

Supplément au numéro 99 de

DROIT ANIMAL ÉTHIQUE & SCIENCES

Revue trimestrielle de la Fondation LFDA

POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET BIEN-ÊTRE ANIMAL État des lieux et réforme



SOMMAIRE

Les subventions de la PAC aux éleveurs : comment ça marche ?II	Réforme de la PAC et bien-être animal : Le Parlement est plus exigeant que la CommissionV
Les aides directes (premier pilier de la PAC).....II	La vision de la CommissionV
Les aides au développement rural (second pilier de la PAC).....II	Les exigences du ParlementV
Le financement et le versement des aidesIII	ConclusionV
Les difficultés inhérentes à la PAC et des recommandations.....III	Réforme de la PAC, filières animales et bien-être animalVI
ConclusionIV	Opportunités et risques pour le bien-être animal dans le projet de révision de la PACVI
Réforme de la PAC : contexte et calendrierV	Exigences, propositions et espoirs pour des Plans stratégiques nationaux respectueux des animaux..... VII
	Conclusion VIII

Les subventions de la PAC aux éleveurs : comment ça marche ?

La politique agricole commune (PAC) actuelle s'intègre dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020 de l'Union européenne (UE). Le budget de la PAC pour cette période est de 362 milliards d'euros. La part reversée à la France est de 9,1 milliards d'euros par an sur cette période.

La PAC est organisée autour de 2 piliers : le premier pilier regroupe les aides directes et l'organisation commune du marché, et le second pilier dédié aux mesures de développement rural (aides complémentaires). Le premier pilier de la PAC est entièrement financé par l'UE, tandis que le deuxième est cofinancé par les États membres (1).

Les éleveurs ont accès à diverses aides de la PAC pour maintenir leur activité et leur assurer des revenus, regroupées en deux grandes catégories : des aides directes, qui servent de revenus de base aux agriculteurs, et des aides au développement rural.

LES AIDES DIRECTES (PREMIER PILIER DE LA PAC)

Il existe plusieurs aides directes. Elles sont cumulatives. Elles constituent le principal revenu des agriculteurs. Elles sont financées par le fonds européen agricole de garantie (FEAGA). Le budget français annuel pour ces aides est de 7,44 milliards d'euros (2015) (2).

D'abord, il y a les **droits à paiement de base** (DPB). Tous les agriculteurs dits « actifs » peuvent bénéficier des DPB. Un agriculteur actif est un agriculteur qui détient une exploitation agricole d'un are minimum (pour la France) et qui a une activité agricole au sens de la PAC. La France a décidé de supprimer ce critère d'éligibilité de ces paiements depuis 2018, pour l'ouvrir à d'autres activités comme par exemple des activités équestres. En 2015, le montant moyen des DPB s'élevait à 134 euros par hectare. Le but est que les DPB soient progressivement uniformisés entre les régions françaises. Le montant moyen diminue chaque année. Les DPB s'élèvent à 49 % du budget pour les aides du premier pilier.

Ensuite, il y a le **paiement « vert »**, ou « verdissement ». Tous les agriculteurs actifs peuvent bénéficier d'un paiement « vert » sous réserve de respecter trois conditions (sauf dérogations) :

- la diversification des cultures : avoir deux ou trois cultures différentes sur son exploitation en fonction de la taille de cette dernière ;
- le maintien des prairies permanentes en termes de ratio : les surfaces consacrées aux prairies permanentes ne doivent pas diminuer de plus de 5 % par rapport à une référence ;
- le maintien de surface d'intérêt écologique : lorsque les terres arables d'une exploitation couvrent plus de 15 hectares, une surface correspondant à au moins 5 % des terres arables de l'exploitation agricole doit être considérée comme surface d'intérêt écologique. Le choix de considérer ces surfaces comme surfaces d'intérêt écologique revient aux États membres.

Les exploitations qui respectent déjà des pratiques en faveur de l'environnement, en étant par exemple sous certifications Agriculture Biologique, sont considérées comme « vertes en soi » et reçoivent alors les paiements verts sans avoir à respecter les trois mesures du verdissement (3). Le montant moyen du paiement vert au niveau national était de 83 euros par hectare en 2017 (4). En principe,

des contrôles doivent être effectués pour vérifier que les agriculteurs respectent ces conditions. S'ils ne les respectent pas, ils peuvent se voir retirer une partie de l'aide au verdissement. Le verdissement équivaut à 30 % du budget pour les aides du premier pilier (5).

Il existe aussi le **paiement redistributif**, qui est une aide facultative de l'UE. C'est une sorte de « prime » versée par l'État, d'un montant fixe au niveau national (de l'ordre de 50 euros par hectare). Il s'applique dans la limite des 52 premiers hectares de l'exploitation. Tous les agriculteurs disposant de DPB peuvent en faire la demande. Son objectif est de valoriser les productions à forte valeur ajoutée ou génératrices d'emploi, sur des petites exploitations. Le paiement redistributif équivaut à 5 % du budget pour les aides du premier pilier (6).

Ensuite, il y a l'**aide aux jeunes agriculteurs**. Les agriculteurs de moins de 40 ans qui sont en cours d'installation ou installés depuis moins de 5 ans avant la première demande d'aide, et qui ont une formation de niveau IV minimum (sortie des classes de terminale, avec ou sans le bac), peuvent bénéficier de cette aide dont le montant moyen est de 70 euros par hectare. L'aide aux jeunes agriculteurs équivaut à 1 % du budget pour les aides du premier pilier (7).

Enfin, l'État français défend avec ferveur les **aides couplées**, c'est-à-dire les aides données en fonction de la production, dans le but de la maintenir. Il s'agit d'un montant par tête de bétail ou par hectare de culture. Il en existe pour les bovins allaitants, les bovins laitiers, les veaux sous la mère et les veaux bio, les ovins, les caprins, ainsi que les cultures de fourrages. Les aides couplées s'élèvent à 15 % du budget pour les aides du premier pilier (8).

LES AIDES AU DÉVELOPPEMENT RURAL (SECOND PILIER DE LA PAC)

En plus des aides directes, les éleveurs peuvent recevoir d'autres aides qui favorisent le développement rural. Dans le cadre de la PAC, l'objectif de développement rural est de préserver la vitalité des campagnes en soutenant des programmes d'investissement, de modernisation et de soutien aux activités agricoles et non agricoles dans les zones rurales.

Les objectifs de l'UE en termes de développement rural sont inscrits dans l'article 5 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le FEADER (9). Le troisième objectif concerne notamment le bien-être animal : « *Promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire, y compris la transformation et la commercialisation des produits agricoles, le bien-être des animaux ainsi que la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture.* »

Le règlement de développement rural, inscrit dans le Cadre stratégique commun de la stratégie européenne « Europe 2020 », doit être mis en œuvre par les États membres. Ils établissent chacun un accord de partenariat (10) avec la Commission européenne, puis un programme national de développement rural. En France, ce programme est découpé comme suit :

- 27 programmes de développement rural régionaux (PDRR) pour les régions françaises et les DOM/TOM ;

- un programme national de gestion des risques et assistance technique (11) ;
- un programme de réseau rural national (12).

Il revient donc en majorité aux régions et DOM/TOM de mettre en œuvre le programme de développement rural.

Le règlement de développement rural propose 20 catégories de mesures d'aide, et précise leur contenu et leurs objectifs spécifiques. Ces mesures couvrent un large champ du développement rural (13). La **mesure 14** vise à soutenir les actions volontaires des éleveurs en faveur du bien-être animal, allant au-delà des normes et exigences obligatoires. L'aide prend la forme d'une **indemnisation partielle ou totale des coûts supplémentaires et pertes de revenus occasionnés par la pratique concernée**. Ce paiement intervient pour un engagement portant sur 1 à 7 ans. Les types d'actions pouvant faire l'objet d'une telle aide sont, par exemple :

- une amélioration des conditions de logement comme l'espace disponible, les litières et la lumière naturelle ;
- l'accès à l'extérieur ;
- l'utilisation d'anesthésiants et d'anti-inflammatoires lors des castrations ou ablations, autorisées lorsqu'elles sont pratiquées « en raison de sécurité ou si elles sont destinées à améliorer la santé, le bien-être ou l'hygiène des animaux » ;
- une alimentation conforme aux besoins naturels du bétail (14).

Cette mesure n'étant pas obligatoire, aucun PDRR n'a déployé cette mesure sur son territoire à ce jour.

D'autres mesures peuvent avoir un impact indirect sur le bien-être animal. L'**indemnité compensatoire de handicap naturel** (ICHN) (mesure 13) concerne les surfaces fourragères des zones montagneuses et des autres zones défavorisées. Elle est composée d'une part fixe d'un montant de 70 € par hectare éligible, auquel s'ajoute une part variable dont le montant est dégressif selon la zone concernée (montagne, piémont, zone défavorisée simple, sèche ou non). Cette part variable s'applique par tranche de surface éligible. Sur les 25 premiers hectares, la part variable correspond à un montant unitaire, fixé dans chaque PDRR ; entre 25 et 50 hectares, la part variable correspond à ce montant unitaire réduit d'un tiers ; au-delà de 50 hectares, la part variable n'est pas appliquée (15).

Les **mesures agroenvironnementales et climatiques** (MAEC) (mesure 10) permettent d'accompagner les exploitations agricoles qui s'engagent dans le développement ou le maintien de pratiques combinant performance économique et performance environnementale. Elles servent au maintien et à la gestion extensive des prairies et aux pratiques tournées vers l'agroécologie, avec une réduction des pesticides. Les agriculteurs s'engagent **volontairement** sur 5 ans au respect d'un cahier des charges allant au-delà des exigences réglementaires, en échange d'un paiement compensant les surcoûts et manque à gagner liés au changement ou maintien de pratiques. Elles peuvent concerner le pâturage, le pastoralisme, etc. Ces mesures s'élèvent à 1,8 milliard d'euros sur 7 ans (16).

Les **aides à la conversion et au maintien de l'agriculture biologique** (mesure 11) visent à compenser tout ou partie des surcoûts et manques à gagner liés à l'adoption ou au maintien par les agriculteurs des pratiques de l'agriculture biologique par rapport à l'agriculture conven-

tionnelle. L'aide à la conversion est accessible à tous les agriculteurs souhaitant s'engager dans ce mode de production. L'aide au maintien accompagne les exploitations qui se sont converties à l'agriculture biologique afin d'éviter qu'elles ne retournent vers l'agriculture conventionnelle. L'engagement des agriculteurs est pluriannuel, sur une durée de 5 ans et l'aide au maintien peut être reconduit annuellement. Le montant des aides varie (entre 35 et 900 euros par hectare par an) en fonction des productions agricoles concernées par l'aide (grandes cultures, maraîchage, prairies, etc.) et selon qu'il s'agisse d'une aide au maintien ou à la conversion (17).

Le **plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles** (PCEA) (abritant la mesure IV, article 17 du règlement européen) vise à la modernisation de l'appareil de production, l'innovation, la combinaison des performances économique, environnementale, sanitaire et sociale, ainsi que l'installation de nouveaux agriculteurs. La première priorité du PCEA est l'élevage, car les coûts d'investissement sont élevés pour la modernisation des bâtiments, l'amélioration des conditions de travail et l'autonomie alimentaire du cheptel. Les aides prennent différentes formes, notamment la modernisation des bâtiments, équipements ou matériels, l'accès à la ressource en eau, le soutien à l'évolution des modes de production, etc. Le montant total consacré à ce plan est de 3,2 milliards d'euros sur 7 ans (18).

LE FINANCEMENT ET LE VERSEMENT DES AIDES

Le financement des aides du premier pilier revient entièrement à l'UE.

Les aides au développement rural sont principalement financées par le développement FEADER, cf. page 3. Son enveloppe totale pour la période 2014-2020 est de 85 milliards d'euros, dont 11,4 milliards pour la France, qui est le plus gros bénéficiaire. À cela s'ajoute le cofinancement des États membres, qui s'élève à environ 4 à 5 milliards d'euros sur la même période pour l'État français (19). Plusieurs des mesures pour le développement rural fonctionnent par appels à projet par les régions. Les porteurs de projets, qui peuvent être les collectivités, les agences de l'eau, etc., participent au financement des projets.

En ce qui concerne le versement des aides, les États membres reçoivent le paiement des sommes allouées par la Commission européenne et sont ensuite en charge de les distribuer aux éleveurs. En France, il existe deux organismes payeurs : l'Agence de services et de paiement, qui s'occupe du paiement des aides couplées et découplées du premier pilier, ainsi que des aides du développement rural, et FranceAgrimer, qui s'occupe des paiements visant au soutien des marchés.

LES DIFFICULTÉS INHÉRENTES À LA PAC ET DES RECOMMANDATIONS

Tout d'abord, la PAC est ambiguë car malgré les bonnes intentions de la Commission européenne, celles-ci sont toujours manipulables et diluées. Par exemple, la Commission a inscrit une mesure sur le bien-être animal mais elle n'est pas obligatoire, ce qui permet à la France de ne l'inscrire dans aucun de ces PDRR. Très souvent, des dérogations permettent de contourner la bonne mesure de départ. De plus, il revient aux États membres de mettre en œuvre les mesures d'aides prévues par la PAC, et ils

trouvent toujours un moyen d'interpréter de manière négative une mesure qui pourrait être positive pour les animaux.

Ensuite, la PAC est construite sur l'idée de mesures compensatoires à un manque à gagner : si des efforts supérieurs aux normes sont entrepris, ils constituent nécessairement un manque à gagner pour l'agriculteur qui devra alors être indemnisé pour faire mieux que la norme. Il n'y a pas de filières de valorisation des produits, qui pourraient pousser le consommateur à préférer des produits obtenus grâce à des conditions d'élevage, de transport et d'abattage meilleures pour le bien-être des animaux, et donc favoriser le développement de telles filières.

Voici quelques **recommandations** pour améliorer la PAC :

- créer des filières de valorisation des produits issus de l'élevage et obtenus grâce à des conditions d'élevage, de transport et d'abattage meilleures pour le bien-être des animaux ;
- mettre à disposition des professionnels des éthologues qui auraient un rôle de conseillers en bien-être animal dans les chambres d'agriculture ;
- inclure des mesures en faveur d'un meilleur bien-être animal dans les cahiers des charges des produits sous signes officiels de la qualité et de l'origine (AOP-AOC, indication géographique protégée, etc.) et des produits de marques ;
- faire connaître les filières valorisant le bien-être animal (par un étiquetage ou des labels) ;
- arrêter de soutenir la compétitivité. Nous n'avons pas besoin de plus d'élevage, mais de moins d'élevages et un d'élevage meilleur à tous points de vue.

CONCLUSION

La PAC est très complexe et lourde à mettre en œuvre. Mais elle dispose de nombreux outils qui pourraient favoriser directement ou indirectement le bien-être des animaux s'il y avait une véritable volonté politique. La réforme de la PAC à venir devra prendre réellement en compte les défis posés par l'élevage actuel en matière de bien-être animal et d'environnement, sans quoi elle risque encore une fois de décevoir à la fois les agriculteurs et les défenseurs de la nature et des animaux.

Nikita Bachelard, diplômée Master Sciences politiques
Je remercie Anne Vonesch pour son aide dans la réalisation de cet article.

1. CAPeye, Cellule de veille et de prospective sur la politique agricole commune, « La PAC 2014-2020 », *Montpellier SupAgro*, <https://www.supagro.fr/capeye/reforme-de-la-pac/>
2. CAPeye, Cellule de veille et de prospective sur la politique agricole commune, « Les choix de la France pour la mise en œuvre de la PAC », *Montpellier SupAgro*, <https://www.supagro.fr/capeye/pac-application/>
3. CAPeye, Cellule de veille et de prospective sur la politique agricole commune, « La PAC 2014-2020 », *Montpellier SupAgro*, <https://www.supagro.fr/capeye/reforme-de-la-pac/>
4. Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, « Paiements découplés – paiement « vert » », *Alim-agri*, 3 mai, <http://agriculture.gouv.fr/paiements-decouples-paiement-vert>
5. CAPeye, Cellule de veille et de prospective sur la politique agricole commune, « Les choix de la France pour la mise en œuvre de la PAC », *Montpellier SupAgro*, <https://www.supagro.fr/capeye/pac-application/>
6. Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, « Paiements découplés – paiement redistributif », *Alim-agri*, 3 mai 2018, <http://agriculture.gouv.fr/paiements-decouples-paiement-redistributif>
7. CAPeye, Cellule de veille et de prospective sur la politique agricole commune, « Les choix de la France pour la mise en œuvre de la PAC », *Montpellier SupAgro*, <https://www.supagro.fr/capeye/pac-application/>
8. Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, « Les paiements couplés », janvier 2016, http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/les_paiements_couplés.pdf
9. Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, Journal officiel de l'Union européenne L 347/487, 20 décembre 2013, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.347.01.0487.01.FRA
10. « Accord de partenariat », *Europe en France*, <http://www.europe-en-france.gouv.fr/L-Europe-s-engage/Accord-de-partenariat>
11. Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la forêt, *Programme national de gestion des risques et assistance technique*, 11 septembre 2015, http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/programme_2014_fr06rdnp001_1_2_fr-1.pdf
12. Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, *Programme de réseau rural national*, 12 février 2015, http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/documents/pdf/Programme_RRN_approuve_20150212_cle419c1f.pdf
13. « Les 20 fiches mesures du FEADER », *Réseau rural français*, <https://www.reseaurural.fr/les-20-fiches-mesures-du-feader>
14. « Le FEADER en 20 fiches – 14 Bien-être des animaux », *Réseau rural français*, https://www.reseaurural.fr/sites/default/files/documents/fichiers/2017-11/2017_feader_fiche_mesure_14.pdf
15. « Le FEADER en 20 fiches – 13 Paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques », *Réseau rural français*, https://www.reseaurural.fr/sites/default/files/documents/fichiers/2017-11/2017_feader_fiche_mesure_13.pdf
16. « Le FEADER en 20 fiches – 10 Mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) », *Réseau rural français*, https://www.reseaurural.fr/sites/default/files/documents/fichiers/2017-11/2017_feader_fiche_mesure_10.pdf
17. « Le FEADER en 20 fiches – 11 Agriculture biologique », *Réseau rural français*, https://www.reseaurural.fr/sites/default/files/documents/fichiers/2017-11/2017_feader_fiche_mesure_11.pdf
18. « Le FEADER en 20 fiches – 04 Investissement physique », *Réseau rural français*, https://www.reseaurural.fr/sites/default/files/documents/fichiers/2017-11/2017_feader_fiche_mesure_04.pdf
19. « La PAC : tout savoir sur les aides. Volume II : les aides du 2nd pilier », *Chambre d'agriculture*, n° 1037, novembre 2014, https://chambres-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/National/FAL_commun/publications/National/Revue_Chambres-agriculture_1037_2014_Dossier_PAC.pdf

Réforme de la PAC : contexte et calendrier

La PAC évolue en fonction des ressources budgétaires qui lui sont allouées. Pour la période 2014-2020, la Commission européenne avait proposé une réforme qui a été mise en œuvre à partir de 2015. Avec le nouveau budget de l'Union européenne voté en 2017 pour la période 2021-2027, la PAC voit son financement réduit de 5 % (12 % en comptant l'inflation).

La Commission a décidé de réformer à nouveau la PAC afin de laisser plus d'autonomie aux États membres. Cette nouvelle réforme vise donc à moins de contrôles de la part de la Commission. Cette dernière fixera des objectifs et chaque État membre devra établir un Plan stratégique national pour parvenir à ces objectifs, dont il sera responsable. L'enveloppe budgétaire sera donnée aux États membres en début de cycle budgétaire (2021) et ils auront

la charge de les utiliser et de les distribuer à bon escient (1).

La Commission a soumis sa proposition de réforme au Parlement européen le 1^{er} juin. Jusqu'à l'adoption de la réforme par le Parlement et le Conseil européens en 2019 ou 2020, les trois institutions européennes vont se concerter pour arriver à un consensus. Une fois adoptée, la nouvelle PAC devrait entrer en vigueur en 2021 (2).

Nikita Bachelard, diplômée Master Sciences politiques

1. *Le Monde*, « La Commission européenne dévoile ses projets pour simplifier la politique agricole commune »,

https://abonnes.lemonde.fr/economie/article/2017/11/29/la-commission-europeenne-devoile-ses-projets-pour-simplifier-la-politique-agricole-commune_5222136_3234.html

2. Site de la Commission européenne, « Future of the common agricultural policy », https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en

Réforme de la PAC et bien-être animal : Le Parlement est plus exigeant que la Commission

La Commission européenne et le Parlement européen ne sont pas pour l'instant en accord quant à la réforme de la PAC et notamment en ce qui concerne les mesures liées au bien-être animal.

LA VISION DE LA COMMISSION

La Commission européenne expose sa vision de la réforme de la PAC dans un document intitulé *The Future of Food and Farming* (1), rendu public le 27 novembre 2017. Selon elle, le bien-être animal fait partie des attentes sociétales pour une agriculture raisonnée, avec les questions de santé, de nutrition et de gaspillage alimentaire. Elle considère que la PAC doit apporter une aide aux éleveurs pour un meilleur respect des législations et réglementations en matière de bien-être animal, ainsi que pour aller au-delà des normes par des initiatives volontaires.

Ainsi, dans sa proposition législative, la Commission a choisi d'intégrer le bien-être animal dans le premier pilier de la PAC, qui concerne les subventions directes aux agriculteurs. Ces subventions directes sont soumises à conditions, ce qu'on appelle le principe de conditionnalité. Pour la Commission, le bien-être animal est donc une condition pour obtenir les subventions, mais en option avec deux autres conditions : le climat et l'environnement, ainsi que la santé humaine, animal et végétale (2).

LES EXIGENCES DU PARLEMENT

Pour le Parlement européen, ces mesures ne suffiront pas. La veille de la publication de la proposition législative par la Commission, le 30 mai 2018, le Parlement européen a adopté une résolution sur le futur de l'agriculture et de l'alimentation (3). Le Parlement s'est prononcé pour considérer le bien-être animal comme un « bien public ». Ainsi, il souhaite que des paiements directs (pilier I) puissent être distribués pour aider les éleveurs à respecter les normes relatives au bien-être des animaux. Il appelle également la Commission à prévoir des incitations financières pour promouvoir et encourager des démarches volontaires d'amélioration du bien-être animal au-delà des normes.

Mais le Parlement va au-delà. Il demande à la Commission de prendre des initiatives claires et transparentes pour renforcer le bien-être animal. Par exemple, il invite la Commission à mieux faire respecter les réglementations et législations européennes en matière de bien-être et de protection des animaux, notamment celles sur le transport des animaux vivants, que ce soit au sein des pays membres de l'Union européenne (UE) ou dans les pays tiers où les animaux sont exportés, comme le souligne l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne.

De plus, le Parlement souligne que la PAC doit servir de modèle pour répondre aux défis posés par les accords de libre-échange avec d'autres pays, notamment en ce qui concerne le bien-être animal, afin qu'il n'y ait pas de contradictions. Il appelle aussi la Commission à exiger un respect strict des standards lors d'importation de produits en provenance de pays tiers.

CONCLUSION

Si les deux institutions ont pris la mesure de l'importance du bien-être des animaux dans notre société, il est loin d'être une priorité pour la Commission européenne, alors que le Parlement souhaite plus de mesures en faveur du bien-être animal. Lors du vote, le Parlement pourra amender la proposition de la Commission avec des mesures en faveur du bien-être des animaux, mais encore faudra-t-il que ces mesures soient ensuite validées par le Conseil européen.

Nikita Bachelard, diplômée Master Sciences politiques

1. Commission européenne, *The future of Food and Farming* (2017), https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/future-of-cap/future_of_food_and_farming_communication_en.pdf

2. Commission européenne, Proposition législative de la Commission européenne sur la future PAC (2018), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/?uri=COM%3A2018%3A392%3AFIN>

3. Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 30 mai 2018 sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture* (2018), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0224+0+DOC+XML+V0//FR>

Il est très peu probable qu'une nouvelle politique agricole commune (PAC) soit validée avant l'installation du prochain Parlement européen (après mai 2019), mais les préparatifs et l'agitation des lobbies battent leur plein. Cet article voudrait apporter quelques informations et réflexions, notamment en vue des élections européennes. Il faudra tant soit peu entrer dans la technicité et le jargon de l'usine à gaz PAC pour bien saisir à quel point chaque élément a ses ambiguïtés permettant d'en faire des usages d'intérêt très inégal. Depuis mai, la Commission européenne (COM) a dévoilé le document de base pour la nouvelle PAC : c'est la *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune et financés par le FEAGA (Fonds européen de garantie) et le FEADER (Développement rural)*. Après l'échec cuisant du « verdissement » de l'actuelle PAC (1) la COM affiche vouloir garantir plus d'efficacité au niveau environnemental avec plus de subsidiarité. Ainsi chaque État membre (EM) devra construire son *Plan stratégique relevant de la PAC* et établir ses propres objectifs et indicateurs de suivi chiffrés en matière d'environnement (climat, biodiversité, nutriments, émissions...) et de développement rural, afin que les objectifs généraux de l'Union européenne (UE) (qui sont encore loin d'être chiffrés !) soient atteints.

Dans les objectifs généraux (article 6), le bien-être animal apparaît en dernier :

(i) *améliorer la façon dont l'agriculture de l'Union fait face aux nouvelles exigences de la société en matière d'alimentation et de santé, y compris une alimentation sûre, nutritive et durable, les déchets alimentaires et le bien-être des animaux.*

Choisir comme référence les exigences sociétales plutôt que les normes minimales (totalement insuffisantes) est une bonne chose. Il est bon aussi que le bien-être animal soit traité comme un objectif autonome qui ne se dissout pas dans l'environnement. Les liens entre bien-être animal et environnement sont complexes et parfois illusoire. Des progrès d'ordre agronomique (par exemple des techniques relevant de l'agroécologie ou l'enfouissement des lisiers après épandage) ou énergétique (par exemple la méthanisation ou des ventilateurs plus économes en énergie) ne changent strictement rien pour les animaux dans un bâtiment d'élevage. Par ailleurs l'élevage de ruminants ne tient pas ses promesses en matière de biodiversité au vu de l'intensification des prairies. Aussi, l'UE reste empêtrée dans des objectifs contradictoires. Compétitivité des élevages par augmentation des performances et conquête de marchés à l'export s'articulent mal avec environnement et bien-être animal. Des réductions des impacts environnementaux sont prévues, à la marge. Elles ne répondent pas à la gravité des enjeux du climat, de la pollution diffuse et de l'effondrement de la biodiversité : tout est lié ! Une réduction très significative des activités d'élevage au niveau européen et mondial (2) est incontournable. Ce message pourtant rationnel et cohérent dérange ; les yeux de l'UE et des EM restent encore rivés sur les balances commerciales. Or la volatilité des marchés, l'effondrement

des prix et la détresse des éleveurs sont liés à des surproductions bradées.

Dans ce contexte cet article explore en première partie les opportunités et les risques du projet de la COM pour le bien-être animal. La deuxième partie présente des exigences ou propositions pour que l'amélioration du bien-être animal devienne réelle et significative. Les réflexions intègrent l'idée innovante de créer plus de revenus en élevant moins d'animaux au lieu de produire plus pour moins de revenus (ce qui est actuellement à tort considéré comme un résultat de « performance » (3)).

OPPORTUNITÉS ET RISQUES POUR LE BIEN-ÊTRE ANIMAL DANS LE PROJET DE RÉVISION DE LA PAC

L'architecture de la future PAC définit trois niveaux d'exigences pour l'environnement et le climat ; le bien-être animal suit ce schéma. Diverses autres interventions d'ordre économique sont maintenues.

Le premier niveau d'exigences est la conditionnalité (Article 11, 12). Ce sont les règles que l'agriculteur doit respecter pour toucher (sans pénalité) les paiements directs attribués par hectare de terre agricole ; ce sont des aides au revenu. La future conditionnalité comporte les exigences réglementaires en matière de gestion (**ERMG**) **c'est-à-dire le respect des lois**, et les bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (**BCAE**) **qui vont au-delà des normes minimales**. La COM les veut plus ambitieuses que par le passé, mais rien n'est encore précisé.

La bonne nouvelle est que les États membres doivent inclure dans leurs *Plans stratégiques relevant de la PAC* un système de conditionnalité relatif au bien-être animal. La mauvaise nouvelle est dans l'Annexe III qui en définit les règles : il n'y a aucune avancée. Les directives de protection des poules pondeuses et des poulets n'en font toujours pas partie ! Aussi, la COM ne propose pour le moment aucun équivalent de BCAE pour le bien-être animal. Toutefois il est spécifié que les EM peuvent définir des normes supplémentaires dans les domaines énoncés. Il faudra être très vigilant pour obtenir des BCAE sincères.

Le deuxième niveau est celui des programmes volontaires pour le climat et l'environnement (eco-scheme en anglais) (article 28) qui donneront droit à un paiement annuel à l'hectare en complément du revenu ou en compensation d'un manque à gagner suite aux engagements consentis.

La bonne nouvelle est que le bien-être animal y figure. Les engagements doivent aller au-delà des exigences minimales légales. Ceci semble être une obligation très intéressante pour les Plans stratégiques des EM qui pourrait aller de pair avec des labels « bien-être animal ».

Le troisième niveau est celui des interventions pour le développement rural (articles 64 à 72). Le développement rural comporte entre autres des paiements annuels (sur la base de contrats portant sur 5 à 7 ans) indemnifiant des engagements en faveur surtout de l'environnement mais aussi du bien-être animal (pas en France !) (4) et des aides aux investissements. Ce dernier créneau est particulièrement sollicité pour les bâtiments d'élevage.



La bonne nouvelle est que l'article 65 5. (b) cite explicitement le bien-être des animaux.

La mauvaise nouvelle est que ni les aides climatiques et environnementales ni les investissements ni le soutien aux jeunes agriculteurs ni la gestion des risques ni la coopération ni l'échange de connaissances n'obligent à prendre en compte le bien-être animal. Les ONG devront être extrêmement vigilantes quant aux critères d'éligibilité et de sélection que les EM mettront en place.

Parmi les **autres interventions**, les **aides couplées sont** (contrairement aux aides à l'hectare) **liées à une production**, tel que le nombre de vaches allaitantes, d'ovins, de chèvres, de vaches laitières... Elles n'intègrent aucune obligation environnementale ou de bien-être animal, idem pour les **interventions sectorielles** (article 39), au titre desquelles les EM sont autorisés à aider des filières. **Un danger majeur est la mise en avant des appellations d'origine et des indications géographiques protégées ou des labels de qualité nationaux** (articles 6 et 59 f), ces démarches pouvant être pitoyables en matière de conditions d'élevage (par exemple le jambon de Bayonne, la saucisse de Morteau). La COM devrait sérieusement se pencher sur les cahiers des charges et réviser ses politiques en matière de qualité et de promotion des produits agricoles.

La COM accorde beaucoup d'importance au cadre de performance (article 115) définissant l'évaluation des Plans stratégiques des EM par rapport à des valeurs cibles et des valeurs intermédiaires. Le seul indicateur que la COM propose (5) pour le bien-être animal est *la part des unités de gros bétail couvertes par des mesures visant à améliorer le bien-être animal et recevant une aide*, sans contenu qualitatif concernant l'impact.

EXIGENCES, PROPOSITIONS ET ESPOIRS POUR DES PLANS STRATÉGIQUES NATIONAUX RESPECTUEUX DES ANIMAUX

D'abord, il y a **des exigences d'ordre général** à défendre au niveau européen et national :

- L'aspect obligatoire et ambitieux de l'amélioration du bien-être animal dans le cadre des Plans stratégiques nationaux doit être renforcé, avec des objectifs et indicateurs précis et significatifs par espèce telle que la part du cheptel bénéficiant de l'abandon des cages (y compris

pour les truies et les veaux), de l'augmentation de surface par animal, de litière, d'accès au plein air, d'enrichissement du milieu permettant aux animaux d'exprimer leurs comportements naturels, d'une vitesse de croissance saine pour les volailles, d'abandon des mutilations, d'un âge de sevrage reculé, de l'abandon de l'anémie des veaux pour leur donner accès à l'herbe et au foin, etc.

- Ces indicateurs doivent évaluer les progrès réalisés sur l'ensemble du cheptel et donc la cohérence et la transversalité des aides PAC, pas seulement les dépenses et le nombre de bénéficiaires pour une seule mesure.

- La valorisation du bien-être animal par des prix rémunérateurs pour l'éleveur doit être un objectif suivi par un indicateur.

- La réduction du nombre d'animaux doit être un objectif suivi par un indicateur pour répondre aux objectifs environnementaux et climatiques et assurer une triple performance environnement-climat-bien-être animal (6).

- Le développement de l'agriculture biologique doit être suivi par un indicateur.

- L'amélioration du bien-être animal doit devenir un critère d'éligibilité et de sélection pour tout projet touchant l'élevage (qu'il s'agisse d'aides couplées, aides sectorielles, installation, méthanisation, etc.).

- Les organisations non-gouvernementales (ONG) spécialisées doivent participer à la définition des critères d'éligibilité et de sélection, aussi au niveau régional.

- Un budget minimal doit être dédié obligatoirement au bien-être animal pour les programmes volontaires et pour le développement rural.

Ce sont de grands espoirs ! Il y a lieu de s'interroger sur **l'acceptabilité des stratégies pour le bien-être animal par les acteurs professionnels**. Ils ont élaboré, à la demande du gouvernement à la suite des États généraux de l'Alimentation, leurs **Plans de filière** (7) où ils affichent vouloir créer un socle pour les modes d'élevage intensifs dits conventionnels, travailler sur le bien-être animal et par ailleurs développer les produits biologiques et labellisés. Mais les critères précis manquent. Aussi, l'exportation reste leur objectif. Il faut donc que les **Plans stratégiques** nationaux apportent ambition et viabilité économique à des **Plans de filière** revisités, alors que les filières agricoles ont toujours préféré obtenir des aides sans contraintes. Il faudra convaincre de l'intérêt du bien-être des animaux en

termes d'acceptabilité sociale de l'élevage et de valorisation des produits. Il sera plus utile de travailler sur des prix justes et d'obliger la grande distribution et la restauration à informer les consommateurs, que d'aider des fermes-usines à casser les prix. Les éleveurs seront plus heureux.

Au titre de la conditionnalité, toutes les directives européennes concernant les animaux d'élevage sans exception doivent être appliquées au titre des ERMG. Il faudrait même inclure les Recommandations du Conseil de l'Europe (qui sont contraignantes). Au-delà des ERMG, les BCAE liées au bien-être des animaux pourraient converger avec les bonnes pratiques annoncées dans les *Plans de filière*. Une évaluation régulière des résultats avec une démarche de progrès est déjà à l'ordre du jour. Toutefois une réduction des densités sera un enjeu fort. Pour les porcs, l'apport de matériaux manipulables et l'abandon de la section des queues correspondent aux ERMG ; les BCAE pourront définir les bonnes solutions de mise aux normes (en opposition aux mauvaises) (8). Enfin, des cages ne peuvent pas être des BCAE. Des délais de transition sont envisageables.

Au-delà, les programmes volontaires pourraient rémunérer des systèmes plus favorables au bien-être : le pâturage des ruminants, les volailles en plein air... Les critères sont à définir espèce par espèce. Il y a lieu de **s'inspirer des labels « bien-être animal »** existant dans les pays voisins. Certains ont plusieurs niveaux. Le premier niveau du label néerlandais *Beter leven* ou de l'allemand *Tierschutzgeprüft* aurait sa place dans les BCAE. Le niveau supérieur semble bien adapté à un *programme volontaire*. Les améliorations doivent porter sur les surfaces disponibles et la liberté de mouvement, le confort (litière), l'ambiance, l'enrichissement comportemental, l'accès au plein air (pâturage, parcours), l'abandon des mutilations... Cela s'approche du niveau de l'agriculture biologique. **Une variante consiste à s'inspirer du modèle suisse** (éprouvé par l'expérience) et à construire **deux sous-programmes cumulables** : l'un définissant des systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux, l'autre les sorties régulières en plein air.

Le modèle suisse montre qu'il n'est pas nécessaire que l'État porte le label « bien-être animal ». Si l'UE et l'État assurent des aides crédibles, fiables et transparentes pour un bien-être supérieur qui soit contrôlé et qu'ils aident à la construction de filières, des acteurs privés pourront intégrer ces critères dans le cahier des charges de leurs marques et même l'améliorer pour se différencier sur le marché. Une diversité stimulante est préférable à un État peu ambitieux qui fige le progrès.

Les interventions du *développement rural* seraient dès lors destinées à des avancées qui nécessitent un encouragement financier plus conséquent et bien ciblé pour surmonter des freins au changement et pour indemniser des coûts plus élevés. Par exemples : introduire pour les truies des cases de maternité sans cages de fixation et avec surface supérieure ; abandonner les mutilations des volailles ; pour les porcs, passer du caillebotis intégral à du caillebotis partiel avec de la litière dans la zone de couchage ; remplacer l'engraissement intensif des bovins par un engraissement à l'herbe ; former aux pratiques de l'anesthésie et analgésie dans les interventions douloureuses (écornage, castration, etc.). D'autres projets expérimentaux avant-gardistes nécessiteraient d'être financés : laisser des veaux laitiers avec leurs mères ; pratiquer l'abattage à la ferme...

Le couplage du financement du changement de système de production avec une réduction du nombre d'animaux est d'importance planétaire mais aussi régionale, par exemple dans le contexte des marées vertes en Bretagne.

Quant aux investissements, les **aides aux bâtiments d'élevage** doivent être réservées aux bâtiments qui correspondent au niveau des *programmes volontaires* ou de l'agriculture biologique.

Il est toujours primordial de mettre en œuvre un double accompagnement des éleveurs avec, premièrement, un **conseil agricole** pertinent (en commençant avec la formation des formateurs sur les programmes volontaires et les pratiques à encourager), et deuxièmement, les interventions du développement rural qui permettent de **soutenir et de rendre viables des filières valorisant le bien-être animal**. Cela doit être fait en veillant à ne pas créer d'injustices envers ceux qui ont déjà spontanément adopté les pratiques les plus vertueuses.

CONCLUSION

Pour conclure citons ce que Paul Auffray, président de la Fédération nationale porcine, a dit au sujet de la nécessité vitale d'étoffer le cahier des charges du Porc Français : « *Si nous ne le faisons pas, ce sont les ONG qui le feront* » (9). Nous, du côté des ONG, affirmons que les cahiers des charges doivent répondre aux exigences sociétales et que la PAC n'est rien d'autre que l'argent du contribuable en droit d'exiger des contreparties. Nous ne voulons pas être gouvernés par les lobbies. Quant à l'élevage nous exigeons MOINS et MIEUX, pour les animaux, pour la planète, pour nous. Quant à l'avenir de l'Europe la question se pose de savoir ce qui prime : est-ce la libre concurrence sur un marché unique, ou les impératifs environnementaux et sociaux ? Face à cette question, les paysans ont tout à perdre, s'ils ne sont pas solidaires du bien-être de leurs animaux.

Anne Vonesch,

vice-présidente d'Alsace Nature, pilote agriculture pour France Nature Environnement Grand Est, référente élevage au directoire agriculture de France Nature Environnement, représentante du Bureau européen de l'Environnement dans les Groupes de dialogue civil Productions animales, animatrice du Collectif Plein Air (<http://collectifpleinair.eu/>).

1. Cour des Comptes européenne, Rapport spécial n° 21/2017 : Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement.

2. Anne Vonesch, Scénarios d'avenir : pourquoi produire MOINS d'animaux d'élevage ?, <http://collectifpleinair.eu/>

3. Rapport annuel de mise en œuvre France - Rural Development Programme (Regional) - Alsace 2016 page 59 : Judgment criteria : Agricultural output per annual working unit of supported agricultural holdings has increased.

4. Dans la PAC actuelle des aides annuelles pour un bien-être animal supérieur aux normes minimales sont en cours pour 1,5 milliard d'euros (2014-2020) au titre de la mesure 14, mais la France ne fait aucun usage de cette mesure.

5. Article 7 et annexe I.

6. Ces indicateurs environnementaux se trouvent en Annexe I sous R 13, 19, 20, 21.

7. <http://agriculture.gouv.fr/egalim-les-plans-de-filieres>

8. <http://pigstraining.welfarequalitynetwork.net/Pages/0>

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION sur les meilleures pratiques en matière de prévention de l'ablation de la queue sur une base de routine et de fourniture de matériaux d'enrichissement aux porcs accompagnant le document : RECOMMANDATION DE LA COMMISSION sur l'application de la directive 2008/120/CE du Conseil établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs en ce qui concerne des mesures visant à diminuer la nécessité de l'ablation de la queue

9. RéussirPorc n° 261 septembre, page 8.