



Comité Permanent de Coordination des Inspections

MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
DE L'ALIMENTATION
DE LA PÊCHE
ET DES AFFAIRES RURALES

Rapport sur la **FILIÈRE PORCINE FRANÇAISE**

Paris, le 6 janvier 2004

Présentation

Par lettre du 14 octobre 2002, le Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales a demandé au Président du Comité Permanent de Coordination des Inspections de diligenter une mission d'étude sur les perspectives de la filière porcine française, afin de répondre aux interrogations des éleveurs face aux difficultés rencontrées dans l'exercice de leur métier.

Le 17 mars 2003, un premier rapport a été remis au Ministre qui a souhaité en voir examiner les conclusions dans le cadre de groupes de travail rassemblant toutes les familles professionnelles concernées.

Trois groupes de travail mis en place par l'OFIVAL se sont réunis de juillet à décembre 2003. Leurs conclusions ont été jointes au premier document d'analyse générale pour constituer le présent rapport complet.

Rapport du Comité Permanent de Coordination des Inspections sur

L'Avenir de la Filière Porcine Française

ANALYSE GÉNÉRALE

Paris, le 17 mars 2003

Jacques GUIBÉ

André MANFRÉDI

Jean-Louis PORRY

Jean-Marie TRAVERS

Inspection Générale de l'Agriculture

Conseil Général Vétérinaire

Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts

Inspection Générale de l'Agriculture

Sommaire

1. Constat.....	2
1.1. Evolution de la filière en France.....	2
1.1.1. Historique : un succès notable.....	2
1.1.2. ... mais qui a conduit à des contrastes régionaux marqués.....	2
1.1.3. ... et qui a trop longtemps négligé les contraintes environnementales.	3
1.2. Comparaison avec les concurrents européens et mondiaux.....	4
1.3. Une OCM d'inspiration libérale et peu coûteuse.....	4
1.4. Un marché peu valorisant et stagnant.....	5
1.5. Une crise atypique	5
1.6. Organisation économique insuffisante	6
2. Propositions	8
2.1. Réglementation	8
2.1.1. Enchevêtrement et complexité des textes	8
2.1.2. Etablissements classés.....	9
2.1.3. Directive "Nitrates"	9
2.1.4. Structures agricoles.....	11
2.1.5. PMPOA	11
2.1.6. Orientation de la réglementation et image du secteur.....	11
2.2. Organisation économique.....	12
2.2.1. Inciter au regroupement et à la coordination commerciale	12
2.2.2. Utilisation des outils d'abattage-découpe.....	12
2.2.3. Cotations.....	13
2.2.4. Développement du marché.....	13
Lettre de mission.....	15
Délais d'instruction des dossiers d'autorisation ICPE	17
Mise en place des Zones d'Excédent Structurel.....	18

1. Constat

1.1. *Evolution de la filière en France*

1.1.1. **Historique : un succès notable...**

La production porcine constitue l'un des succès les plus notables de l'agriculture française au cours des 40 dernières années. La production a suivi et même légèrement dépassé une consommation par tête passée de 25 à 40 kg, alors que le prix du porc en monnaie constante était divisé par 3.

Ce secteur, reposant sur des structures archaïques et atomisées, a connu une importante crise lors de la mise en place du Marché Commun agricole dans les années 60. La concurrence, notamment hollandaise, s'est traduit par la disparition de nombreux élevages et par un important déficit commercial, de l'ordre de 20% de la consommation au début des années 70.

Le plan de relance de la production porcine mis alors en place a permis de conjuguer l'action des producteurs, de leurs organisations, et des pouvoirs publics au profit d'un progrès technique sans précédent qui met maintenant la production française au premier rang mondial pour la qualité génétique et sanitaire de ses produits. Les résultats économiques de cet effort ont été masqués un moment par les désordres monétaires intra-européens. Leur suppression s'est traduit par la résorption en moins de 10 ans du déficit français, et par l'apparition d'un léger excédent à partir de 1994.

Le rôle majeur de la production organisée dans cette évolution apparaît dans les contrastes régionaux accompagnant cette évolution, et dans la concentration de la production porcine dans le Grand Ouest. La fragilité de la production agricole bretonne dans les années 60, excentrée par rapport aux centres de consommation et atomisée sur de petites structures, a conduit à une concentration des efforts sur cette production, principalement avec des modèles hors-sol, compte tenu de la faiblesse des ressources foncières par rapport à la main d'œuvre disponible.

Si la profession ne compte plus que 19 000 élevages détenant plus de 20 animaux, dont environ 15 000 éleveurs spécialisés, le reste de la filière représente plus de 100 000 emplois, dont plus de la moitié dans des activités directement liées à la production, en premier lieu l'abattage-découpe.

Enfin, la moitié des chefs d'exploitation détenant des porcs ont plus de 50 ans, et la question du renouvellement du potentiel humain de la filière se posera à moyen terme.

1.1.2. **... mais qui a conduit à des contrastes régionaux marqués...**

Au contraire de l'évolution dans le Grand Ouest, la production porcine a continué à décliner dans les autres régions qui n'ont pas ressenti la nécessité de cet effort collectif, notamment parce qu'elles disposaient d'autres ressources. Cela est particulièrement notable pour le Nord Pas-de-Calais, qui était l'un des grands bassins de production français et dont la part relative dans la production nationale a été divisé par 3 depuis 1970. La production a diminué partout en France, sauf en Bretagne, dont la part est passé de 25% à 60% de la production, et dans une moindre mesure dans les régions limitrophes (Basse Normandie et surtout Pays-de-Loire), ces 3 régions assurant maintenant plus des $\frac{3}{4}$ de la production nationale.

1.1.3. ... et qui a trop longtemps négligé les contraintes environnementales.

Cette réussite exemplaire sur les plans économique, technique, génétique et sanitaire a trop longtemps négligé les retombées de ce modèle sur l'environnement. Dans le même temps, la réussite du modèle breton, et ses remarquables retombées sur l'économie régionale conduisait ses acteurs à une certaine forme d'arrogance, négligeant les avertissements, ignorant les critiques et refusant de faire spontanément les efforts demandés par le reste de la société.

Il est symptomatique qu'il ait fallu attendre 1999 pour voir l'apparition d'un programme de recherches coordonnées au niveau national (le programme "porcherie verte" de l'INRA) visant à concilier la production porcine et le respect de l'environnement. Les conséquences néfastes de cette situation sont au cœur de la problématique du présent rapport :

- En Bretagne, où l'administration a accumulé les réglementations contraignantes, avec un effet limité ; l'excès de réglementation se traduisant par de grandes difficultés pour l'appliquer et surtout la contrôler valablement ;
- Dans les autres régions où la vue du conflit ainsi ouvert conduit à des réactions injustifiées dans des zones où la faible concentration de la production et les structures foncières disponibles lui permettraient de se développer sur des modèles respectueux de l'environnement, en apportant un complément d'activité bien venu dans des zones en déclin.

Nous avons ainsi assisté à une véritable diabolisation de la production porcine, excessive et qui a permis de charger ce secteur de responsabilités incombant souvent à d'autres productions ou à l'usage mal contrôlé d'engrais minéraux et autres intrants. Le plan d'action pour un développement pérenne de l'agriculture et de l'agro-alimentaire, et pour la reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne "plan Gérondeau", prévoit la résorption de 40 000 T d'azote sur les 61 000 émis par l'élevage porcin, face à un objectif global de résorption de 110 000 T d'azote sur les 400 000 T d'azote organique ou minéral produit ou utilisé en Bretagne. Fautes des moyens de contrôler les apports en azote minéral, les contraintes pèsent sur l'élevage.

Du point de vue de la conservation des ressources naturelles et du développement durable, il y a un paradoxe à dépenser ainsi de l'énergie pour détruire un produit valorisable comme fertilisant et faire de la place pour des engrais minéraux dont la production par la pétrochimie correspond également à une dépense d'énergie fossile.

Cette situation est d'autant plus regrettable que les producteurs ont maintenant pris conscience de la nécessité d'atteindre en matière environnementale le même niveau de qualité que dans les autres domaines techniques, et que la mise en place des installations nécessaires a commencé, les progrès de la recherche permettant désormais de disposer de méthodes efficaces de resserre et de traitement des effluents excédentaires. A la mi-2002, on comptait 170 stations de traitement en service, dont 16 semi-collectives, permettant de traiter 1 million m³ de lisier, soit 3 500 T d'azote. 400 autres stations étaient à des stades divers d'autorisation ou de réalisation, qui représentent une capacité potentielle de traitement pour 2 millions m³ de lisier supplémentaires. Ceci sans préjudice des autres méthodes de résorption (alimentation biphase...) également mises en œuvre.

Une raison supplémentaire pour sortir rapidement de cette situation est que la combinaison des contraintes réglementaires, des hostilités sociétales et des difficultés économiques avec la structure démographique de la population des producteurs risque de compromettre à moyen terme le renouvellement de cette population. Il en résulterait de nouvelles difficultés pour l'emploi en Bretagne où beaucoup d'autres secteurs sont en difficultés, ainsi qu'un gaspillage par rapport aux efforts financiers et techniques consentis pour sortir du profond déficit des années 70, dans la mesure où un nouveau

développement de la production dans d'autres régions est peu vraisemblable à court et moyen terme.

1.2. Comparaison avec les concurrents européens et mondiaux

Bien que les critiques du modèle de production qui domine maintenant en France lui appliquent souvent le qualificatif "industriel", il faut rappeler que ce modèle demeure essentiellement un modèle semi-artisanal, reposant sur des exploitations à responsabilité et à capitaux familiaux, même si elles adoptent souvent une forme sociétale et utilisent quelques salariés. Ce modèle correspond au choix fondamental d'une agriculture fondée sur des exploitations familiales fait en France au début des années 60. Ce modèle évolue pour permettre aux exploitations d'atteindre la taille minimale permettant une vie sociale comparable à celle des autres secteurs de la société.

A l'opposé, on peut citer le modèle industriel qui a permis ces dernières années le développement remarquable de l'élevage espagnol, qui se situe maintenant au deuxième rang en Europe, après une progression de 73% au cours de la dernière décennie. Ce modèle repose sur des investissements dans des ateliers de naissance et d'engraissement de grande taille, réalisés par des groupes industriels issus généralement du secteur de l'abattage/transformation. Les éleveurs deviennent alors de simples salariés du groupe industriel intégrateur. Ce modèle permet des économies d'échelle et une plus grande efficacité économique par la concentration des centres de décision. Il assure une sécurité à court terme aux éleveurs assurés de percevoir leur salaire. Par contre leur sécurité à moyen terme est plus précaire, l'investisseur pouvant se retirer s'il juge la production peu rentable.

Le modèle danois a également permis un développement remarquable de la production, exportée à 85%. S'il repose formellement sur des exploitations familiales et une organisation coopérative, le principal groupe coopératif (Danish Crown) contrôle maintenant 90% de la production, ce qui permet de douter du degré de liberté des producteurs. En matière environnementale, le Danemark a mis en œuvre le premier une réglementation simple, mais appliquée de façon rigoureuse, qui privilégie le lien entre les élevages et la surface agricole.

Hors Europe, les modèles américains et brésiliens reposent également sur la création d'élevages intégrés par de grands groupes alimentaires, avec des contraintes environnementales moindres que dans l'Union Européenne, ainsi qu'une réglementation plus laxiste quant aux produits utilisés en alimentation animale (OGM, accélérateurs de croissance...).

1.3. Une OCM d'inspiration libérale et peu coûteuse

L'organisation commune de marché pour la viande porcine a été conçue dès le départ selon un modèle libéral, sous l'influence néerlandaise. Le porc était considéré comme un produit dérivé des céréales, les prélèvements et restitutions correspondant à la différence du coût de la ration alimentaire avec des céréales au prix communautaire et des céréales au prix mondial. Les soutiens du marché n'étaient pas assurés par des interventions publiques, sauf en cas d'épizootie, mais par des aides au stockage privé. Le coût de ce marché a toujours été modique pour les finances communautaires : moins de 1% du montant du FEOGA Garantie pour un secteur représentant 10% de la production agricole européenne.

Cette organisation légère s'est accommodée de fortes variations des prix et de la production, dans le cadre du cycle du porc classique sur une période de trois ans : une augmentation de la production se traduisait par une baisse des cours et par le retrait des producteurs les moins performants du secteur, donc par une baisse de la production et une remontée des cours permettant une reprise des investissements se traduisant par une nouvelle hausse de la production...

Ce processus très sélectif a été une des causes de la concentration de la production dans tous les pays d'Europe. Il faut rappeler à ce propos que la production française est l'une des moins concentrée : 10% des truies sont détenues par des élevages détenant plus de 500 truies, contre 15% en Allemagne, 30% aux Pays-Bas et en Espagne, et près de 50% au Royaume-Uni.

1.4. Un marché peu valorisant et stagnant

Ces processus cycliques ont été accentués par le manque de segmentation du marché, en dépit de l'apparence de diversité que peuvent donner les divers produits de charcuterie.

Les 3/4 de la carcasse sont transformés et leur valorisation dépend en général in fine plus du process mis en œuvre que de la qualité intrinsèque du produit initial. Par ailleurs, la plupart de ces produits peuvent présenter une teneur en matière grasse qui ne répond plus aux nouvelles attentes du consommateur.

La partie de la carcasse vendue en frais correspond essentiellement à la longe, déclinée sous forme de rôtis ou de côtelettes. Ces produits très banalisés souffrent également, bien qu'à tort, de l'image de produit gras associée au porc.

1.5. Une crise atypique

Aux difficultés déjà analysées, il faut ajouter le caractère atypique de la crise que traverse le marché depuis plusieurs mois et qui ne permet pas de percevoir clairement les perspectives d'un retour à meilleure fortune, au contraire des crises cycliques habituelles.

Si la production a légèrement augmenté sur les derniers mois (+2% en 2002), cette hausse est sans commune mesure avec les augmentations enregistrées lors des crises précédentes. A ce propos, il convient de relativiser le caractère excédentaire de la production française depuis 1994, auquel certains attribuent le marasme actuel du marché. Le niveau des échanges est en effet largement supérieur à cet excédent, en raison des caractéristiques de la consommation française, qui font qu'environ un jambon sur quatre consommés en France est importé alors qu'à contrario une partie importante des longes et poitrines françaises doit être exportée.

Par contre, on constate que la consommation stagne en dépit de la faiblesse des prix. La crise semble donc essentiellement imputable à cette stagnation que l'on peut lier à plusieurs facteurs :

- Le tassement général de la consommation des viandes en Europe ;
- La reprise de la consommation de viande bovine après la crise liée à l'ESB ;
- La forte concurrence de la volaille, qui offre désormais un assortiment de produits nouveaux supposé plus "légers" que les produits issus du porc, ce qui contraste avec la banalisation des produits de charcuterie ;
- Le rôle de la grande distribution. Bien que ce point soit controversé, il semble néanmoins avéré que la distribution applique des marges plus élevées sur ces produits mûrs et banalisés que sur des produits innovants. Il apparaît également que les dispositions de la loi Galland réglementant les marges et ristournes ne s'appliquent qu'aux produits vendus sous marque de producteur qui ne représentent qu'environ 25% du marché (contre 45% pour les produits sous marque de distributeur et 30% pour les premiers prix). On nous a enfin signalé de nouvelles pratiques, telles les enchères sur Internet pour la fourniture de produits sous marque de distributeur, qui contribuent à peser sur les prix.

D'autre part, la spécialisation des élevages, ainsi que le volume des capitaux qu'il faut y consacrer, font que les producteurs sont maintenant moins tentés de se dégager que de répondre aux situations de crise par une augmentation de la productivité.

Un facteur peut être négligé réside dans la mise en œuvre progressive des dispositions de l'OMC. La disparition programmée des restitutions a conduit une partie des exportations, notamment danoises, à se reporter sur le marché communautaire. Cela doit inciter à porter une attention particulière aux concessions qui pourront être faites lors du prochain cycle de négociations, notamment quant à la réduction de droits de douane encore substantiels (53,6 €/100 kg pour les carcasses fraîches) ou à l'ouverture de contingents tarifaires au titre de l'accès au marché.

Pour certains interlocuteurs, enfin, les particularités de la crise actuelle tiennent aux perturbations induites par l'épisode "fièvre aphteuse" de 2001.

1.6. Organisation économique insuffisante

A côté des contraintes extérieures, réglementaires ou économiques, qui pèsent sur la filière porcine française, et qui sont les plus souvent mises en avant, il nous est apparu que cette filière subit également les conséquences d'un manque d'organisation interne, en dépit des apparences. Ce déficit est un grave handicap sur un marché de plus en plus globalisé. Il explique en partie pourquoi des incidents relativement mineurs en terme de volumes, comme une légère hausse de la production ou la perte de marchés lointains pour des raisons sanitaires, semblent engendrer des conséquences hors de proportion.

Si la production organisée a été l'un des facteurs du renouveau de la production porcine, il apparaît clairement qu'elle ne s'est pas restructurée suffisamment vite par rapport à ses concurrents et à ses clients.

Le nombre de groupement de producteurs a certes diminué de plus de 200 au milieu des années 70 à environ 90 aujourd'hui, contrôlant 90% de la production. Une vingtaine de ces groupements opèrent presque exclusivement sur la région Bretagne ou en lisière immédiate.

Par contraste, 90% de la production danoise est contrôlée par une seule organisation coopérative. Compte tenu des dimensions du territoire français, une solution aussi extrême n'est pas envisageable, mais on voit clairement les handicaps qui résultent de cette situation :

- Coûts des structures redondantes ;
- Coûts techniques supplémentaires, par exemple frais logistiques liés au manque de rationalisation des circuits de collecte des porcs charcutiers vers les abattoirs ;
- Manque de puissance de négociation à l'export et face à la distribution ;
- Impossibilité de spécialiser intégralement des outils pour une destination ou une nouvelle gamme de produits.

Il nous est également apparu que les principales organisations économiques de la filière gaspillent une part notable de leur énergie dans des jeux de pouvoir ou dans une compétition locale stérile auprès des adhérents. Ces errements, et une dimension encore trop réduite, les empêchent de concevoir une vision stratégique claire pour l'avenir, et de jouer le rôle qui leur reviendrait naturellement dans la restructuration du secteur.

Ce retard dans la restructuration s'oppose à la mise en place d'une régulation concertée de la production à partir de l'amont (espacement des saillies, diminution des poids...) que certaines organisations rencontrées appellent de leurs vœux.

Cela est d'autant plus regrettable que l'on voit, par référence aux modèles étrangers, que la structuration de la filière par les producteurs est la seule véritable alternative au développement

de schémas industriels intégrés, et l'on ne peut que déplorer la timidité ou la crainte des dirigeants à s'engager dans de telles opérations. Les quelques mesures ponctuelles mises en place lors des crises (associations de vente ou d'achat de produits ou d'intrants, mise en commun de moyens ou de personnels techniques...) leur ont rarement survécu ou n'ont que des effets limités.

Enfin, le secteur de la seconde transformation paraît encore excessivement dispersé, et à la merci de prédateurs étrangers.

2. Propositions

2.1. Réglementation

2.1.1. Enchevêtrement et complexité des textes

Notre première constatation est que plusieurs corpus réglementaires se recoupent dans leur application à cette filière (et plus généralement aux établissements d'élevage). Trop souvent les textes, au lieu de renvoyer au respect des textes pertinents sur les autres sujets, développent des conditions supplémentaires. On peut citer comme exemple celui des plans d'épandage, pour lesquels des prescriptions non-coordonnées ont été émises au titre de la directive nitrates, du PMPOA et des ICPE.

Nous avons aussi constaté que plusieurs des textes d'origine appliqués à ce secteur, notamment les directives communautaires sur la qualité des eaux et leur teneur en nitrates, reposent sur des indicateurs de résultat, avec des prescriptions générales sur les moyens à mettre en œuvre. Par contre, leur transcription en droit français aboutit à une obligation détaillée de moyens, qui se traduit inévitablement par des textes lourds, difficilement compréhensibles et applicables.

Le renvoi des dispositions pratiques à des arrêtés préfectoraux, pas toujours harmonisés, ajoute à la complexité et aux disparités du dispositif.

Cet état de choses résulte d'une tendance au perfectionnisme, particulièrement dans les services administratifs qui multiplient les phases procédurières lors de la consultation des services techniques instructeurs, ainsi qu'à l'influence de la législation antérieure sur les établissements classés. Mais la profession porte également une forte responsabilité de par son inclination, jusqu'à une date récente, à "remettre à plus tard" la prise en compte des problèmes environnementaux. Cela a entraîné par réaction la mise en place successive de dispositions plus contraignantes, mais aussi des préventions excessives de fonctionnaires confrontés précédemment à des dossiers incomplets ou falsifiés... Les nombreux dossiers de régularisation qui engorgent les services instructeurs reflètent l'importance des libertés prises dans le passé avec la réglementation.

Ces différents facteurs retardent la mise en œuvre des procédures. Les administrations responsables sont trop occupées à instruire les dossiers pour pouvoir contrôler directement sur le terrain leur application correcte. Cela offre donc des possibilités d'échappatoires à ceux des professionnels qui ne sont pas encore décidés à prendre en compte les contraintes environnementales et pénalise la grande majorité qui est désormais prête à jouer le jeu.

Il faut également signaler que la complexité des dossiers est telle qu'elle a entraîné l'apparition de consultants spécialisés dans leur préparation, avec deux conséquences pour l'éleveur : un coût élevé et une absence d'implication personnelle.

De façon générale, il convient de veiller à ce que les textes et instructions se cantonnent à leur propre domaine, et n'introduisent pas d'ambiguïté dans l'interprétation de textes voisins. Il convient aussi de revenir dans la mesure du possible à des textes plus simples, fondés sur des obligations de résultat, permettant à l'administration de se dégager des tâches d'instruction pour se concentrer sur les contrôles de terrain menés de façon complète et sans faiblesses. Les anomalies relevées devront se traduire par des sanctions administratives immédiates en complément d'une transmission au Parquet.

Ces sanctions administratives pourraient notamment affecter les primes soumises à écoconditionnalité.

2.1.2. Etablissements classés

Dans les départements de la région Bretagne, les différents services, administratifs et techniques, intervenant dans les réglementations relatives aux installations d'élevage se sont ainsi engorgés. Le délai moyen d'instruction d'un dossier est maintenant d'environ deux ans et demi (annexe 2), alors que de nouvelles prescriptions réglementaires sont édictées tous les ans, et conduisent à reprendre les dossiers.

Il paraît donc souhaitable de décider une pause avant la mise en place de nouvelles instructions plus raisonnées, au moins tant que les stocks de dossiers en souffrance n'ont pas été résorbés. Il est également souhaitable de rappeler fermement aux services instructeurs que les dossiers correspondant à de simples déclarations (ICPE) doivent recevoir récépissé et arrêté préfectoral de prescriptions générales dès leur dépôt après qu'il a été vérifié qu'ils étaient complets. Ces dossiers ne doivent pas faire l'objet d'une instruction du type "autorisation" comme cela est encore majoritairement le cas en dépit d'instructions ministérielles régulièrement renouvelées.

Le recours à des arrêtés complémentaires pris selon les modalités prévues par les articles 18 à 21 du décret du 21 septembre 1977 doit être plus fréquent. Il convient notamment de traiter ainsi les modifications ou réalisations de bâtiments d'élevage pour satisfaire aux dispositions relatives au bien-être animal, dans la mesure où elles ne s'accompagnent pas d'une augmentation de capacité. Cela facilitera l'application de normes désormais bien admises par la profession, après des craintes initiales.

Une disposition de la loi de 1976, qui institue une possibilité de recours des tiers pendant 4 ans à compter de la publication de l'acte d'autorisation, délai éventuellement prolongé de 2 ans dans certaines conditions, est mal adaptée à la problématique des établissements d'élevage. Un alignement sur les mesures déjà adoptées pour d'autres installations soumises au même régime est souhaitable.

Certains interlocuteurs ont signalé que le seuil de déclenchement de la procédure d'autorisation résultant de la loi de 1976 est sensiblement plus contraignant que le niveau minimal défini par la directive européenne de 1996 sur la prévention et la réduction intégrées des pollutions.

2.1.3. Directive "Nitrates"

L'application de ce texte européen de 1991 concentre une bonne partie des contraintes environnementales de la production porcine.

Comme l'ont souligné des rapports précédents, notamment celui réalisé par la Cour des Comptes en 2002, l'application en France de ce texte fait intervenir des concepts supplémentaires, notamment celui de zone d'excédent structurel -ZES- non prévus par la réglementation européenne (annexe 3).

Un tel durcissement continu des contraintes était sans doute nécessaire, compte tenu de la mauvaise volonté manifestée à l'époque par les producteurs et des injonctions européennes visant à une application effective de la directive. Mais la notion de ZES, introduite sur des bases juridiques contestables, a dû être régularisée par un décret de janvier 2001. La volonté de répondre exactement aux contraintes locales, tant pour la situation du monde agricole que pour la

situation de l'environnement, a conduit à différencier les mesures canton par canton, à l'intérieur de larges marges fixées par les textes ; cela entraîne de grandes disparités et une difficulté certaine à dresser un tableau d'ensemble de la situation.

Il n'est pas question de remettre en cause une notion prise en considération de la vulnérabilité des cours d'eau bretons et qui fait l'objet d'un large consensus : **blocage de l'azote brut tant que l'azote net n'est pas revenu en dessous des limites fixées par la directive**. Mais on peut considérer que l'accumulation de textes et d'instructions qui en a découlé va à l'encontre du but recherché en raison de la complexité du dispositif et du caractère exclusivement contraignant de ces textes qui ne contiennent pas de dispositions incitatives pour les producteurs engagés dans la voie de pratiques correctes.

Nous considérons que l'octroi de facilités aux producteurs qui réduisent effectivement la production d'azote respecterait l'esprit et la lettre du "Plan Gerondeau" : concilier la reconquête de l'environnement breton avec la préservation du potentiel d'un secteur économique essentiel pour l'économie régionale.

Dans ces conditions, la "respiration" réclamée par les producteurs prendrait la forme d'un retour partiel (par exemple 50%) des quantités d'azote économisé à ceux qui sont à l'origine de cette économie, notamment par la possibilité de rapatrier les animaux engraisés sous contrat dans des bâtiments loués à l'extérieur, et ainsi conforter le modèle naisseur-engraisseur dont la supériorité sur les plans technique, économique et sanitaire n'est plus à démontrer.

Le retour sur volume d'azote économisé devra prendre en compte les différentes modalités de maîtrise des effluents ; d'abord les modalités déjà préconisées (traitement et/ou exportation des effluents, réduction du cheptel reproducteur, mise en place de techniques moins polluantes par exemple élevage sur litière accumulée maîtrisée...); mais d'autres modalités sont envisageables, comme le rachat pour fermeture d'un autre atelier.

Cela implique de réaliser une comptabilité des animaux autorisés plus précise que l'estimation actuelle fondée sur le dernier RGA, sans que notamment les départs soient bien suivis. Pour être réalisable, la gestion des effectifs autorisés devrait s'effectuer au niveau départemental avec harmonisation des règles applicables. Cela pourrait s'effectuer par comptage direct sur les fermes, ou de façon plus simple par exploitation du marquage avant abattage. Les particularités de l'élevage porcin ont retardé, en France comme dans d'autres états membres, l'application des dispositions européennes sur l'identification des porcins d'élevage. Des instructions précises doivent être adressées aux services ministériels et à l'ITP pour remédier à cette carence. Dans l'attente, les mesures simples d'identification validées en Bretagne et dans les zones qui réalisent la prophylaxie de la maladie d'Aujesky pourraient être généralisées. Faute de quoi le respect des obligations européennes, effectives depuis janvier 2003, risque de contraindre les agents des services extérieurs à poursuivre des opérations de comptage chronophages et peu valorisantes.

La contrepartie de la "respiration" ainsi accordée aux éleveurs doit consister en de meilleures garanties sur la réalisation des plans d'épandage. S'il convient de simplifier le contrôle des plans d'épandage, il convient aussi de s'assurer de leur pérennité en s'inspirant des dispositions en vigueur au Danemark selon lesquelles la proportion des terrains d'épandage sur lesquels l'exploitant possède un droit durable (propriété ou bail à ferme) augmente avec la taille du cheptel. Une telle disposition aurait de plus l'avantage

de restaurer le lien entre la production porcine et le sol, ce qui constitue la meilleure garantie contre certaines dérives.

Enfin, il faut souligner qu'il s'agit d'un dispositif transitoire qui pourra être assoupli quand les objectifs de la directive nitrates en azote net épandu seront atteints.

2.1.4. Structures agricoles

On peut comprendre les préoccupations qui ont visé à limiter la taille des plans d'épandage pour réserver cette possibilité aux petites exploitations et pour limiter les risques de surenchère sur le foncier. Mais cette démarche résulte d'une confusion entre des préoccupations différentes, en l'occurrence la protection de l'environnement et la politique des structures agricoles, dont nous avons souligné plus haut les résultats négatifs.

En outre, ces préoccupations semblent décalées par rapport aux évolutions récentes, comme le montre le faible taux de consommation de la marge prévue pour les JA/EDEI : 31% sur les 4 départements bretons à l'issue du premier programme d'action issu de la directive nitrates. Le climat défavorable qui entoure la production porcine, ainsi que le volume des investissements nécessaires, réduisent fortement les potentialités d'installation, en dehors d'une reprise. Par ailleurs, l'aspiration légitime des jeunes agriculteurs à connaître une vie sociale analogue à celle des autres catégories professionnelles, avec week-end et vacances, les oriente vers des modèles d'exploitation d'élevage regroupant plusieurs UTA, afin de pouvoir organiser les remplacements.

Il est donc souhaitable que l'existence d'une marge réservée pour les JA/EDEI ne puisse servir d'argument pour refuser la récupération par les producteurs ayant participé à la résorption d'une partie de l'azote ainsi économisé.

Il est également souhaitable que des considérations liées à la politique des structures ne puissent pas être opposées à des éleveurs souhaitant s'agrandir pour privilégier l'épandage du lisier et rétablir le lien entre leur production et le sol.

Il nous faut également relever des dispositions discriminatoires de la loi d'orientation agricole de 1999. Les créations et extensions de capacité sont ainsi soumises à autorisation préalable "quelle que soit cette capacité pour les élevages de porc sur caillebotis partiel et intégral", alors qu'un seuil, fixé par décret, est prévu pour les autres ateliers. Nous y voyons un effet de la diabolisation de la production porcine signalée plus haut.

2.1.5. PMPOA

Nous ne pouvons que renvoyer aux récentes conclusions du comité de simplification, en insistant sur l'analogie établie par les rédacteurs avec la politique d'identification du cheptel : il convient de renverser la perspective, en partant des obligations praticables et utiles que l'on peut imposer à l'exploitant, et adapter les réglementations en conséquence ; plutôt que de chercher à superposer sur le terrain des obligations divergentes issues de réglementations établies a priori.

2.1.6. Orientation de la réglementation et image du secteur

Les aspects négatifs de la réglementation n'ont pu qu'être accentués par l'envoi direct aux préfets d'instructions ministérielles les invitant à considérer ces normes comme des prescriptions minimales et à apprécier les dossiers en opportunité dès que des oppositions se manifestaient.

Il convient de restaurer la sécurité juridique des éleveurs de porc face à l'application de la réglementation et à permettre la réalisation effective des projets dès lors que les obligations réglementaires sont remplies.

De son côté, il serait souhaitable que la profession effectue un effort plus important de communication, notamment pour faire connaître les efforts en cours, permis par les nouvelles techniques permettant de produire du porc sans perturber l'environnement. Dans cet esprit, on peut citer les réalisations de l'interprofession Aquitaine.

Nous estimons également que toutes les mesures visant à rétablir la liaison entre la production et le sol, comme les dispositions visant à sécuriser les plans d'épandage évoquées ci-dessus, ne peuvent avoir qu'un effet favorable pour le développement de l'élevage porcin dans d'autres régions, qui redoutent les dérives passées du modèle breton.

2.2. Organisation économique

2.2.1. Inciter au regroupement et à la coordination commerciale

L'accélération de la restructuration et de la concentration des organisations de producteurs constitue une nécessité pour améliorer l'efficacité commerciale de la filière. A tout le moins, des formes de coordination commerciale doivent être développées entre les principaux groupements.

A défaut de voir les principales entreprises du secteur prendre leurs responsabilités dans ce domaine, la nouvelle interprofession INAPORC doit jouer un rôle central dans cette organisation. Il est donc souhaitable que l'administration veille à son agrément rapide et s'assure que toutes les familles professionnelles y soient représentées.

Pour illustrer la place de l'interprofession dans le développement de la filière, il est bon de rappeler que l'interprofession danoise "Danske Slagterier" joue un rôle central dans la promotion des viandes et des produits dérivés danois, et bénéficie de cotisations professionnelles de l'ordre de 1,35 € par porc abattu.

2.2.2. Utilisation des outils d'abattage-découpe

Selon des éléments fournis par l'OFIVAL, les unités d'abattage-découpe des régions Bretagne et Pays de Loire affichent un volume d'activité moyen supérieur à 80% de leur activité maximale, ce ratio n'étant inférieur à 70% pour aucune de ces unités. On peut raisonnablement en conclure qu'aucun de ces outils ne donne des signes de sous-utilisation et que leur maintien est justifié, tout au moins tant qu'une rationalisation des structures de production telle qu'évoquée ci-dessus ne s'est pas réalisée. Les autres régions se caractérisent par la présence d'outils beaucoup plus modestes, souvent à statut public avec une utilisation multi-espèces. La pleine utilisation et la rentabilité de ces outils sont plus problématiques, mais ils sont souvent indispensables au maintien de la production locale. Ce lien ne peut que s'accroître avec les nouvelles contraintes imposées au transport des animaux. Une étude plus spécialisée devra donc précéder toute proposition.

2.2.3. Cotations

L'aspect symbolique que revêt la cotation du porc sur le marché au cadran de Plérin conduit à s'interroger sur la place de cette institution, dont certains assurent qu'elle ne joue plus qu'un rôle résiduel, depuis l'intégration d'outils industriels par les principales organisations de producteurs. Lors de sa création dans les années 70, le cadran a joué un rôle fondamental pour la clarification des rapports interprofessionnels et pour l'organisation de la filière en introduisant une réelle transparence des transactions entre les producteurs et les abatteurs. Il faut également signaler que le nombre d'animaux qui y sont présentés ne cesse d'augmenter et représente maintenant près de 20% de la production bretonne.

Il est cependant indéniable que les cotations du Marché du Porc Breton, si elles sont encore une référence incontournable, sont décalées par rapport à la réalité du marché et contribuent moins à sa transparence :

- Dans les années 70, le marché de la viande porcine était d'abord un marché de carcasses, avec une relation directe au prix d'entrée en abattoir. Trente ans plus tard, le marché de la viande porcine est un marché de pièces, dont chacune doit trouver son débouché assurant la meilleure valorisation de l'ensemble ; les transactions essentielles se passent donc en aval, après la découpe ;
- La concentration de l'outil d'abattage-découpe, ainsi que les liens organiques existant entre des groupements et certains de ces outils font que le nombre d'opérateurs effectifs est maintenant trop réduit pour que le MPB fonctionne comme prévu à l'origine. Il est de notoriété publique que les prix pratiqués sont largement prédéterminés lors de concertations préalables entre vendeurs et acheteurs ;
- Enfin, la cotation du MPB porte sur une catégorie (Taux de Viande Maigre : 54%) qui ne correspond plus à la réalité de la production (selon l'ITP les TVM les plus couramment relevés sont 61-62%). Cela permet aux groupements de distribuer à leurs producteurs de substantielles plus-values (0,18€ pour 61% de TVM, auxquels s'ajoutent quelques centimes supplémentaires pour la traçabilité et pour le respect des cahiers des charges de production, dont bénéficient presque tous les éleveurs). La déconnexion du prix de référence et du prix réellement perçu par l'éleveur nuit à la transparence du marché.

Nous préconisons que les cotations du MPB se réfèrent à une qualité de carcasse représentative de la situation actuelle, pour que le cadran donne une meilleur image du prix perçu par les producteurs. Cela aurait aussi le mérite de permettre de mieux satisfaire à nos obligations européennes relatives à la fourniture de statistiques représentatives.

En même temps, le Service des Nouvelles du Marché devrait appuyer les tentatives des professionnels d'aval pour mettre en place et publier une cotation synthétique représentative des transactions sur les pièces de découpe, dont l'existence semble maintenant nécessaire pour conforter le MPB en clarifiant le mécanisme de fixation des prix.

2.2.4. Développement du marché

La relance de la consommation de viande porcine passe d'abord par une "dé-banalisation" du produit. A l'image de ce qui a été effectué pour la volaille il serait intéressant que l'industrie développe de nouveaux produits permettant de valoriser des morceaux jusqu'ici peu consommés.

Par exemple on peut penser que des travers de porc cuits et aromatisés pourraient connaître le même succès que les produits dérivés des ailes de volailles.

La segmentation du marché passe aussi par le développement des signes de qualité. Les produits issus de l'agriculture biologique et les produits sous label sont bien identifiés par le consommateur, mais ne représentent qu'une très faible part du marché (respectivement moins de 0,5% et de 1,5%). Le principal développement est celui des produits CCP sous certificat de conformité, dont la part de marché atteint 20% du marché et qui pourraient à moyen terme concerner la majorité des viandes porcines commercialisées.

On peut s'interroger sur la floraison de ces CCP (plus de 40 actuellement) qui pour la plupart ne vont guère au-delà du respect des obligations réglementaires et des codes de bonnes pratiques. Leur intérêt est certain pour la distribution qui peut ainsi rassurer les consommateurs sur l'identification et la traçabilité d'un produit dont le respect du cahier des charges (même si ce dernier est peu contraignant) est contrôlé par un organisme extérieur.

S'il est nécessaire d'apporter au client de telles garanties sur l'origine du produit, la coexistence de nombreux CCP correspondant à des produits quasi identiques multiplie des signes de qualité où le consommateur se repère difficilement. Il semble préférable de se concentrer, sous l'égide de l'interprofession, sur la mise en place d'un nombre réduit de cahiers des charges, diffusés avec un logo unique sur lequel les professionnels pourraient communiquer et sensibiliser le consommateur aux qualités et garanties offertes par la viande porcine française. Cela pourrait notamment se traduire par l'apposition sur les viandes et charcuteries d'une marque attestant que les animaux sont nés, ont été élevés et transformés en France.

A l'inverse la multiplication des CCP peut avoir pour effet de rigidifier le marché, en liant une filière de production à un distributeur.

Lettre de mission

République Française

14 OCT. 2002

*Le Ministre de l'agriculture
de l'alimentation, de la pêche
et des affaires rurales*

Paris, le

Monsieur le Président,

L'avenir de la filière porcine française constitue à la fois une source d'interrogations et un enjeu majeur pour le développement économique et l'emploi de certaines régions françaises.

Après des années de croissance soutenue qui ont permis d'atteindre l'autosuffisance en 1994, la production porcine française a atteint un palier. Les normes réglementaires relatives à la protection de l'environnement et à la protection animale sont perçues par les producteurs comme des sources de surcoûts qui vont affecter la compétitivité des élevages nationaux face à leurs concurrents européens et internationaux.

D'autre part, la complexité des procédures administratives d'autorisation de création des élevages et les oppositions sociétales de plus en plus fortes à l'égard de la production porcine sont vécues comme des obstacles majeurs au renouvellement et à la modernisation des élevages, ce qui peut être de nature à compromettre le maintien du potentiel de production français.

Pour répondre à ces interrogations, il me paraît nécessaire d'engager une étude visant à analyser l'évolution possible de la production porcine nationale au cours des dix prochaines années (nombre d'élevages, répartitions, coûts de production, démographie), à évaluer les atouts et les handicaps de la filière française et à proposer des pistes d'action pour lever les obstacles identifiés et accompagner les adaptations nécessaires dans ce secteur. Ces propositions doivent viser à dégager des perspectives d'avenir pour cette filière, notamment en terme d'installation des jeunes. Le maintien du potentiel de production français devra être recherché.

Par ailleurs, cette stabilisation de la production porcine en France est susceptible d'avoir des conséquences sur l'aval de la filière. Sa capacité à s'adapter à cette nouvelle donne devra faire l'objet d'une étude détaillée, qui devra évaluer les capacités de production des outils existants, la dynamique des entreprises et l'éventualité d'une prochaine restructuration des outils d'abattage et de découpe de la filière porcine française.

Monsieur le Président du Comité
Permanent de Coordination des Inspections
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 07 SP

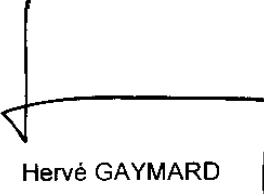
78, rue de Varenne - 75949 Paris 07 sp - Tél : 01 49 55 49 55

Il me paraît souhaitable que cette étude soit réalisée en associant un groupe de réflexion réunissant les acteurs des différents maillons de la filière.

Aussi, je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire réaliser cette mission en concertation avec les organisations professionnelles du secteur. Il me serait agréable de disposer du rapport d'étude à la fin du mois d'avril 2003.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs

et le bon



Hervé GAYMARD

Délais d'instruction des dossiers d'autorisation ICPE

Délais réglementaires

Dépôt dossier ↓ Recevabilité dossier	Recevabilité ↓ Début enquête publique	Enquête publique	Clôture enquête publique ↓ CDH	Avis CDH ↓ Arrêté autorisation
2 mois	1 mois + quelques jours	1 mois	Clôture EP → arrêté autorisation : 4 mois Le CDH intervient dans les 3 mois entre la clôture de l'EP et la décision préfectorale.	

Délais moyens résultant des dossiers des groupements 22 et 29

Dépôt dossier ↓ Recevabilité dossier	Recevabilité ↓ Début enquête publique	Enquête publique	Clôture enquête publique ↓ CDH	Avis CDH ↓ Arrêté autorisation
4-5 mois	1-2 mois	1 mois	11-12 mois	1,5-2,5 mois

Mise en place des Zones d'Excédent Structurel

La directive nitrates de décembre 1991 repose sur la notion de zones vulnérables, affectées ou menacées par des taux de nitrates trop élevés dans l'eau, et où sont mis en œuvre des programmes d'action assurant notamment que pour chaque élevage la quantité d'effluents épandus ne dépasse pas 170 kg d'azote par hectare (depuis décembre 2002, une quantité de 210 kg N/ha étant admise auparavant). La directive prévoit la possibilité d'actions renforcées si ces mesures s'avèrent insuffisantes.

L'accord d'octobre 1993 entre le gouvernement et les organisations professionnelles agricoles sur la mise en place du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole –PMPOA- introduit sans la préciser la notion de ZES où des programmes de résorption portant aménagement des règles d'épandage pourront être mis en place dans un délai de 3 ans à compter de 1994.

Le mois suivant, un arrêté du ministère de l'environnement relatif au calcul des redevances de pollution définit dans une annexe la ZES, en se référant à la limite de 170 kg/ha contenu dans la directive nitrates, mais en tronquant la citation d'un adjectif essentiel à sa compréhension, ce qui transforme un volume d'azote net épandu en un volume d'azote brut produit.

En septembre 1994, une circulaire agriculture/environnement, demande aux préfets de dresser la liste des cantons en excédent structurel et d'y définir des programmes de résorption devant permettre de satisfaire en janvier 1997 aux limites fixées par la directive.

Une lettre d'instruction du ministre de l'environnement datée de décembre 1996 prescrit aux préfets des départements bretons de ne plus accorder d'autorisation de création ou d'extension d'élevages dans les ZES, sauf pour l'installation de jeunes agriculteurs.

Une circulaire agriculture/environnement de janvier 1998 établit le dispositif actuel :

- * Plafonnement des surfaces d'épandage, les volumes excédentaires devant être traités ou transférés.
- * Obligation de traitement ou de transfert pour les élevages dépassant une certaine taille.
- * Interdiction d'augmenter les effectifs, sauf pour les jeunes agriculteurs –JA- et les exploitations de taille insuffisante –EDEI-, dans le cadre d'un pourcentage des quantités d'azote résorbées sur le canton.