



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.....	12
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.....	14
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 du 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 Gérondeau" : 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'Aujeszky 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'IITP 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 meilleure 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

Republique 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

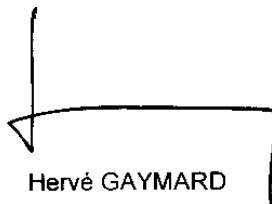
78, rue de Varenne - 75349 Paris 07 sp - Tél : 01 49 55 49 55

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.

Rapport du Comité Permanent de Coordination des Inspections sur

L'Avenir de la Filière Porcine Française

CONCLUSIONS DES GROUPES DE TRAVAIL

Paris, le 6 janvier 2004

André MANFRÉDI

Conseil Général Vétérinaire

Jean-Louis PORRY

Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts

Jean-Marie TRAVERS

Inspection Générale de l'Agriculture

Sommaire

1	Questions sanitaires, environnement et image de la filière.....	3
1.1	<i>Procédures environnementales.....</i>	3
1.1.1	Guide des procédures	3
1.1.2	Un document impliquant l'éleveur.....	3
1.1.3	Qualification des élevages	4
1.1.4	Un toilettage réglementaire nécessaire.....	4
1.1.5	Simplification des structures compétentes.....	5
1.2	<i>Communication</i>	5
1.2.1	Comblent un déficit de communication sur le métier.....	5
1.2.2	S'appuyer sur l'autodiscipline des producteurs.....	5
1.2.3	Valoriser les acquis de la recherche.....	6
2	Prospective amont et aval de la filière.....	7
2.1	<i>Réduire les coûts de production et les distorsions de concurrence</i>	7
2.1.1	Distorsions de concurrence entre membres de l'OMC	7
2.1.2	Distorsions de concurrence intra-européennes	7
2.1.3	Compensation de ces contraintes par les politiques communes	8
2.1.4	Accompagner les éleveurs souhaitant quitter le métier.....	8
2.1.5	Promouvoir l'amélioration de la compétitivité des élevages	8
2.2	<i>Mieux réguler le marché et les revenus des éleveurs</i>	8
2.2.1	Améliorer les prévisions de production	8
2.2.2	Renforcer les outils de gestion de crise dans le cadre de l'OCM.....	9
2.2.3	Mieux réguler le revenu des éleveurs	9
3	Adaptation de l'offre et des structures	10
3.1	<i>Organisation de la filière.....</i>	10
3.1.1	Restructuration de la production organisée.....	10
3.1.2	Restructuration de l'abattage-découpe.....	11
3.1.3	Coordonner les actions à l'exportation. Cibler les marchés.	11
3.2	<i>Adaptation de l'offre à la demande</i>	11
3.2.1	Développer la valeur ajoutée en augmentant l'élaboration des produits.....	11
3.2.2	Adapter la production au besoin du marché.	11
3.2.3	Améliorer les cotations.	12
3.3	<i>Amélioration de la commercialisation</i>	12
3.3.1	Valoriser la viande de porc en magasin	12
3.3.2	Améliorer la lisibilité des signes de qualité.....	12
3.3.3	Etiquetage.....	12
3.3.4	Promouvoir les qualités gustatives de la viande porcine.....	12
3.3.5	Prix de la viande porcine	13

Comme suite à la remise du rapport d'étape du 17 mars 2003, le Ministre a souhaité que ces premières conclusions soient validées et approfondies dans le cadre de trois groupes de travail réunis à l'OFIVAL, rassemblant les familles professionnelles de la filière et co-présidés par un membre de la mission et un responsable professionnel.

Les travaux de ces groupes ont été respectivement consacrés :

- Aux questions environnementales ;
- Aux perspectives de la filière ;
- A l'organisation économique de la filière.

Les réflexions des groupes de travail ont validé les analyses et orientations générales du rapport d'étape. Elles ont permis de souligner des tendances lourdes qui sous-tendent les difficultés auxquelles est confrontée la filière. Elles ont enfin permis d'affiner certaines voies de solution et d'avancer dans la définition de solutions concrètes à moyen et long terme.

Les groupes se sont interrogé sur les scénarios possibles pour l'évolution de la filière porcine française. Trois scénarios se sont dégagés dont deux sont inacceptables :

- Un scénario catastrophe résultant de concessions inconsidérées à l'OMC et qui entraînerait la perte des marchés extérieurs, mais aussi l'envahissement du marché européen par des viandes des pays tiers ;
- Un scénario qui correspond à la poursuite de la crise actuelle et qui se traduirait par un dépérissement de la filière par manque de rentabilité des élevages et du secteur de l'abattage-découpe.

Le seul scénario plausible et favorable est celui d'un redressement qualitatif de la filière passant par la lutte contre les surcoûts, l'adaptation à tous les niveaux de l'offre à la demande, et la restructuration visant à doter la filière d'outils compétitifs face à la concurrence étrangère et à la distribution.

Les travaux des groupes ont de nouveau mis en lumière les problèmes de compétitivité de la filière porcine française, liés à des causes internes, mais surtout externes, en premier lieu les contraintes administratives et sociétales. Dans un contexte de concurrence internationale exacerbée, il est nécessaire de restaurer cette compétitivité, en allégeant les contraintes économiques, techniques et réglementaires qui ont été imposées à la filière et en veillant à ne pas en introduire de nouvelles, pour que l'effort de restructuration qui lui est demandé puisse porter ses fruits.

3. Questions sanitaires, environnement et image de la filière

3.1. *Procédures environnementales*

Les groupes constatent que l'étude d'impact demandée pour les autorisations de création ou d'agrandissement est devenue au fil des ans un document lourd, stéréotypé, dont l'élaboration nécessite le recours **onéreux** à un consultant spécialisé. Un tel document implique peu l'éleveur, ne s'intéresse pas suffisamment aux particularités de chaque exploitation, et offre par sa complexité toutes possibilités de critique ou de rejet au cours des phases d'instruction.

Il importe de mettre en place un nouveau cadre de document plus précis, lisible et structuré. Il devrait améliorer la sécurité de l'exploitant (mieux protégé contre des recours abusifs) et des administrations (grâce aux engagements précis souscrits par le pétitionnaire). La préparation de ce nouveau cadre est également une nécessité pour répondre aux dispositions d'éco-conditionnalité qui vont se multiplier dans le contexte de réforme de la PAC.

Il est également nécessaire d'enrichir par des dispositions spécifiques aux exploitations agricoles les textes généraux servant de base à l'ICPE (utilisation de la procédure allégée pour les arrêtés complémentaires à un arrêté d'autorisation antérieur, réduction des délais de recours...).

3.1.1. **Guide des procédures**

Il apparaît nécessaire de codifier les circulaires, notes, instructions directes... qui se sont accumulées depuis plus de 10 ans en un document unique rassemblant les dispositions relatives à l'étude d'impact, ainsi qu'aux aspects sanitaires et de santé publique. Ces derniers points font l'objet d'un groupe de travail actuellement réuni par le ministère de l'environnement, avec le concours des autres administrations et des professionnels. Les conclusions de ce groupe sont attendues pour juin 2004. Compte tenu de l'acuité du problème, soulignée par de récentes décisions de justice, il serait utile de disposer au plus tôt d'un bilan d'étape.

3.1.2. **Un document impliquant l'éleveur**

L'éleveur doit se réapproprier le projet et s'y impliquer par la rédaction d'un document central complété des différentes annexes techniques imposées par les textes en vigueur. Afin d'assurer la bonne formalisation du dossier, cette pièce maîtresse devrait être un questionnaire/diagnostic complet (prenant autant que faire se peut la forme d'un Q.C.M.) mettant en évidence les risques identifiés par le pétitionnaire ainsi que leur analyse, lui permettant d'exposer les palliatifs envisagés et de s'engager formellement sur leurs échéances de réalisation.

Ce questionnaire et ses réponses permettraient non seulement de mettre en adéquation les aménagements étalés dans le temps et les effectifs projetés, mais encore d'assurer la prise en compte de la capacité financière du postulant à satisfaire à ses engagements. Cette dernière prescription réglementaire n'est souvent que superficiellement satisfaite, en raison de la fragmentation des investissements par le financeur, et de la frilosité de certains banquiers devant le coût de la mise aux normes.

Ce questionnaire devra être exhaustif et unique sur le territoire national. Il pourrait à s'inspirer de démarches validées déjà préconisées par la coopération et les organisations professionnelles, enrichies par l'insertion d'un **module environnemental**.

Les contraintes rédactionnelles ainsi imposées aux éleveurs seront compensées par des bénéfices à court et moyen terme, et notamment :

- **Permettre une prise de connaissance plus aisée et donc accélérée du dossier par les différents lecteurs en cours d'examen**, réduisant très sensiblement les délais de procédures qui restent le grief essentiel des pétitionnaires à l'encontre des différents services de l'Etat. Ces services pourraient consacrer plus de temps aux phases pédagogiques d'instruction et à des inspections dépassant les opérations de comptage ;
- **Mettre un terme à la pratique de bon nombre de départements où, malgré de récentes instructions aux préfets, les dossiers soumis à déclaration sont confrontés pratiquement aux mêmes procédures que celles réservées aux dossiers soumis à autorisation ;**
- **Ecarter dès l'amont les dossiers sans substance, résultant d'un canevas global pré-établi pour tout type de projet ;**
- Aménager les mesures envisagées de restructuration externe, notamment les modalités de rapatriement des effectifs engraisés contractuellement.

3.1.3. Qualification des élevages

Ce dispositif de déclaration/engagement de l'éleveur quant à ses effectifs, ses équipements et ses pratiques devrait à terme être consacré par sa reconnaissance officielle sous forme d'un système de QUALIFICATION, et ainsi pouvoir au moins partiellement se substituer à l'étude d'impact dans son expression technique.

Outre cet aspect réglementaire, un tel dispositif de qualification pourrait trouver d'autres applications, par exemple pour les futures mesures agro-environnementales, les dispositions sur le bien-être animal, voire le contrôle des signes de qualité. Une telle extension irait dans le sens de la cohérence et de la simplification des contraintes imposées aux éleveurs

3.1.4. Un toilettage réglementaire nécessaire

Il apparaît essentiel qu'en ce qui concerne les instructions ministérielles, les dispositions strictement techniques soient séparées de celles emportant des conséquences économiques, même si certaines doivent naturellement être communes aux deux procédures ICPE et PMPOA.

La prise en compte et le degré d'application variables selon les départements de certains textes plaident pour une remise en harmonie. Pour conserver l'homogénéité du dispositif, il est souhaitable que les textes soient au moins du niveau de l'arrêté ministériel.

Les instructions de la loi du 19 juillet 1976 relative aux ICPE et du décret du 21 septembre 1977 pris pour l'application de ladite loi font l'objet d'interprétations multiples à tous niveaux (services techniques, préfectures, tribunaux administratifs) dès la constitution des dossiers et en cours de procédure. Il semble nécessaire d'**obtenir du Conseil d'Etat les éclaircissements appropriés, après peut-être une approche plus technique à confier à une mission pluridisciplinaire COPERCI – IGE – IGASS** qui aurait à préciser quelques termes ou périphrases comme : capacité technico-financière, impact sanitaire...

Cette mission pourrait aussi être chargée d'une réflexion sur la "**stabilisation**" des **contrats de mise à disposition de terres d'épandage** dont la rupture pas toujours discernée ou révélée reste une source de sur-épandages donc de pollutions et de conflits. Cette réflexion pourrait s'étendre à la mise en place d'un **cahier de fertilisation** unique pour l'ensemble du territoire et pour toutes les applications réglementaires (ICPE, PMPOA, directive nitrates...). Cette uniformisation éviterait la prolifération actuelle de « modèles », souvent abandonnés ou

rejetés par les utilisateurs, ce qui contribue à la complexité des procédures et à l'insécurité juridique. Cela est notamment le cas quand l'autorité administrative omet de définir initialement et précisément le document (ex. : registre d'élevage prescrit par arrêté du MAAPAR en juin 2000). Dans un souci d'homogénéisation et de simplification des procédures, un tel registre pourrait également s'étendre à la gestion de tous les intrants.

Il faut également souligner l'intérêt d'accélérer la mise en place d'un Système d'Information Géographique cohérent, qui permettrait d'utiliser effectivement les déclarations graphiques des exploitants pour le suivi des plans d'épandage et des questions foncières connexes.

3.1.5. Simplification des structures compétentes.

Au niveau départemental, plusieurs commissions traitent de problèmes semblables ou examinent des dossiers proches (Comité Départemental d'Hygiène, CDOA, Comité Départemental d'Identification, Comité Départemental pour la Protection Animale, Comité de lutte contre la maladie d'Aujeszki), avec des risques évidents de décisions ou de prescriptions confuses voire contradictoires. Une mise en cohérence et si possible la fusion de certaines de ces structures est nécessaire. **A tout le moins, il est souhaitable que ces instances puissent organiser des réunions conjointes pour examiner le dossier d'un même élevage.**

3.2. Communication

Au cours des 30 dernières années la filière porcine française a accompli des efforts remarquables en santé animale, zootechnie, hygiène et salubrité des produits... qui la placent au premier rang européen et même mondial. Ces dernières années, la filière s'est engagée résolument dans la mise en place d'équipements performants pour réparer les atteintes causées à l'environnement. Malgré cela, la filière continue à se heurter à l'incompréhension et à l'hostilité (certains disent même : "l'autisme") d'une partie de la société. Cette incompréhension résulte pour une bonne part d'un manque d'information sur la réalité de la production porcine.

3.2.1. Combler un déficit de communication sur le métier

La restauration de l'image des éleveurs relève de la responsabilité du **Centre de Documentation des Métiers du Porc**. Cette structure doit satisfaire aux demandes du citoyen-consommateur qui ne se satisfait plus d'approximations. Le CDMP doit rechercher les moyens de valoriser les savoir-faire et les innovations qui sont encore trop mal connus du grand public ou encore insuffisamment pris en compte par les associations de défense de l'environnement qui les jugent tardifs et inadaptés ou qui privilégient une baisse préalable drastique de la production.

Le CDMP doit également explorer d'autres créneaux de communication, et accompagner les mesures pertinentes initiées en de nombreux points du territoire national car l'éleveur se révèle in fine le meilleur vecteur de vulgarisation auprès de son environnement. Il appartient au CDMP, en liaison avec INAPORC, de fédérer des actions locales et de mettre à disposition de ces acteurs les outils nécessaires qui permettront de répondre raisonnablement aux attentes sociétales justifiées à l'issue d'un débat contradictoire. Cet effort d'information doit être dirigé vers le grand public, mais aussi vers des cibles plus particulières : élus, associations, commissaires enquêteurs...

3.2.2. S'appuyer sur l'autodiscipline des producteurs

Pour crédibiliser ces actions, les organisations professionnelles doivent s'imposer de fait et sans tarder :

- De matérialiser les principes d'autodiscipline et d'auto surveillance auxquels doit adhérer tout producteur, afin d'appliquer effectivement de bonnes pratiques d'exploitation ;
- D'abandonner un corporatisme conduisant à absoudre systématiquement toute anomalie sanitaire ou environnementale des éleveurs.

Il n'est plus tolérable que les efforts accomplis par toute la profession soient compromis par les actes irresponsables et frôlant la provocation de quelques individus.

3.2.3. Valoriser les acquis de la recherche

Un intérêt particulier doit être porté au **Programme Porcherie Verte de l'INRA**. Lancée en 2001, cette action se donne pour objectif de définir les conditions d'une production porcine compétitive et durable en satisfaisant à un haut niveau d'exigences quant à la gestion de l'environnement. Ce programme trop méconnu mériterait une plus grande médiatisation avec peut être une édition de bilans d'étape pour améliorer une adhésion qui semble superficielle.

Les journées de la recherche porcine prévues à PARIS en février 2004 vont consacrer une journée entière à cette opération, avec des publications de grand intérêt. Cette occasion devra être saisie pour attirer l'attention des organisations professionnelles et du grand public sur les perspectives que la recherche ouvre à l'élevage porcin, en lui permettant de se défaire d'une image négative.

4. Prospective amont et aval de la filière

Dans les prochaines années, le contexte concurrentiel de la filière porcine va être modifié. Un certain nombre d'évènements peuvent être identifiés : l'élargissement de l'Union européenne, la mise en œuvre de la nouvelle réforme de la Politique agricole commune (PAC), le nouvel accord sur l'agriculture à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'émergence de nouveaux bassins de production...

La production porcine française a connu un développement régulier jusqu'au milieu de la dernière décennie. Depuis lors, elle a tendance à se stabiliser malgré une forte augmentation de la productivité numérique des truies. Cette stagnation de la production est partiellement liée à l'application restrictive de la réglementation sur l'environnement qui limite le développement du cheptel en Bretagne et aux oppositions sociétales à l'implantation de nouvelles porcheries sur l'ensemble du territoire.

Se pose la question de la pérennité du modèle français fondé sur l'exploitation familiale de taille moyenne de 2,2 UTA dont 1,8 d'origine familiale. L'élevage porcin moyen en France possède environ 1 000 porcs ou 170 truies et se situe dans des exploitations de 62 ha de SAU. Ces moyennes cachent une grande disparité qui va des grandes unités spécialisées à des structures plus petites ou plus diversifiées. Au cours des dernières années, les processus de concentration et de spécialisation se sont poursuivis. Les structures sociétaires sont importantes et en progression constante.

Ce modèle, qui jusqu'à présent a démontré son efficacité, est de plus en plus concurrencé par un modèle « industriel » qui se développe très rapidement un peu partout dans le monde (Etats-Unis, Brésil,...) mais aussi au sein de l'Union européenne (Espagne) au détriment de la production de subsistance ou familiale en décroissance. Dans ce modèle qui peut prendre des formes diverses selon les pays, la production est fortement concentrée au sein de grandes firmes qui contrôlent par contrat (intégration) ou directement de grandes unités de production.

Le maintien de la production porcine française passe en priorité par une meilleure valorisation des produits par la filière. Même si des gains de compétitivité semblent aujourd'hui encore possibles, les marges de progrès sont plus limitées. Face à un marché européen de plus en plus concurrentiel et instable, les outils de prévision et de gestion du marché doivent être améliorés et des systèmes de régulation du revenu développés.

4.1. *Réduire les coûts de production et les distorsions de concurrence*

4.1.1. **Distorsions de concurrence entre membres de l'OMC**

Les groupes ont particulièrement insisté sur **les conséquences néfastes de nouvelles concessions qui pourraient être consenties lors du nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales**, face à l'émergence de nouveaux producteurs qui ne sont pas soumis aux contraintes que l'Union européenne et la France imposent à la filière porcine : moins de contraintes sociales et environnementales, aucune réglementation sur le bien-être animal, utilisation d'aliments interdits dans l'Union européenne...

4.1.2. **Distorsions de concurrence intra-européennes**

Des réglementations nationales plus exigeantes que la réglementation européenne induisent des distorsions de concurrence intra-communautaire. Ainsi certains produits comme les

graisses d'origine animale ne sont pas autorisées en alimentation animale en France alors qu'ils le sont chez la plupart de nos partenaires européens.

L'instauration d'une taxe pour financer le service public de l'équarrissage constitue une nouvelle charge. L'effort financier consenti par les pouvoirs publics pour l'alléger n'atteindra son but que si : le coût de la collecte et du traitement est maintenu à un niveau raisonnable ; cette charge est équitablement répartie, sans que le déséquilibre des rapports de forces entre les maillons de la filière ne conduise à en reporter l'essentiel sur l'amont.

Ces mesures pénalisant l'élevage national devront être réexaminées au regard des connaissances scientifiques, pour ne conserver que celles dont l'effet sur la santé du consommateur est démontré.

4.1.3. Compensation de ces contraintes par les politiques communes

Il conviendrait de demander systématiquement que les surcoûts induits par la mise en œuvre des réglementations communautaires en matière d'environnement, de bien-être et de mesures sanitaires soient compensés par des aides dans le cadre du deuxième pilier de la PAC.

4.1.4. Accompagner les éleveurs souhaitant quitter le métier

Afin de permettre aux éleveurs les moins performants, actuellement en difficulté, de quitter la production porcine dans des conditions acceptables et de conserver le potentiel de production national, il serait souhaitable que les Pouvoirs Publics financent un plan d'encouragement à la cessation d'activité. Ce plan pourrait être couplé à un transfert de la production ainsi libérée aux élevages qui souhaitent développer leur production dans la limite de la réglementation environnementale, notamment pour faciliter les installations et la transmission des exploitations, et particulièrement hors zones vulnérables. En ZES, et à l'image de ce qui a été préconisé dans le rapport d'étape pour encourager les éleveurs qui réduisent la quantité d'azote produite, un rapatriement partiel des capacités d'engraissement pourrait être autorisé pour les éleveurs qui contribuent au rachat et à la fermeture de tels ateliers.

4.1.5. Promouvoir l'amélioration de la compétitivité des élevages

L'excellente place de la position française dans les domaines génétique, sanitaire et zootechnique mérite d'être confortée. Cela passe par un renforcement de la maîtrise des éléments techniques et de gestion (génétique, alimentation, investissement). L'effort de recherche et de développement sur ces questions devra aussi être orienté vers une meilleure adaptation des techniques et des produits aux demandes du marché (cf. le point 3.2.2 ci-dessous).

4.2. Mieux réguler le marché et les revenus des éleveurs

4.2.1. Améliorer les prévisions de production

Le dispositif communautaire de prospective s'appuie sur une prévision de la production de chaque Etat membre effectuée à partir d'une enquête de cheptel réalisée en moyenne une fois tous les six mois. Pour donner une meilleure appréciation de l'évolution du marché communautaire, ce dispositif mériterait d'être conforté en veillant à la qualité des enquêtes, ainsi qu'au respect par tous les Etats des dates d'enquête et des délais de publication des résultats.

Bien qu'une amélioration de la prévision de la production nationale ne soit pas suffisante pour espérer une estimation correcte de l'évolution du marché, la construction d'un nouvel indicateur de la production française, fondé sur une exploitation et une modélisation des

informations détenues par les organisations de producteurs, permettrait aux différents opérateurs de la filière et aux Pouvoirs Publics d'avoir une information supplémentaire sur l'évolution probable des disponibilités.

Une réflexion doit être développée entre les services statistiques officiels et INAPORC pour s'assurer du bon usage de ces informations, dont l'intérêt commercial est évident et dont la divulgation inconsidérée pourrait être un handicap vis-à-vis de la concurrence.

4.2.2. Renforcer les outils de gestion de crise dans le cadre de l'OCM

Les outils déjà existants (stockage privé et restitutions) doivent être maintenus et utilisés lorsque la situation du marché l'exige, mais également enrichis de nouvelles dispositions.

A cet effet, il convient d'utiliser les dispositions de l'accord de Luxembourg qui ouvrent des possibilités pour mettre en place de nouveaux outils de gestion de crise. Une réflexion est à engager entre la profession et les Pouvoirs Publics pour proposer à la Commission européenne dans le courant de l'année 2004 les mesures les plus adaptées pour la gestion ou la prévention des crises.

4.2.3. Mieux réguler le revenu des éleveurs

Pour atténuer la variabilité des revenus des éleveurs liée à l'instabilité du marché, il conviendrait d'encourager des dispositifs de lissage des recettes par le biais de caisses de régulation assorties de dispositions assurant leur neutralité fiscale.

A plus longue échéance, des études devraient être engagées pour la mise en place d'outils d'assurance-revenu, ainsi que sur la faisabilité et l'intérêt des marchés à terme pour la production porcine.

5. Adaptation de l'offre et des structures

Les travaux des groupes ont fait ressortir que les structures, les méthodes et les produits de la filière correspondaient au contexte d'accroissement continu du marché qui a régné jusqu'au milieu de la dernière décennie. Il convient maintenant de les adapter à un nouveau contexte de débouchés limités en remplaçant un développement quantitatif par un développement qualitatif, en recherchant la valorisation optimale du produit plutôt que l'accroissement des parts de marché et en adaptant à la demande l'offre de tous les maillons de la filière.

Nul ne conteste que le nombre d'organisations de producteurs est excessif en France. La filière doit supporter le poids de structures redondantes et des coûts de collectes induits par des zones d'activités qui se chevauchent. Cela se traduit aussi par une concurrence stérile auprès des producteurs et des clients, au détriment de la mise en place de politiques adaptées au contexte de crise durable.

Les débats sur ce sujet ont été enrichis par les éléments tirés de l'étude GIRA qui illustre les effets de cette fragmentation dans le secteur de l'abattage-découpe. Ce secteur souffre de l'absence de leader, du fait de la présence d'une dizaine d'entreprises de taille équivalente qui ne peuvent concurrencer les grosses structures de l'Europe du Nord. En dépit d'un excellent niveau technique, ces entreprises souffrent d'une rentabilité insuffisante et d'une situation financière dégradée. Les entreprises n'ont notamment plus assez de moyens à consacrer au marketing et à la stratégie commerciale.

Le marché français est exposé à la concurrence européenne notamment pour l'approvisionnement de la Restauration Hors Domicile et de l'industrie de la salaison. De plus, **le rapport de force y est largement favorable à la grande distribution puissante et très concentrée**, face à des fournisseurs en trop grand nombre.

Une faiblesse de la filière porcine française vient de ce qu'elle semble moins bien valoriser les différentes pièces que ses concurrents étrangers, et que la production y est moins tirée par des débouchés assurés, comme le montrent les dégagements périodiques que les entreprises doivent effectuer sur l'Italie voire vers des pays-tiers, du moins tant qu'il existe des restitutions.

Les difficultés du secteur français de l'abattage-découpe seraient accentuées en cas de baisse de la production nationale. Tandis que les productions porcines espagnole et danoise continuent à augmenter, saturant ainsi l'outil industriel et justifiant les investissements de modernisation, la production française plafonne et pourrait baisser dans les années à venir. Cette baisse de l'offre nationale risque de conduire à une concurrence exacerbée entre les entreprises d'abattage pour l'obtention d'une matière première devenue plus rare, qui aggraverait encore la désorganisation de la filière.

On peut donc craindre que le scénario du "laisser faire" ne permette pas d'atteindre l'objectif pourtant partagé entre la profession et l'administration du maintien de la production nationale. Pour y parvenir, il est nécessaire que des orientations soient prises à la fois par les acteurs de la filière et les pouvoirs publics pour exploiter toutes les marges de manœuvre encore possibles.

5.1. *Organisation de la filière.*

5.1.1. **Restructuration de la production organisée.**

La restructuration de la production organisée et de l'abattage-découpe sont intimement liées. Comme la production organisée est relativement plus atomisée que l'abattage-découpe et

qu'elle contrôle, directement ou indirectement 70% de l'abattage, sa restructuration facilitera les ajustements nécessaires dans l'autre secteur.

Les rapports entre les structures et leurs dirigeants sont essentiels pour réussir de tels rapprochements, comme l'ont montré des restructurations de grande envergure déjà effectuées dans d'autres secteurs de la coopération-mutualité. Une décision de principe pour une restructuration de grande ampleur devra être ensuite gérée en opportunité, en fonction des contraintes locales, du poids relatif des structures à rapprocher et des départs de responsables. Dans le même temps les pouvoirs publics doivent favoriser ce mouvement en instituant une aide aux organisations de producteurs qui se sont engagées dans de telles concentrations.

Dans l'immédiat, une concertation entre organisations de producteurs sous l'égide de la FNCBV et d'INAPORC est nécessaire en vue de redéfinir les zones de collecte à partir des lieux d'abattage de façon à les réduire et à éviter les chevauchements.

5.1.2. Restructuration de l'abattage-découpe

Aucune entreprise française d'abattage-découpe n'a une dimension économique suffisante pour peser sur le marché national face à des clients puissants et de plus en plus exigeants, pour mobiliser les ressources nécessaires à la segmentation du marché et à la communication ou pour mener une politique d'exportation soutenue et valorisée.

Les entreprises de ce secteur n'ont pas aujourd'hui les ressources financières suffisantes pour s'engager seules dans des rapprochements ou des mises en commun de moyens. A l'image de ce qui a été réalisé aux Pays-Bas il y a quelques années, cette restructuration pourrait être encouragée et accompagnée par des moyens financiers publics (Etat, collectivités locales...), notamment sous forme de cautionnements et de contre-garanties, et/ou la solidarité professionnelle. Les pouvoirs publics et les organisations professionnelles devront se rapprocher pour en étudier les modalités.

5.1.3. Coordonner les actions à l'exportation. Cibler les marchés.

Compte tenu du renforcement de la concurrence sur les marchés extérieurs, il apparaît nécessaire de renforcer les actions du club des exportateurs mis en place par l'OFIVAL, afin de coordonner l'action de nos opérateurs, d'éviter des concurrences fratricides, et de rationaliser les investissements commerciaux et industriels.

5.2. *Adaptation de l'offre à la demande*

5.2.1. Développer la valeur ajoutée en augmentant l'élaboration des produits.

L'augmentation de la valeur ajoutée passe par le développement de la découpe et du désossage. Il serait souhaitable que la découpe primaire, qui représente un préalable à la valeur ajoutée, soit généralisée à l'ensemble de la production des grands abattoirs et que le désossage soit considérablement développé pour répondre à la demande de la grande distribution, de la RHD et du hard discount, ainsi que pour satisfaire aux besoins de l'industrie de la salaison.

5.2.2. Adapter la production au besoin du marché.

Pour mieux valoriser les pièces, il convient notamment de veiller à une meilleure adaptation de l'offre à la demande, à tous les niveaux de la filière. Cela commence au stade des élevages qui doivent sortir de la logique de production d'un "minerai". On pourrait envisager de

moduler les modèles de production (cf. ce qui se pratique pour certains modèles de porcs lourds) en fonction des marchés visés, ce qui peut impliquer aussi une révision des grilles de classement.

La restructuration de la production organisée et de l'abattage serait favorable à une telle adaptation, en facilitant la spécialisation de certaines filières, ainsi que la constitution de lots homogènes pour les gros marchés.

5.2.3. Améliorer les cotations.

Une cotation crédible et représentative des pièces contribuerait également à cette adaptation de l'offre à la demande en améliorant la transparence et la lisibilité des signaux du marché pour les producteurs et les entreprises. Il convient que les études entreprises sur ce thème par l'OFIVAL et les organisations professionnelles soient rapidement concrétisées.

5.3. Amélioration de la commercialisation

5.3.1. Valoriser la viande de porc en magasin

Pour aboutir à la meilleure valorisation recherchée, il convient de mieux vendre et présenter les produits en segmentant le marché et en investissant davantage dans la communication et la force de vente.

La "dé-banalisation" des rayons consacrés à la viande porcine a commencé avec l'apparition de nouveaux produits élaborés. Cet effort pourrait se poursuivre, à l'image de certains pays voisins, par une segmentation des rayons viande fraîche en fonction du taux de matière grasse.

5.3.2. Améliorer la lisibilité des signes de qualité

Le renouveau de l'intérêt du consommateur pour ce rayon passe aussi par une communication s'appuyant sur des signes de qualité facilement compréhensibles. Les groupes ont relevé que la multiplication des CCP, outre qu'elle perturbe la lisibilité du dispositif, est une source de surcoûts pour les producteurs et surtout les entreprises, soumises à des contrôles redondants au titre des différents cahiers des charges.

La filière porcine française est soumise à certaines contraintes réglementaires coûteuses, plus strictes que celles en vigueur dans la plupart des pays voisins. Si la révision de ces contraintes est difficile, il faut par contre que leurs conséquences sur la sécurité du produit soient valorisées auprès du consommateur. Contrairement aux habitudes françaises, il faudrait disposer d'un signe de qualité unique garantissant au consommateur le respect de cette réglementation et des contrôles correspondants. Il convient aussi de mettre en avant l'intérêt pour le producteur de la traçabilité et de l'identification du cheptel.

5.3.3. Etiquetage

Cela devrait s'accompagner d'un renforcement des règles d'étiquetage, à l'image de ce qui se pratique en viande bovine, pour mieux informer le consommateur sur l'origine du produit ou de la matière première des produits transformés, aussi bien pour la distribution qu'en RHD.

5.3.4. Promouvoir les qualités gustatives de la viande porcine

La qualité sanitaire actuelle de la viande de porc, résultante des progrès techniques ou scientifiques cités plus haut, est confirmée. Mais cette viande est trop souvent considérée comme

un produit basique sans connotation festive. Le **Centre d'Information des Viandes** devrait être chargé de veiller à ce que la viande porcine bénéficie des mêmes supports et accède aux mêmes vecteurs de publicité que les autres viandes. De même, il conviendrait de corriger l'image de "viande grasse" qui s'attache à tort à ce produit.

5.3.5. Prix de la viande porcine

Les groupes ont également évoqué les prix en magasin de la viande fraîche et des produits de charcuterie. Le niveau relativement élevé de ces prix n'est pas favorable à une relance de la consommation, d'autant qu'il s'accompagne de nombreuses actions promotionnelles qui jettent le doute sur le suivi du niveau de qualité du produit. Une concertation sur cette question serait nécessaire dans le cadre de l'interprofession afin de limiter l'excès de telles pratiques.

Par ailleurs, une étude sur la répartition des marges entre les différents maillons de la filière devrait être entreprise rapidement afin de réactualiser le modèle d'analyse utilisé par l'INRA et l'OFIVAL. La base de ce modèle devrait être étendue à l'ensemble de la grande distribution, ainsi qu'au hard discount.



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

Paris, le 6 janvier 2004

COMMUNIQUE DE PRESSE

Crise porcine

Synthèse des mesures mises en œuvre

En 2002 :

- **Été 2002**
Réouverture des marchés coréen et japonais suite à un épisode de peste porcine dans l'est de France.
- **Octobre 2002**
Mission sur l'avenir de la filière porcine française conduite par messieurs Jean-Louis PORRY (ingénieur général, du génie rural, des eaux et des forêts), André MANFREDI (inspecteur général de la santé publique vétérinaire), Jean-Marie TRAVERS et Jacques GUIBE (Inspecteurs généraux de l'agriculture).
- **Décembre 2002**
Mise en place d'une mesure de stockage privé européen. Sur les 113.000 tonnes stockées, la France a contribué pour 13.000 tonnes. Les dépenses communautaires se sont élevées à 45 M€ dont **5,2 M€** pour la France.

En 2003 :

- **Juillet 2002 à juin 2003**
Augmentation des restitutions européennes sur les produits transformés (+ 10%). Les montants se sont élevés à 15 M€ dont **1,3 M€** pour la France.
- **Mai 2003**
Mesure de soutien aux éleveurs : ouverture de lignes de trésorerie spécifiques à hauteur de 60 M€
- **Mai 2003**
Une enveloppe de **5 M€** a été ouverte au titre du fonds d'allégement des charges.
- **Été 2003**
Une enveloppe de **5 M€** a été mobilisée au titre du fonds d'allégement des charges pour les élevages « hors-sol » (élevages porcins et avicoles) ayant subi la canicule.

- **Novembre 2003**
Reconnaissance de l'interprofession nationale porcine INAPORC (arrêté de reconnaissance publié du 19 décembre 2003 publié au Journal officiel du 27 décembre 2003).
- **20 novembre 2003**
Mise en place, avec INAPORC, de deux groupes de travail sur l'étiquetage de la viande et la cotation des pièces de découpe.
- **Juin 2003 et novembre 2003**
Campagne de promotion menée par l'association VPF : budget de 1 M€ dont **0,5 M€** financés par l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture.
- **3 Décembre 2003**
Mobilisation d'une enveloppe de **5 M€** pour aider à la cessation d'activité d'éleveurs souhaitant quitter la production porcine (annonce devant l'Assemblée nationale).
- **15 Décembre 2003**
Obtention d'une mesure européenne de stockage privé d'environ 100.000 tonnes (ouverture du stockage le 22 décembre 2003).
- **Décembre 2003**
Demande par le ministre de l'agriculture d'une mesure européenne d'aide à l'exportation (restitutions).
- **22 décembre 2003**
Mobilisation d'une enveloppe complémentaire de **2 M€** pour aider à la cessation d'activité d'éleveurs souhaitant quitter la production porcine (enveloppe spécifique Bretagne).
- **22 décembre 2003**
Mobilisation d'une enveloppe complémentaire de **2 M€** au titre du fonds d'allégement des charges.

En 2004 :

- **Début 2004**
Réintégration des graisses de cuisson de porcs dans l'alimentation des animaux de rente : dossier en cours de finalisation. Un arrêté interministériel est à la signature.
- **6 janvier 2004**
Remise du rapport sur l'avenir de la filière porcine française par MM PORRY, MANFREDI et TRAVERS.
- **Fin janvier 2004**
Elaboration et publication d'un plan d'action pour la filière porcine.
- **Hiver 2004**
Les enquêtes nécessaires à la réouverture du marché américain sont en cours. Celle-ci pourrait intervenir dans les semaines qui viennent.

Contacts :

Florence Sabourin (*Cabinet du Ministre*) + 33 (0) 1 49 55 59 74

Béatrice Gaffory/Patrick Tallon (*Service de presse du Ministère*) : +33 (0)1 49 55 60 17/49 53