



25 mai 2022

Contribution de CIWF et Welfarm sur les réponses transmises par la DGPE aux observations de la Commission Européenne sur le Plan Stratégique National

A. Remarques générales : le choix de la justification

La lettre d'observation de la Commission Européenne transmise le 1^{er} avril 2022 soulève plusieurs lacunes importantes du projet français de PSN en matière de bien-être animal et de transition de l'élevage. Elle rejoint les inquiétudes que nous n'avons cessé de soulever dans les réunions auxquelles la DGPE nous a convié.

Aucune des réponses apportées, que cela soit sur le lot A ou le lot B, ne répond à l'injonction de la Commission européenne à une meilleure prise en compte du bien-être animal, injonction pourtant très claire, dans son observation n°13 : « *la Commission note que la France n'envisage pourtant aucune mesure significative pour améliorer le bien-être animal notamment pour encourager l'élevage des porcs sans caudectomie et des systèmes d'élevage sans confinement pour les poules pondeuses, les veaux et les truies. De manière générale, la France devrait justifier, ou si nécessaire renforcer, la faible valeur des mesures visant à améliorer le bien-être animal.* »

La France fait le choix, dans sa réponse à l'observation n°13, de la justification et refuse fermement de rouvrir les options permises par cette nouvelle PAC. Pourtant les arguments avancés ne justifient en rien « la faible valeur des mesures visant à améliorer le bien-être animal » sur les deux points soulevés par la Commission : la coupe des queues des porcs et les logements en cages, et ce, à plusieurs égards :

- Les mesures règlementaires prises par la France concernant l'élimination des poussins mâles et la castration des porcelets restent contestables quant à leur capacité effective à améliorer le bien-être des animaux et n'apportent pas de réponses à l'enjeu de la transition des élevages les plus intensifs – qui rassemblent 80% des animaux français,
- Le décret encadrant l'interdiction de la mise en production de tout bâtiment nouveau ou réaménagé d'élevage de poules pondeuses en cages issue de la loi EGAlim n'a aucun effet sur les bâtiments actuellement en production. Tout au contraire, ce texte autorise la rénovation de ces bâtiments, qui peuvent donc réinvestir dans de nouvelles cages. Cette mesure ne remplit donc toujours pas l'enjeu de la transition des élevages les plus intensifs et en l'occurrence ne permet pas d'anticiper l'évolution réglementaire européenne à venir concernant les systèmes d'élevage en cages. La filière aurait au contraire besoin d'un encouragement de l'Etat dans la voie de la sortie des cages, afin d'éviter les investissements dans des systèmes qui ne seront plus légaux avant même que les annuités des éleveurs ne soient remboursées,

- La réponse de la France ne comporte aucune justification sur l'absence de mesure pour encourager l'arrêt de la caudectomie, ni sur l'élevage sans confinement des truies et des veaux, alors que ces sujets ont été expressément cités par la Commission. La mise en place d'aides à l'investissement pour accompagner ces changements n'est nullement garantie et ne peut suffire à elle seule à engager la transition des systèmes. Il est nécessaire de l'accompagner de mesures de valorisation des efforts consentis par les éleveurs, comme par exemple, la réduction des densités d'élevage,
- La révision des aides couplées bovines mise en avant en réponse à l'observation n°13 ne présente malheureusement pas de garantie en termes de bien-être animal dans la mesure où les troupeaux les plus intensifs seront éligibles à ces aides, sans contrepartie de désintensification de ces systèmes. De plus, le taux de chargement choisi reste intensif au regard de l'agriculture à Haute Valeur Environnementale et menace par-là même le maintien de la biodiversité dans les systèmes les plus fragiles. Par ailleurs, alors qu'elle est bénéfique pour les troupeaux à de multiples égards, la pratique du pâturage n'est pas valorisée dans ces aides directes puisqu'aucune condition de pâturage n'est exigée. Ainsi, une exploitation en zéro-pâturage qui pratique l'affouragement à l'étable pourrait donc être éligible. Nous rappelons ici que l'accès au pâturage des vaches laitières est un enjeu majeur pour la filière laitière. En effet, le Comité national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL) considère qu'il est souhaitable d'enrayer le développement de la pratique du zéro-pâturage, ainsi que le mentionne le document signé¹ avec les représentants des ONG de protection animale en février 2020 au Salon international de l'agriculture, en présence du ministre de l'Agriculture.

CONSENSUS IDENTIFIÉ :

L'accès au pâturage est important pour le bien-être des vaches laitières. C'est une pratique dominante dans les exploitations laitières françaises, puisqu'il concerne 80% des vaches en lactation et la filière souhaite que cette pratique perdure. Elle préconise donc de donner aux vaches laitières un accès au pâturage et souhaite enrayer le développement des exploitations sans accès au pâturage.

Concernant l'ajout des Régions à la réponse à l'observation n°13, celui-ci se cantonne à restreindre les investissements au respect strict des réglementations en matière de **protection minimale** des animaux d'élevage, qui rappelons-le ne sont absolument pas suffisantes pour fournir les conditions propices au bien-être des animaux d'élevage. Cet engagement ne s'avère donc pas en cohérence avec celui de l'Etat pris quelques lignes plus haut et pour lequel « Les investissements productifs planifiés dans le PSN permettront d'accompagner des projets d'amélioration du bien-être des animaux **allant au-delà de la seule mise aux normes en complément.** » Il est donc indispensable de relever l'ambition des Régions vis-à-vis de cet engagement, en définissant des critères d'accession aux aides allant au-delà du simple respect de la réglementation minimale. De plus, une cohérence de l'action politique sur l'ensemble du territoire est également nécessaire en définissant ces critères pour l'ensemble des Régions, afin d'éviter les distorsions de concurrence entre les territoires.

Quant à l'engagement de l'Etat, il est fondamental que celui-ci devienne systématique en ne s'arrêtant pas aux seuls investissements, mais en s'élargissant aux aides des deux piliers (aides directes, MAEC,

¹CNIEL, 2020, 27 février. Brochure - Echanges entre l'Interprofession laitière française et les ONG de protection animale - Le bien-être des vaches laitières et l'accès au pâturage [en ligne, consulté le 24/05/22] <https://presse.filiere-laitiere.fr/assets/brochure-echanges-entre-interprofession-laitiere-francaise-les-ong-de-la-protection-animale-le-bien-etre-des-vaches-laitieres-et-lacces-au-paturage-c122-ef05e.html?lang=fr>

ICHN, installations, etc.) en incluant dans les critères d'attribution des aides des éléments relatifs au bien-être des animaux. La réponse à l'observation n°32 témoigne de son insuffisance en matière de justification de l'engagement des moyens financiers mobilisés à la hauteur des ambitions à atteindre en matière de bien-être animal dans la politique de l'Union. C'est en particulier le cas des MAEC ou de l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ci-après « ICHN ») : soit le bien-être animal est absent des cahiers des charges des MAEC, soit les critères d'attribution de ces aides restent imprécis, s'adressent à un nombre trop limité d'acteurs, voire encouragent des pratiques ou systèmes d'élevages néfastes au bien-être des animaux, à l'image de l'attache des bovins ou des élevages de porcs sur caillebotis intégral avec contention des truies. Ainsi, tout comme les aides directes du Pilier I, les MAEC et l'ICHN soutiendront sans distinction les systèmes pâturant comme les systèmes d'élevage intensifs en bâtiment. Nous saluons la création de la MAEC dédiée aux monogastriques élevés en plein air, mais son ouverture à seulement certaines zones du territoire en limitera fortement le nombre de bénéficiaires. L'augmentation du budget des MAEC est certes la bienvenue, toutefois l'absence de renforcement des critères d'attribution de ces aides ne peut garantir une amélioration du bien-être des animaux d'élevage.

B. Demandes de modifications du PSN :

Outre les choix de modifications du PSN discutés lors des réunions de concertation avec les services de la DGPE et résumés dans notre courrier du 8 avril 2022 à la Commission européenne qui a été transmis aux services français, nos associations jugent indispensable d'intégrer les demandes suivantes afin de mieux prendre en compte la demande de la Commission en matière de prise en compte du bien-être animal.

1. Pilier I

1.1. L'Eco-régime :

○ Ajout d'un bonus « bonnes pratiques d'élevage »

Afin de ne pas opposer les bonnes pratiques agronomiques et les bonnes pratiques d'élevage au moment du choix des agriculteurs pour accéder à l'éco-régime, il nous semble essentiel d'ajouter une voie d'accès sous la forme d'un bonus (ou d'un éco-régime spécifique cumulable avec les autres voies de l'éco-régime). Ainsi, nous proposons quatre bonus fondés sur des obligations de moyens :

- Un éco-régime « **Bonne pratique d'élevage - engraissement sur litière avec réduction des densités** » pour les **veaux de boucherie** (engraissement en bâtiment avec une zone de litière permanente en quantité suffisante, diminution des densités, aliment fibreux et plus riche en fer),
- Un éco-régime « **Bonne pratique d'élevage - engraissement sur litière avec réduction des densités** » pour les **porcs** (logement avec une zone de litière permanente et en quantité suffisante pour assurer le confort et le fouissage des animaux, et réduction des densités ; en option : engraissement en bâtiment ou logement avec accès plein air),
- Un éco-régime « **Bonne pratique d'élevage - hors cage** » pour les **truies** (utilisation de maternité limitant la contention des truies au maximum 5 jours autour de la mise-bas),
- Un éco-régime « **Bonne pratique d'élevage - plein air** » pour les **poulets de chair** (accès à un parcours végétalisé, dont l'aménagement est au-delà du minimum réglementaire, comprenant des haies et des arbres).

Ils peuvent s'adosser sur certains cahiers des charges, notamment en volaille et en porc, celui des premiers niveaux de l'Etiquette Bien-être animal, qui a été développé avec le LIT Ouesterel piloté par l'INRAé.

Nous pensons qu'il est indispensable de commencer à ouvrir les aides du pilier I aux monogastriques dans la stricte limite d'un soutien aux pratiques les plus vertueuses qui peinent face à la concurrence du standard français ou importé. Cet éco-régime pourrait trouver une application concrète rapidement, notamment dans le cadre de la lutte contre la grippe aviaire, pour lequel une réduction des densités à 70% des capacités de production est une des solutions envisagées pour résoudre les difficultés rencontrées cette année dans les plus gros bassins de productions. Afin que le bien-être des animaux reste considéré même en période de crise sanitaire, et que les mesures mises en places - notamment la claustration - demeurent efficaces sans nuire au bien-être des animaux, il nous semble indispensable que cette réduction des densités soit encouragée et s'applique dans chaque bâtiment d'élevage et non pas uniquement par bassin de production

- **Exclusion des certifications environnementales CE2+ et HVE de la voie des certifications :**

Nous demandons l'exclusion des niveaux de certification environnementale HVE et CE2+, le cahier des charges et l'évaluation de l'impact environnemental de cette dernière n'étant par ailleurs pas encore définis. La certification HVE n'est actuellement pas garante d'un changement de système des exploitations agricoles et son cahier des charges ne comporte aucun critère sur les conditions d'élevage des exploitations y souscrivant. Ouvrir l'accès de l'éco-régime au niveau inférieur CE2 de cette certification, même révisée, c'est assurer une valorisation des filières les plus intensives par le biais de la reconnaissance de chartes d'élevage. Cette situation est d'autant plus dommageable pour le bien-être des animaux que certaines de ces filières ne respectent pas les directives européennes en matière de protection minimale des animaux - la caudectomie est quasi systématique en filière porcine – tandis que d'autres bénéficient de dérogations non autorisées par d'autres Etats membres – les dérogations maximales de densité d'élevage rencontrées systématiquement dans les élevages intensifs de poulets de chair français n'ont pas été traduites dans le droit allemand, créant ainsi des distorsions de concurrence au sein de l'Union.

1.2. Les aides couplées

L'évolution des aides directes des bovins qui prévoit de transformer les aides sur les mères en aides pour les Unités de Gros Bétail plus générales, sont bienvenues puisque ce dispositif pourrait avoir pour conséquence de réduire les exportations des jeunes animaux. Toutefois, cette évolution reste incomplète en termes de transition des pratiques vers des systèmes moins intensifs et aux pratiques plus favorables au bien-être des animaux. Afin de réduire le nombre d'exportations de jeunes bovins et de soutenir l'accès au pâturage de tous les animaux, il conviendrait de tenir compte des UGB sur la ferme dès le plus jeune âge, et a minima à partir de 12 mois, sous condition d'un critère de taux de chargement à la surface pâturée. Afin d'encourager les éleveurs dans la voie de la désintensification des exploitations, nous proposons d'abaisser le taux de chargement permettant l'attribution des aides couplées. De plus, la surface fourragère incluse dans le calcul du taux de chargement fausse l'impact de celui-ci puisqu'elle ne comporte pas uniquement des surfaces pâturables par les animaux. Nous proposons une révision de ce calcul en ne tenant compte que des surfaces herbagères des exploitations et en incluant un critère tenant compte d'une part minimale de prairies dans la surface agricole utile des bénéficiaires.

A l'aune de l'engagement pris par la DGPE en réponse à l'observation n°13 dans le lot B de réponses aux observations de la Commission Européenne concernant les investissements qui « [...] permettront d'accompagner des projets d'amélioration du bien-être des animaux allant au-delà de la seule mise aux normes en complément », nous demandons aux Régions de France de respecter cet engagement. Plusieurs pistes d'actions sont envisageables, par exemple en étendant sur l'ensemble du territoire les dispositifs encourageant les pratiques et systèmes favorables au bien-être des animaux, ainsi qu'en

renforçant les critères d'accès aux différentes aides du second pilier susceptibles de concerner l'élevage.

2.1. Les aides à l'investissement :

nous demandons aux Régions d'inscrire le bien-être animal et/ou le mode d'élevage de manière homogène sur toutes les « fiches interventions » des Régions et de développer avec les ONG de protection animale des critères clés d'évaluation du bien-être des animaux dans les conditions d'accès à ces aides,

A minima, nous proposons que les fiches interventions puissent exclure explicitement tout investissement ayant pour effet de réduire le bien-être des animaux ainsi que la rénovation ou la mise en place d'installations qui ne garantissent pas une transition de l'atelier d'élevage vers un mode d'élevage plus respectueux du bien-être des animaux. Il s'agit en particulier d'exclure les investissements qui visent à perpétuer les pratiques d'élevage en cage ou sur caillebotis intégral, ainsi que le zéro pâturage.

2.2. Les MAEC et l'ICHN :

Pour nos organisations, il est indispensable que les conditions d'attribution des aides liées aux MAEC et à l'ICHN favorisent une évolution profonde des systèmes d'élevage intensifs, et ce sur l'ensemble des territoires, y compris ceux situés dans les zones géographiques où les contraintes de milieu rendent l'activité agricole plus difficile. Réduire le nombre de bénéficiaires tout en maintenant l'enveloppe de ces aides permettrait de revaloriser le montant des aides attribuées pour les rendre plus incitatives. Dans cette perspective et outre nos propositions spécifiques, ce sont d'abord des critères d'exclusion de l'accès à ces aides, qui devraient être envisagés. Devraient ainsi être exclus :

- Les ateliers d'élevage de ruminants en zéro-pâturage et ceux à l'attache,
- Les ateliers d'élevage de poules, truies et veaux en cage,
- Les ateliers d'élevage de porcs sur caillebotis intégral.

Par ailleurs, nos organisations souhaitent que le PSN soit revu selon les recommandations suivantes :

- Reconnaître et inciter le pâturage dans les MAEC pouvant être contractualisées par les éleveurs d'herbivores,
- Ouvrir sur l'ensemble du territoire la MAEC bien-être animal monogastriques et l'élargir afin d'intégrer des systèmes de production intégrant des améliorations significatives en matière de bien-être animal telles que l'utilisation de la litière végétale pour le couchage des animaux, l'aménagement spécifique des bâtiments afin de prévenir les problèmes de comportements et réduire le recours aux mutilations, la diversification de l'environnement d'élevage avec la mise en place de courettes ou de jardins d'hiver,
- Supprimer le seuil d'accès à l'ICHN : les plus petites exploitations qui permettent aux animaux l'accès à des parcours pourront ainsi en bénéficier,
- Inclure une part minimale de 20% de prairies semi-naturelles permanentes dans la SAU des exploitations prétendant à l'ICHN : le maintien et l'entretien de ces prairies non mécanisables par le recours au pâturage extensif pourra ainsi être reconnu et encouragé,
- Réviser les plages de chargement de l'ICHN afin de protéger la ressource des milieux les plus fragiles et encourager à la désintensification des systèmes sur l'ensemble du territoire.

Enfin, il s'avère nécessaire d'élargir le champ d'action (et le budget) de la MAEC forfaitaire "Transition des pratiques" (70.27) à l'ensemble du territoire afin d'inclure les élevages dans son champ d'action pour valoriser les alternatives innovantes en matière de transition des pratiques d'élevage.

Conclusion

L'élevage français est majoritairement intensif. Devant l'ampleur de la tâche, le PSN doit développer **tous les outils disponibles** pour accompagner la transition des élevages les plus intensifs vers une transformation agroécologique ambitieuse de leurs systèmes et aider la rémunération des systèmes les plus vertueux déjà en place.

La transition de l'élevage dans toutes les filières, y compris et surtout les plus intensives, vers des pratiques vertueuses en termes de bien-être animal doit être un enjeu pour le Plan Stratégique National et **les systèmes d'élevage favorables au bien-être animal** doivent être inclus dans le modèle agricole que la France porte. Actuellement, aucun budget de la PAC n'y est consacré.

Lors du débat public sur la PAC, les citoyens ont placé les préoccupations climatiques, environnementales et de bien-être animal au cœur des attentes. De même, la Convention Citoyenne pour le Climat préconise la reconversion de l'élevage vers l'agroécologie et la restructuration des cheptels pour améliorer la qualité de production. Un sondage de février 2021 pour le Réseau Action Climat montre que pour 83% des Français, le gouvernement doit adopter des mesures visant à limiter les élevages industriels². En février 2020, 77% des Français considéraient que la PAC devrait être utilisée pour sortir de l'industrialisation de l'élevage³. En décembre 2020, **78% des citoyens français considéraient que l'Union Européenne doit réaffecter les fonds agricoles à la transition vers l'élevage hors cage.**⁴

C'est la **responsabilité du gouvernement de répondre aux attentes sociétales, prendre en compte les résultats du débat public**, et trouver **des leviers pour apaiser le débat sur l'élevage**. Pour cela, il doit définir dans le PSN les outils d'une PAC qui soit prête pour le futur et capable d'anticiper les évolutions à venir, tant réglementaire que sociétales. Ainsi, il s'avère indispensable de ne pas se contenter de répondre aux observations de la Commission sur l'absence de mesures susceptibles d'améliorer le bien-être des animaux d'élevage par des justifications, parfois incomplètes. Il est nécessaire que la France applique une politique proactive en matière de bien-être animal et entame une révision a minima dans ce sens de son PSN.

² Sondage de Harris Interactive pour le Réseau Action Climat, <https://reseauactionclimat.org/la-baisse-de-la-consommation-de-viande/>

³ Sondage IFOP pour CIWF France <https://www.ciwf.fr/presse/communiqués/2020/02/sia-2020-la-pac-doit-permettre-de-sortir-de-lindustrialisation-de-lelevage-pour-trois-français-sur-quatre>

⁴ Sondage YouGov pour CIWF <https://www.ciwf.fr/presse/communiqués/2020/12/pres-de-8-français-sur-10-veulent-que-leurope-reffecte-les-fonds-agricoles-a-la-transition-hors-cage>