

Note d'analyse globale :

Bien-être animal, montée en puissance des initiatives réglementaires et judiciaires contre l'élevage

1- Le bien être-animal : un débat de société très médiatisé

En **2014**, à la suite des vidéos-chocs de L214 qui dénonçaient les conditions de vie des poules en cage, les consommateurs français étaient favorables, à 90 %, à l'interdiction des élevages en batterie, selon un sondage OpinionWay. Sous pression de l'opinion publique, la grande distribution a pris des engagements non réglementaires pour satisfaire sa clientèle. En **2016**, le groupe Intermarché annonçait ainsi « *Notre engagement répond à une demande croissante des clients, de plus en plus attentifs aux conditions d'élevage et au bien-être animal* ». Depuis, un code sur chaque boîte d'œufs renseigne le consommateur sur le mode d'élevage.

A partir de **2017**, L214, forte de sa victoire pour l'élevage de poules pondeuses, a pris pour cible d'autres filières. Les vidéos dénonçant la maltraitance animale au sein des abattoirs et des élevages se sont multipliées et ont conduit l'Etat, sous pression de l'opinion publique, à intensifier les règles de bien-être animal.

En **2018**, l'ANSES donne une définition du bien-être animal axée sur l'expression des comportements naturels des animaux : « *Le bien-être d'un animal est l'état mental et physique positif lié à **la satisfaction de ses besoins physiologiques et comportementaux**, ainsi que de ses attentes. Cet état varie en fonction de la perception de la situation par l'animal.* » Depuis, la profession travaille en lien avec la DGAL avec une volonté d'améliorer de certaines pratiques. (Ex : la distribution de l'eau en continu dans les élevages de porc, les matériaux manipulables, arrêt de la castration sans anesthésique et analgésique, référent bien-être animal)

En parallèle, la Commission Européenne s'est aussi saisie du dossier bien-être animal sous l'impulsion entre autres, des associations anti-élevage, très actives à Bruxelles. En **2019**, la Commission Européenne organise un audit des états membres sur la pratique de la caudectomie en élevage porcin avec pour conclusion, de nombreuses recommandations à mettre en œuvre par les Etats membres.

2- Le bien-être animal combiné à l'enjeu climat : un moyen plus qu'un objectif

L'Europe est désormais confrontée à l'accélération du changement climatique, sujet qui préoccupe les citoyens.

En 2019, l'Union Européenne s'est donné une feuille de route pour une Europe neutre sur le plan climatique.

La Commission Européenne a ainsi adopté dans le « **green deal - pacte vert** », une série de propositions visant à adapter les politiques de l'Union Européenne en matière de climat, d'énergie, de transport en vue de réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici 2050 et respecter ainsi les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris.

La stratégie « **Farm to fork - De la ferme à la table** », élément essentiel du green deal, présenté par la Commission Européenne en mai 2020, précise que : "*Même si la transition de l'Union Européenne vers des systèmes alimentaires durables a commencé dans de nombreux domaines, les systèmes alimentaires restent l'un des principaux moteurs du changement climatique et de la dégradation de l'environnement. Il est urgent de réduire la dépendance à l'égard des pesticides et des antimicrobiens, de diminuer l'excès de fertilisation, de développer l'agriculture biologique, d'améliorer le bien-être des animaux et d'inverser la tendance à la perte de biodiversité*".

Ce texte voté par le Parlement Européen le 19 octobre **2021**, réclame également "**des mesures pour réduire la surconsommation de viande" et la disparition progressive de l'élevage en cage.**

Les différents rapports du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), caractérisent aussi comme levier puissant **la réduction de la production et de la consommation de viande et d'autres produits animaux comme les pistes les plus efficaces pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.**

Pour répondre à ces préoccupations, les gouvernements Européens et l'Union Européenne, semblaient alors compter sur une baisse naturelle de la consommation de viande, en s'appuyant, entre autres, sur les recommandations de l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé) de 2015, qui a classé la viande transformée, essentiellement la charcuterie, dans la catégorie des agents « *cancérogènes pour l'homme* », et les viandes rouges (qui incluent le porc) comme « *probablement cancérogènes* ».

Mais la consommation de viande en Europe ne baisse pas et a même augmenté de 3% depuis 2013, avec un pic de la consommation en 2018 (source FranceAgrimer 2022) même si la consommation de bœuf diminue, elle se reporte sur le porc et la volaille. **La France est donc confrontée à un défi de taille : trouver un moyen de produire tout en réduisant l'impact sur l'environnement et le climat, et en assurant la sécurité alimentaire.**

Ce défi est venu placer l'élevage au cœur du débat public, avec une remise en question du modèle intensif.

La loi Climat et Résilience de 2021 a chargé le gouvernement de publier, au 1er juillet 2023, une Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC). Cette disposition résulte de la proposition de la Convention citoyenne pour le climat de mettre en place un « Programme national nutrition santé climat » afin d'intégrer les objectifs climatiques dans la politique de l'alimentation, en accord avec la Stratégie nationale bas carbone (révision de cette dernière adoptée en avril 2020). La

SNANC doit définir les objectifs de la France en matière d'alimentation de nutrition et de climat, pour les 10 prochaines années.

Celle-ci dont l'enjeu est la transformation de notre système alimentaire porte à la fois sur la nutrition mais également sur les impacts environnementaux. En effet, selon l'avis du Haut Conseil de la santé publique, relatif à l'élaboration de la SNANC du **6 avril 2023**, « L'agriculture représente l'une des principales sources de gaz à effet de serre au niveau national, contribuant ainsi à la crise climatique, alors même que la production agricole est l'une des premières activités affectées par son impact ».

Le Conseil National de l'alimentation (CNA), instance consultative indépendante, placée auprès des ministres chargés de l'environnement, de la consommation, de la santé et de l'agriculture, dans ses recommandations du **5 avril 2023**, considère qu'il « faut sensibiliser et éduquer toutes les populations à l'empreinte carbone de l'assiette et les accompagner vers une consommation alimentaire saine, durable, mieux équilibrée et diversifiée, en s'inscrivant dans le respect des recommandations nutritionnelles : plus de produits végétaux et de produits bruts, moins de produits animaux ». Pour le CNA cela doit se traduire par une meilleure information des consommateurs liés à un affichage environnemental qui « encourage le rééquilibrage dans la consommation de produits d'origine animale et produits d'origine végétale et la consommation de produits issus de modèles agricoles durables (agriculture biologique, agroécologie) en intégrant notamment l'indication du mode d'élevage ».

Pour les pouvoirs publics, le bien-être animal ne paraît donc plus être un objectif mais semble être devenu un moyen de remettre en cause le modèle d'élevage conventionnel.

La mise en œuvre des mesures envisagées dans la future réglementation « de la ferme à la table » impose des investissements insurmontables pour les éleveurs, certaines de ces mesures étant même, à court ou moyen terme, irréalisables (ex : arrêt total de la caudectomie en élevage porcin). **Cela pourrait entacher durablement la viabilité économique des élevages. La disparition progressive de ce système aura pour conséquence de réduire l'offre, il permettra à l'Etat français, en matière de bien-être animal, d'afficher une image en adéquation avec les attentes sociétales et un bilan carbone réduit, tout en disposant des surfaces agricoles nécessaires à la bonne exécution de sa stratégie protéines végétales. Cependant, cela ne conduira-t-il pas à importer ce que nous ne produirons plus pour satisfaire la demande des consommateurs ?**

En résumé : la réglementation bien-être animal ne risque-t-elle pas d'être instrumentalisée pour servir un objectif de baisse de production, qui permettrait aussi de baisser les GES (Gaz à Effet de Serre) et de faciliter le respect des engagements pris par la France et l'Union Européenne dans le cadre de l'accord de Paris sur le climat de 2015 ?

3- L'accumulation de réglementation contraignante : outil de déstabilisation des productions animales ?

Nous assistons donc à une accumulation de textes européens et français ciblant l'élevage et incluant directement ou indirectement des notions de bien-être animal, irréalisables à court ou moyen terme.

- Affichage environnemental souhaité par la France
- Modification de la directive IED (Industriel Emission Directive)
- Stratégie bas carbone française

- Utilisation d'engrais issus d'élevage conventionnel dans la production biologique de plantes et d'algues : définition d'un élevage industriel par la Cour Européenne de Justice
- Règlement bien-être animal
- Règlement transport
- Règlement Etiquetage bien-être animal souhaité sur le mode d'élevage
- EGalim : Menus végétariens dans la restauration collective publique ont un effet direct limité
- Stratégie nationale sur les protéines végétales : améliorer de façon structurelle l'indépendance alimentaire
- Pharmacie vétérinaire et remise en cause des PSE (Plan Sanitaire d'Elevage)

Cette stratégie de la Commission Européenne mais aussi de l'Etat Français, semblent conduire, à des prises de position qui seraient basées sur des attentes sociétales voire des convictions personnelles, de hauts fonctionnaires français (rapport de la cour des comptes et sa position sur la consommation de viande par rapport à la santé humaine), de la fonction publique mais aussi de la justice qui semblent s'être imprégnées de convictions militantes relayées par les médias et qui se diffusent auprès de l'opinion publique.

4- La justice s'engage

L'exemple du jugement en appel du GAEC de Roover du 26 avril 2023 en est une démonstration. En effet, la Cour d'appel de RIOM précise qu'elle a été saisie uniquement pour se prononcer sur la caudectomie systématique et non sur les conditions générales d'élevage mais *«que la caudophagie entre les animaux est une conséquence du choix collectif d'assurer sur le territoire national une importante production de viande de porc dans des quantités propres à garantir la consommation intérieure, en recourant à l'élevage intensif » «l'élevage intensif constitue par lui-même un mauvais traitement aux animaux concernés, considérés exclusivement comme une source de matière première industrielle et non comme des êtres sensibles au sens de l'article L.214-1 du code rural ».*

La cour d'appel donne son opinion, elle n'analyse pas le bien-être animal en fonction d'une pratique comme cela le lui est demandée, mais selon un mode d'élevage. Le juge positionne l'élevage intensif comme une pratique maltraitante.

L'étiquetage bien-être animal est en cours de discussion et les associations anti-élevage souhaitent, au même titre, que pour la production d'œufs, qu'il soit défini selon le critère du mode d'élevage. Compte-tenu des expressions développées au paragraphe précédent, il semble que les citoyens ne pourront qu'associer élevage intensif et maltraitance animale.

Pour illustration, on peut s'interroger sur la décision très sévère, du 2 avril 2022, du tribunal judiciaire de Brest, devenu le pôle régional spécialisé en matière d'atteintes à l'environnement, qui dans son délibéré d'une affaire portant sur une pollution accidentelle, a condamné l'éleveur à une amende 4 fois supérieure aux montants habituels.

5- Le système bio, le seul modèle vertueux ?

Le règlement Européen de 2018 relatif à la production biologique confirme le règlement de 2007 qui pose la production biologique comme « **un système global de gestion agricole et de production**

alimentaire qui allie les meilleures pratiques en matière d'environnement et d'action pour le climat, un degré élevé de biodiversité, la préservation des ressources naturelles et l'application de normes élevées en matière de bien-être animal et des normes de production élevées répondant à la demande exprimée par un nombre croissant de consommateurs désireux de se procurer des produits obtenus grâce à des substances et à des procédés naturels. »

Pour rappel la stratégie « **de la ferme à la table** » stipule que : « *Même si la transition de l'Union Européenne vers des systèmes alimentaires durables a commencé dans de nombreux domaines, les systèmes alimentaires restent l'un des principaux moteurs du changement climatique et de la dégradation de l'environnement. Il est urgent de réduire la dépendance à l'égard des pesticides et des antimicrobiens, de diminuer l'excès de fertilisation, de développer l'agriculture biologique, d'améliorer le bien-être des animaux et d'inverser la tendance à la perte de biodiversité* ».

Le plan d'action sur l'agriculture biologique, présenté par la Commission en mars 2021 dans le cadre de la stratégie "De la ferme à la table", présente une série d'actions visant à accroître la part de l'agriculture biologique dans l'Union Européenne. Les États membres sont encouragés à élaborer des plans nationaux pour l'agriculture biologique.

Si l'Union Européenne s'est donnée un objectif à **2050** pour atteindre la neutralité climatique, la stratégie de « la ferme à la table » envisage pour **2030** de :

- réduire de 50 % le recours aux pesticides ;
- réduire de 20 % l'usage d'engrais chimiques ;
- **consacrer 25 % de surfaces agricoles au bio (contre 8,5 % en 2019) ;**
- réduire de 50 % les ventes d'antibiotiques pour les animaux d'élevage ;
- réviser les directives sur le bien-être animal.

Pour illustration, la version anglaise du **règlement européen de 2008**, relatif à l'agriculture biologique, interdit l'utilisation de fertilisant issus des « factory farming » sur les terres biologiques mais n'en donne aucune définition. Tous les Etats membres n'ont pas traduit « factory farming » de la même façon. Nous pouvons retrouver selon l'Etat, « élevage industriel », « élevage intensif » ou « élevage hors sol », tous caractérisés par des critères différents. La traduction française interdit les effluents d'élevage provenant « d'élevage industriel ». L'INAO (Institut national de l'origine et de la qualité) a publié un « guide de lecture » qui vient préciser l'interprétation française des règlements européens relatif à la production biologique et définit la notion « d'élevage industriel », comme tous les élevages en système de caillebotis ou grille intégrale et en cages au-delà d'un certain nombre d'animaux.

L'AFAIÀ (syndicat professionnel des entreprises fournissant des matières fertilisantes) a fait un recours pour excès de pouvoir contre l'INAO, afin que celui-ci retire son « guide de lecture » considérant que la définition de l'INAO n'est pas justifiée et que la notion à prendre en compte est la notion de « hors sol ». Celle-ci est définie dans le règlement d'application relatif à la production biologique de 2008 comme « *une production dans laquelle l'éleveur ne gère pas les terres agricoles et/ou n'a pas établi d'accord de coopération écrit avec un autre opérateur* ».

Le Conseil d'état, ne pouvant trancher la question, a ainsi saisi la Cour Européenne de justice, afin de savoir si la notion « d'élevage industriel » est équivalente à la notion d'élevage « hors sol » et si ce n'est pas le cas, quels sont les critères qui permettraient de déterminer ce qu'est un « élevage industriel ».

Cette question préjudicielle du Conseil d'Etat à la cour Européenne de justice qui semble ne concerner que le secteur de l'agriculture biologique, peut entraîner des conséquences plus larges. En effet la Cour Européenne de Justice aura la possibilité de se prononcer sur une définition « d'élevage industriel »,

notion inexistante en droit mais utilisée par les associations anti-élevages. Cette définition sera construite au regard de la définition de l'agriculture biologique, système considéré comme vertueux et souvent opposé, par les consommateurs, au modèle conventionnel, et risque de faire jurisprudence comme étant la définition de « l'élevage industriel ».

Alors que nous semblons assister à une remise en cause générale du système d'élevage conventionnel, se pose la question de la stratégie de négociation de la profession agricole : doit-elle négocier techniquement et indépendamment chaque texte (Bien être, IED, affichage environnemental, etc.) ou adopter une approche plus globale avec une vision politique du sujet ?

Mathilde ROUX