

Déméter 2007

Economie et
stratégies agricoles

Images et imaginaires agricoles :

Histoire d'une (dés)illusion marchande

Règlement des différends à l'OMC :

La force de l'argument
et non l'argument de la force

Production porcine française :

Quel modèle de développement durable ?

Les normes en agriculture :

Du droit positif
à l'État évaluateur et auditeur

Statistiques agricoles :

Les chiffres les plus récents

Déméter 2007
Économie et stratégies agricoles

Le DÉMÉTER

Économie et stratégies agricoles

Depuis 1993, le *DÉMÉTER - Économie et stratégies agricoles* propose chaque année une analyse prospective et synthétique de dossiers en lien avec l'actualité agricole. Chaque numéro est organisé autour de plusieurs thèmes sélectionnés en fonction de leur rôle déterminant pour l'évolution de l'agriculture française et communautaire.

Chaque thème est traité par un ou plusieurs spécialistes. Ceux-ci en font une synthèse prospective, sans excès technique, mais sans non plus en caricaturer la complexité, mettant en relief les perspectives qui s'y rattachent. Cette analyse est éventuellement complétée par des données factuelles et des points de vue. Une approche internationale est recherchée tant dans l'analyse que dans le choix des experts sollicités.

LE COMITÉ DE RÉDACTION

- ◆ DIDIER AUBERT, Département Économie et sociologie rurales
Institut national de la recherche agronomique (INRA)
- ◆ MARIE-ROBERTE BÉDÉS, Directeur du CLUB DÉMÉTER
- ◆ FRANÇOIS CLERC, Ingénieur général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts
- ◆ JEAN-CHRISTOPHE DEBAR, Consultant, Agri US Analyse
- ◆ FRANCESCO DELFINI, Directeur de l'Ordre national des géomètres - experts
- ◆ MICHEL GRIFFON, Conseiller Développement durable
auprès du Directeur général du Centre de coopération internationale
en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)
- ◆ DENIS LE CHATELIER, Consultant
- ◆ YVES RIO, Directeur de l'Union nationale interprofessionnelle des légumes transformés (UNILET) et
animateur du Comité de liaison des interprofessions agricoles et agro-alimentaires (CLIAA)
- ◆ PIERRE LE ROY, Directeur de GLOBECO
- ◆ FRÉDÉRIC UHL, Chef du Bureau de l'Orientation économique
à la Direction des Politiques économique et internationale du ministère de l'Agriculture

Directeur de publication : MARIE-ROBERTE BÉDÉS

LE CLUB DÉMÉTER

Association de dirigeants et de chefs d'entreprise du monde agricole créée en 1987, le CLUB DÉMÉTER constitue un lieu de réflexions internes, d'échanges et de débats pour anticiper et préparer les mutations de l'agriculture et de l'agro-alimentaire français, européens et internationaux. Ses objectifs sont larges :

- ◆ Mener en interne, hors des cadres institutionnels, des réflexions prospectives économiques et politiques pour dégager les conditions d'adaptation du secteur agricole et agro-alimentaire
- ◆ Participer au débat sur les tendances structurelles d'évolution de l'agriculture comme sur les politiques d'accompagnement à mettre en œuvre en s'appuyant sur des analyses internes approfondies
- ◆ Nouer et développer des relations nationales et internationales à tous niveaux entre milieux intéressés, notamment entre agriculture, industrie et recherche
- ◆ Favoriser l'échange, le dialogue et la communication avec les responsables publics et d'autres branches professionnelles afin de promouvoir une image dynamique du secteur agricole et agro-alimentaire.

Déjà parus

DÉMÉTER 1993

- ◆ La réforme de la Politique agricole commune
- ◆ L'agriculture dans les pays d'Europe centrale
- ◆ La qualité des produits agricoles et alimentaires

DÉMÉTER 1994 / 1995

- ◆ L'agriculture, le GATT et le marché
- ◆ L'agriculture et l'environnement
- ◆ La chaîne consommateurs-distributeurs-producteurs en Europe

DÉMÉTER 1996

- ◆ Le marché mondial des céréales au début du troisième millénaire
- ◆ Les agricultures méditerranéennes : nord et sud, deux destins différents
- ◆ Espaces ruraux et espaces agricoles en France :
quelle mise en valeur du territoire ?

DÉMÉTER 1997 / 1998

- ◆ L'agriculture et la monnaie unique
- ◆ L'agriculture chinoise : pour une approche régionale
- ◆ Sécurité alimentaire, États et marchés internationaux

DÉMÉTER 1999

- ◆ Canada : politique agricole, réforme ou abandon ?
- ◆ Marchés des viandes : les clés de l'évolution
- ◆ Relations Homme - Nature : - Un nouvel équilibre à bâtir
- Vers une nouvelle économie rurale ?

DÉMÉTER 2000

- ◆ Filières agro-alimentaires : filières de produits ou de services ?
- ◆ Le MERCOSUR : ambitions et ambiguïtés agricoles
- ◆ Réapprendre le sol : nouvel enjeu pour l'agriculture et l'espace rural

DÉMÉTER 2001

- ◆ Sécurité alimentaire : - Quelle gestion des risques et des crises ?
- Quels enseignements pour l'agriculture ?
- ◆ Faut-il encore des politiques agricoles ?
- ◆ Les organismes de prospective mondiale

DÉMÉTER 2002

- ◆ Commerce agricole : l'idée de libre-échange a-t-elle vécu ?
- ◆ Propriété intellectuelle : l'agriculture en première ligne avec l'accord ADPIC
- ◆ Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires ?

DÉMÉTER 2003

- ◆ Aliments santé : marché porteur ou bulle marketing ?
- ◆ Géostratégie : la place de l'alimentation dans les rapports internationaux
- ◆ Internet : impact sur l'agriculture et les territoires ruraux

DÉMÉTER 2004

- ◆ Agriculture russe : les paradoxes du renouveau
- ◆ Production bovine : entre économie de marché et politique de territoire
- ◆ Agro-alimentaire : la qualité au cœur des relations entre agriculteurs, industriels et distributeurs
- ◆ Réforme de la PAC : qui décide et comment ?

DÉMÉTER 2005

- ◆ Nouvelles technologies, peurs alimentaires et principe de précaution :
analyse comparée des sensibilités européenne et américaine
- ◆ Préservation de la biodiversité et politiques communautaires : de la confrontation à l'intégration ?
- ◆ Marchés des grains : les importations asiatiques vont-elles enfin décoller ?
 - *Consommations alimentaires : l'inconnue chinoise*
 - *Inde : le grand chassé-croisé alimentaire*
 - *L'Indonésie face au défi de l'autosuffisance*
 - *Modèles et perspectives : pourquoi tant de divergences entre les prévisions des années 1990 et la réalité des années 2000 ?*
 - *Asie - Pacifique : les marchés céréaliers à l'horizon 2010*

DÉMÉTER 2006

- ◆ Adhésion de la Turquie à l'Union européenne :
un élargissement agricole plus délicat que les précédents ?
- ◆ Agriculture durable : faut-il repenser les systèmes de culture ?
 - *La nécessaire évolution des pratiques agricoles pour le développement durable*
 - *Entre agronomie et écologie : vers la gestion d'éco-systèmes cultivés*
 - *Deux cas d'agro-systèmes pluri-spécifiques : des techniques culturales simplifiées au semis direct sous couverture végétale et l'agro-foresterie comme voie de diversification écologique*
 - *Deux voies de recherche à explorer pour améliorer la durabilité des systèmes cultivés : la microbiologie des sols, un champ prometteur pour l'agro-écologie et comprendre et utiliser l'allélopathie pour améliorer la gestion des cultures dans la rotation*
 - *Quelles politiques agricoles pour accompagner la transition vers l'agro-écologie ?*
- ◆ Négociations à l'OMC : les accords commerciaux régionaux modifient-ils la donne multilatérale ?
- ◆ ALÉNA et agriculture : accord de libre-échange ou intégration économique autour des États-Unis ?

Sommaire général

IMAGES ET IMAGINAIRES AGRICOLES :

HISTOIRE D'UNE (DÉS)ILLUSION MARCHANDE p 9

par **M. BERTRAND HERVIEU**,

secrétaire général du Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM),
ancien président de l'INRA

et **M. FRANÇOIS PURSEIGLE**,

CIHEAM - Paris et chercheur associé au Laboratoire d'Études rurales de l'université de Lyon 2

RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS À L'OMC :

LA FORCE DE L'ARGUMENT ET NON L'ARGUMENT DE LA FORCE p 39

par **Maître NICOLE COUTRELIS**,

avocat à la Cour, Cabinet COUTRELIS & associés

LES NORMES EN AGRICULTURE :

DU DROIT POSITIF À L'ÉTAT ÉVALUATEUR ET AUDITEUR p 89

par **DAVID HOLT, TAYLOR REID** et **LAWRENCE BUSCH**,

Institut pour les Normes Alimentaires et Agricoles, Université de l'État du Michigan

PRODUCTION PORCINE FRANÇAISE :

QUEL MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ? p 119

par **MICHEL RIEU**,

responsable du pôle « Économie » de l'IFIP - Institut du porc

et **YVON SALAÛN**,

responsable du pôle « Techniques d'élevage » de l'IFIP - Institut du porc

STATISTIQUES : p 237

Les chiffres les plus récents de l'agriculture mondiale et européenne

IMAGES ET IMAGINAIRES AGRICOLES

Histoire d'une (dés)illusion marchande

par **BERTRAND HERVIEU**

Secrétaire général du Centre international
de hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM)

Ancien Président de l'INRA

et **FRANÇOIS PURSEIGLE**

CIHEAM - Paris

Chercheur associé au Laboratoire d'Études rurales de l'Université de Lyon 2

Sommaire

INTRODUCTION

1. « LE PAYSAN »,

FIGURE RÉPUBLICAINE, LOCALISÉE ET PATRIMONIALE

2. « L'AGRICULTEUR »,

FIGURE PROFESSIONNELLE D'UNE REPRÉSENTATION CATHOLIQUE

3. « L'ENTREPRISE INDIVIDUALISÉE ET LE MARCHÉ »

OU LE DIFFICILE BASCULEMENT DANS L'HYPER-MODERNITÉ

INTRODUCTION

L'attitude des Français à l'égard de l'agriculture varie aujourd'hui de l'empathie à l'hostilité. Ces oscillations s'incarnent tout à la fois dans les figures contradictoires de l'idyllique « *petit paysan* », respectueux d'un ordre écologique établi et celle de « *l'exploitant pollueur* », destructeur des agricultures du monde. Dans ce contexte et alors qu'elles se trouvent à un tournant de leurs histoires, les activités agricoles offrent des images brouillées. À la recherche de leurs propres définitions et langages, l'agriculture et les agriculteurs éprouvent de grandes difficultés à se nommer. « *Paysan* » le temps d'un salon ou d'une manifestation, « *agriculteur* » sur l'exploitation, « *chef d'entreprise* » sur les scènes politiques, le personnel agricole peine à se trouver des qualificatifs.

Face à cette tension et à ces tuilages sémantiques, l'histoire semble aller plus vite que les mots. Elle s'incarne dans le portrait d'une population qui se découvre minoritaire et dépourvue de projet collectif commun. Mais c'est au moment où les agriculteurs sont nommés comme minoritaires que l'agriculture française est considérée comme une puissance mondiale. Ce paradoxe, lui-même, s'articule à un constat : au moment où la population agricole diminue, fond définitivement le mythe de l'unité paysanne, hérité de l'apogée paysanne républicaine et parfaitement réapproprié par l'univers catholique, propice à la modernisation de l'après-guerre.

Minoritaire et segmenté, localisé et mondialisé, encore spécifié dans ses comportements, mais dispersé dans l'échelle des revenus, le monde agricole recompose une place teintée d'identité « *entrepreneuriale* », mais distante des lois du marché.

La confusion des images dont il est victime ne doit cependant pas être interprétée comme la conséquence d'une série de crises. Elle témoigne d'une profession ayant du mal à dépasser le modèle modernisateur qui l'avait jadis consacrée comme l'un des symboles de la France d'après guerre. Si

les difficultés que les agriculteurs rencontrent à communiquer reflètent une absence de pensée, de mots, voire de messages, elles témoignent aussi de l'incapacité d'une profession à s'extraire de la situation qui la caractérise.

La construction des images et des représentations associées à l'agriculture est complexe. L'objectif de cet article réside principalement dans la volonté d'appréhender les raisons du brouillage d'images et de représentations associées à celle-ci. Il s'agit de donner à lire et à comprendre les facettes d'une imagerie paradoxale au regard des constructions idéologiques associées à l'inscription historique de l'activité et de la profession agricole.

Si l'affirmation, mais aussi la construction des représentations et des images relatives à l'agriculture se pose avec une si grande acuité, c'est sans conteste en raison de l'impossible deuil d'une France construite autour de deux figures fantasmatisques : celle du paysan « *républicain* » et celle de l'agriculteur « *catholique* ». Nous tenterons de montrer que les difficultés rencontrées dans la diffusion d'une nouvelle image, répondant aux attentes de la société trouvent leur origine dans l'incapacité de rompre avec ces deux figures. C'est peut-être cela qui est au cœur du désenchantement qui accompagne actuellement les débats autour des représentations associées à la profession agricole. Plus précisément, nous essaierons de comprendre les raisons pour lesquelles le réservoir de valeurs et d'images dans lequel les agriculteurs puisent actuellement ne parvient pas à s'articuler à l'histoire constitutive à laquelle ils en appellent et aux réalités socio-économiques et sociales qui se font jour.

1. « *LE PAYSAN* », FIGURE RÉPUBLICAINE, LOCALISÉE ET PATRIMONIALE

Pour mieux comprendre la construction de l'imagerie paysanne, il faut se pencher sur son histoire. Le sociologue étant nécessairement tributaire de la

forme historique de son objet, ce « *rappel à l'ordre* »¹ nous conduit à décrypter l'histoire ayant conduit à la naissance du paysan.

Le temps des paysans n'a jamais été éternel. La construction de la production agricole, de l'occupation du territoire et de la production alimentaire dans son ensemble a pris des formes extraordinairement diversifiées et historiquement situées. En France, le temps du paysan et son apogée coïncident avec la troisième République². Le paysan n'est pas le produit historique d'un projet agricole, mais il est d'une certaine manière celui d'une construction républicaine. Politiquement, le paysan a vu le jour durant les années 1870 - 1880 : c'est-à-dire une période marquée par plusieurs événements traumatisants :

- ◆ *Le désastre de la défaite française face aux Prussiens le 1^{er} septembre 1870 à Sedan* : Napoléon III est fait prisonnier, le second Empire s'effondre dès le 4, Paris est assiégé à partir du 19 et, parallèlement à la signature de l'armistice, la création de l'empire allemand est proclamée dans la galerie des Glaces du château de Versailles le 18 janvier 1871.
- ◆ *La Commune de Paris* : Bismarck, le chancelier prussien, impose l'élection d'une Assemblée nationale afin de signer un traité de paix définitif avec un pouvoir représentatif. Celle-ci est élue le 8 février 1871 et elle se caractérise par une large majorité royaliste et conservatrice. En réaction, un gouvernement insurrectionnel, composé de socialistes et d'ouvriers, prend le pouvoir à Paris du 18 mars au 27 mai 1871. La reprise en main de la capitale par les troupes régulières donne lieu à de violents combats entre Français, alors que le quart nord-est du pays est toujours occupé.

◆ *La naissance de la guerre des deux France* : entre 1871 et 1879, l'installation de la République est progressive :

- La première étape, marquée par la reconstruction du pays, va de 1871 à 1873. L'Assemblée nationale confirme la déchéance de l'Empire, mais elle ne proclame pas la République. Néanmoins, elle confie le pouvoir à Adolphe Thiers en le nommant « *chef du pouvoir exécutif de la République française* », puis elle l'élit président de la République en août 1871, sur la base d'une constitution provisoire. Mais, en mai 1873, lorsque celui-ci préconise ouvertement l'instauration définitive d'un régime républicain, il est renversé.
- La France entre alors dans une période de « *rétablissement de l'ordre moral* » selon la formule du maréchal de Mac-Mahon, nouveau président de la République. Après avoir échoué à restaurer la royauté en octobre 1873, le pouvoir lui est confié pour sept ans. Une Commission à majorité monarchiste est chargée de doter la France d'une constitution. Trois lois constitutionnelles organisant les pouvoirs publics sont votées en février et juillet 1875, mais cette « *constitution* » ne forme pas un tout et n'affirme pas explicitement la création de la république. Néanmoins, elle crée un régime parlementaire tout en dotant l'exécutif de pouvoirs considérables.
- Dans ce contexte, les élections de janvier 1876 traduisent la coupure de la France en deux : 340 députés, résolument républicains, sont élus à Paris, dans le nord-est, au nord du Massif Central et dans la moitié sud du pays, alors que 153 conservateurs remportent les suffrages du nord et de l'ouest. L'épreuve de force entre l'exécutif et le législatif est inévitable. Elle explose en mai 1877 et conduit

1 - Jean-Claude PASSERON, *Le raisonnement sociologique. L'espace non-poppérien du raisonnement naturel*, 1993, Paris, Nathan, Collection Essais et Recherches, 408 pages ; Dominique SCHNAPPER, *La compréhension sociologique. Démarche de l'analyse typologique*, 1999, Paris, Presses Universitaires de France, Collection Le lien social, 125 pages.

2 - Bertrand HERVIEU, Jean VIARD, *L'Archipel paysan. La fin de la République agricole*, Éditions de L'Aube, collection « Monde en cours », Paris, 2001, 124 pages.

Mac-Mahon à dissoudre la Chambre en juin. Mais, en octobre, après une campagne électorale particulièrement violente, les Républicains obtiennent de nouveau la victoire. Le président se soumet en acceptant un gouvernement de centre-gauche. Finalement, il démissionne le 30 janvier 1879. À partir de cette date, la Troisième République peut être considérée comme solidement installée, mais l'équilibre des pouvoirs a définitivement basculé entre les mains du Parlement, au détriment de l'exécutif.

Cette mise en place mouvementée du pouvoir républicain à la tête la France s'accompagne d'une extraordinaire montée du mouvement ouvrier. Certes, en 1871, après l'échec de la Commune, le mouvement politique s'est décomposé. Mais, dès 1876, le premier Congrès ouvrier se tient à Paris et, en 1879, des délégués d'associations ouvrières, anarchistes, mutualistes ou collectivistes fondent la Fédération du Parti des travailleurs socialistes. S'appuyant sur les analyses de Karl Marx, ils réclament des réformes sociales en attendant l'appropriation collective des moyens de production.

Enfin, la période est également marquée par la succession de catastrophes agricoles et alimentaires au cours desquelles la France connaît ses dernières disettes. En 1863, le phylloxera, dû à des pucerons importés avec des ceps américains, est décelé pour la première fois dans une vigne du Gard. En 1890, il a contaminé tous les vignobles de France et ne commence à refluer qu'à partir de la fin du siècle. Parallèlement, les productions oléagineuses sont en crise face à la concurrence des huiles provenant des colonies africaines de la France : ce alors même que le développement du gaz et des huiles minérales limite leurs utilisations pour s'éclairer. Enfin, la production ovine sombre dans le marasme du fait de la concurrence des laines importées et toutes les grandes régions céréalières, où les moutons sont élevés sur les chaumes, sont frappées.

Dans un tel contexte, les paysans français pourraient apparaître comme les produits des malaises qui traversent la France de la fin du XIX^e siècle. Mais ils sont également les symboles de la réponse républicaine à ces malaises. En effet, face aux grandes fractures sociales, politiques et culturelles qui s'opèrent dans le pays, Léon Gambetta, président de la Chambre, puis brièvement président d'un « *grand ministère* », de novembre 1881 à janvier 1882, propose un nouveau dessein à la France. Afin d'asseoir un régime stable, ce républicain modéré considère qu'il faut appuyer celui-ci sur des forces sociales qui tireront bénéfice de l'institution d'un tel ordre. Il ressent la plus grande méfiance à l'égard de l'internationalisme ouvrier et il n'est pas non plus en osmose avec les descendants des laboureurs de l'Ancien régime qui restent plus sensibles aux thèses des marquis qu'à celles des « *rouges* ». Gambetta a l'intuition que la République pourra se stabiliser en s'adossant à cette population qui a commencé à devenir propriétaire de terres, en grignotant les marges des domaines nobiliaires ou de l'Église, avant et après la Révolution. Selon lui, il faut faire « *chausser aux paysans les sabots de la République* » parce que « *lorsqu'ils les auront chaussés, la République sera invincible* ».

En 1881, Gambetta crée ainsi le ministère de l'Agriculture, conçu tout à la fois pour gérer les populations, les territoires, les espaces ruraux et la question de la subsistance alimentaire. Aucun secteur, dans aucun pays, n'a été géré d'une façon aussi globale et aussi spécifique. Parallèlement, une politique patrimoniale se met en place avec, notamment, un dispositif bancaire facilitant l'accès à la propriété foncière. Contrairement à l'idéologie conservatrice fondée sur un féodalisme pré-capitaliste qui asservit le producteur agricole, l'idéologie jacobine fait du paysan un citoyen libéré du servage et ayant « *réalisé son désir séculaire de possession de la terre* »³.

3 - Nicole EIZNER, *L'idéologie paysanne*, dans Yves TAVERNIER, Michel GERVAIS, Claude SERVOLIN (éd.), *L'univers politique des paysans*, Cahier de la Fondation nationale des sciences politiques, n°184, Paris, Éditions Armand Colin, 1972, page 320, 651 pages.

La construction de l'image républicaine du paysan français passe également par la mise en place d'organisations professionnelles :

- ◆ Face aux « *marquis* » de la rue d'Athènes, les républicains du Boulevard Saint-Germain créent, dès 1880, la *Société Nationale d'Encouragement à l'Agriculture*. En 1909, afin de contrecarrer l'influence de l'*Union centrale des syndicats agricoles*, ce courant crée la *Fédération des Syndicats Agricoles de France*, un syndicalisme laïc proche de l'administration. L'objectif des républicains est de contrecarrer l'influence d'une aristocratie foncière dont l'idéologie émane de la droite monarchiste.
- ◆ Dès la fin du XIX^e siècle, sous l'impulsion des premiers syndicats, se créent les premières organisations économiques et sociales : c'est-à-dire la *Mutualité*, le *Crédit mutuel agricole* et la *Coopération*⁴. Toutes les trois sont fondées sur le caractère professionnel et mutualiste de leurs inspireurs. Elles vont donc déployer une batterie de services en matière de gestion des risques, ainsi que de financement de l'activité agricole et de la production. Leurs actions s'inscrivent dans des cadres juridiques similaires, voire complémentaires à ceux des syndicats. Héritière des « *cotises* » du Gers ou des « *consorces* » des Landes, la Mutualité agricole se dote d'un statut juridique grâce à la loi du 4 juillet 1900. Le législateur entend ainsi régulariser l'existence de petites organisations locales, jadis créées contre la grêle ou la mortalité du bétail. Par contre, les statuts des Caisses mutuelles de réassurance agricole relèvent, eux, de la loi du 4 juillet 1900 et de la loi de 1884. Enfin, à la même période,

des agriculteurs se réunissent afin d'obtenir, grâce à leur caution mutuelle, les prêts que les banques leur refusaient. La loi du 5 avril 1894 permet à des membres d'un syndicat de pouvoir s'unir pour créer des caisses locales de Crédit agricole mutuel. Ainsi, Mutualité agricole et Crédit mutuel agricole vont-ils mettre progressivement en place des structures organisationnelles, certes différentes, mais néanmoins fondées sur des déclinaisons territoriales identiques, ainsi que sur une doctrine aux caractères similaires. Dans son remarquable article intitulé « *L'idéologie paysanne* », la sociologue Nicole Eizner nous a invités à lire la construction de la figure républicaine du paysan comme le fruit d'un double mouvement idéologique. Celui-ci serait tout à la fois « *l'expression de l'accession à la propriété terrienne de petits et moyens agriculteurs contre les grands propriétaires fonciers* » et la « *négation de la spécificité des classes sociales* »⁵. Libérée du féodalisme, cette figure s'incarne dans celle d'un petit producteur ayant conquis son autonomie et se définissant moins par son appartenance à une communauté que par une individualité citoyenne. « *Il est un citoyen responsable et méritant, et non l'élément d'un grand tout organiquement lié aux autres* »⁶.

L'idéologie républicaine politique a eu un écho extraordinaire sur le plan national et patriotique. De la fin du XIX^e siècle jusqu'à la Première guerre mondiale, le discours républicain s'est construit autour d'une rhétorique offrant une convergence entre un discours patrimonial « *paysanniste* » et un discours patriotique revanchard. À travers son occupation et son aménagement, le « *paysan sol-*

4 - Si, dans certaines régions, la création des organisations économiques et sociales est le fait tant du courant aristocratique que du courant républicain, il n'en demeure pas moins que c'est ce dernier qui a le plus marqué de son empreinte l'organisation économique et sociale agricole au niveau national. Dès 1908, la Société Nationale d'Encouragement à l'Agriculture crée la Fédération Nationale des Caisses Régionales de Crédit Agricole Mutuel, ainsi que la Fédération Nationale des Coopératives de production et de vente. Ces deux créations précèdent celle de la Fédération des Syndicats Agricoles de France, réalisée en 1909. Puis, en 1912, Mutualité et Coopération agricole se réunissent au sein de la Fédération Nationale de la Mutualité et de la Coopération Agricole. Par contre, la Confédération Nationale de la Mutualité, de la Coopération et du Crédit Agricole (CNMCCA) n'a vu le jour qu'en 1955. Elle réunit toutes les organisations professionnelles ayant en commun les principes mutualistes et coopératifs : la Mutualité agricole, la Coopération agricole, le Crédit agricole, ainsi que diverses organisations professionnelles.

5 - Nicole EIZNER, *L'idéologie paysanne*, dans Yves TAVERNIER, Michel GERVAIS, Claude SERVOLIN (dir.), *L'univers politique des paysans*, Cahier de la Fondation nationale des sciences politiques, n°184, Paris, Éditions Armand Colin, 1972, page 321, 651 pages.

6 - Nicole EIZNER, *L'idéologie paysanne*, dans *L'univers politique des paysans*, Cahier de la Fondation nationale des sciences politiques, n°184, Paris, Éditions Armand Colin, 1972, page 321, 651 pages.

dat » garantissait la sécurité du territoire national. Pour Jules Méline, ministre de l'Agriculture, de 1883 à 1885, le paysan est cet « *homme des champs, libre sous le soleil, aspirant l'air à pleins poumons* ». Il est « *l'élément sain, permanent, la « sève » de la nation, il est le « patriote » par excellence, celui qui sait défendre son pays, comme il a su se battre pour sa terre et la défendre* »⁷.

Ce modèle a cristallisé, dans la mémoire collective, la figure du paysan autour du principe selon lequel il faut produire un peu de tout partout. Cette identité partagée a permis à la République de conquérir à son profit ce qu'avait été l'unité nationale construite, durant l'Ancien régime, par les rois de la Renaissance jusqu'à la Révolution de 1789. Mais cet idéal paysan ne rencontre pas l'idéal du marché. Les missions du paysan s'articulent autour de la sécurité, de la subsistance de sa famille, sa reproduction élargie et, si possible, la transmission d'un patrimoine plus vaste. Ceci explique que le paysan de cette époque ait le moins recours au marché, du moins pour s'approvisionner. Quand il y fait appel, c'est pour écouler un peu de sa production mais cela est rare car cette époque est très largement marquée par le déficit alimentaire. Chaque ferme, chaque territoire, chaque région devient ainsi une mosaïque. La France paysanne est avant tout une mosaïque où l'on produit un peu de tout partout. Les « *trois cent soixante* » fromages constituent l'expression la plus emblématique de ce modèle : un même type de production, mais un patchwork extrêmement diversifié selon les conditions pédoclimatiques et les traditions.

C'est sur ces fondements historiques que se sont construites les images et les représentations d'une production agricole à la française. Le paysan sera celui qu'il convient de protéger contre les attaques

du marché et du libéralisme. Tout devra être fait pour que le « *petit producteur* », défini par une insertion sociale localisée et non-marchande, soit préservé de la concurrence internationale grandissante. Le protectionnisme apparaît ainsi comme la meilleure arme pour déjouer les travers d'un libéralisme conduisant indubitablement à l'exode rural. Et ce d'autant que cet exode ne ferait qu'accroître la masse prolétarienne émergeant alors dans des villes de plus en plus conquises par l'idéologie marxiste de lutte des classes. Refuser le marché, c'est refuser un déclin démographique politiquement dangereux. « *Le refus de l'exode rural (...) exprime une volonté politique de maintenir un secteur paysan numériquement important capable de faire contrepoids aux « classes dangereuses* »⁸. La territorialisation constitue l'instrument d'une conquête éminemment politique.

Absent et protégé de la scène économique marchande, le paysan est un individu territorialement pensé. Son image s'est également construite autour de celle du village et de son clocher. Comme l'ont montré de nombreux historiens et sociologues du monde rural, le paysan est aussi le produit d'une collectivité locale qui se veut la plus autonome possible. En effet, la République naissante ne touchera pas aux 36 000 paroisses françaises. Pourtant, pour imprimer sa marque, elle aurait pu comme elle l'a fait pour les provinces, sortir définitivement de cette cartographie héritée de la période gallo-romaine et sur laquelle se sont créées les paroisses de la christianisation. Au contraire : la République reprend à son compte ce découpage fin et minutieux du territoire afin d'en faire autant de petites républiques paysannes. Les paysans, chefs de famille, y gèrent ensemble, au sein du Conseil municipal, les parties communes de leurs propriétés privées⁹. L'achèvement de

7 - Jules MELINE, *Le retour à la terre et la surproduction industrielle*, Paris, Hachette, 1910. Cité par Nicole EIZNER, *L'idéologie paysanne*, dans *L'univers politique des paysans*, Cahier de la Fondation nationale des sciences politiques, n°184, Paris, Éditions Armand Colin, 1972, page 321, 651 pages.

8 - Nicole EIZNER, *L'idéologie paysanne*, dans Yves TAVERNIER, Michel GERVAIS, Claude SERVOLIN (dir.), dans *L'univers politique des paysans*, Cahier de la Fondation nationale des sciences politiques, n°184, Paris, Éditions Armand Colin, 1972, page 322, 651 pages.

9 - Marcel JOLLIVET et Henri MENDRAS (dir.), *Les collectivités rurales (2 tomes) - Etude comparative de changement social* - Paris, Armand Colin - 1971 (222 pages).

Les belles lettres d'une entrée en République

Dans la littérature agrarienne du début du vingtième siècle, les plus belles pages retraçant l'entrée en République de la paysannerie française se trouvent certainement dans l'œuvre du paysan-écrivain bourbonnais Émile Guillaumin né en 1873 à Ygrande, dans l'Allier, et mort en 1951.

Véritable document ethnographique, son roman *La vie d'un simple* offre une image exceptionnelle de la vie paysanne en France dans la seconde moitié du XIX^e siècle. *Tiennon*, le narrateur de ce roman est né en 1823. Il nous livre notamment le regard sur les événements qui marquèrent l'entrée en République de la paysannerie française :

« Vint 70, la grande guerre, encore une de ces années qu'on n'oublie pas. (...) La moisson s'était faite de bonne heure ; nous étions en train de mettre en meule ou « plonjon » nos dernières gerbes quand vers dix heures du matin, le 20 juillet, M. Lavallée vint nous annoncer que le gouvernement de Badinguet avait déclaré la guerre à la Prusse. Et il me prit à part pour me dire que notre aîné serait appelé sans doute avant peu. Vrai, cette confidence me glaça ! Jean venait de finir ses vingt-trois ans ; je l'avais racheté lors du tirage et il était en promesse avec la fille de Mathonat, de Praulière ; on devait faire les demandes au premier dimanche d'août et la noce en septembre (...) et le 30 juillet, il dut se mettre en route ! J'ai toujours présents à la mémoire les épisodes de cette matinée dont le souvenir compte au nombre des plus douloureux de ma vie. (...) Des événements de la guerre on ne savait pas grand-chose, sinon que c'était loin d'aller bien pour la France. Roubaud, le garde-régisseur, recevait un journal, et nous allions souvent le trouver pour avoir des nouvelles. Sa maison, le soir, était toujours pleine : il venait du monde des six domaines de la propriété et même de tout un lointain voisinage. Dans les premiers jours de septembre, le journal annonça que Napoléon était prisonnier à la suite d'une grande bataille perdue. On avait à Paris jeté bas son gouvernement et proclamé la République. »

(Extrait de *La vie d'un simple*, Paris, 1943, Éditions Stock (réédition Le Livre de Poche), page 222, 319 pages)

l'architecture de ce modèle s'inscrit dans la construction de la mairie, en face de l'église. Et, quelques décennies plus tard, ce modèle constitue encore le cadre d'une imagerie politique largement mobilisée, tant par les partis de droite que de gauche, notamment lors des campagnes électorales. Localisées, patrimoniales et peu marchandes : telles sont les dimensions d'un modèle conduisant à une vision du monde peu distanciée de celle du village. La patrie n'est alors que l'extension du

village, prisme renversé à partir duquel le monde est regardé par une paysannerie elle-même pensée et imaginée autour de ce territoire. Le paysan voit à travers le village et celui-ci sert de cadre aux représentations qui lui sont attribuées.

Toutefois, il faut noter que la construction des représentations associées à la figure républicaine du paysan s'est également incarnée dans une unité territoriale plus étendue : celle du « pays »¹⁰. Désignation ancienne reconnue depuis peu par la

10 - Pierre BARRAL, *Depuis quand les paysans se sentent-ils français ?*, dans *Ruralia*, n°3, 1998, pages 7 - 21.

géographie administrative, le pays se caractérisait par des manières de vivre et des réseaux d'alliances auxquels les paysans s'identifiaient. Dans son ouvrage *La fin des terroirs*, l'historien américain Eugen Weber rappelle que « *la plupart des Français (...) donnent ce nom à des régions plus ou moins grandes, parfois à une province, parfois à une vallée, à une plaine limitée, et ils appellent ainsi ceux de leurs compatriotes qui partagent avec eux cette petite patrie* »¹¹. D'Honoré de Balzac à Émile Guillaumin en passant par George Sand ou Louis Blanqui, la littérature nous a offert la description de paysans craignant de dépasser les limites d'un territoire rassurant d'inter-connaissances. « *Dans nos campagnes, on n'avait pas la moindre notion de l'extérieur. Au-delà des limites du canton, (...) c'étaient des pays mystérieux qu'on s'imaginait dangereux et peuplés de barbares* »¹².

Toutefois, l'idéologie républicaine n'arrivera pas à s'arracher de la représentation spécifique d'une paysannerie considérée comme un monde à part. Même si les républicains considèrent la paysannerie comme un corps social en mouvement, il n'en demeure pas moins que ce dynamisme s'incarne pour eux dans l'idée d'une spécificité et d'un antagonisme ville - campagne. Le paysan s'incarne alors dans le type idéal historique des sociétés paysannes décrit par le sociologue Henri Mendras autour de cinq dimensions et illustré par le film *Farrebique* réalisé par Georges Rouquier :

- ◆ L'autonomie relative des collectivités paysannes à l'égard d'une société englobante qui les domine, mais tolère leurs originalités
- ◆ L'importance structurelle du groupe domestique dans l'organisation de la vie économique et de la vie sociale de la collectivité

- ◆ Un système économique d'autarcie relative, qui ne distingue pas consommation et production et qui entretient des relations avec l'économie englobante
- ◆ Une collectivité locale caractérisée par des rapports internes d'interconnaissance et de faibles rapports avec les collectivités environnantes
- ◆ La fonction décisive des rôles de médiation des notables entre collectivités paysannes et société englobante¹³.

Jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale, le paysan demeurera dans ce monde à part qu'il convient de préserver pour mieux le dominer. Si les campagnes fournissent les patriotes, il n'en demeure pas moins que l'État sera citadin. Toujours selon Nicole Eizner, « *l'État est le deus ex machina dont les arrêts, les verdicts gratifient ou briment, protègent ou détruisent. Il est l'État de la ville, de l'industrie, du commerce, et cherche à dominer ou éliminer la Paysannerie ; ou il est le père bienveillant qui protège l'agriculture, s'appuie sur elle et la fait progresser* ». L'agriculture est, écrit-elle, « *complètement dépendante, d'autant plus dépendante que le pouvoir est lointain, peu connu* ». Les notables demeurent des médiateurs, indispensables relais entre des communautés aux structures linguistiques souvent différentes. Cependant, à l'instar de toute image, celle du paysan français s'est construite dans une relation d'altérité conflictuelle ou consensuelle qui a pris des formes différenciées dans le temps et l'espace. Il faut attendre la deuxième moitié du XX^e siècle pour voir émerger une deuxième figure fantasmatique : celle de l'agriculteur moderniste.

11 - Eugen WEBER, *Peasants into Frenchmen. The Modernisation of Rural France, 1870 - 1914*, Stanford California, Stanford University Press, 1976, 615 pages. Traduction en français, *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale. 1870 - 1914*, Paris, Librairie Arthème Fayard / Editions Recherches, 1983, 844 pages. Cité également par Pierre BARRAL, *Depuis quand les paysans se sentent-ils français ?*, dans *Ruralia*, n°3, 1998, page 10, pages 7 - 21.

12 - Émile GUILLAUMIN, *La vie d'un simple*, 1904, Paris, Éditions Stock, réédition 1990, Paris, Le Livre de poche, page 63, 319 pages.

13 - Henri MENDRAS, *Les sociétés paysannes - Éléments pour une théorie de la paysannerie* - Paris - Gallimard, 1995, 363 pages (Folio, Histoire, 70).

Farrebique ou le paysan mis à l'écran *

Farrebique est une ferme familiale de polyculture située dans la province du Rouergue. À travers la description du vécu d'une famille paysanne et de son inscription dans la société locale, le film de Georges Rouquier sorti en 1945 « *Farrebique ou les quatre saisons* » illustre remarquablement les différentes figures du paysan. De la place des enfants aux travaux des champs en passant par le partage des terres, ce film nous transporte dans une communauté paysanne marquée du sceau de l'interconnaissance et l'autarcie face au marché.



© DR

« Pendant que les ombres s'allongent, on entend l'Angélus du soir et, bientôt, les lampes-tempête trouent la nuit, car celle-ci n'arrête pas le travail à la ferme. Dans la salle commune les enfants sont assis autour de la cheminée ».



© DR

Roch (le fils aîné) et le grand-père prépare un courrier adressé aux membres de la famille. Quelques jours après autour d'une grande table, toute la famille sera réunie. Le grand-père : - J'ai voulu que Monsieur le notaire soit là pour régler nos affaires... Le notaire : - Eh bien ! Je vous écoute. Et tout le monde se regarde. Quel est le premier qui parlera ?

* France, 1945, N&B, 1h 26. Grand Prix de la Critique internationale, Cannes 1946.
 Scénario : G. Rouquier, sur une idée de C. Blanchard. Photo : André Dantan, D. Sarrude, J.- J. Rebuffat. Musique : Henri Sauguet.
 Montage : Madeleine Gug. Production : L'Écran français / Les Films E. Lallier.
 Interprètes : les habitants de la ferme de Farrebique, près de Goutrens dans l'Aveyron, et les paysans de la région.
 Les textes et les dialogues repris sont de Georges Rouquier.
 Album de Farrebique, 1947, Les éditions Fortuny, Paris, 101 pages.



© DR

« Et toujours le travail des hommes pour remuer la terre. Il faut vite enfourer la semence que la neige du prochain hiver protégera ».



© DR

Henri (le cadet) et La Fabrette (une voisine) parlent de leur projet :

Henri : - Maintenant que ton père est d'accord, on pourrait se marier bientôt ! Une hésitation... Au printemps...

La Fabrette, avec un grand sourire : - Et si le printemps ne revenait plus jamais ?

Henri, amusé : - Que tu es bête, le printemps... ça revient toujours.

2. « L'AGRICULTEUR », FIGURE PROFESSIONNELLE D'UNE REPRÉSENTATION CATHOLIQUE

Le passage de l'imagerie paysanne à celle de l'agriculteur ne peut se comprendre sans évoquer la place du référentiel modernisateur diffusé au sortir de la seconde guerre mondiale par les mouvements de jeunesse chrétienne¹⁴. Loin de nier l'influence des mouvements laïcs dans certaines régions, il convient de rappeler ici l'action plus étendue menée par la *Jeunesse Agricole Catholique* (JAC). Sans entrer dans les détails d'une histoire maintes fois relatée, nous souhaitons dégager les éléments du discours et décrire les méthodes employées par un mouvement qui allait durablement contribuer à la construction d'un imaginaire venant rompre avec l'idéologie conservatrice et jacobine. En somme, nous souhaitons mettre en évidence la matrice culturelle ayant conduit à l'effacement d'une paysannerie, pensée comme un état, au profit d'une agriculture pensée comme un métier que l'on apprend et que l'on vit en couple. Vouloir comprendre l'histoire de cette deuxième étape est indubitablement lié à celle d'une génération ayant pensé et construit la figure de l'agriculteur moderne.

Le passage du paysan à l'agriculteur n'a pas été qu'une affaire technique, c'est bien un changement de vision du monde qui s'est joué¹⁵. Pour un mouvement comme la JAC, ce changement réside dans la transmission « *d'opérateurs intellectuels, de concept-clés*¹⁶ » à partir desquels s'est cons-

truite l'idéologie de cette jeunesse, relayée ensuite par le Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA) :

- ◆ Le premier concept peut être résumé dans l'idée de la « *liberté de l'homme* ». Selon Pierre Muller, auteur du livre *Le technocrate et le paysan*, il s'agit de l'opérateur fondamental. L'esprit de la JAC repose sur l'idée que le monde n'évoluera que par l'engagement et l'apprentissage de la liberté. Ainsi, en faisant sauter les « *verrous fondamentaux* »¹⁷ de la profession agricole, ce mouvement permettra à la jeunesse agricole de se définir en tant qu'acteur social.
- ◆ Le deuxième concept correspond à l'idée de « *responsabilité* ». En prônant celle-ci, la JAC confortait les jeunes « *impatiens de prendre leur destin en main* ». Il s'agissait de les accompagner dans la volonté « *de revaloriser leurs conditions de vie* »¹⁸, mais aussi celle des plus démunis, qu'ils vivent au Nord ou au Sud. Ce principe de « *responsabilité* » fait du jeune agriculteur l'héritier d'une situation qu'il se doit d'assumer, quand bien même il n'en serait pas à l'origine. Être engagé, c'est reprendre à « *son compte un cours d'action qui s'était jusque-là déroulé* » sans nous et attester que l'on se « *considère responsable de ce qui se passe* ».
- ◆ Le troisième concept est celui de « *globalité* ». Cette idée a été omniprésente dans les stages qui devaient permettre aux jeunes de faire un effort de globalisation : c'est-à-dire être capables « *de se situer dans le monde* »¹⁹. Il s'agit d'une composante importante qui a conduit les jeunes agriculteurs à appréhender les réalités extérieures à l'exploitation. Ainsi, la démar-

14 - Voir notamment le chapitre rédigé par Danièle HERVIEU-LÉGER et intitulé « *Le catholicisme français « excurturé » - L'exemple des rapports du catholicisme et de la ruralité* » dans *Catholicisme, la fin d'un monde*, 2003, Paris, Bayard, pages 90 - 131.

15 - François PURSEIGLE, *Le monde paysan et les sources chrétiennes de la solidarité internationale*, dans Nonna MAYER, Olivier FILLIEULE, Eric AGRIKOLANSKY (Dir.) *L'Altermondialisme en France. La longue histoire d'une nouvelle cause*, Paris, 2005, pages 75 - 105, 371 pages.

16 - Pierre MULLER, *Le technocrate et le paysan*, Paris, Les Éditions ouvrières, 1984, pages 61 - 85, 173 pages.

17 - Pierre MULLER, *Le technocrate et le paysan*, Paris, Les Éditions ouvrières, 1984, page 66, 173 pages.

18 - Bernard BRETONNIERE, François COLSON, Jean-Claude LÉBOSSÉ, Bernard THAREAU, *Militant paysan*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1997, page 25, 192 pages.

19 - Marie-Joséphine DURUPT, *Les Mouvements d'action catholique, facteurs d'évolution du monde rural*. Thèse de 3^e cycle de sciences politiques, non publiée, Paris, F.N.S.P., 1963, 2 tomes, 413 et 195 pages.

che de la JAC s'inscrit-elle dans une articulation entre le secteur agricole et le reste du monde.

En transmettant ces trois principes-clés, la JAC a offert à la jeunesse paysanne les moyens d'acquiescer une véritable conscience politique : c'est-à-dire la conscience des relations existant entre la sphère locale et le système politique international²⁰. Pour autant, ces jeunes n'analysent pas la réalité politique à l'aune d'une idéologie. Selon la formule de l'économiste Dominique Vermersch, les jeunes de l'époque ont dénoncé tout à la fois « *la praxis économique libérale alors en plein essor dans le secteur industriel et les thèses socialistes qui s'affirment souvent comme le seul contre-pouvoir efficient de la praxis précédente* »²¹. Le discours de la JAC puise alors son programme dans l'anti-capitalisme de la revue *Esprit*, tout en refusant la lutte des classes comme « *catalyseur* » de leurs actions²². Grâce aux aumôniers et aux formateurs qui les accompagnaient, les jeunes de la JAC se sont largement inspirés des idées des Jésuites véhiculées par l'Action Populaire. Ils en retiendront notamment la nécessité d'accomplir la mission apostolique des chrétiens dans leur milieu social. De leur côté, les dominicains, à travers le mouvement *Économie et Humanisme* fondé par le père Louis-Joseph Lebret, ont grandement contribué à la prise de conscience des relations de développement entre le Nord et le Sud. Selon eux, « *une véritable économie doit surtout être orientée par les hommes en fonction des besoins des hommes et non reposer simplement sur une doctrine théologique aveugle* »²³.

Même si la plupart des jeunes paysans de l'après-guerre n'ont pas bâti leurs engagements à l'aune d'une seule école de pensée²⁴, il n'en demeure pas moins que la conception personaliste du monde a eu un écho important pour nombre de jeunes dirigeants de la JAC. Chers au philosophe Emmanuel Mounier, les principes de responsabilité, de solidarité et de communauté le seront également pour toute une génération²⁵.

L'agriculteur moderne naîtra d'une « *révolution personaliste et communautaire* » prenant appui sur « *la mystique de la transformation par l'intérieur d'un milieu donné* ». Le terme « *révolution* » s'entend ici au sens où l'utilise l'écrivain Charles Péguy : « (...) *un appel d'une tradition moins parfaite à une tradition parfaite à une tradition plus parfaite, un appel d'une tradition moins profonde à une tradition plus profonde* »²⁶. L'agriculteur sera le produit d'une extraction historique, humainement portée dans la voie du progrès et non le fruit d'une révolte tournée vers le désespoir.

Enraciné, il sera celui qui connaît son milieu tout en voulant le transformer. Il s'incarnera dans la « *maîtrise de soi* », dans « *l'amour* » et dans « *l'affrontement* », dans « *l'ouverture* » et dans « *l'engagement* »²⁷. L'agriculteur ne sera pas un individu, mais une personne responsable du cours de l'histoire. Ses actions prendront appui sur les quatre facettes du développement personaliste²⁸ :

- ◆ Le « *Faire* » : l'agriculteur sera celui qui participe à la transformation d'un monde se devant d'être plus humain. Mesurée dans l'efficacité, l'action est ici d'ordre économique.

20 - Suzanne BERGER, *Les paysans contre la politique*, Paris, Éditions du Seuil, L'univers historique, 1975, 346 pages.

21 - Dominique VERMERSCH, *Économie politique agricole et morale sociale de l'Église*, Paris, Économica, 1997, page 220, 265 pages.

22 - Bertrand HERVIEU et André VIAL, *L'église catholique et les paysans*, dans Yves TAVERNIER, Michel GERVAIS, Claude SERVOLIN (dir.), *L'univers politique des paysans*, Cahier de la Fondation nationale des sciences politiques, n°184, Paris, Éditions Armand Colin, 1972, 651 pages.

23 - Revue *Paysans*, n°16, février - mars 1959, page 66, 83 pages.

24 - Paul HOUÉE, *Les étapes du projet jacistes dans le développement rural*, dans François COLSON (dir.), *JAC et modernisation de l'agriculture de l'Ouest*, INRA - ESR Rennes, 1980, 205 pages.

25 - Emmanuel MOUNIER, *Écrits sur le personalisme*, Paris, Le Seuil, 1961 (réédition 2000).

26 - Cité par Jean-Marie GATHERON, *Le pain et l'or*, page 97, collection « *Économie et humanisme* », n°1, Économie et Humanisme, Écully (Rhône).

27 - Bertrand HERVIEU, La JAC et le MRJC, une brève étude historique, 1971, Paris, MRJC, 48 pages ; Bertrand HERVIEU, André VIAL, « *L'église catholique et les paysans* » dans Yves TAVERNIER, Michel GERVAIS, Claude SERVOLIN (dir.), *L'univers politique des paysans*, Cahier de la Fondation nationale des sciences politiques, n°184, Paris, Éditions Armand Colin, 1972, page 300, 651 pages.

28 - Julie LABATUT, Jacques ABADIE, Guillaume DHERISSARD, Roselyne FEYT, Marie-Thérèse LACOMBE, Samuel MEENS, François PURSEIGLE, *Pas de paysans paysans. La voix de Raymond Lacombe*, Rodez, 2005, Édition du Rouergue, page 95, 442 pages.

- ◆ L'« *Agir* » : l'action est portée par le sens que l'agriculteur lui donne. C'est l'homme lui-même et non plus le monde, qui est défini par l'action. L'authenticité sera l'instrument de mesure de l'éthique professionnelle.
- ◆ Les deux premières dimensions constituent deux pôles de l'action indubitablement liés l'un à l'autre. Pour le philosophe Emmanuel Mounier, « *l'économie ne peut définitivement résoudre ses problèmes que dans les perspectives du politique, qui l'articule à l'éthique* ». Si ces deux dimensions relèvent du politique, la troisième relève, elle, du prophétique. Il s'agit de la « *Contemplation* ». L'objectif réside dans la nécessité d'enrichir le monde humain de valeurs afin de lui donner corps et consistance.
- ◆ Enfin, la quatrième dimension est celle de la « *Communauté* ». La communauté enrichit dans les échanges qui la définissent des personnes qui ne peuvent, à elles seules, accomplir toutes les dimensions de l'action.

Définie par une tension permanente entre le prophétique et le politique, l'action personaliste, à laquelle aspirent les jeunes formés à l'école de la JAC, implique que l'agriculteur porte une attention toute particulière aux différents défis qui s'imposent au monde. L'agriculteur doit s'engager et assumer activement la situation, l'entreprise ou toute action qu'il mènera. Loin du paysan asservi, il s'opposera aux attitudes de retrait, à l'indifférence ou à la non-participation. Son engagement professionnel ne s'identifiera à aucun acte particulier. Il constituera un style d'existence et une façon de se rapporter aux événements, aux autres et à soi-même.

« *Implication* », « *Responsabilité* » et « *Rapport à l'avenir* » sont les trois composantes de l'action professionnelle :

- ◆ L'*implication* renvoie à l'inscription active de l'agriculteur qui s'engage dans un mouvement né de la multitude des destinées qui le composent. En ce sens, l'engagé est celui qui noue son destin à celui des autres. Il est celui qui inscrit son avenir dans une « *trame* » collective à laquelle il accepte de se lier.
- ◆ Le principe de *responsabilité* fait de l'agriculteur engagé l'héritier d'une situation qu'il se doit d'assumer quand bien même il n'en est pas à l'origine. Être engagé, c'est reprendre à « *son compte un cours d'action qui s'était jusque-là déroulé sans nous* » et attester que l'on se « *considère responsable de ce qui se passe* »²⁹.
- ◆ Enfin, si l'engagé assume le passé collectif, il n'en demeure pas moins tourné vers un avenir qu'il anticipe. L'engagement fait de l'agriculteur un acteur du possible qui dépasse les contingences historiques qu'on lui impose.

Ces principes ont notamment inspiré des théoriciens de l'action comme l'inspecteur d'agriculture Jean-Marie Gatheron qui, dans l'ouvrage *Le pain et l'or*, définit les contours d'une économie agricole dite « *ordonnée* » à laquelle adhèrent les jeunes d'après guerre. Elle puise également ses racines dans le réservoir des idéologies agrariennes d'avant-guerre. « *Dans l'ordre d'urgence des mesures à prendre pour régler les tensions qui surgissent au sein de notre civilisation européenne, la reconstruction du socle agraire, indispensable à tout édifice social en état d'équilibre dynamique, se place au premier rang* » écrit Jean-Marie Gatheron³⁰.

Toutefois, reprenant à son compte les préceptes personalistes, l'économie ordonnée apparaît comme un dépassement non seulement du capitalisme, du marxisme et du corporatisme, mais aussi du libéralisme. Elle dépasse ce dernier car « *elle distingue les catégories de biens suivant l'urgence*

29 - L'usage par le sociologue de la notion de responsabilité telle qu'elle est définie par les philosophes soulève un débat qu'il convient de souligner, comme le précise Michel PERONI dans son article intitulé « *Engagement public et exposition de la personne : l'acteur, le spectateur et l'auteur* » dans Jacques ION et Michel PERONI (dir.), *Engagement public et exposition de la personne*, Éditions de l'Aube, collection « *Monde en cours* », pages 249 - 265, 270 pages.

30 - Jean-Marie GATHERON, *Le pain et l'or*, collection Économie et humanisme, n°1, Économie et humanisme, Ecully (Rhône).

et l'étendue des besoins auxquels ils doivent satisfaire ». Elle doit « assurer la régularité de la production des biens essentiels par le service économique communautaire ».

Ayant pour principe le « bien commun », elle se définit par des compartiments territoriaux de type horizontaux, où la monnaie représente directement des valeurs d'usage. Elle s'éloigne d'une économie de profits de type vertical, où la monnaie renvoie seulement à une valeur d'échange.

La primauté du travail sur le capital impose alors le passage de la ferme familiale à l'exploitation agricole : c'est-à-dire la primauté du concept d'exploitation sur celui de propriété. Néanmoins, si le service économique et social prime sur le droit naturel, il n'en demeure pas moins qu'aucune doctrine ne pourrait s'attaquer à la propriété individuelle. La possession et l'usage commun des moyens de production se réaliseront seulement lorsque la communauté « estimera pouvoir tirer de leur mise en œuvre des biens primaires répondant mieux par leur qualité et leur quantité aux besoins exprimés ».

Cette définition de l'exploitation agricole ne remet pas en cause l'effort ayant conduit à son développement, mais « la possession abusive du « don gratuit » des ressources naturelles ». « Le droit n'aura plus sa source essentielle dans le fait de la propriété » écrit Jean-Marie Gatheron. Nous retrouvons là l'esprit ayant conduit, quelques années plus tard, à la mise en place des Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER).

Il faut rappeler ici, que jusqu'à la fin de la guerre, les structures traditionnelles de la société paysanne persistent et que la ferme familiale apparaît encore comme un « extraordinaire moyen d'oppression ». Dans son célèbre ouvrage *La révolution silencieuse*³¹, Michel Debatisse,

ancien responsable de la JAC et fondateur du Cercle National des Jeunes Agriculteurs précise que cette exploitation est le lieu où « dans 50 % des cas, des enfants n'accèdent même pas au certificat d'études, où des femmes et des gosses servent de main-d'œuvre à tout faire, où des couples écrasés de fatigue ne s'adressent plus la parole ». Pour Marcel Faure, l'un des fondateurs de la revue *Paysans* « (...) Enrichie de solides traditions, l'exploitation agricole apparaît comme quelque chose d'éternel, semblable dans son destin immuable, aux saisons, au soleil, à la nature. Mais tout ceci n'est que mots : la réalité brutale éclate lorsque l'on sait que des millions d'exploitations ont disparu depuis soixante-dix ans, que des centaines de milliers de familles paysannes ont été chassées de la terre, provoquant la révolution la plus importante de toute l'histoire de la paysannerie française. Révolution silencieuse qui n'a pas eu le retentissement des innombrables *Jacqueries* du temps passé ; mais révolution combien douloureuse et atroce pour les familles qui, par millions, ont dû quitter le sol natal où elles avaient toujours vécu. Instruits par ce terrible exode, nous ne nous payerons pas de mots. Nous savons que le même sort attend la plupart de ceux qui restent, s'ils ne réagissent pas. Nous essayerons de regarder en face la réalité moderne dans laquelle nous nous trouvons. Réalité qui semble avoir provoqué un bouleversement total de l'exploitation agricole »³².

En distinguant ainsi, méthodiquement, les traits caractéristiques d'une « économie agricole de type familial » dont ils souhaitent s'émanciper, de ceux d'une « économie moderne » à laquelle ils aspirent, toute une génération formée à l'école de la JAC précise les contours de l'image de l'agriculture qu'elle souhaite mettre en place³³. Dans ce contexte, la construction de l'image de

31 - Michel DEBATISSE, *La révolution silencieuse - Le combat des paysans*, Paris, Calman-Lévy, 1963.

32 - Marcel FAURE, *L'exploitation agricole dans l'économie moderne*, dans la revue *Paysans*, n°6, juin - juillet 1957, page 44, pages 43 - 56.

33 - François PURSEIGLE, *Les sillons de l'engagement. Jeunes Agriculteurs et action collective*, INJEP - L'Harmattan, collection « Débats jeunesse », Paris, 2004.

l'agriculture moderne est le produit d'un groupe social de paysans modernistes qui, bien que minoritaires, souhaitent sortir de l'archaïsme associé à l'image du paysan. Il s'agit de passer de la ferme à l'exploitation, du patrimoine à l'outil de travail, *via* notamment une première dynamique d'abstraction du capital foncier.

Le combat autour de l'image de l'agriculteur moderne est celui d'un « *syndicalisme de chef d'entreprise* » pour lequel l'exploitation traditionnelle doit faire place à l'entreprise moderniste. Étouffés par les cohabitations inter-générationnelles³⁴, les jeunes s'interrogent sur la définition qu'ils doivent donner de l'entreprise. Un article de Léon Dubois, intitulé *Exploitation et Famille* et publié en 1957 dans la revue *Paysans*, permet de mieux cerner le cadre de cette interrogation³⁵. La plupart des jeunes interviewés y témoignent avec force de leur volonté de distinguer l'exploitation de la famille³⁶. De son côté, en 1959, un jeune agriculteur de Loire-Atlantique s'exprimant dans les colonnes de la revue *Paysans*, souligne : « *je pense que la formule Exploitation Familiale est bonne, mais cependant je la verrais très bien remplacée par celle-ci : l'Entreprise agricole, l'agriculteur devenant de plus en plus, de par ses fonctions multiples, un chef d'entreprise* »³⁷.

Pour autant, le projet défendu par ces jeunes ne rejette pas toute la dimension familiale de l'activité agricole. Il souhaite simplement que la famille redevienne un lieu d'épanouissement, notamment pour le couple qui s'installe dans le métier. « *On pourrait heureusement comprendre l'expression exploitation familiale si celle-ci désignait des exploitations permettant le « devenir » des*

hommes qui y travaillent. Car le terme familial ne signifie ni une mesure de surface, ni un tonnage de production. Il est réservé à d'autres mesures, à d'autres valeurs qui échappent aux statistiques, aux règles juridiques, aux machines à calculer. (...) Il est vraiment singulier que la qualification familiale soit refusée à des exploitations pensées essentiellement pour permettre le développement humain des personnes et des familles qui y vivent par un partage des responsabilités, une spécialisation de chacun, des tâches respectant la vocation de la femme ! »³⁸.

La famille apparaît comme la première « cellule communautaire », où l'on applique le principe thomiste : « *Toute supériorité est pour le bien commun* »³⁹.

Comme dans les organisations professionnelles, la place de la femme doit être reconnue dans ses fonctions de collaboratrice et non simplement de mère. Elle est l'un des pivots de la modernité sociale qui anime l'engagement des jeunes agriculteurs. Selon l'expression de Martyne Perrot, l'un des enjeux fondamentaux du combat mené par les jeunes agriculteurs de cette époque réside dans le passage d'une « *famille exploitante* » à une « *famille conjugale* »⁴⁰.

Ces enjeux sociaux autour de la famille précisés, les jeunes agriculteurs doivent, par leur engagement professionnel, répondre aux enjeux technico-économiques qui se posent à eux. Conscients des progrès de la science et des techniques, ils ne doivent pas « *affronter* » le progrès, mais « *l'accompagner* ». « *Refuser le progrès, c'est participer à ce crime collectif qui veut qu'une partie de l'humanité*

34 - Pour des témoignages explicites sur le combat de la décohabitation que les jeunes ont mené durant les années soixante, l'auteur renvoie au numéro 176 du journal *Jeunes Agriculteurs*. Paru en mai 1966, celui-ci consacrait sa Une à la question et il publie notamment un article de Jean MAGIMEL sur la cohabitation dans le Sud-Ouest. J. MAGIMEL, *Vieille coutume, faux respect de la famille, esclavage de la propriété sacrée. La cohabitation met en danger l'évolution de l'agriculture du Sud-Ouest*, dans *Jeunes Agriculteurs*, n°176, mai 1966, pages 18 - 21.

35 - Léon DUBOIS, *Exploitation et famille dans Paysans*, n°6, juin - juillet 1957, pages 8 à 14.

36 - F. PROAL et M. FAURE, *Exploitation familiale et entreprise agricole*, dans la revue *Paysans*, n°15, Décembre 1958 - Janvier 1959, page 44, pages 39 - 50.

37 - Anonyme - Revue *Paysans*, n°16, Février - Mars 1959.

38 - Revue *Paysans*, n°16, Février - Mars 1959 (page 12- 83 pages).

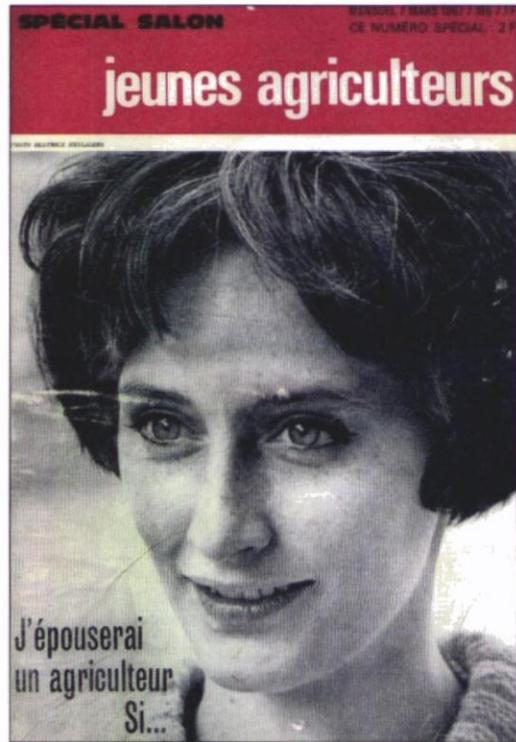
39 - Jean-Marie GATHERON, *Le pain et l'or*, collection Économie et humanisme, n°1, Économie et Humanisme, Ecully (Rhône).

40 - Martyne PERROT, *La jaciste : une figure emblématique*, dans Rose-Marie LAGRAVE (Dir.) « *Celles de la Terre. Agricultrice : l'invention politique d'un métier* », Paris, Editions de l'EHESS, 1987, pages 33 - 60, 254 pages.



Journal Jeunes Agriculteurs
mai 1966

se meurt ou végète misérablement pendant que l'autre, en toute bonne conscience, crève dans l'abondance de ses biens »⁴¹. Or, la quête du progrès qui accompagne la modernité implique que l'agriculteur devienne un véritable chef d'entreprise pluri-compétent. Il doit « Prévoir - Organiser - Commander - Coordonner - Contrôler ». Afin de répondre à ces nouvelles missions qui attendent l'agriculteur de demain, les jeunes agriculteurs proposent la voie du travail en commun. Le syndicalisme ne suffisant pas face aux enjeux technico-économiques auxquels ils sont confrontés, leur réponse passe par la mise en



Journal Jeunes Agriculteurs
mars 1967

« communauté des exploitations » autour des nouvelles organisations qui s'offrent à eux. Toutefois, le collectif ne trouve pas sa pertinence uniquement dans l'action collective. Il doit être aussi au centre du fonctionnement des nouvelles entreprises agricoles que les jeunes appellent de leurs vœux. « Le métier d'agriculteur est de plus en plus compliqué. En effet, il n'est plus possible à un seul agriculteur d'être bon dans tous les postes qui se rapportent à son exploitation. Il convient de réformer la structure de l'exploitation qui ne répond plus aux exigences de l'économie moderne. Il faut transformer l'exploitation

41 - Bernard LAMBERT, *Les jeunes agriculteurs devant l'évolution économique de leur profession et de la société*, Centre d'histoire du travail, Nantes, Fonds Lambert, pages 2 - 3, 6 pages.

individuelle en une communauté d'exploitations. Ceci pourrait ainsi permettre d'avoir un véritable chef d'entreprise et des responsables de secteurs véritablement compétents dans le secteur répondant à leurs affinités. Ainsi l'un sera commerçant, l'autre éleveur, etc. »⁴².

En jouant la carte de la modernisation et d'une agriculture d'exploitant agricole, le CNJA, qui, le 28 septembre 1961, devient le Centre National des Jeunes Agriculteurs, apparaît comme l'instigateur

d'un vaste mouvement social préparant le cadre juridique et politique aux grandes Lois d'orientation agricole d'août 1960 et août 1962.

Selon les Jeunes Agriculteurs, la politique ne doit plus se fonder uniquement sur un juste niveau de prix : « la question des prix agricoles ne doit plus constituer le seul pivot de l'action syndicale »⁴³. De plus, ils sont aussi porteurs d'une autre rupture idéologique : ils abandonnent « l'hostilité traditionnelle »⁴⁴ à l'égard de l'exode rural. Selon eux, il



« Les peaux des bananes que l'on jette sous nos pas pourront faire trébucher leurs auteurs »

Caricature publiée dans le journal *Jeunes Agriculteurs* en octobre 1961 dans un article ayant trait à la politique des « prix » et des « structures ».

Les jeunes agriculteurs dénonçaient dans cet article les attaques que la presse de l'époque, notamment *La France Agricole*, leur adressait.

42 - Propos d'un jeune agriculteur de Loire-Atlantique recueillis par la revue *Paysans* et publiés dans un article de J.-M. FERRIERES. J.-M. FERRIERES, *L'exploitant agricole peut-il être un chef d'entreprise moderne ?*, revue *Paysans*, n° 6, juin - juillet 1957, pages 27 - 28, pages 22 - 28.

43 - Michel DEBATISSE, *La révolution silencieuse*, page 171.

44 - Pierre MULLER, *Le technocrate et le paysan*, Paris, Les Éditions ouvrières, 1984, pages 70 - 71, 173 pages.

convient même de faciliter celui-ci, tout en l'humanisant.

La stratégie politique de toute cette génération a ainsi résidé dans l'articulation de deux démarches intellectuelles :

- ◆ Élaborer et proposer un cadre politique aux paysans qui souhaitent adopter la nouvelle identité professionnelle d'exploitant agricole
- ◆ Reconnaître et s'appuyer sur des changements « présentés comme inéluctables » pour asseoir une nouvelle politique.

Quatre axes fondamentaux définissent cette stratégie : le réaménagement des structures foncières, la formation professionnelle, la protection sociale (reconversion, départs) ainsi que le développement coopératif et l'organisation des marchés⁴⁵.

Au-delà de la question des structures foncières, il s'agit pour les jeunes de dénoncer le problème de la superficie des grandes exploitations car celle-ci compromet la réussite économique de « *l'agriculture sous-développée* » qui ne dispose, elle, que d'une surface restreinte. Afin de faciliter le développement de la production et la compétitivité des exploitations, il faut favoriser le développement des exploitations moyennes : c'est-à-dire celles pouvant « *prendre le train du progrès* ». Selon Edgard Pisani, ministre de l'Agriculture du général de Gaulle, « *Politique des structures contre politique des prix ou politique des structures et politique des prix. La querelle n'était pas sémantique. Elle portait sur l'essentiel* »⁴⁶.

Tout en s'affranchissant des notables et en devenant les interlocuteurs privilégiés de l'État, les jeunes agriculteurs formés à l'école de la JAC et du CNJA ont réussi à mettre à mal le « *modèle républicain* » qui avait structuré la profession agricole depuis la III^e République⁴⁷. Grâce à un projet moder-

nisateur, partagé par les gouvernements de l'après-guerre, toute une génération est progressivement parvenue à imposer l'image de la nouvelle profession à laquelle elle aspirait. De plus, au-delà de la simple diffusion d'une conception technique du métier d'agriculteur, elle a également réussi à transmettre, *via* notamment l'appareil de formation, l'ensemble du modèle social et économique dans lequel s'incarnaient les représentations catholiques auxquelles elle aspirait.

Aujourd'hui, toutefois, ce modèle tend à disparaître et c'est à travers la compréhension d'un nouveau contexte marqué du sceau de l'hypermodernité qu'il convient de repenser les images et les représentations de l'agriculture et des agriculteurs.

3. « L'ENTREPRISE INDIVIDUALISÉE ET LE MARCHÉ » OU LE DIFFICILE BASCULEMENT DANS L'HYPER-MODERNITÉ

Aujourd'hui, il convient de reconnaître que le modèle de l'agriculture moderniste, bâti autour de la figure du couple exploitant ayant succédé au modèle patriarcal, ne fonctionne plus. Solitaire, fragile, doutant d'elle-même et du marché, n'est-ce pas là la figure hyper-moderne de l'agriculture actuelle ?

Les représentations associées à l'agriculteur de l'après-guerre se sont construites autour du partage d'idées communes ou de traits communs permettant d'identifier ce groupe à un « *Nous* ». Cette situation a déterminé un sentiment d'appartenance autour de la figure de l'agriculteur « *moderniste* ». L'adhésion à ce modèle a été facilitée par la constitution d'un pôle identitaire dominant,

45 - Ronald HUBSCHER, Yves RINAUDO, *L'unité en péril*, dans *Les syndicats agricoles en Europe* (sous la direction de Bertrand HERVIEU et Rose-Marie LAGRAVE), Paris, l'Harmattan, collection « *Alternatives rurales* », 1992, pages 95 - 113, 318 pages.

46 - Edgard PISANI, *Persiste et signe*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1992, page 146, 479 pages.

47 - Bertrand HERVIEU, Jean VIARD, *L'archipel paysan. La fin de la République Agricole*, Éditions de l'Aube, collection « *Monde en cours* », page 43, 124 pages.

structurant l'espace unidimensionnel de la profession. Pour toute une génération, le passage du paysan à l'agriculteur-exploitant a reposé sur le rejet de l'individualisme et l'affirmation de l'action collective. L'exploitant agricole n'était pas simplement un individu, mais une personne pour qui le groupe était la garantie de la liberté d'entreprendre.

Ce rejet de l'individualisme sera le *credo* de toute une génération. « *L'individualisme, voilà l'ennemi* » pouvait-on lire, en mars 1959, sur les banderoles ornant la salle où se tenait le congrès du Centre National des Jeunes Agriculteurs. L'individualisme ne pouvait conduire qu'au maintien d'une paysannerie s'efforçant de produire la quasi-totalité des denrées dont elle avait besoin et refusant ainsi tout échange marchand avec le reste de la société. Au-delà du slogan, il s'agissait de la posture professionnelle traduisant la rupture identitaire à partir de laquelle la profession agricole s'est construite pendant près d'un demi-siècle. Le « *chacun pour soi* » qui se nourrit de l'opposition entre individus apparaissait comme l'antonyme du progrès.

Théoricien de l'agriculture, Michel Augé-Laribé a écrit que « *si l'isolement du cultivateur assurait jadis son indépendance, dans le monde économique moderne, il ferait le plus souvent sa faiblesse* »⁴⁸. Individualisme et autarcie apparaissent aux yeux de l'agriculteur comme les vestiges d'une temporalité paysanne qu'il convient de dépasser.

Pendant près de cinquante ans, la modernité de l'agriculture a puisé ses fondements dans l'agriculture de groupe. Certes, la lutte contre l'atomisation de l'offre et de la demande s'est poursuivie avec des instruments plus efficaces. Néanmoins,

l'entrée dans une ère nouvelle a moins reposé sur l'accroissement des échanges que sur l'impérieux besoin d'association.

L'amélioration des conditions techniques, économiques et sociales définissant l'exercice du métier est passée par toutes les formes possibles d'actions en commun. L'agriculteur s'est défini par son appartenance à des groupements d'échanges, d'entraide, d'exploitation, etc. De par leur mise en place et leur fonctionnement, ceux-ci ont conduit à la modification des conditions de travail et de vie : c'est-à-dire à une modification des « *structures* » sociales et professionnelles. L'agriculture moderne est née de son organisation. En Europe comme dans la plupart des pays occidentaux, la fin du vingtième siècle a été celle d'une agriculture ayant prospéré grâce aux modes d'arrangement de ses différentes composantes techniques, sociales et économiques. Durant près d'un demi-siècle, les actions de développement agricole ont puisé leurs fondements dans le mot de « *structure* », celui-ci désignant tout à la fois les éléments constitutifs d'un ensemble et le mode de construction de celui-ci : autrement dit autant l'objet que la méthode⁴⁹. L'agriculture actuelle n'aurait pas vu le jour si elle ne s'était appuyée sur un ensemble organisé, aux structures propres, qu'elles soient juridiques, techniques, économiques ou sociales. Aujourd'hui, l'image de l'individu semble avoir bel et bien rattrapé celle de la personne engagée dans un collectif, qui était celle de l'agriculteur. L'individualisation, qui définit désormais la plupart des sociétés occidentales, se caractérise par le détachement des limites locales étroites de la communauté de naissance, mais aussi des groupes corporatifs⁵⁰. Les agriculteurs n'échappent pas à ce mouvement général. Ils sont devenus des individus

48 - Michel AUGÉ-LARIBÉ, *L'évolution de la France agricole*, Armand Colin, Paris.

49 - En 1962, les Chambres d'agriculture s'appuieront notamment sur la définition du professeur André MARCHAL pour définir ce qu'elles entendaient par « *structures* ». Bulletin des Chambres d'agriculture, n°257, 1^{er} décembre 1962. Cité par Maurice ROUSSEL et Raymond PEYRAT dans *L'action en commun des agriculteurs*, Édition J.B. Baillière & Fils, 1966, Collection d'enseignement agricole, pages 13 - 14, 458 pages. André MARCHAL, *Systèmes et structures économiques*, Presses Universitaires de France, 108, Paris.

50 - Norbert ELIAS, *La société des individus*, Paris, Pocket, collection « Agora », 1997, pages 168 - 169.

qui échappent aux différents cadres d'appartenances tant dans leurs dimensions spatiales que sociales. Comme le soulignait de manière prophétique le sociologue allemand Norbert Elias, la « société des individus » trouve de nos jours ses prolongements au sein du groupe des agriculteurs et, plus largement, des espaces ruraux. « *La mobilité des individus augmente sur le plan spatial comme sur le plan social (...); leur inéluctable encadrement par la famille, la parentèle, la communauté locale et d'autres groupe de cet ordre, l'adaptation de leur comportement, de leurs objectifs et de leurs idéaux à la vie au sein de ces groupes et leur identification avec eux se réduisent; leur dépendance à l'égard de ces groupes, le besoin qu'ils ont d'eux pour leur protection de leur corps et de leur vie, leur alimentation, leurs chances de réussite, la garantie de ce qu'ils ont hérité ou acquis, leur aide, les conseils et la participation à leurs décisions se restreignent - d'abord dans des groupes limités, puis, au fil des siècles, dans des couches plus larges de la société et, pour finir, jusque dans les couches rurales* »⁵¹.

Les agriculteurs apparaissent de plus en plus seuls dans l'exercice de leur profession et donc dans la construction des images qui y est associée. Le visage de l'agriculture s'incarne moins dans celle du groupe que dans celle d'un individu seul sur son tracteur⁵². L'image d'Épinal du couple agricole et de ses rites a bel et bien volé en éclat. L'individualisation de l'installation et du travail en agriculture a profondément déstabilisé le modèle familial défendu par les agriculteurs « *modernistes* » dans les années soixante.

Le contexte démographique renvoie en effet à la situation d'isolement et de vie solitaire vécue par bon nombre de jeunes agriculteurs. Si, jusqu'à une période récente, le célibat n'apparaissait en por-

portion importante que dans les régions où il s'inscrivait comme stratégie successorale établie, ce n'est plus le cas aujourd'hui. En 1995, près du tiers des exploitants de 30 à 34 ans sont célibataires, contre seulement 18 % en 1979.

À cette nouvelle réalité sociale s'ajoute la conquête de l'autonomie professionnelle par les jeunes femmes d'agriculteurs⁵³. En agriculture comme ailleurs, les rapports homme / femme ont été profondément bouleversés. Près de la moitié des conjointes d'agriculteurs exerce une activité non agricole. Parmi les jeunes installés entre 1985 et 1987, l'épouse travaillait à l'extérieur de l'exploitation dans 75 % des couples mariés. L'exploitation familiale, définie par l'engagement de tous les membres de la famille dans sa mise en valeur, ainsi que l'exploitation conjugale où mari et femme travaillent ensemble régressent au profit des exploitations individuelles sur lesquelles seul le chef de famille est actif agricole. Ainsi, le modèle de l'installation en couple fait-il progressivement place à celui de l'installation individuelle, avec toutes les conséquences que cela comporte en termes de gestion du temps de travail, mais aussi d'insertion socio-professionnelle et donc d'engagement.

Ces transformations deviennent même des argumentaires publicitaires comme en témoigne le spot pour un fromage où l'on voit une jeune épouse d'agriculteur rentrant dans une bergerie et lançant à son époux lors de la traite : « *Et tu leur as dit chez Lou Pérac que tu étais marié* »⁵⁴.

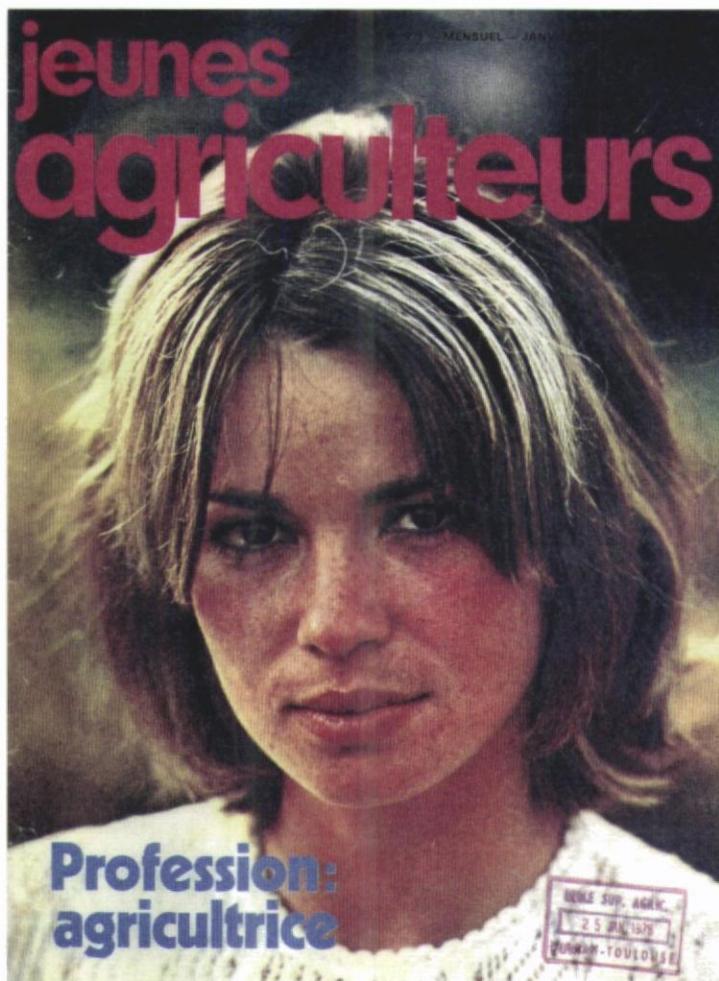
Certes, les agriculteurs actuels n'appartiennent plus aux sociétés paysannes traditionnelles. Fortement et longuement scolarisés, ils ont vécu leur enfance avec d'autres enfants dont les parents étaient rarement agriculteurs. Ceci constitue une différence fondamentale avec les générations antérieures d'enfants d'agriculteurs élevés dans

51 - Norbert ELIAS, *La société des individus*, Paris, Pocket, collection « Agora », 1997.

52 - Bertrand HERVIEU, *Les champs du futur*, 1993, Paris, Éditions François Bourin, 172 pages.

53 - François PURSEIGLE, *Les malaises du monde paysan dans Agriculture et monde rural*, Regards sur l'actualité, 2005, La Documentation française, n°315, novembre 2005 ; Bertrand HERVIEU, *Les Agriculteurs*, 1996, Presses Universitaires de France, Collection *Que Sais Je ?*, 127 pages.

54 - Entretien avec Alexandre MARTINI de l'agence DDB - Paris qui a réalisé le clip publicitaire de ce fromage, « *Persuader sans caricaturer* », *L'Information agricole*, n°779, Juillet - Août 2004, page 21.



Journal Jeunes Agriculteurs
janvier 1975

une relative homogénéité sociale. De plus, par leur mode de vie, les agriculteurs participent pleinement à la société actuelle dont ils partagent les valeurs et les aspirations. Le choix de leur métier est revendiqué comme un choix personnel. Il ne suppose pas l'adhésion du conjoint / conjointe (ou du compagnon / compagne), ni celui des parents.

Dans les couples agricoles, chacun mène sa vie professionnelle comme il l'entend. L'« impératif d'être soi » s'impose aux agriculteurs comme aux autres membres de la société⁵⁵. C'est bien parce qu'il y a choix personnel du métier que la plupart des jeunes agriculteurs aujourd'hui exercent ce métier, soit seuls (solitaires) sur leur exploitation,

55 - François DE SINGLY : *L'individualisme est un humanisme* (Éditions de l'Aube, 2005, 125 pages) et du même auteur, *Libres ensemble : l'individualisme dans la vie commune* (Paris, A. Colin, 2005 - 253 pages).

soit associés dans différentes formes sociétaires. Les difficultés à penser l'agriculture s'inscrivent notamment dans l'incapacité à repenser le système exploitation - famille. Le trouble des « *imaginaires agricoles* » trouve sa source dans un contexte d'individualisation, où les exploitations restreignent de plus en plus leur fonctionnement à des logiques patrimoniales et ce, au moment même où l'agriculteur se qualifie de chef d'entreprise. Des « *entreprises - propriétés* » émergent, supplantant les « *entreprises - exploitations* ». Le groupe famille - entreprise est paradoxalement distendu

dans son rapport au travail. Les droits et les devoirs des différents membres des familles agricoles sont de moins en moins polarisés sur l'exploitation. Aucun accord ne garantit la sauvegarde de l'outil de production.

Au-delà de ce constat et derrière l'affirmation d'un statut de chef d'entreprise, le refus du marché s'incarne plus que jamais dans le renouveau d'un discours professionnel fondé sur la politique des prix. Le débat autour des prix rémunérateurs qui traverse aujourd'hui la profession agricole témoigne immanquablement de l'incapacité

Qualificatif professionnel et appartenance syndicale* (En % / lignes)

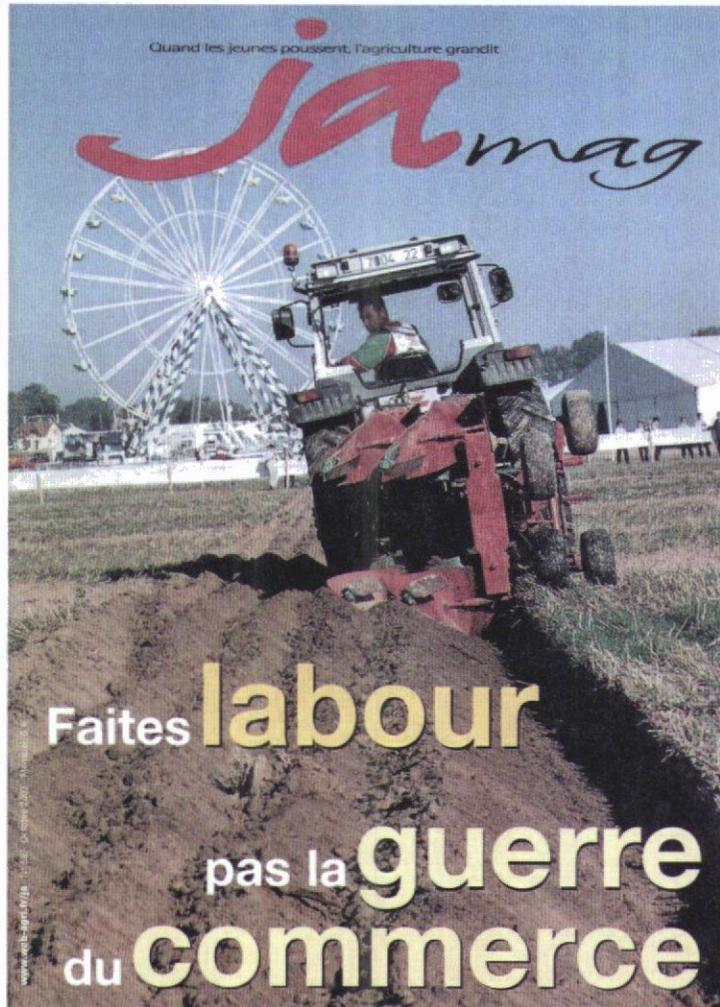
>>> Tableau 1

	Chef d'entreprise	Paysan	Agriculteur	Cultivateur	Exploitant agricole	Jeune agriculteur	Éleveur	Autre	Ne sait pas	TOTAL
CNJA**	35,4	7,4	17,1	1,1	15,4	20,6	0,6	1,7	0,6	100,0
CONF.**	5,5	58,2	16,4		10,9	5,5	1,8	1,8		100,0
CR**	33,3	27,8	16,7		11,1	11,1				100,0
FNSEA**	43,0	5,0	19,0		15,0	16,0		1,0	1,0	100,0
MODEF**	27,3	15,2	27,3		21,2	9,1				100,0
TOTAL	32,3	15,7	18,4	0,5	15,0	15,7	0,5	1,3	0,5	100,0

* Ces chiffres résultent d'une enquête réalisée dans huit départements (Pas-de-Calais, Marne, Calvados, Loire-Atlantique, Puy-de-Dôme, Gers, Landes et Pyrénées Atlantiques) auprès d'un panel de 404 jeunes agriculteurs âgés de 18 à 35 ans et installés à titre principal. François PURSEIGLE, *L'engagement des jeunes agriculteurs dans les organisations professionnelles agricoles. Contribution à l'étude des processus d'entrée dans l'action collective*, Thèse de doctorat ESSOR, mention sociologie, Toulouse, Institut National Polytechnique de Toulouse - Institut National Agronomique Paris - Grignon, 2003, 4 volumes, 710 pages. Voir également, François PURSEIGLE, *Les sillons de l'engagement. Jeunes agriculteurs et action collective*, INJEP - L'Harmattan, Collection Débats jeunesse, Paris, 2004, 262 pages.

** CNJA = Centre national des Jeunes Agriculteurs ; Conf. = Confédération paysanne ; CR = Coordination rurale ; FNSEA = Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles ; MODEF = Confédération nationale des syndicats d'exploitants familiaux.

◆ Les trames vertes correspondent à la mise en évidence de liens significatifs dans les profils de modalité (seuil choisis : 5 pour l'écart à l'indépendance, 1 pour le Khi2 par case) - Khi2 = 105,8 ddl = 32 p = 0,001 (Val. théoriques < 5 = 25).



« *Faites labour, pas la guerre du commerce* »

Une du journal JA mag des Jeunes Agriculteurs, n° 587, octobre 2003

de cette dernière à penser le « marché » au regard de son héritage⁵⁶. Du « paysan » de la Confédération Paysanne au « chef d'entreprise » du syndicalisme majoritaire, nombreux sont les agriculteurs à penser et à dire que « la demande actuelle

de nos concitoyens ne s'accommode pas d'un libéralisme international débridé » et que les agriculteurs ont « besoin, pour y répondre, de règles du jeu internationales et qui n'oublient pas la finalité : le bien-être de l'homme avant celui des marchés »⁵⁷.

56 - François PURSEIGLE, 2005, « Le monde paysan et les sources chrétiennes de la solidarité internationale », dans Eric AGRICOLANSKY, Olivier FILLIEULE, Nonna MAYER, *L'altermondialisme en France. La longue histoire d'une nouvelle cause*, Paris, Flammarion, pages 75 - 97, 371 pages.

57 - *Pour une mondialisation humanisée*, Editorial, Jeunes Agriculteurs, n°549, Avril 2000, page 1.

Le positionnement actuel de nombreuses organisations professionnelles témoigne de la difficulté des agriculteurs à penser la revendication du statut de chef d'entreprise au regard d'un marché qui se mondialise. L'une des illustrations de ce phénomène se trouve dans le rapport d'orientation, intitulé « *Paysans du monde : le prix de notre avenir* »⁵⁸, adopté en juin 2001 lors du 35^e congrès du CNJA réuni à Annecy. Son principe est simple : proposer une alternative à l'ouverture totale des marchés et à la mise en concurrence destructrice d'agricultures considérées comme « *incomparables* ». Partant de l'exemple européen, à l'instar d'autres organisations professionnelles, les Jeunes Agriculteurs proposent d'organiser les marchés au niveau d'ensembles régionaux composés de pays ayant des niveaux de productivité identiques. Chaque ensemble régional disposerait d'une union douanière bénéficiant de protections tarifaires d'autant plus élevées que la productivité est faible. Derrière une politique de prix rémunérateurs, assortie de mécanismes de maîtrise des productions, l'objectif premier n'est pas de nourrir le monde entier, mais d'être fiers de son métier et de vivre de ses produits. En somme, c'est autour de la reconnaissance des « *droits des peuples à se nourrir eux-mêmes* »⁵⁹ que le CNJA propose un rapport qui, selon la formule de son président, « *assassine cette course débilite aux gains de productivité par économie d'échelle* »⁶⁰.

Il apparaît ainsi que l'une des sources du trouble identitaire qui affecte nombre d'agriculteurs tient au fait qu'ils vivent de l'argent public, au moment même où les aides allouées à l'agriculture participent à la destruction des agricultures du monde. Les deux préceptes jacistes de liberté dans l'exer-

cice professionnel et de responsabilité vis-à-vis d'un monde qu'il convient de nourrir apparaissent, selon eux, bafoués. Au lieu de choisir de maîtriser la production agricole afin d'enrayer la constitution de stocks d'invendus, l'Union européenne a fait le choix d'exporter sur les marchés mondiaux. Or, un revenu essentiellement constitué d'aides publiques correspond mal à l'imagerie paysanne que la génération antérieure a combattue et à laquelle ils se raccrochent aujourd'hui. Le paysan est animé par un désir d'indépendance qui s'accompagne du souhait de participer à nourrir les hommes. « *Quand on choisit d'être paysan, c'est, entre autres, et plus ou moins, mais toujours, pour être indépendant. Indépendant dans ses décisions professionnelles, dans ses choix de conduite d'entreprise, dans les orientations de son capital d'exploitation et de ses facteurs de production. (...) Bref, pour être, comme on dit, « son propre patron* »⁶¹. Ce discours n'est pas un simple jeu de rhétorique. Il s'appuie sur des représentations collectives du métier, partagées par de nombreux jeunes. À la question « *Pourquoi avez-vous choisi la profession d'agriculteur ?* » 66 % des jeunes exploitants interrogés répondent : « *parce que c'est un métier où on se sent libre* » et 43 % d'entre eux considèrent que la liberté et l'initiative sont les valeurs qui les différencient le plus des autres jeunes qui débutent une activité professionnelle⁶².

Considérant que les fondements de leur identité professionnelle sont en danger, de nombreux agriculteurs affirment qu'ils sont prêts à se passer des aides, pourvu que le prix de leur produit reflète la valeur de leur travail. Ce discours repose sur les principes fondateurs d'une économie qui « *régle le*

58 - CNJA, *Paysans du monde : le prix de notre avenir*. Rapport d'orientation présenté par Didier LOUVEL, Olivier BARRAS et Xavier SUBLET, 35^e congrès du CNJA, Annecy-le-Vieux (Haute-Savoie), 119 pages.

59 - Bertrand HERVIEU, *Du droit des peuples à se nourrir eux-mêmes*, 1996, Paris, Flammarion.

60 - CNJA, *Paysans du monde : le prix de notre avenir*. Rapport d'orientation présenté par Didier LOUVEL, Olivier BARRAS et Xavier SUBLET, 35^e congrès du CNJA, Annecy-le-Vieux (Haute-Savoie), 119 pages.

61 - CNJA, *Paysans du monde : le prix de notre avenir*. Rapport d'orientation présenté par Didier LOUVEL, Olivier BARRAS et Xavier SUBLET, 35^e congrès du CNJA, Annecy-le-Vieux (Haute-Savoie), page 23, 119 pages.

62 - François PURSEIGLE, *Les sillons de l'engagement. Jeunes agriculteurs et action collective*, INJEP - L'Harmattan, Collection Débats jeunesse, Paris, 2004, 262 pages.

profit sur le service rendu dans la production, la production sur la consommation, et la consommation sur une éthique des besoins humains replacée dans la perspective totale de la personne »⁶³. Le marché devrait être alors subordonné à une politique économique ordonnée, elle-même tributaire d'une éthique. Dès lors, comment alors endosser les véritables habits du chef d'entreprise⁶⁴ ? Certes, en revendiquant des revenus basés sur des prix rémunérateurs, certaines organisations

professionnelles affirment le primat personnaliste du travail sur le capital, mais savent-elles qu'en même temps, elles affirment leur refus du marché⁶⁵ ? Parallèlement, alors que la diversité des réalités agricoles est une force même dans leur dimension individuelle, les agriculteurs français restent obsédés par le mythe de l'unité paysanne. Comment déclamer « *On est tous paysans* » et revendiquer en même temps le statut d'un chef d'entreprise ?

CONCLUSION

Dans une société de la mobilité et des individus, l'agriculture et le monde rural sont investis d'une nostalgie qui emprisonne tout à la fois les citoyens et les agriculteurs. La France semble dans l'incapacité de faire pleinement le deuil de sa paysannerie⁶⁶. Se réconfortant derrière le mythe d'une unité paysanne surannée, les agriculteurs français ne maîtrisent plus le sens de leur héritage collectif. En effet, si les agriculteurs ne savent pas quelle agriculture ils souhaitent, le reste de la société non plus. L'incapacité que les agriculteurs ont à se nommer trouve un écho

dans l'incapacité de la société de définir ce que pourrait être l'agriculture. Et, ce qui pourrait apparaître aux yeux de certains agriculteurs comme un troisième modèle agricole autour de la figure du chef d'entreprise ne semble pas construit idéologiquement.

Non, la profession agricole n'est pas disqualifiée, elle apparaît momentanément inqualifiable !⁶⁷ Ce n'est qu'en acceptant les individualités qui se font jour que la profession sera en mesure de construire un véritable projet collectif capable de lui offrir une nouvelle image.

63 - Emmanuel MOUNIER, *Ecrits sur le personnalisme*, Paris, Éditions du Seuil, 1961 (réédition 2000), page 146, 393 pages.

64 - Carime AYATI, *L'économie selon Emmanuel Mounier ou la rencontre du spirituel et du temporel*, DEES, n°116, juin 1999, pages 59 - 68.

65 - « *Projet d'une Déclaration des Droits des personnes et des collectivités* », *Esprit*, n°105, décembre 1944, page 124.

66 - Bertrand HERVIEU, *L'impossible deuil de la France paysanne*, in VIARD J., (dir.), 1996, *Aux sources du populisme nationaliste*, Paris, Édition de l'Aube, 259 pages.

67 - François PURSEIGLE, « *Ils ne savent pas qu'elle agriculture ils souhaitent* », propos recueillis par Laetitia CLAVREUL, samedi 25 février 2006, *Le Monde*.

RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS À L'OMC :

La force de l'argument et non l'argument de la force¹

par **Maître NICOLE COUTRELIS**

Avocat à la cour

Cabinet COUTRELIS & ASSOCIÉS

¹ - Citation extraite d'une note d'information de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur le Règlement des différends, présentée lors de la Conférence ministérielle de Hongkong en décembre 2005

Sommaire

GLOSSAIRE

INTRODUCTION

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU SYSTÈME DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DE L'OMC

1.1. LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME À L'OMC

1.1.1. L'ORGANE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

1.1.2. LE DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE

1.1.2.1. PREMIÈRE PHASE : LE DÉCLENCHEMENT DE PROCÉDURE ET LA DEMANDE DE CONSULTATIONS

1.1.2.2. SECONDE PHASE : LE GROUPE SPÉCIAL (OU PANEL)

1.1.2.3. SECONDE PHASE « BIS » (ÉVENTUELLE) : L'APPEL

1.1.2.4. TROISIÈME PHASE : LA DÉCISION DE L'ORD

1.1.3. LES PARTIES ET LEUR RÔLE

1.1.4. L'ISSUE DES PROCÉDURES ET LES SANCTIONS

1.1.5. LA PLACE DES INTERVENANTS AUTRES QUE LES ÉTATS DANS LE PROCESSUS : OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES ET ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES

1.2. L'APPLICATION DU SYSTÈME AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

1.2.1. LES PROCÉDURES COMMUNAUTAIRES À DISPOSITION DES OPÉRATEURS

1.2.2. LES LIMITES DES DROITS DES OPÉRATEURS - LES RÉTORSIONS SUBIES

1.3. LES PROJETS DE RÉFORME DU SYSTÈME

1.4. LES MATIÈRES COUVERTES

2. ANALYSE DE QUELQUES AFFAIRES SIGNIFICATIVES

2.1. LE BŒUF AUX HORMONES

2.2. LES SARDINES

2.2.1. L'ARTICULATION ENTRE LES NORMES DU CODEX ALIMENTARIUS ET LE DROIT DE L'OMC

2.2.2. LES RÉPERCUSSIONS DES CONTENTIEUX INTERNATIONAUX SUR LES RÈGLES ET LES PROCÉDURES EUROPÉENNES

2.3. LE SUCRE

2.4. LA BANANE

2.4.1. LES MESURES DE RÉTORSION

2.4.2. LES INTÉRÊTS COMMUNAUTAIRES ET INTERNATIONAUX

2.5. LES INDICATIONS GÉOGRAPHIQUES

2.6. LES ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS

CONCLUSION

Liste des annexes

ANNEXE 1

SCHÉMA DU DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE DEVANT L'ORGANE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

ANNEXE 2

FORMATION DE LA LISTE DES EXPERTS POUVANT CONSTITUER LES PANELS

ANNEXE 3

CHRONOLOGIE DU DIFFÉREND OMC « COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES - BŒUF AUX HORMONES »

ANNEXE 4

CHRONOLOGIE DU DIFFÉREND OMC « COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES - BANANE »

GLOSSAIRE

ACP : Ensemble des 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique liés à l'Union européenne par des accords préférentiels, conclus dans le cadre des conventions de Lomé, puis de l'accord de partenariat signé en 2000 à Cotonou².

ADPIC : Accord sur les droits de propriété industrielle et commerciale³ (en anglais, le sigle est *TRIPS*)

AOC : Appellation d'origine contrôlée

AOP : Appellation d'origine protégée

CE : Communauté européenne. Il s'agit de l'organisation ayant, en 1993, pris le relais de la Communauté économique européenne (CEE). C'est l'une des trois composantes de l'entité appelée « *les CE* » : c'est-à-dire « *les Communautés européennes* ». Les deux autres composantes « *des CE* » sont la CECA⁴ et Euratom. « *Les CE* » constituent l'un des trois piliers de l'Union européenne (cf. note UE de ce glossaire).

CEE : Communauté économique européenne, créée le 25 mars 1957 par le traité de Rome et devenue le 1^{er} novembre 1993, suite à la signature du traité de Maastricht en 1992, la Communauté européenne (CE)

CJCE : Cour de justice des communautés européennes

CODEX ALIMENTARIUS : Créé en 1962 et financé par l'Organisation pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la Commission du Codex met au point des textes afin de « *guider et promouvoir*

l'élaboration, la mise en œuvre et l'harmonisation de définitions et d'exigences relatives aux produits alimentaires et, de ce fait, favoriser le commerce international »⁵

EU : Sigle anglais signifiant Union européenne (UE en français)

FAO : Organisation spécialisée des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (en anglais, *Food and agriculture organization*) créée en 1945 et basée à Rome afin de mener une action internationale contre la faim et pour l'amélioration des conditions de vie

GATT : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General Agreement on Tariff and Trade*, en anglais), signé en 1947 et qui a fourni le cadre des grandes négociations commerciales internationales jusqu'à l'entrée en fonction de l'OMC le 1^{er} janvier 1995

IGP : Indication géographique protégée

MRD : Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends

NGO : Sigle anglais signifiant organisations non-gouvernementales (ONG en français)

OCM : Organisations communes de marché, pivots de la politique agricole européenne

OGM : Organismes génétiquement modifiés

OMC : Organisation mondiale du commerce (*WTO*, en anglais, pour *World trade organization*)

OMS : Organisation mondiale de la santé, institution spécialisée des Nations Unies, créée en 1946 et basée à Genève, afin de faire accéder les populations de la planète au niveau de santé le plus élevé possible

2 - Cf. DEMETER - *Économie et stratégies agricoles*, édition 2002, l'article « *Union européenne - Pays ACP : un partenariat chahuté par les accords de Marrakech* » rédigé par Vincent Ribier et Roger Blein

3 - Cf. DEMETER - *Économie et stratégies agricoles*, édition 2002, l'article « *Propriété intellectuelle : l'agriculture en première ligne avec l'accord ADPIC* » rédigé par Laurence Boy

4 - La CECA est la Communauté européenne du charbon et de l'acier, créée par traité en 1951 et entrée en vigueur en 1952 pour officialiser le marché commun de ces deux produits. En 1967, ses institutions ont été unifiées avec celles de la CEE et de l'Euratom au sein « *des Communautés européennes* ». Elle a officiellement disparu en 2002, date d'expiration du traité entré en vigueur en 1952.

5 - Cf. DEMETER - Cahier d'études N° 9 : « *Les normes sanitaires et techniques, nouvel enjeu du commerce international* » rédigé par Jean-Christophe Bureau et Estelle Gozlan, avec la collaboration de J.-P. Doussin (1999)

ONG : Organisations non-gouvernementales (NGO en anglais)

ORD : Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce

OTC : Accord sur les obstacles techniques au commerce (accord *TBT* en anglais). Il vise à faire en sorte que les règlements, les normes et les procédures d'essai et de certification ne créent pas d'obstacles non nécessaires pour les producteurs et les exportateurs. Signé en 1979, sa portée a été très largement élargie lors de la signature des accords de Marrakech en 1994.

PAC : Politique agricole commune de l'Union européenne

SPS : Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC, signé en 1994 à Marrakech. Son objectif est de permettre à un pays de garantir à ses consommateurs des produits alimentaires sains sans, pour autant, que des réglementations sanitaires rigoureuses servent de prétexte pour entra-

ver la liberté des échanges. L'accord SPS régit la manière dont les gouvernements peuvent appliquer les mesures relatives à l'innocuité des produits alimentaires et les normes sanitaires pour les animaux et les végétaux.

TBT : *Agreement on Technical barriers to trade*, sigle anglais se traduisant en français par « Accord OTC »

TPICE : Tribunal de première instance des Communautés européennes

UE : Union européenne (EU en anglais). Instituée en 1992 par le traité de Maastricht et entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1993, elle repose sur trois piliers : les « *Communautés européennes* », la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

WTO : sigle anglais pour *World trade organization*, c'est-à-dire, en français, l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

INTRODUCTION

En pleine négociation du Cycle de Doha, les difficiles discussions sur l'agriculture, tant entre États membres de l'Union européenne qu'entre celle-ci et ses partenaires, États ou organisations non-gouvernementales, font régulièrement la Une de la presse. Il ne semble donc guère utile d'insister sur l'importance de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour le monde agricole et, en corollaire, pour l'industrie agro-alimentaire, en particulier européenne. Plus gravement peut être, ce volet agricole serait, selon certains, l'une des pierres angulaires de l'ensemble des négociations en cours et un échec éventuel aurait des répercussions sur les avancées espérées dans d'autres domaines comme, par exemple, les services.

En tout cas, il n'est pas contesté que les règles de l'OMC constituent l'un des facteurs essentiels sous l'influence desquels la Politique agricole commune (PAC) a été contrainte de se transformer profondément. En effet :

- ◆ Les discussions actuelles, dans le cadre du volet agricole, portent essentiellement sur « l'accès au marché » (c'est-à-dire la réduction des barrières à l'importation) et mettent donc en cause la traditionnelle « *préférence communautaire* »
- ◆ De même, les subventions, mécanismes de soutien essentiels de la PAC traditionnelle, forment toujours une pomme de discorde : témoin, la Conférence ministérielle de Hongkong, réunie du 13 au 18 décembre 2005, dont l'issue faisait l'objet des pronostics les plus pessimistes en raison même du volet agricole, et où l'aveu d'un

échec a finalement été évité *in extremis* grâce à la mise en avant de la confirmation de l'accord sur le principe de la suppression totale des subventions à l'exportation d'ici à 2013⁶.

S'il est indéniable que ces bouleversements des mécanismes agricoles résultent essentiellement des négociations internationales, il est, parallèlement, tout aussi avéré que le mécanisme, beaucoup plus juridique, de l'Organe de règlement des différends (ORD), se révèle, lui aussi, d'une efficacité considérable. En effet, depuis la signature des accords de Marrakech en avril 1994 et la création qui en a résulté, le 1^{er} janvier 1995, de l'Organisation mondiale du commerce en lieu et place de l'ancien GATT⁷, ce système s'apparente à une véritable juridiction, dotée de pouvoirs de décision s'imposant à ses destinataires et dont le non respect entraîne des sanctions.

Cette efficacité est d'ailleurs si bien reconnue que, de plus en plus souvent, d'aucuns affirment que les États les moins puissants peuvent parfois obtenir par la voie « *judiciaire* », c'est-à-dire en faisant appel à l'ORD, ce qu'ils ne parviennent pas à imposer dans les « *cycles* » de négociations⁸. Certains s'en inquiètent même car ils y voient un détournement « *non démocratique* » du système⁹.

Étudier l'Organe de règlement des différends, sa nature et son fonctionnement se révèle donc de plus en plus nécessaire pour comprendre l'Organisation mondiale du commerce, réfléchir à son évolution et tenter d'évaluer les tendances futures. Progressivement, il s'y crée en effet une véritable jurisprudence : c'est-à-dire un corps de décisions juridictionnelles qui deviennent à leur

6 - Déclaration ministérielle de Hongkong du 22 décembre 2005, page 2, point 6 (WT/MIN(05)/DEC). Lire aussi le communiqué de Mme Christine Lagarde, ministre délégué au Commerce extérieur, du 11 janvier 2006 intitulé « *Bilan de la réunion ministérielle qui s'est tenue à Hongkong du 13 au 18 décembre 2005* ».

7 - *General Agreement on Tariff and Trade* - Le GATT, accord signé en 1947, existe toujours, mais il n'est plus que l'un des accords existants au sein de l'OMC.

8 - « *Les États-Unis doivent prendre conscience que les petits pays en développement ont aussi des droits dans le système du commerce mondial. Le cas échéant ils risquent d'être confrontés à une nouvelle vague de résistance de la part des pays et des cultivateurs africains* ». Citation de M. Keita, président de l'Association des producteurs de coton à Kita, dans l'ouest du Mali (http://www.oxfam.org/fr/news/pressreleases/2005/pr050303_coton.htm). Devant l'échec des négociations de Hongkong sur le coton (« *voie diplomatique* »), les pays africains envisagent de se tourner vers l'ORD (« *voie judiciaire* »), celui-ci ayant récemment sanctionné les subventions américaines au coton dans un différend contre le Brésil (cf. note 40).

9 - M.C.E.J. Bronckers, « *Better Rules for a New Millenium : A Warning Against Undemocratic Developments in the WTO* ». *Journal of International Economic Law*, Vol.2, 2004.

tour sources de droit, tant pour les décisions juridictionnelles futures que pour les mesures à prendre par les États.

Dans ce contexte, l'article commence par étudier les mécanismes de l'ORD, puis il analyse plusieurs affaires particulièrement illustratives de ce propos.

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU SYSTÈME DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DE L'OMC

Pour les opérateurs français, comme pour tous ceux de l'Union européenne (UE), il est fondamental de garder à l'esprit que ni la France, ni aucun autre État-membre n'est membre de l'OMC. Seule l'Union européenne l'est. De ce fait, l'accès des acteurs économiques européens à l'ORD est doublement indirect :

- ◆ D'une part, parce que l'OMC est une organisation intergouvernementale, dont les acteurs sont les États et non les particuliers ou les opérateurs
- ◆ D'autre part, parce que leur « État » à l'OMC n'est pas leur État national, mais l'Union européenne.

De ce fait, dans ce chapitre, l'analyse des mécanismes de l'Organe de règlement des différends de l'OMC sera suivie de celle des mécanismes communautaires grâce auxquels les opérateurs de l'Union accèdent à l'ORD ou sont concernés par ses décisions. Puis, viendra la présentation des projets de réforme actuellement en discussion. Enfin, seront étudiées les différentes matières dans lesquelles les décisions de l'ORD peuvent intervenir, en application des accords conclus au sein de l'OMC.

1.1. LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME À L'OMC

« Le règlement des différends constitue la clef de voûte du système commercial multilatéral et la contribution sans précédent de l'OMC à la stabilité de l'économie mondiale. (...) La procédure de l'OMC consacre le règne du droit et permet de rendre le système commercial plus sûr et plus prévisible. Le système est fondé sur des règles clairement définies, assorties d'un calendrier pour l'examen d'une affaire. Les décisions initiales sont rendues par un Groupe spécial et approuvées (ou rejetées) par l'ensemble des membres de l'OMC. Il est possible de faire appel sur les points de droit. Cependant, il ne s'agit pas de rendre un jugement, mais, en priorité, de régler les différends, si possible par voie de consultations »¹⁰.

Ces quelques lignes résument toute la philosophie du système, alors que les détails de la procédure sont décrits dans le « MRD » : c'est-à-dire le *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends*¹¹, annexé aux accords de Marrakech.

Le système ainsi créé a pour objet, à la fois, de « préserver les droits et obligations résultant pour les membres des accords visés » et de « clarifier les dispositions existantes de ces accords ». En ce sens, il est possible de parler de véritable jurisprudence. Mais le mécanisme peut aussi apparaître relativement complexe dans son déroulement puisqu'il mêle diplomatie et fonctionnement de nature plus juridictionnelle¹². De ce fait, il importe d'abord de retenir quelques principes simples.

10 - Site Internet de l'OMC : http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/disp1_f.htm

11 - Site Internet de l'OMC : http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/28-dsu.pdf

12 - Schéma présenté en Annexe 1

1.1.1. L'ORGANE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

L'Organe de règlement des différends constitue une formation particulière du Conseil général de l'OMC, où chaque État membre est représenté par un haut fonctionnaire¹³. Il s'agit donc d'une instance constituée des représentants des États, assistée d'un service spécifique du Secrétariat général de l'OMC.

À ses côtés, deux organes indépendants participent au règlement des différends en l'assistant dans ses décisions :

- ◆ Les experts qui forment des « *groupes spéciaux* » (panels) *ad hoc*, constitués lorsqu'un différend doit être examiné. Aux termes de l'article 8 du MRD, ces groupes sont composés de « *personnes très qualifiées* », choisies « *de façon à assurer l'indépendance des membres* ». De ce fait, sauf accord de toutes les parties, il ne peut s'agir de ressortissants de l'un des États impliqué dans le différend. Une « *liste indicative* » des experts est constituée auprès du Secrétariat général de l'OMC « *pour aider au choix des personnes appelées à faire partie des groupes spéciaux* ». Celle-ci se compose, pour partie, de l'ancienne liste constituée auprès du GATT et, pour partie, de nouvelles personnalités présentées par les États au fil du temps¹⁴. Mais cette liste n'est qu'indicative et des personnes peuvent être sélectionnées pour faire partie d'un groupe spécial, même si leurs noms ne figurent pas sur cette liste.
- ◆ Les sept juristes permanents qui constituent l'Organe d'appel¹⁵: ceux-ci sont nommés pour une période de quatre ans, renouvelable une

fois. Il doit s'agir de « *personnes dont l'autorité est reconnue, qui auront fait la preuve de leur connaissance du droit, du commerce international et des questions relevant des accords visés en général* ». Eux non plus ne doivent pas avoir d'attaches avec une autorité nationale. Chaque affaire est examinée par trois des sept membres, siégeant par roulement¹⁶.

1.1.2. LE DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE¹⁷

La procédure de règlement des différends fait alterner phases politiques et phases plus juridictionnelles. Mais en toute hypothèse, même si une phase juridictionnelle est en cours, le politique (c'est-à-dire la négociation) peut toujours reprendre la main.

Les opérations se déroulent en trois, voire quatre temps :

- ◆ 1^{re} phase : le déclenchement de procédure et la demande de consultations
- ◆ 2^e phase : le Groupe spécial (ou panel)
- ◆ 2^e phase *bis* (éventuelle) : l'appel
- ◆ 3^e phase : la décision de l'ORD

1.1.2.1. PREMIÈRE PHASE :

LE DÉCLENCHEMENT DE PROCÉDURE ET LA DEMANDE DE CONSULTATIONS

Les cas où un État peut considérer qu'un autre État viole l'une de ses obligations au regard des règles de l'OMC sont de nature extrêmement diverse. Outre l'étendue des matières actuellement couvertes par la compétence de l'Organisation¹⁸, les

13 - Pour l'Union européenne, il s'agit de la délégation des Communautés européennes à Genève. Celle-ci est placée sous les ordres du chef de l'unité F2 « *Règlement des différends et règlement des obstacles au commerce* » de la DG TRADE, la direction générale en charge du commerce au sein de la Commission européenne.

14 - Cf. en Annexe 2, le détail des modalités de constitution de la liste et les deux graphiques faisant apparaître les origines géographiques de ses membres.

15 - MRD, article 17

16 - « *Procédures de travail pour l'examen en appel* » : www.wto.org/french/tratop_fd/tdispu_f/working_procedures_5_f.doc

17 - Cf. Annexe 1

18 - Cf. ci-après, chapitre 1.4. Lire aussi le Cahier n° 9, publié par le CLUB DEMETER en 1999 et intitulé « *Les normes sanitaires et techniques, nouvel enjeu du commerce international* »

moyens dont disposent les gouvernements pour analyser les règles de leurs partenaires (et donc éventuellement leurs infractions potentielles) sont accrus en raison même des règles de l'OMC. En effet, les États membres sont soumis à l'obligation de notifier les projets de réglementations nationales entrant dans le champ d'application des accords de l'OMC¹⁹. Ce système permet donc à leurs partenaires d'émettre des remarques avant l'adoption définitive de ces mesures, mais aussi, le cas échéant, de les connaître suffisamment bien pour pouvoir les attaquer à l'ORD. Ainsi, des contentieux peuvent naître non seulement parce qu'un problème réel de commerce se pose et qu'une instance internationale, dotée de pouvoirs effectifs, existe pour le traiter, mais aussi parce que les causes du problème sont plus facilement analysées par ceux souhaitant les dénoncer.

Lorsqu'un État estime qu'un autre État viole l'une de ses obligations au regard de l'OMC, il doit tout d'abord demander l'ouverture de consultations. Cette phase « *pré-juridictionnelle* » n'est suivie de la phase « *juridictionnelle* » proprement dite que si les négociations ainsi ouvertes n'aboutissent pas²⁰. Durant cette phase de la procédure, conformément aux textes :

- ◆ Le contenu des discussions reste strictement confidentiel et ne peut pas être utilisé ultérieurement, dans la phase juridictionnelle
- ◆ Le directeur général de l'OMC ou tout État membre peut offrir ses bons offices
- ◆ Tout autre État, qui considère avoir « *un intérêt commercial substantiel* » à la procédure engagée, peut demander à être admis aux consultations. Sa requête sera satisfaite s'il est effectivement reconnu par l'une des parties comme ayant cet « *intérêt substantiel* ». Une fois admis, il est désigné comme « *tierce partie* ».

La période de consultations dure au maximum soixante jours. En cas d'échec, l'État ayant initié la procédure peut demander (et doit alors obtenir) la constitution d'un Groupe spécial, souvent désigné par son nom anglais de « *panel* ». Il n'est pas tenu de le faire : autrement dit, le panel n'est constitué qu'à son initiative. De ce fait, il existe nombre d'affaires où les consultations restent ouvertes bien au-delà des soixante jours, voire plusieurs années²¹. Le panel n'est constitué que si l'État demandeur estime qu'il n'y a plus d'espoir d'aboutir par la négociation ou s'il espère que la constitution du panel va faire « *monter la pression* », dans le cadre de négociations se poursuivant parallèlement.

1.1.2.2. SECONDE PHASE :

LE GROUPE SPÉCIAL (OU PANEL)

Le Groupe spécial a officiellement pour tâche d'aider l'ORD à prendre une décision. Il est constitué, à la demande de l'État demandeur, par le Secrétariat général de l'OMC et compte généralement trois membres²². Comme exposé ci-dessus, ceux-ci sont choisis le plus souvent sur la liste d'experts indépendants, constituée auprès du Secrétariat général de l'OMC et ils ont été sélectionnés « *de façon à assurer l'indépendance des membres* ». Mais cette liste n'est qu'indicative et des membres de groupes spéciaux peuvent être sélectionnés, même si leurs noms n'y figurent pas.

Depuis la création de l'ORD, ce processus de nomination des membres des panels suscite des controverses. Il lui est reproché un manque de transparence et d'objectivité lié au fait que les textes ne prévoient pas de critères précis. Dans la droite ligne du caractère encore très diplomatique du système, la procédure privilégie la nomination d'un panel

19 - Cf. site de l'OMC : http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/33-dnotf_f.htm. « De 1995 à fin 2001, 4 085 règlements techniques et procédures d'évaluation de la conformité ont été notifiés en application de l'Accord OTC », OCDE, COM/TD/AGRWP(2002)70/FINAL, 4 mars 2003, point 17.

20 - Sur environ 300 différends soumis à l'Organe de règlement des différends depuis dix ans, seuls environ 120 ont dépassé cette phase de consultations.

21 - Dans l'affaire concernant les indications géographiques de l'Union européenne (CE - Indications géographiques, DS174II), il s'est déroulé près de cinq ans entre l'ouverture de consultations en juin 1999 et la constitution du panel en février 2004.

22 - Ce chiffre peut être porté à cinq si les parties en conviennent ensemble.

d'experts ayant l'accord des parties²³. Sinon, le texte prévoit que les experts sont nommés par le directeur général de l'OMC et celui-ci doit désigner « *les personnes qui lui paraissent les plus indiquées, conformément aux règles ou procédures spéciales ou additionnelles pertinentes de l'accord visé ou des accords visés qui sont invoqués dans le différend, après avoir consulté les parties au différend* ». Sans mettre en cause l'impartialité de la procédure, il faut reconnaître que l'absence de critères plus précis peut ouvrir la voie à des critiques, justifiées ou non, et par là même, affaiblir l'acceptation politique de la conclusion du panel. Or, dans la quasi-totalité des cas, celle-ci deviendra la décision de l'ORD. Il n'est donc pas surprenant que cette question de la nomination des experts constitue l'un des points importants en termes de réforme du système²⁴.

La constitution du panel dure au maximum quarante-cinq jours. Une fois constitué, celui-ci doit remettre son rapport final dans les six mois²⁵. Durant ces six mois, la procédure s'apparente à une procédure juridictionnelle telle que nous la connaissons devant les tribunaux. Elle comporte :

- ◆ L'exposé écrit du différend par les parties
- ◆ Une première réunion où les arguments sont exposés oralement
- ◆ Un nouvel échange de mémoires écrits
- ◆ La consultation éventuelle d'experts par le panel²⁶
- ◆ Le dépôt d'un rapport intérimaire que les parties peuvent discuter
- ◆ Le rapport final, qui est remis à l'ORD.

Comme cela est déjà possible lors des consultations préliminaires, d'autres États que les parties au

différend peuvent intervenir au titre de « *tierces parties* », à condition de démontrer qu'ils ont un « *intérêt substantiel* » à l'affaire.

En pratique, bien que cela ne soit pas conforme à l'esprit de la procédure, le contenu du Rapport intérimaire est souvent connu du public. Pour les affaires les plus sensibles, il est même déjà largement commenté²⁷. Il est vrai que ses conclusions, basées sur une étude approfondie du dossier et des arguments des parties, sont, en général et pour l'essentiel, confirmées dans le rapport définitif. Néanmoins, il est, selon nous, regrettable que la confusion soit ainsi entretenue dans l'esprit du public. En effet, de ce fait, celui-ci n'est pas conscient de l'étendue de la nature contradictoire de la procédure et il reçoit, dans la plupart des cas, trois, voire quatre fois, la même information à quelques mois d'intervalle, sans pouvoir distinguer de quoi il s'agit exactement²⁸.

Plus grave encore, à notre sens, est le fait que les conclusions du Rapport intérimaire soient dévoilées au public avant la décision définitive, alors même que celui-ci n'est normalement pas publié et reste (sauf fuite) confidentiel pour les parties. Ceci ouvre la voie à de multiples commentaires et spéculations, sans qu'il soit possible de savoir avec précision s'ils sont fondés. Ainsi, par exemple, dans l'affaire des « *Appellations d'origine* » communautaires, qui a opposé l'Union européenne aux États-Unis et à d'autres États comme l'Australie, les deux parties ont annoncé en même temps que les conclusions « *à l'OMC* » leur étaient favorables, alors même que les observateurs ne pouvaient pas se faire d'opinion par eux-mêmes²⁹. De même, dans le dossier des organismes génétiquement

23 - Art 8 § 6 du MRD : « Le Secrétariat proposera aux parties au différend des personnes désignées comme membres du Groupe spécial. Les parties au différend ne s'opposent pas à ces désignations, sauf pour des raisons contraignantes ».

24 - Cf. ci-après, chapitre 1.3.

25 - En cas d'urgence, notamment s'il s'agit de produits périssables, ce délai est ramené à trois mois. D'autre part, dans certains dossiers particulièrement complexes, le délai peut être prolongé. Ceci a, par exemple, été le cas dans le dossier de l'Union européenne sur les OGM (CE - OGM, DS291). Cf. chapitre 2.6.

26 - Article 13 du MRD. Sur la conception extensive de la consultation des experts par le panel, voir ci-après, chapitre 1.1.5.

27 - Cf. au chapitre 2.6., l'affaire CE - OGM, DS291.

28 - Après le rapport intérimaire, le panel publie son rapport définitif et ceci donne lieu à une seconde annonce. De plus, comme nous le verrons ci-après, celui-ci ne constitue pas encore la véritable « *décision* » de l'ORD. Celle-ci n'est formellement prise (et annoncée) que quelques semaines plus tard.

Enfin, en cas de confirmation en appel, la même décision revient une quatrième fois à la « *Une* » des media.

29 - Cf. ci-après, chapitre 2.5

modifiés (OGM), le texte du rapport intérimaire a finalement été publié et sa lecture a permis de voir que ses conclusions étaient beaucoup plus nuancées qu'une première annonce n'avait donné à le penser.

Sachant que le processus de l'ORD permet et même encourage, à tout moment, le retour à la voie diplomatique pour résoudre les différends entre États, on peut se demander si, à ce stade, la publicité incomplète et / ou « officieuse » des rapports intérimaires facilite ou alourdit les possibilités de solutions négociées. Sans doute s'agit-il là de cas d'espèce, mais en toute hypothèse, la situation présente ne nous paraît pas saine : ou bien les parties devraient être tenues à la confidentialité absolue des rapports intérimaires, ou bien ceux-ci devraient être publiés officiellement pour permettre à chacun de se faire une opinion « *en direct* ».

1.1.2.3. SECONDE PHASE « BIS » (ÉVENTUELLE) : L'APPEL

Chaque partie peut faire appel du rapport du panel, mais cet appel ne remet pas en question les faits constatés et analysés par le panel. L'appel est limité aux points de droit³⁰. Les « *tierces parties* » n'ont pas le droit de prendre l'initiative de faire appel, mais elles peuvent présenter des observations auprès de l'Organe d'appel, si celui-ci est saisi.

Le rapport est examiné par trois des sept juristes qui constituent l'Organe d'appel et siègent par roulement. La procédure dure généralement soixante jours et quatre-vingt-dix jours au maximum. Durant cette période, la décision de l'ORD est suspendue. Comme pour la constitution du

panel, il n'existe pas de critère précis définissant l'attribution des affaires aux membres de l'Organe d'appel. Cependant, ces derniers étant tous des juristes spécialisés et permanents, leur désignation et leur travail donnent généralement moins prise à la critique que pour les panels.

1.1.2.4. TROISIÈME PHASE : LA DÉCISION DE L'ORD

Si le rapport du Groupe spécial (éventuellement modifié par l'Organe d'appel) ne constitue officiellement qu'un avis destiné à aider l'Organe de règlement des différends à prendre sa décision, il est, en pratique, toujours suivi : ceci en raison du système de décision dit du « *consensus négatif* ». Selon cette procédure, en effet, seule l'unanimité des membres de l'ORD (c'est-à-dire des États membres de l'OMC) permettrait de rejeter les conclusions du panel ou de l'Organe d'appel. Il s'agit là d'une hypothèse purement théorique du simple fait que tous les États prennent part à la décision, y compris les parties en différend. Les conclusions d'un panel ou de l'Organe d'appel ne pourraient être rejetées que si tous les États, y compris les parties en différend, estimaient ses conclusions inacceptables³¹.

L'ORD doit rendre sa décision dans les soixante jours suivant le rapport du panel ou dans les trente jours suivant le rapport de l'Organe d'appel, si celui-ci a été saisi. Au total, il se déroule donc en général entre neuf et douze mois entre l'établissement d'un panel et la décision de l'ORD.

30 - Ce mécanisme est comparable à la Cassation, que l'on trouve également en droit communautaire où les arrêts du Tribunal de Première Instance des Communautés européennes ne peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour de Justice des Communautés européennes que sur les points de droit.

31 - Cette procédure est strictement opposée à celle qui avait cours précédemment, dans le cadre du GATT. Il fallait en effet parvenir un consensus positif (évidemment jamais atteint) pour voir formellement adopter les conclusions d'un panel. Néanmoins, malgré leur absence de toute force juridique obligatoire, les conclusions des panels du GATT ont pu, parfois, avoir une influence politique certaine. Cf. par exemple, dans le cahier DEMETER n°9, l'exemple de l'affaire des thons entre les États-Unis et le Mexique : celle-ci mettait en cause une mesure américaine destinée à protéger les dauphins et le GATT a statué sur les limites de sa propre compétence, s'agissant d'une mesure à but environnemental.

1.1.3. LES PARTIES ET LEUR RÔLE

Dans toute cette procédure, les « *parties* » sont les États³², sachant qu'aux côtés des pays demandeur et défendeur peuvent intervenir des « *tierces parties* » : c'est-à-dire des États ayant un intérêt « *substantiel* » au différend³³.

Le rôle de ces parties, principales ou « *tierces* », est considérable tout au long de la procédure du panel et de l'Organe d'appel. Elles déposent des mémoires écrits, répondent aux écritures de la (ou des) partie(s) adverse(s), participent à des réunions où elles exposent à nouveau leurs points de vue et peuvent soumettre des observations au rapport intérimaire du panel.

En revanche, du fait du « *consensus négatif* », les États ne jouent, en pratique, aucun rôle lors de l'adoption de la décision de l'ORD puisque celle-ci revient à entériner le rapport du panel ou, éventuellement, de l'Organe d'appel.

Néanmoins, il faut se souvenir que la philosophie fondamentale du système est de toujours privilégier la négociation. Celle-ci est obligatoire dans la première phase de consultations et elle reste possible et encouragée durant toute la procédure. Le mode « *juridictionnel* » de règlement du différend n'est donc perçu que comme un pis aller, en cas de négociation infructueuse.

1.1.4. L'ISSUE DES PROCÉDURES ET LES SANCTIONS

Si la procédure « *juridictionnelle* » aboutit finalement à une décision formelle de l'ORD concluant à la violation de ses obligations par l'État défendeur, celui-ci doit mettre la décision en œuvre « *dans les moindres délais* ». Généralement, s'ouvre alors

une nouvelle phase de négociations, au sein de l'ORD, pour l'exécution de la décision. Trois hypothèses peuvent se présenter :

- ◆ L'État met en œuvre la décision, par exemple en modifiant sa réglementation, dans un délai qui, le cas échéant, aura été négocié à l'ORD³⁴
- ◆ L'État ne met pas la décision en œuvre dans un délai jugé « *raisonnable* », mais il offre, en attendant, des compensations (notamment sous forme de concessions tarifaires sur d'autres produits) et celles-ci sont alors négociées avec le (ou les) États demandeur(s), sous l'égide de l'ORD
- ◆ En cas d'échec des négociations de mise en œuvre, l'État demandeur, qui a obtenu la décision favorable, peut être autorisé à prendre des mesures « *de rétorsion* ». Celles-ci doivent, de préférence mais pas nécessairement, concerner le même secteur que celui en cause dans le différend. En effet, l'ORD peut permettre à l'État de prendre des mesures dans tout domaine jugé adéquat pour assurer l'efficacité de la sanction, sachant que celle-ci consiste en suspension de concessions commerciales préalablement accordées³⁵.

Ces mesures, dites « *de rétorsion* », sont les plus médiatisées car elles apparaissent comme les plus injustes et elles interviennent, par hypothèse, en cas de conflit majeur. Néanmoins, elles ne sont pas, et de loin, les mesures « *normales* » du système de règlement des différends de l'OMC. Elles sont considérées comme un ultime recours, en cas d'échec de toutes les négociations, et sont toujours censées être temporaires, en attendant la seule solution véritablement recherchée : c'est-à-dire la mise en conformité de l'État « *perdant* » aux règles de l'OMC. De plus, les mécanismes de l'ORD prévoient des possibilités de négociations et

32 - Ou l'Union européenne lorsque cette dernière est impliquée

33 - Sur le rôle des intervenants autres que les États, cf. ci-après, chapitre 1.1.5.

34 - Cf. ci-après, les affaires CE - Sardines, DS231 et CE - Indications géographiques, DS174 respectivement aux chapitres 2.2. et 2.5. de cet article.

35 - Ainsi, dans l'affaire du bœuf aux hormones, des mesures de rétorsion ont été prises par les États-Unis à l'encontre des importations européennes, entre autres, de Roquefort (ci-après, chapitre 2.1.).

d'arbitrages à tous les stades de cette phase de mise en œuvre, y compris la période conflictuelle des mesures de rétorsion. Même la mise en conformité par l'État défendeur peut, dans certains cas, faire l'objet de nouveaux panels d'experts³⁶.

Cette phase de mise en œuvre, comme la phase « *juridictionnelle* » qui la précède, illustre bien le « *va et vient* » entre la négociation classique entre États et le système juridictionnel, caractéristique de l'ensemble du mécanisme de règlement des différends de l'OMC.

1.1.5. LA PLACE DES INTERVENANTS AUTRES QUE LES ÉTATS DANS LE PROCESSUS : OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES ET ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES³⁷

Nous avons vu que les États qui ne sont ni demandeurs, ni défendeurs, peuvent intervenir dans une procédure en tant que « *tierces parties* » et qu'ils sont fondés à y présenter des observations pour faire valoir leurs propres arguments. En revanche, les personnes « *autres que les États* » ne sont pas membres de l'OMC et elles n'ont pas accès au mécanisme de règlement des différends puisqu'il s'agit d'une procédure inter étatique.

Néanmoins, il est certain que nombre de différends portés à l'ORD sont non seulement d'une importance capitale pour les opérateurs économiques³⁸, mais initiés à la demande de certains d'entre eux. Leurs revendications sont alors purement et sim-

plement reprises par leurs États. Ainsi, il a été possible d'écrire que « *l'affaire des bananes n'est rien d'autre que l'affaire Chiquita* ». Quant au dossier « *des pellicules et papiers photos* », il est bien connu comme « *l'affaire Kodak-Fuji* »³⁹. Parallèlement, les actions de certains États, en particulier de pays en développement, sont, ouvertement ou non, soutenues, voire « *portées* » par des organisations non gouvernementales⁴⁰ (ONG).

Cet aspect de la procédure, qui interdit aux entreprises et aux autres parties prenantes d'initier des procédures et d'y intervenir officiellement, est fortement critiqué par une partie de la communauté des affaires internationales. Celle-ci demande qu'une réforme soit introduite, mais il n'est pas certain qu'elle obtienne gain de cause⁴¹. En revanche, les opérateurs économiques peuvent agir auprès de leurs États pour leur demander de porter un différend devant l'ORD. Comme on le verra plus loin⁴², les opérateurs de l'Union européenne en ont la possibilité politique et juridique et disposent à cet effet, de véritables droits procéduraux.

De plus, la pratique a permis de voir apparaître, dans les procédures de l'ORD, des possibilités d'intervenir en tant qu'« *amicus curiae* »⁴³, et ce même si ce statut n'est ni officiellement reconnu, ni *a fortiori* codifié. Cette évolution résulte d'une interprétation large des pouvoirs du panel de recourir à des experts ou à « *toute personne ou à tout organisme qu'il jugera approprié* » afin de « *demandeur des renseignements et des avis techniques* »⁴⁴. Par une décision de principe rendue le 20 septembre 1999⁴⁵, l'Organe d'appel a reconnu

36 - Voir le conflit CE - bœuf aux hormones, DS26 (ci-après, chapitre 2.1.)

37 - Au sens littéral, ainsi qu'au sens juridique tel qu'entendu à l'OMC et dans plusieurs autres enceintes internationales, le terme « ONG » désigne toute organisation non-gouvernementale, que celle-ci représente des intérêts caritatifs, sociétaux (« *société civile* »), économiques (associations professionnelles, Chambre de Commerce Internationale, etc.) ou autres.

38 - Il serait possible d'écrire « *par définition* », puisque l'objet même de l'OMC est le commerce.

39 - Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP), 29 avril 2003, éditorial « *Réforme de l'ORD - propositions de la CCIP* », J.Y. Durance, <http://www.etudes.ccip.fr/OMC/analyses/edito14.htm>

40 - L'ONG Oxfam a, par exemple, publié en 2002 un rapport intitulé « *Cultivons la pauvreté : les conséquences des subventions au coton US sur l'Afrique* » qui chiffrait le préjudice subi du fait des subventions américaines au coton et établissait les responsabilités. Sur cette base, le Bénin et le Tchad se sont ralliés à la plainte du Brésil devant l'ORD. (*Affaire États-Unis - Coton*, DS267).

41 - Cf. ci-après, chapitre 1.3.

42 - Cf. chapitre 1.2.

43 - Le terme latin « *amicus curiae* » signifie mot à mot « *ami de la cour* ». Il désigne les personnes admises à intervenir à une procédure, sans être parties, afin de présenter leur opinion de manière à éclairer le juge sur certains aspects du litige. Les organes de l'ORD ont traité de la question sous le nom d'« *interventions désintéressées* », même si le terme paraît souvent inadéquat.

44 - Article 13 MRD

45 - *Affaire États-Unis - crevettes*, DS58. Document WT/DS58/AB/R, points 99 à 110

aux panels le droit de tenir compte non seulement des mémoires et des documents qu'ils avaient demandés, mais aussi de ceux reçus sans avoir été sollicités. Cette possibilité ne constitue pas une obligation, mais un pouvoir discrétionnaire donné aux panels. Autrement dit, il n'existe pas de véritable statut d' « *amicus curiae* » à l'ORD, puisque l'Organe d'appel a très fermement rappelé que seuls les États membres de l'OMC bénéficient du « *droit légal* » d'intervenir dans les procédures. Toutefois, en pratique, la porte est ouverte à des organisations non-gouvernementales et, plus largement, à toute personne pouvant disposer d'éléments utiles à faire valoir.

En pratique, les modalités de mise en œuvre se révèlent variées, puisqu'elles ne sont pas officiellement codifiées dans un texte de procédure. Ainsi, par exemple, dans l'affaire des crevettes avec les États-Unis⁴⁶, le panel a examiné le mémoire conjoint de deux ONG car celui-ci avait été intégré dans le mémoire de l'une des parties en cause⁴⁷. En 2000, ce procédé a été de nouveau utilisé dans une affaire opposant le Canada et l'Union européenne à propos de réglementation sur l'amiante⁴⁸. Dans cette dernière affaire, le panel a refusé d'autres « *interventions désintéressées* » n'ayant pas été reprises dans des mémoires de parties. Mais, à la lumière de la décision de l'Organe d'appel en matière de crevettes, rien n'interdirait à un panel de prendre en compte un mémoire non repris dans les conclusions d'une partie, si celui-ci est considéré comme apportant des éléments utiles aux débats. Il faut aussi noter que, dans tous les cas, ces « *interventions désintéressées* » ont été transmises aux parties, même lorsqu'elles ont finalement été rejetées.

De plus, dans l'affaire de l'amiante, l'Organe d'appel a mis sur pieds une véritable procédure *ad hoc*

pour recevoir et examiner à son niveau les « *interventions désintéressées* », tout en précisant qu'il ne prenait là qu'une mesure d'organisation de la procédure propre à l'affaire, dite « *procédure additionnelle* », sans modifier pour autant son règlement général⁴⁹. En pratique, aucune des dix sept demandes d'intervention reçues par l'Organe d'appel n'a finalement été retenue, mais le simple fait que des procédures *ad hoc* commencent ainsi à s'organiser permet de penser que des possibilités réelles pourraient un jour être officialisées.

À ce jour, les « *interventions désintéressées* » semblent avoir peu de chances d'être incluses dans la procédure si elles ne sont pas reprises dans les mémoires de l'une des parties, principales ou tierces. Néanmoins, ce seul fait s'avère déjà très important et son influence ne doit pas être sous-estimée.

Dans l'affaire des « *crevettes* », les interventions « *désintéressées* » émanaient d'association écologistes. En revanche, dans l'affaire de l'amiante, elles provenaient de multiples organisations, tant professionnelles qu'écologistes ou de défense des travailleurs.

Il importe aussi de souligner que cette ouverture « *jurisprudentielle* », fondée sur l'interprétation extensive par l'Organe d'appel du pouvoir des panels de consulter qui leur semble bon et de tenir compte de tout avis qu'ils jugent utiles, se présente en des termes totalement distincts de la question du statut des ONG. En effet, nombre d'ONG, de toutes natures, sont inscrites sur la liste des observateurs autorisés à assister aux conférences ministérielles⁵⁰. À l'heure actuelle, celles-ci ont le droit d'assister, mais pas de participer aux débats politiques. Et elles ne disposent d'aucun statut privilégié concernant les procédures à l'ORD. Si certaines interviennent comme « *amicus curiae* », leurs

46 - Cf. ci-dessus, note 45

47 - Mémoire conjoint du Centre pour la protection du milieu marin et du Centre pour le droit environnemental international, repris par les États-Unis en tant que pièce en défense.

48 - Affaire CE - Amiante, DS135, Document WT/DS135/R

49 - Affaire CE - Amiante, DS135, Document WT/DS135/AB/R du 21 mars 2001

50 - Cf. http://www.wto.org/french/forums_f/ngo_f/ngo_f.htm

mémoires ne sont pas admis du fait de leur qualité d'ONG reconnues. En l'état actuel du fondement reconnu par l'Organe d'appel aux interventions dans les procédures de règlement des différends, toute personne ou tout organisme susceptible d'apporter un élément utile au débat, y compris un État, membre ou non de l'OMC, peut être potentiellement admis à présenter un mémoire.

Cette évolution, encore récente, mérite donc d'être suivie avec la plus grande attention et elle doit être utilisée au maximum par les opérateurs ou leurs associations, même si à l'heure actuelle les chances de voir des interventions officiellement admises paraissent encore limitées. Il ne faut en effet pas oublier que le droit de l'ORD est encore très jeune, en pleine formation. En droit communautaire, ont été et sont encore enregistrées des innovations juridiques provenant de la Cour de Justice des Communautés européennes, avant d'être intégrées dans des règlements, y compris en matière de droits procéduraires. Il n'est donc pas exclu qu'à terme, l'évolution à l'ORD aille dans le même sens, *via* des décisions de l'Organe d'appel.

1.2. L'APPLICATION DU SYSTÈME AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

L'Union européenne est membre de l'OMC et non pas, individuellement, ses États-membres. Cette situation découle du fait qu'en vertu de l'article 131 du traité CEE, la politique commerciale est une politique commune, pour laquelle les États-membres n'ont donc plus de compétence propre. Par mandat⁵¹, le Conseil de l'UE a confié ses prérogatives de négociation et de représentation à la Commission européenne, représentée par le commissaire chargé du Commerce. De ce fait, la Commission défend les intérêts commerciaux

communautaires devant l'OMC sur mandat du Conseil et un représentant de la Commission siège à l'ORD.

Les opérateurs communautaires peuvent, eux, faire valoir leurs intérêts par la voie du lobbying « classique », auprès de leur État-membre ou de la Commission. Ils disposent aussi de certains droits procéduraires. En revanche, lorsqu'ils sont des victimes, même indirectes, des conséquences de décisions prises par l'Organe de règlement des différends de l'OMC, alors même qu'ils ne sont en rien parties prenantes du dossier, leur protection juridique reste, pour le moment, très limitée.

1.2.1. LES PROCÉDURES COMMUNAUTAIRES A DISPOSITION DES OPÉRATEURS

Parallèlement à la conclusion des accords de Marrakech au printemps 1994, l'Union européenne s'est dotée d'un nouvel instrument : il s'agit du Règlement (CE) n° 3286/94 dit « ROC » et « destiné à lutter contre les obstacles au commerce ». Destiné aux opérateurs économiques communautaires, il permet à ceux-ci de déposer des plaintes auprès de la Commission afin de lui demander d'agir dans deux types de situations :

- ◆ Il permet aux opérateurs d'identifier et de dénoncer les obstacles au commerce affectant le marché de la Communauté comme, par exemple, les subventions à l'exportation dispensées par des États tiers ou les législations étrangères tolérant les contrefaçons. En la matière, le ROC exige que la plainte émane, non pas d'un opérateur individuel, ni même d'un ensemble d'opérateurs d'un même État-membre, mais d'une « industrie communautaire »⁵² car la Commission a pour mission de défendre l'inté-

51 - Art. 133 CE.

52 - Par « industrie communautaire », il faut entendre l'ensemble des producteurs ou des fournisseurs communautaires de produits ou de services identiques, similaires ou concurrents de ceux faisant l'objet d'un obstacle au commerce, ou encore l'ensemble des consommateurs ou utilisateurs de tels produits ou services (ROC, article 2 § 5)

rêt général de la Communauté et non celui d'un seul opérateur ou d'un groupe d'opérateurs nationaux.

- ◆ Il permet de dénoncer des pratiques affectant des marchés extra-communautaires comme, par exemple, des droits de douane, des abus de pratiques légitimes⁵³, l'absence de mesures d'application de lois et de règlements transposant des règles internationales, etc. Dans ce cas, un opérateur, même isolé, est recevable à déposer une plainte.

L'objectif du ROC est de permettre aux entreprises et aux États-membres de déposer une plainte auprès de la Commission, appuyée d'un commencement de preuve d'un obstacle au commerce, afin que celle-ci ouvre une enquête. Avant de prendre sa décision, la Commission est disposée à entendre les opérateurs et à inviter d'autres acteurs du marché à présenter leurs observations afin de recueillir le plus d'informations possibles. Approcher ainsi les services nationaux et / ou la Commission de façon informelle permet d'ouvrir le dialogue pour tenter de trouver des solutions satisfaisantes aux yeux de tous, tout en évitant qu'une publicité, parfois négative, ne nuise aux intérêts commerciaux de chacun.

À l'issue de cette phase d'enquête, en raison de ses vastes compétences en matière de collecte d'informations, la Commission dispose normalement d'éléments suffisants pour déterminer s'il existe ou non un obstacle au commerce et si elle estime devoir donner suite à la plainte. Elle prend alors la décision formelle :

- ◆ Soit de clôturer le dossier, c'est-à-dire de ne pas poursuivre : dans ce cas, l'industrie plaignante a le droit d'attaquer la décision de la commission devant le Tribunal de Première Instance des Communautés européennes⁵⁴.

- ◆ Soit de donner suite à la plainte et de porter l'affaire devant l'OMC : c'est-à-dire, le plus souvent, devant l'ORD, sachant qu'une négociation internationale préalable reste toujours possible. À ce stade, les opérateurs communautaires n'interviennent plus officiellement. L'affaire est traitée par les services de la Commission. Il est donc capital que le dossier qui lui est soumis au départ soit le plus complet et solide possible, même si, en pratique, des consultations entre les opérateurs concernés et les services de la Commission peuvent se poursuivre pendant tout le déroulement de la procédure à l'ORD⁵⁵.

À l'inverse, aucune procédure communautaire ne prévoit formellement la participation des opérateurs de la Communauté lorsque cette dernière est défendeur à une procédure devant l'ORD. Ceux-ci ne disposent donc pas des mêmes droits procéduraux que lorsqu'ils souhaitent prendre une initiative à l'encontre d'États tiers. Toutefois, en pratique, les professionnels concernés par une procédure où la Communauté est défendeur ont tout intérêt à se faire entendre, directement par la Commission et / ou *via* leur propre État-membre car les services de la Commission recherchent toujours le maximum d'informations pour traiter aux mieux les dossiers.

1.2.2. LES LIMITES DES DROITS

DES OPÉRATEURS - LES RÉTORSIONS SUBIES

Comme nous l'avons vu, un État condamné ne met pas toujours en œuvre la décision de l'ORD dans un délai jugé « raisonnable » par le demandeur. Celui-ci peut donc finir par appliquer des « mesures de rétorsion ». Par essence temporaires,

53 - Par exemple, l'abus de droits anti-dumping

54 - Le Tribunal de Première Instance des Communautés européennes est la première instance de la Cour de Justice des Communautés européennes, devant laquelle les particuliers peuvent attaquer des décisions des instances communautaires qui leur sont adressées et dont ils estiment qu'elles sont entachées d'erreurs de droit ou de fait. En cas de succès devant ce Tribunal (avec appel possible devant la Cour de Justice), la décision attaquée est annulée et la Commission doit en prendre une nouvelle se conformant aux prescriptions de l'arrêt.

55 - Les opérateurs disposent aussi de droits procéduraux pour demander à la Commission de prendre des mesures anti-dumping et anti-subsidies. Mais ces mesures étant prises directement, sans passer par l'ORD, elles ne sont pas décrites dans cet article.

celles-ci se traduisent généralement par la très forte augmentation des droits de douane appliqués à des produits importés en provenance de l'État condamné.

Ceci a, par exemple, été le cas à l'encontre de la Communauté européenne dans les affaires des « hormones » ou de la « banane »⁵⁶ où les États-Unis ont obtenu de l'ORD le droit de taxer lourdement certains produits européens, au point que ceux-ci ont été complètement exclus du marché américain. Cette riposte a été fortement critiquée car elle est apparue comme très injuste par rapport aux différends opposant les États-Unis et l'Union européenne. Son but était en effet de peser sur la Communauté pour la voir, d'une part, modifier son Organisation commune de marché (OCM) concernant la banane et, d'autre part, autoriser l'importation de bœufs aux hormones sur son territoire. Mais les produits taxés n'avaient rien à voir avec ces deux dossiers :

- ◆ Dans l'affaire des hormones, les mesures de rétorsion ont porté sur le foie gras, la moutarde préparée et le Roquefort
- ◆ Dans l'affaire des bananes, les industries de préparations pour bains et les fabricants d'étuis à lunettes ont notamment dû supporter des droits de douanes prohibitifs.

Selon les Américains, ces produits étaient suffisamment sensibles pour que les mesures dirigées contre eux soient « efficaces » : c'est-à-dire qu'elles obligent la Communauté à modifier ses réglementations « banane » et « hormones ». Mais la question s'est posée de savoir contre qui ces industries communautaires, « victimes innocentes », pouvaient se retourner pour obtenir une indemnisation. Plusieurs affaires ont ainsi été portées devant la Cour de Justice des Communautés européennes à l'encontre de la Communauté, à qui les opérateurs lésés reprochaient de violer les règles de l'OMC dans des conditions leur causant un pré-

judice grave. Cependant, cette voie ne semble pas très prometteuse. En effet, dans un arrêt du 1^{er} mars 2005⁵⁷, la Cour de Justice a apporté deux éléments de réponse :

- ◆ Elle a tout d'abord confirmé une jurisprudence déjà constante, en rappelant que « les accords de l'OMC ne figurent pas en principe parmi les normes au regard desquelles la Cour contrôle la légalité des actes des institutions communautaires ». En d'autres termes, les opérateurs économiques communautaires ne sont pas, en principe, fondés à invoquer une violation communautaire des règles de l'OMC au soutien d'un recours en indemnité contre la Communauté européenne.
- ◆ S'agissant plus précisément de la non-application d'une décision de l'ORD, elle a ajouté qu'« un opérateur économique ne peut pas invoquer qu'une réglementation communautaire est incompatible avec certaines règles de l'OMC, alors même que l'ORD a déclaré ladite réglementation incompatible avec celle-ci ».

Ainsi donc, même si l'ORD déclare une réglementation communautaire incompatible avec les règles de l'OMC et que la Communauté, ne se conformant pas à cette décision, est frappée de mesures de rétorsion légalement prises par l'État tiers plaignant, les victimes de ces mesures ne peuvent pas se retourner contre la Communauté en lui reprochant de violer les règles de l'OMC. Cette conclusion de la Cour repose essentiellement sur la constatation que les mécanismes de l'ORD, même après rendu d'une décision, laissent encore une large place à la négociation pour discuter des modalités de mise en œuvre de ladite décision. Autrement dit, les mesures dites « de rétorsion » sont vues comme l'une des modalités (certes extrême et temporaire), parmi d'autres, d'application de la décision. La Cour de Justice en conclut que, si la responsabilité pour faute de la

56 - Cf. ci-après, chapitres 2.1. et 2.4.

57 - Aff. C-377/02, Léon Van Parys NV c/ BIRB

Communauté était engagée du simple fait qu'elle a choisi cette voie après une décision de l'ORD, elle serait privée des différentes possibilités de mise en œuvre ouvertes par le système de règlement des différends. Ce raisonnement illustre, si besoin est, combien le système « *juridictionnel* » de l'ORD est encore pétri de mécanismes diplomatiques et la Cour de Justice des Communautés européennes en prend ainsi elle-même acte.

Néanmoins, dans un arrêt plus récent, rendu le 14 décembre 2005⁵⁸, le Tribunal de Première Instance a semblé, du moins au niveau des principes, ouvrir une voie possible sur la base d'une responsabilité *sans faute* de la Communauté. En effet, après avoir rappelé la jurisprudence précitée selon laquelle il ne saurait être reproché à la Communauté aucune faute de nature à engager sa responsabilité, le Tribunal se demande si, pour autant, les opérateurs victimes du choix politique de la Communauté de ne pas mettre en œuvre une décision de l'ORD ne subissent pas un « *préjudice anormal et spécial* » qui mériterait réparation⁵⁹. Toutefois, la réponse donnée par le Tribunal à sa propre question ferme aussitôt la porte que l'on avait cru voir s'entrouvrir. Celui-ci estime en effet que « *l'éventualité d'une suspension des concessions tarifaires, mesure prévue par les accords de l'OMC et cas de figure qui s'est présenté en l'espèce, est l'une des vicissitudes inhérentes au système actuel du commerce international. Dès lors, cette vicissitude est obligatoirement supportée par tout opérateur qui décide de commercialiser sa production sur le marché d'un des membres de l'OMC* ».

En l'état actuel du droit, tant communautaire que de l'OMC, la seule arme des opérateurs communautaires pris dans des contentieux qui leur sont

étrangers demeure donc politique. D'ailleurs, tel est sans doute l'objet même des mesures de rétorsion, destinées à faire pression « *de l'intérieur* » sur les États afin qu'ils mettent en œuvre les décisions de l'ORD. La Cour de Justice des Communautés européennes se garde bien de substituer ses propres décisions juridictionnelles aux décisions politiques ainsi prises par les États. Il semble donc que seule une modification du système au niveau de l'OMC elle-même permettrait de résoudre ce problème.

1.3. LES PROJETS DE RÉFORME DU SYSTÈME

En plus de ses nombreuses questions de fond, l'Agenda de Doha comporte un volet consacré à une réforme éventuelle du mécanisme de règlement des différends⁶⁰. Au printemps 1994, dès la Conférence de Marrakech, il avait d'ailleurs été convenu que le système serait réexaminé d'ici à janvier 1999, mais cette échéance a depuis lors été repoussée.

Néanmoins, en vue de cette réforme, l'ORD s'est constitué depuis près de deux ans en « *Session extraordinaire* », chargée d'examiner les nombreuses propositions qui lui sont soumises. Ses travaux sont en cours et son mandat a été reconduit lors de la Conférence ministérielle réunie à Hongkong en décembre 2005. La « *Session* » a reçu des suggestions allant des plus techniques aux plus fondamentales et touchant à la quasi-totalité des phases de la procédure. Parmi celles restant (semble-t-il) en suspens, faute de recueillir un consensus suffisant des États à ce stade des négociations, se trouvent deux des questions évoquées ci-dessus :

58 - Aff. T-135/01 Giorgio Fedon et al. c/ Conseil et Commission. Il s'agissait notamment de producteurs européens d'étuis à lunettes, dont les produits ont subi une surtaxe de 100% à l'importation aux États-Unis, dans le cadre de l'affaire CE - Bananes, DS27.

59 - Le fait de poser ainsi la question est déjà, en soi, remarquable car la responsabilité sans faute de la Communauté n'est en pratique jamais reconnue, même si le traité ne l'exclut pas, comme le souligne le Tribunal de Première Instance dans son arrêt.

60 - Les négociations « *sur les améliorations et clarifications à apporter au Memorandum d'accord* » ne font pas partie de « *l'engagement unique* ». Cela signifie que leur aboutissement n'est pas subordonné à l'échec ou l'aboutissement des autres négociations.

la clarification du statut des mémoires d'« *amicus curiae* » et, d'autre part, la modification des procédures de rétorsion⁶¹. On ne peut que le regretter, car ces deux questions nous paraissent cruciales pour la crédibilité et l'acceptabilité futures des décisions de l'ORD.

◆ S'agissant des « *amicus curiae* », la manière dont l'Organe d'appel a interprété le MRD⁶² est remarquable en ce qu'elle permet, le cas échéant, de ne pas rejeter les contributions spontanées présentant un intérêt certain. Cependant, en reconnaissant un pouvoir discrétionnaire aux panels, et en ayant lui-même rejeté la plupart des interventions qui lui ont été présentées, sans fournir d'explications transparentes et objectives, l'ORD a pris le risque d'alimenter de nombreux reproches, justifiés ou non, de partialité et d'arbitraire. Peut-être n'est-il pas possible d'aller plus loin en l'état actuel du texte du MRD et ceci rendrait d'autant plus décevant un rejet définitif des demandes de clarification.

◆ Les mesures de rétorsion constituent (hélas !) l'un des aspects de l'ORD (sinon même de l'OMC) les plus connus du public, mais aussi les plus souvent sortis de leur contexte. Tout en admettant qu'en l'état actuel de la construction d'un système juridictionnel mondial, il soit difficile de trouver des solutions acceptées par tous, à la fois convaincantes et pacifiques, pour amener un État à se soumettre aux décisions, nous pensons qu'il serait regrettable que cette question soit écartée de la négociation finale ou traitée uniquement sous l'angle de la fin de ces mesures. La question de principe mérite, assurément, un débat au plus haut niveau politique.

Par ailleurs, des avancées semblent se profiler concernant la composition des panels. Il serait prévu d'établir une liste permanente d'experts,

s'acquittant de leur tâche à plein-temps, au lieu des panels *ad hoc* actuellement constitués par accord entre les parties. Toutefois, cette réforme semble ne devoir être abordée que sous l'angle technique, dans le souci d'accélérer les procédures, et non pas dans le but d'améliorer la transparence. Enfin, la possibilité d'améliorer la transparence des procédures, aujourd'hui confidentielles, constitue un sujet grandement débattu. Des réflexions sont lancées pour mieux informer les autres membres de l'OMC des affaires en cours, mais il semble que plusieurs pays en développement s'opposent à cette suggestion.

Il apparaît ainsi que les projets de réforme n'avancent pas beaucoup et, surtout, que les points potentiellement les plus importants ne sont probablement pas en voie d'être résolus. Néanmoins, dans un contexte politique mondial délicat, ce droit totalement nouveau, encore extrêmement jeune et, par la force des choses, très proche du politique, constitue déjà une avancée remarquable et toute réforme, même minime ou purement technique, sera la bienvenue.

1.4. LES MATIÈRES COUVERTES

L'ORD a vocation à connaître tout conflit entrant dans le champ de compétence de l'OMC : c'est-à-dire tout obstacle au commerce international relevant de l'accord GATT ou des différents accords particuliers issus de l'Uruguay Round (Accords de Marrakech de 1994). Ainsi, en matière agricole, l'Accord sur l'Agriculture traite, en particulier, des différents types de subventions et des questions d'accès aux marchés. Néanmoins, la compétence de l'ORD dans les matières pouvant intéresser l'agriculture s'étend bien au-delà. Elle porte aussi sur les décisions mettant en œuvre l'accord SPS sur

61 - Le seul aspect des mesures de rétorsion semblant actuellement en discussion concrète concerne la manière de mettre fin à ces mesures. En effet, le MRD ne prévoit rien lorsque l'État « perdant » s'est finalement conformé à la décision de l'ORD. Pourtant, il semble indispensable de prévoir explicitement la fin des mesures de rétorsion. Mais la question qui se pose alors est de savoir quand l'État s'est réellement conformé à la décision et ceci peut à son tour donner lieu à contentieux (cf. ci-après l'affaire CE - Bœuf aux hormones, DS26, chapitre 2.1.).

62 - Cf. ci-dessus, chapitre 1.1.5.

les mesures sanitaires et phytosanitaires, l'accord OTC sur les obstacles techniques au commerce, l'accord ADPIC sur les droits de propriété industrielle et commerciale (y compris les appellations géographiques), les mesures de défense commerciale anti-dumping et anti-subsidies ou encore les mesures douanières (règles d'origine, valeur en douane).

En revanche, l'ORD étant un organe de l'Organisation mondiale du commerce, il ne peut pas être saisi de questions ne relevant pas de celle-ci et cela peut poser des questions de frontière, difficiles à résoudre avec, notamment, l'environnement. S'il est clair qu'une mesure environnementale ne peut pas, en tant que telle, être soumise à l'ORD, il est non moins certain qu'elle peut en relever si elle constitue, en réalité, une barrière non tarifaire⁶³.

2. ANALYSE DE QUELQUES AFFAIRES SIGNIFICATIVES

L'objet de cet article étant de contribuer à la réflexion sur les conséquences des décisions de l'ORD sur l'agriculture et l'agro-alimentaire européen, cette seconde partie du texte se concentre sur des affaires propres à ces deux secteurs. Sans entrer dans le détail des affaires, l'objectif est de mettre en relief les enseignements les plus intéressants à en tirer.

2.1. LE BŒUF AUX HORMONES⁶⁴

Le conflit du bœuf aux hormones, qui oppose la Communauté européenne aux États-Unis et au Canada, a donné l'occasion à l'Organe d'appel d'interpréter l'accord SPS sur les mesures sanitaires et phytosanitaires. Le différend portait essentielle-

ment sur trois points : les articles 3 et 5 de l'accord SPS, ainsi que sur la question de la charge de la preuve.

L'article 3 de l'accord SPS régit les conditions de fixation de mesures sanitaires et phytosanitaires par les États membres. Il prévoit trois options :

- ◆ Se baser sur des normes internationales, conformément à l'article 3 : 1. : « cette mesure peut retenir quelques-uns des éléments de la norme internationale, sans nécessairement les incorporer tous »⁶⁵. Dans ce cas, la mesure ne bénéficie pas d'une présomption de compatibilité et il incombe au plaignant d'apporter un commencement de preuve d'incompatibilité.
- ◆ Se conformer à une norme internationale, conformément à l'article 3 : 2. : la mesure bénéficie alors d'une présomption de compatibilité avec les accords SPS.
- ◆ Établir, conformément à l'article 3 : 3, des mesures sanitaires assurant un niveau de protection plus élevé que celui apporté par la norme internationale : dans ce cas, la mesure doit être fondée sur une analyse des risques (article 5).

Dans l'affaire du « bœuf aux hormones », des normes Codex existaient pour cinq des six hormones visées par les mesures communautaires d'interdiction. Pourtant, la Communauté européenne a décidé de ne pas suivre ces normes et d'interdire totalement la production et les importations de viande bovine provenant d'animaux traités avec ces hormones. Cette option est autorisée par l'article 3 : 3 de l'accord SPS, mais un État ne peut la mettre en œuvre qu'après avoir effectué une évaluation des risques : ceci conformément à l'article 5 : 1 qui « vise à faire contrepoids au droit des Membres de fixer leur niveau de protection approprié ». Or, il a été reproché à la Communauté de ne pas avoir l'effectuée.

Cette affaire est intéressante à plusieurs égards :

63 - Cf. Club Demeter, cahier n°9, 1999, pages 33 à 35

64 - La chronologie de l'affaire est détaillée en annexe 3.

65 - Rapport de l'Organe d'appel CE - bœuf aux hormones, DS26, WT/DS26/AB/R, 16 janvier 1998.

◆ **Sur le principe de précaution** : dans sa décision du 16 janvier 1998, l'Organe d'appel a précisé, qu'en l'état actuel du droit international, le principe de précaution ne trouve à s'appliquer qu'en matière environnementale. Il est donc inapplicable au différend sanitaire sur les hormones. Toutefois, l'ORD indique que ce principe est effectivement pris en compte à l'article 5 :7 de l'accord SPS puisque celui-ci permet à un État membre d'établir des mesures provisoires lorsque les données scientifiques sont insuffisantes. Néanmoins, la Communauté ne s'est pas placée sur ce terrain et n'a pas présenté ses mesures comme provisoires. Elle a donc été condamnée sur le fondement de l'article 5.1⁶⁶.

◆ **Sur le principe de cohérence des arguments** : dans sa défense, la Communauté s'est placée à la fois sur le terrain de la protection de la santé humaine, arguant des risques que les hormones pouvaient présenter pour les consommateurs, et sur celui de la santé animale. Les États-Unis ont alors souligné que « *les CE ne prétendaient pas que l'interdiction était destinée à protéger la santé animale sur le territoire des autres Membres et en l'occurrence, l'importation de viande n'avait rien à voir avec la protection de la santé des animaux dans les Communautés européennes*⁶⁷ ». La Communauté a été obligée de confirmer « *qu'elle ne prétendait pas que les mesures incriminées étaient destinées à protéger la santé animale sur le territoire des autres Membres (même si cela aurait été souhaitable)*⁶⁸ ». L'argument de la santé animale ne tenait donc pas pour s'opposer aux importations. Le terrain juridique sur lequel une partie se place pour défendre une mesure au regard des règles de l'OMC apparaît ainsi crucial pour l'issue d'un

différend. À cet égard, celui concernant la somatotropine, une hormone destinée à favoriser la production de lait chez les vaches, offre une illustration *a contrario*⁶⁹. La Communauté a interdit l'importation et la mise à la consommation de lait produit par des vaches traitées à la BST (somatotropine bovine). Pourtant, la FAO et l'OMS certifiaient l'innocuité pour la santé humaine du lait ainsi produit. En fait, l'Union européenne a fondé son interdiction sur des raisons de bien-être et de santé animale, arguant que la BST augmenterait les risques de mammites, de boiteries et les problèmes de gestation chez les vaches laitières. Sur ce terrain, elle disposait d'études scientifiques sérieuses et la dangerosité de cette hormone pour la santé des vaches n'a en effet pas été contestée. L'argument fut à ce point convaincant que les États-Unis et le Canada, principaux exportateurs de lait à la somatotropine, ont décidé de ne pas poursuivre le différend.

◆ **Sur la mise en œuvre des décisions de l'ORD et les mesures de rétorsion** : l'affaire illustre bien aussi les conséquences du refus d'application d'une décision de l'ORD par la partie perdante. Le 19 février 1998, l'ORD a donné raison aux États-Unis et au Canada. Pourtant, la Communauté a refusé de modifier sa réglementation et la nouvelle directive n'est intervenue qu'en octobre 2003. De ce fait, conformément à la procédure prévue par le MRD, les États-Unis ont demandé à l'ORD le droit d'appliquer des mesures de rétorsion sur les exportations européennes. Ceci leur a été accordé en juillet 1999. Normalement, ces mesures d'augmentation des droits de douane auraient dû porter en priorité sur des produits similaires ou concurrents. Mais, dans la mesure où la Communauté exporte très peu de bœuf aux États-Unis, ces derniers ont été

66 - Sur l'articulation des articles 5.1. et 5.7. de l'accord SPS, voir aussi l'affaire *CE - OGM*, DS291 (chapitre 2.6.).

67 - Rapport du Groupe spécial dans le différend *CE - Bœuf aux hormones*, DS26, WT/DS26/R/USA (point 4.2.1.4.).

68 - Rapport du Groupe spécial dans le différend *CE - Bœuf aux hormones*, DS26, WT/DS26/R/USA (point 4.2.1.5.).

69 - La somatotropine (ou BST) est interdite dans l'UE depuis mai 1990. Décision n° 90/218/CEE du Conseil du 25 avril 1990. Le différend avait été initié au GATT, avant l'OMC.

autorisés à taxer des produits différents. Les principaux produits français touchés ont ainsi été la moutarde, le Roquefort, les oignons, la chicorée torréfiée, le foie gras, les boyaux et vesies d'animaux, le chocolat et les truffes. D'autre part, les États-Unis ont décidé de ne pas surtaxer de produits anglais. Certains exportateurs français ont alors déposé une plainte « ROC » devant la Commission⁷⁰. Mais cette dernière n'y a pas donné suite, estimant que, même si cela est injuste, le fait que les États-Unis ne sanctionnent pas les produits anglais ne constitue pas, en soi, un obstacle au commerce pour les exportateurs français. Les exportateurs français ont donc porté l'affaire devant le Tribunal de Première Instance des Communautés européennes⁷¹ mais celui-ci a confirmé l'analyse de la Commission.

◆ **Sur les négociations et le réexamen des mesures condamnées par l'ORD :** malgré la condamnation prononcée par l'ORD, et après avoir obtenu un délai de quinze mois pour mettre sa législation en conformité avec cette décision, l'Union européenne a entrepris une analyse des risques. Pour ce faire, elle a demandé aux États-Unis et au Canada de lui communiquer les données scientifiques sur lesquelles ils se basaient pour admettre l'innocuité des hormones en cause et donc les autoriser. Les deux pays ont rejeté cette demande, jugeant les données confidentielles. Parallèlement, la Communauté a effectué sa propre analyse des risques. Le 11 mai 1999, soit deux jours avant la fin du délai imparti pour se mettre en conformité avec la décision de l'ORD, elle a présenté ses résultats pour justifier son refus persistant d'admettre les viandes de bœufs traités aux hormones. Ce faisant, elle a estimé qu'elle faisait une interprétation correcte de la décision de

l'ORD en considérant que le rapport de l'Organe d'appel avait sanctionné la mesure communautaire seulement parce qu'elle n'était basée sur aucune analyse des risques, en violation des articles 3.3 et 5.1. de l'accord SPS. L'analyse présentée en mai 1999 montrant que les hormones présentaient certains risques pour la santé humaine, elle considérait que la charge de la preuve serait renversée et que ce serait, désormais, aux États-Unis et au Canada d'apporter la preuve (via, par exemple, leurs données confidentielles) que les hormones étaient sans danger. Il est vrai que l'Organe d'appel, sanctionnant partiellement le raisonnement du Groupe spécial, avait admis que la situation pouvait changer en cas de nouvelles preuves scientifiques. Sur cette base, l'Union européenne estime donc que la décision de l'ORD a bien été mise en œuvre par elle : d'où le nouveau contentieux, actuellement en cours, cette fois à l'initiative de l'Union européenne, pour faire cesser les mesures de rétorsion américaines et canadiennes⁷².

2.2. LES SARDINES

2.2.1. L'ARTICULATION ENTRE LES NORMES DU CODEX ALIMENTARIUS ET LE DROIT DE L'OMC

Le Pérou a contesté la réglementation communautaire fixant les dénominations des poissons et selon laquelle le terme « sardines » était réservé à des espèces pêchées dans l'Atlantique et excluait les espèces, voisines, pêchées au Pérou, dans l'Océan Pacifique⁷³. En effet, contrairement au règlement européen, la norme Codex inclut les sardines du Pérou dans les espèces pouvant porter le nom de

70 - Sur la procédure « ROC », voir ci-dessus, chapitre 1.2.1.

71 - T-317/02 *FIFC*. Arrêt du 14 décembre 2004.

72 - Différends D5320 et D5321 introduits par les CE le 10/11/2004.

73 - Règlement 2136/89

« sardines ». Cette affaire est donc intéressante en ce qu'elle prouve l'articulation entre les normes du *Codex alimentarius* et le droit de l'OMC : en l'occurrence, ici, l'Accord sur les obstacles techniques au transport (OTC).

L'article 2.4. de l'accord OTC enjoint aux États membres de l'OMC de prendre comme base de leur réglementation technique les « *normes internationales pertinentes* », lorsque celles-ci existent ou sont sur le point d'être adoptées, sauf si elles sont « *inefficaces ou inappropriées pour atteindre les objectifs légitimes recherchés* ». Le dossier « sardines » pose donc à la fois la question de la définition de la « *norme internationale* » et celle de la norme « *pertinente* » :

- ◆ Selon l'annexe 1, point 2, de l'accord OTC, « *les normes internationales sont des normes qui sont élaborées par des organismes internationaux* »⁷⁴ et la Commission du Codex Alimentarius est un organisme international car « *tous les membres de l'OMC peuvent en devenir membres* ». En appel, la Communauté a tenté de faire valoir qu'une norme internationale doit avoir été adoptée par consensus et qu'en conséquence, la norme Codex relative aux sardines ayant fait l'objet d'un vote, elle ne pouvait être considérée comme une « *norme internationale* » au sens de l'accord OTC. Mais l'Organe d'appel n'a pas suivi cette position, estimant que « *le consensus n'est pas requis s'agissant de normes adoptées par la communauté internationale à activité normative* ».
- ◆ Quant à la pertinence de la norme, l'ORD précise que la norme internationale « *doit être relative, se rapporter ou être adaptée* » à la mesure en cause. Le Groupe spécial a constaté que « *le règlement CE comme Codex Stan 94 traitent du même produit, à savoir les sardines en conserve* » - même si la norme Codex concerne aussi d'autres produits - pour conclure à sa pertinence. L'Organe d'appel ajoute que « *le règle-*

ment CE (...) a des conséquences juridiques pour d'autres espèces de poissons qui pourraient être vendues comme sardines en conserve », espèces qui sont visées par la norme Codex. En conséquence « *la norme Codex Stan 94 est relative, se rapporte ou est adaptée au règlement CE* ».

De plus, ayant constaté que la réglementation communautaire, en ce qu'elle réservait l'appellation « sardines » aux espèces européennes, était « *manifestement contradictoire* » avec la norme Codex, le panel et l'Organe d'appel ont conclu à la violation de l'article 2.4 de l'accord OTC par la Communauté.

L'Organe d'appel a, lui aussi, estimé que la norme internationale en question était bien « *efficace* » et « *appropriée* » comme l'exige l'article 2.4. OTC, soulignant que c'était au Pérou d'en apporter la preuve : ce qu'il avait fait.

Au demeurant, ce point de droit sur la charge de la preuve ne va pas de soi : au vu de la rédaction de l'article 2.4., on aurait pu penser que c'était à l'État défendeur d'apporter la preuve qu'une norme internationale à laquelle il ne se conforme pas est « *inefficace ou inappropriée* ». Cette charge de preuve peut avoir son importance dans d'autres conflits et donne donc à penser qu'une norme internationale n'est pas automatiquement présumée susceptible de servir de base aux règles techniques nationales. Encore faut-il qu'il soit prouvé qu'elle est « *appropriée* » ou « *efficace* ».

2.2.2. LES RÉPERCUSSIONS DES CONTENTIEUX INTERNATIONAUX SUR LES RÈGLES ET LES PROCÉDURES EUROPÉENNES

Cette affaire présente non seulement l'intérêt de souligner l'importance du Codex alimentarius dans le commerce international de denrées ali-

74 - Rapport de l'Organe d'appel, CE - Sardines du Pérou, DS231, WT/DS231/AB/R, 26/09/2002.

mentaires, mais elle offre aussi un bon exemple des répercussions de contentieux internationaux sur les règles et les procédures internes.

Le rapport de l'Organe d'appel constatant la violation par la Communauté de l'article 2.4 de l'accord OTC a été remis aux parties le 26 septembre 2002 et adopté par l'ORD le 29 octobre 2002. La Communauté et le Pérou ont alors convenu d'un commun accord que cette décision de l'ORD serait appliquée avant le 23 avril 2003. Ce délai a été repoussé jusqu'au 1^{er} juillet 2003. Finalement le règlement CE n° 1181/2003 a modifié le règlement CE n° 2136/89 à compter du 1^{er} juillet 2003. Ce règlement a introduit une modification substantielle, conforme à la norme Codex « *Stan 94* » : les poissons du type « *sardines* », référencés dans la norme Codex, peuvent dorénavant être commercialisés en conserve dans la Communauté, avec un étiquetage « *sardine - nom scientifique du poisson* ».

À noter aussi qu'à peu près à la même période que l'affaire portée devant l'ORD, des contentieux nationaux étaient en cours à l'encontre d'importateurs de conserves de poissons, poursuivis pour avoir importé sous le nom de « *sardines* » des produits du Pérou qui, à l'époque, n'étaient pas conformes à la dénomination communautaire. Tout naturellement, ces contentieux se sont trouvés privés d'objet lorsqu'est intervenue la modification du Règlement suite à la décision de l'ORD.

2.3. LE SUCRE

Avant la réforme votée début 2006 par les ministres de l'Agriculture européens, l'Organisation com-

mune du marché du sucre comportait un système de quotas de production, répartis entre quotas A et B :

- ◆ Le *quota A* avait été calculé à l'origine pour correspondre aux besoins de la consommation intra communautaire
- ◆ Le *quota B* devait correspondre à des exportations bénéficiant de restitutions à l'exportation, sachant que, le système devant s'autofinancer, celles-ci étaient financées par une cotisation à la production acquittée par les fabricants de sucre
- ◆ Le surplus, dit *sucres C* (sucre hors quota), devait obligatoirement être exporté sans restitutions. Sinon, il acquittait un prélèvement d'un montant très élevé, à but dissuasif.

Par ailleurs, l'Union européenne était engagée vis-à-vis des pays ACP⁷⁵ et de l'Inde à importer à prix garanti un contingent annuel de sucre de 1, 6 million de tonnes et ceci augmentait donc, à due concurrence, ses quantités à exporter sur le marché mondial, moyennant restitutions.

En 2002, l'Australie et le Brésil, bientôt rejoints par la Thaïlande ont saisi l'ORD à l'encontre de ce système, estimant qu'il comportait des subventions à l'exportation interdites en vertu de l'Accord sur l'Agriculture (article 9 :1) et permettait ainsi à la Communauté d'exporter des quantités de sucre subventionnées très supérieures à ses engagements internationaux⁷⁶. De plus, les trois pays soutenaient que le prix d'intervention dont bénéficiaient les sucres européens des quotas A et B, et non les sucres importés, constituait une discrimination interdite par l'article III :4 du GATT en favorisant l'utilisation intérieure de sucres européens au détriment des sucres importés.

Dès la phase de consultations, de nombreux États se sont joints au conflit comme tierces parties, les uns soutenant les plaignants et les autres l'Union européenne. Le panel a finalement été constitué le

75 - Les Pays ACP sont les 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique liés à l'Union européenne par des accords préférentiels, conclus dans le cadre des conventions de Lomé, puis de l'accord de partenariat signé en 2000 à Cotonou. (Cf. DEMETER - Économie et stratégies agricoles, édition 2002, « Union européenne - Pays ACP : un partenariat chahuté par les accords de Marrakech » rédigé par Vincent Ribier et Roger Blein).

76 - Dans la « liste des concessions » annexée à l'Accord sur l'Agriculture signé à Marrakech en 1994, l'UE s'est engagée à réduire ses exportations de sucre subventionnées à un montant maximal de 1,2735 million de tonnes.

23 décembre 2003 par le directeur général de l'OMC, après de difficiles négociations. Il a rendu son rapport le 15 octobre 2004 et l'Organe d'appel a rendu public son rapport le 28 avril 2005.

Au terme d'une analyse fouillée et complexe, l'ORD a pour l'essentiel confirmé les analyses des trois pays plaignants, concluant que les exportations de sucre C étaient de facto subventionnées par le jeu croisé du soutien des prix du sucre A et B sur le marché intérieur par le prix d'intervention. Selon l'ORD, il en résultait que la Communauté subventionnait des exportations de sucre pour des quantités très supérieures aux engagements qu'elle avait pris. L'Organe de règlement a également rejeté l'argumentation de l'UE selon laquelle le 1,6 million de tonnes exportées, correspondant aux sucres ACP / Inde importés, était exclu de ses engagements de réduction d'exportations⁷⁷.

La Communauté européenne a publiquement regretté la décision de l'ORD, déclarant notamment que celle-ci revenait à mettre en cause les conclusions des négociations de l'Uruguay Round en la matière. Néanmoins, elle a aussitôt affirmé son intention de mettre son régime sucre en accord avec les conclusions de l'ORD, le délai de mise en conformité ayant été fixé au 22 mai 2006. En juin 2005, la Commission a ainsi présenté des mesures complémentaires dans le cadre de la réforme de l'OCM sucre déjà engagée.

Adoptée en février 2006, cette réforme consiste, en substance, à substituer au prix d'intervention un simple prix de référence, dont le montant sera réduit de 36 % en quatre ans, et qui ne permettra plus que des mesures de stockage privé. Les quotas A et B sont transformés en un seul quota, l'objectif étant de diminuer la production de 29 % d'ici

à 2010. L'Union européenne deviendrait alors importatrice net de sucre. Par ailleurs, les subventions au sucre ACP sont réduites (prix garanti diminué et quota préférentiel réduit).

Les conséquences économiques de cette réforme, adoptée en grande partie (mais pas exclusivement) à la suite de la décision de l'ORD, restent difficiles à calculer. En intra communautaire, des fermetures d'usines et, par conséquent, des abandons de cultures de betteraves sont prévus, à telle enseigne que la réforme de l'OCM prévoit également, en corollaire, diverses mesures, tant nationales que communautaires, d'aides à la restructuration. Dans un premier temps, des problèmes de gestion se sont aussi fait jour pour la campagne 2005 / 2006, marquée par des excédents de stocks qui ne pouvaient pas être exportés avec restitution et dont la remise sur le marché intérieur a lourdement pesé sur les prix.

Dans les pays ACP, de graves craintes se manifestent, à juste titre, pour les emplois que la filière sucrière génère. Ainsi par exemple, les îles Fidji ont estimé à 120 millions de dollars la perte financière engendrée par la décision de l'ORD. 200 000 emplois seraient également menacés⁷⁸. Même si la réforme ne frappe pas directement et immédiatement les pays ACP, un mécanisme transitoire a néanmoins été prévu dans la nouvelle OCM. Mais, à terme, l'UE envisage de réduire encore le prix garanti, ainsi que les quotas d'importations préférentielles. En tout état de cause, la baisse du prix du sucre au sein de l'UE devrait assurément avoir une incidence négative sur les prix garantis des pays ACP⁷⁹.

Enfin, la décision de l'ORD relative au sucre communautaire est arrivée quelques jours après une

77 - Une longue discussion a eu lieu, devant le panel, puis l'Organe d'appel, sur le statut d'une « note de bas de page » figurant dans les concessions de 1994, aux termes de laquelle la Communauté entendait exclure les 1,6 million de tonnes de sucre ACP / Inde de ses engagements concernant les exportations. Cette argumentation a été rejetée par les deux instances.

78 - Selon M. Chaudhry, secrétaire général de Fiji National Farmers Union. Revue Passerelles, Centre International pour le Commerce et le Développement durable, <http://www.espace-economique-francophone.com/e/Differend-sucre.pdf>, 25 mai 2005.

79 - Pour un exemple de la complexité des conséquences économiques et sociales du conflit « sucre » à l'ORD et de la réforme consécutive de l'OCM, voir par exemple le communiqué d'Oxfam du 13 mars 2006 (www.oxfam.org.be/fr/article-print.php?id_article=241). Le point de vue, cette fois très nuancé, d'Oxfam, est intéressant car on connaît l'engagement de cette ONG en général contre la Politique agricole commune, accusée selon elle de subventionner indûment les productions communautaires contre les intérêts des pays en développement.

autre décision condamnant le régime américain de subventions au coton⁸⁰. Dans les deux affaires, le Brésil était plaignant. Ces deux affaires sont liées en ce que, selon des opérateurs brésiliens, elles « ont totalement changé la manière dont les subventions aux produits agricoles sont perçues dans le commerce international »⁸¹. On notera qu'en l'occurrence, contrairement à ce qu'une médiatisation simpliste donne trop souvent à penser, les États-Unis et l'UE avaient des intérêts très voisins dans ces deux affaires concernant les mécanismes de subvention à l'agriculture et leurs répercussions à l'exportation.

2.4. LA BANANE⁸²

Le 1^{er} juillet 1993, la Communauté a mis en place l'Organisation commune du marché de la banane. Ce dispositif était destiné, à la fois, à :

- ◆ protéger les productions communautaires, essentiellement antillaises
- ◆ favoriser les pays ACP⁸³ en leur accordant un contingent tarifaire préférentiel, alors que les pays non ACP se voyaient imposer un contingent d'importation distinct nettement moins favorable.

La question se posait de savoir si cette discrimination était justifiée par les exigences de la Convention de Lomé⁸⁴. En 1996, sous la pression de *Chiquita Brand*, principal exportateur américain de bananes, les États-Unis, le Mexique, l'Équateur, le Guatemala et le Honduras ont porté l'affaire devant l'OMC. En septembre 1997, l'ORD a

condamné l'Union européenne au motif que la Convention de Lomé n'exigeait pas que la Communauté :

- ◆ attribue aux États ACP, fournisseurs traditionnels, des parts du contingent tarifaire venant en dépassement du meilleur chiffre de leurs exportations d'avant 1991
- ◆ attribue des parts du contingent tarifaire aux États ACP exportant des bananes non traditionnelles ACP
- ◆ maintienne les procédures de licences d'importations appliquées aux bananes en provenance de pays tiers et aux bananes non-traditionnelles ACP.

En d'autres termes, l'Organe de règlement des différends n'a pas condamné en tant que tel le régime préférentiel en faveur des pays ACP, celui-ci étant justifié en son principe par la Convention de Lomé. En revanche, il a condamné le mécanisme d'ajustement du contingent tarifaire réservé au seul profit des pays ACP puisque ceux-ci pouvaient se répartir les parts non utilisées et les utiliser pour vendre leurs bananes non traditionnelles, tandis qu'un producteur non ACP restait exclu de cette répartition.

Ce mécanisme discriminatoire ne pouvait être justifié par la Convention de Lomé et, partant, violait l'article XIII : 1 du GATT qui prévoit l'interdiction de discrimination dans les restrictions quantitatives⁸⁵. De plus, l'Organe d'appel a sanctionné la procédure d'attribution de licences d'importation de bananes non ACP, car la procédure pour les pays ACP était plus avantageuse.

En 1999, face à la réticence de la Communauté pour appliquer la décision de l'ORD, les États-Unis

80 - Affaire États-Unis - Coton, DS267, décision de l'ORD, WT/DS267/20 du 24 mars 2005.

81 - Eduardo Pereira de Carvalho, président d'Unica, la plus grande association de l'industrie du sucre au Brésil.

82 - Affaire CE - Bananes, DS27 : la chronologie du conflit est détaillée en annexe 4 de cet article.

83 - Les Pays ACP sont les 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique liés à l'Union européenne par des accords préférentiels, conclus dans le cadre des conventions de Lomé, puis de l'accord de partenariat signé en 2000 à Cotonou. (Cf. *DEMETER - Économie et stratégies agricoles*, édition 2002, « Union européenne - Pays ACP : un partenariat chahuté par les accords de Marrakech » rédigé par Vincent Ribier et Roger Blein).

84 - Les conventions de Lomé sont des accords de coopération et d'aide au développement signés avec les pays ACP à Lomé, la capitale du Togo, en 1975 et renouvelés en 1979, 1984 et 1989.

85 - « Aucune prohibition ou restriction ne sera appliquée par une partie contractante à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante ou à l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, à moins que des prohibitions ou des restrictions semblables ne soient appliquées à l'importation du produit similaire originaire de tout pays tiers ou à l'exportation du produit similaire à destination de tout pays tiers ».

et l'Équateur ont décidé d'imposer des mesures de rétorsion sur certains produits en provenance de l'Union européenne, afin de compenser le coût, pour eux, du maintien de l'OCM bananes. Ils ont obtenu une autorisation pour ce faire en avril 1999.

Finalement, après deux ans de sanctions et, en même temps, de négociations, la Communauté a modifié son OCM bananes⁸⁶ en remplaçant le système des contingents tarifaires par un régime de droits de douanes, qui est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2006. Il semble toutefois que l'affaire n'en restera pas là, car le 30 novembre 2005, le Panama et le Honduras ont déposé une nouvelle plainte à l'OMC contre le nouveau régime de droits de douane sur les bananes. Ces deux pays estiment que le droit de 175 Euros par tonne, comprenant un certain nombre d'exonérations au profit des pays ACP est, lui aussi, discriminatoire - et ce alors que ce taux est, en revanche, jugé exagérément bas par les producteurs antillais.

Cette affaire a donc connu et connaît encore de nombreux rebondissements (cf. *Annexe 4*). Les principaux enseignements que l'on peut en tirer concernent les mesures de rétorsion, ainsi que les intérêts communautaires et internationaux.

2.4.1. LES MESURES DE RÉTORSION

Les mesures de rétorsion ont connu de nombreuses vicissitudes, essentiellement en raison de mesures diverses prises par les États-Unis. Ainsi :

- ◆ Les États-Unis ont une législation ancienne qui leur permet de mettre en place des mesures de rétorsion unilatérales, après expiration du délai de mise en œuvre d'une décision de l'ORD⁸⁷.

Cette législation a fait l'objet d'un différend devant l'ORD, à l'initiative de la Communauté européenne⁸⁸, mais le panel a conclu en décembre 2000 que cette règle n'était pas contraire aux règles de l'OMC car les mesures prises dans ce cadre étaient postérieures au délai de mise en œuvre de la décision de l'ORD.

- ◆ Afin d'aggraver la pression, les États-Unis ont également mis en place, en 2000, une nouvelle législation⁸⁹, qui consiste à faire tourner de manière aléatoire la liste des produits surtaxés. Cette législation fait actuellement l'objet d'un nouveau différend introduit par la Communauté devant l'ORD⁹⁰.
- ◆ Certaines mesures de rétorsion ont aussi été mises en place, en mars 1999, avant d'avoir été autorisées par l'ORD, et ce en violation du MRD⁹¹. La Communauté a déposé une plainte à l'encontre de ces mesures unilatérales⁹² et le panel les a jugées illégales en juillet 2000. Finalement, l'Organe d'appel, saisi à l'initiative des États-Unis, a radié cette affaire car les mesures en question ont été retirées.
- ◆ En interne, dans la Communauté, cette affaire a aussi donné l'occasion à la Cour de Justice européenne de préciser les droits des entreprises victimes des mesures de rétorsion - ou plutôt les limites de ces droits. En effet, les mesures de rétorsion légalement appliquées par les États-Unis ont porté sur les étuis à lunette, les préparations pour le bain, le linge de lit, les boîtes en carton et les accumulateurs. Les industriels des secteurs frappés par ces mesures ont tenté d'engager la responsabilité de la Communauté européenne pour non-application de la décision de l'ORD⁹³. Mais ils ont échoué car la CJCE, comme le TPICE, a considéré que la

86 - Règlement 2587/2001 du 19 décembre 2001

87 - *US Trade Act* de 1974, art. 305 et 306.

88 - Différend DS152, introduit par la Communauté européenne en novembre 1998

89 - Loi « *carrousel* » du 18 mai 2000, modifiant l'article 306 de l'*US Trade Act* de 1974

90 - Différend DS200 introduit par la Communauté contre les États-Unis le 5 juin 2000 : encore au stade des consultations

91 - Décision américaine du 3 mars 1999 d'appliquer des mesures de rétorsion d'une valeur de 500 millions de dollars (droits de douane majorés de 100%) contre certains produits communautaires

92 - Différend DS165 introduit le 4 mars 1999

93 - T-135/01 *Fedon & Figli*; T-151/00 *Laboratoire du bain*; T-301/00 *Groupe Fremaux*; T-320/00 *CD Cartondruck*; T-383/00 *Beamglow Ltd*; T-69/00 *FIAMM Technologies* - Arrêts du 14 décembre 2005

responsabilité pour faute de la Communauté européenne ne pouvait être engagée en pareille circonstance⁹⁴.

2.4.2. LES INTÉRÊTS COMMUNAUTAIRES ET INTERNATIONAUX

Cette affaire de la banane illustre aussi, de manière très significative, la complexité que peuvent revêtir certaines affaires et les limites des procédures juridictionnelles lorsque des intérêts considérés comme majeurs sont en jeu de part et d'autre.

À l'intérieur de la Communauté, l'unanimité est en effet loin d'être acquise pour la défense de ce dossier. Certains exportateurs de bananes d'Amérique centrale ont des intérêts dans des États membres, notamment l'Allemagne et ces États-membres eux-mêmes n'ont aucun lien particulier avec les intérêts à protéger : c'est-à-dire les pays ACP et les Antilles.

Les opérateurs d'Amérique centrale, à capitaux essentiellement américains, ont toujours conjugué leurs efforts à l'encontre de l'OCM banane, tant à l'extérieur de la Communauté, via les procédures OMC, qu'en intra-communautaire, en contestant systématiquement les quotas qui leur étaient attribués devant le Tribunal de Première Instance et la Cour de Justice européenne. Si ces contentieux « internes » n'ont généralement guère été couronnés de succès, ils l'ont finalement été, semble-t-il, par la voie internationale au niveau de l'OMC. Certes, un nouveau litige a été soulevé à l'OMC à propos du montant des droits de douane (ce qui donne à penser que cette affaire semble ne jamais

devoir se terminer !), mais l'essentiel du système qui protégeait les ACP et les Antilles est bel et bien abandonné aujourd'hui.

On peut aussi se demander quel serait le sort de nouveaux contentieux internes communautaires qui seraient, cette fois, fondés sur le montant prétendument excessif des droits de douane au regard des exigences de l'OMC. Selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice des Communautés européennes⁹⁵, les règles de l'OMC, et donc la jurisprudence de l'ORD, ne peuvent pas être invoquées par les entreprises dans le cadre d'un contentieux communautaire ou national. Toutefois, la jurisprudence communautaire a prévu une exception à ce principe, permettant d'invoquer le droit de l'OMC lorsqu'en adoptant la réglementation contestée, la Communauté entend mettre en œuvre une obligation particulière assumée dans le cadre de l'OMC⁹⁶. Il n'est donc pas exclu que des opérateurs tentent à nouveau leur chance en arguant du fait qu'en modifiant son OCM « bananes » pour se conformer aux décisions de l'OMC, la Communauté n'a pas correctement appliqué lesdites décisions⁹⁷.

2.5. LES INDICATIONS GÉOGRAPHIQUES⁹⁸

En 1992, l'Union européenne a adopté un système de protection des indications géographiques reposant sur des appellations d'origine protégée (AOP) et des indications géographiques protégées (IGP)⁹⁹. Celui-ci prévoit l'enregistrement et la protection des noms communautaires ainsi que, dans des conditions analogues, les noms géographiques de pays tiers à la condition que le pays concerné

94 - En revanche, la question de la responsabilité sans faute reste ouverte, le TPICE ayant indiqué que « les risques [de mesures de rétorsions] ne sont pas à regarder comme étrangers aux aléas normaux du commerce international, en l'état actuel de son organisation » (Lire à ce sujet, ci-dessus, chapitre 1.2.2.).

95 - C-377/02 *Van Parys*. Arrêt du 1^{er} mars 2005, précité.

96 - C-69/89 *Nakajima*. Arrêt du 7 mai 1991.

97 - Un même raisonnement pourrait évidemment s'envisager pour toute autre affaire où la Communauté applique une décision de l'ORD de manière qui reste controversée, comme, par exemple, dans le cas des hormones examiné ci-dessus (chapitre 2.1.)

98 - Affaire CE - Indications géographiques, DS174, rapport du Groupe spécial WT/DS174/R, 15 mars 2005.

99 - Règlement 2081/92 du 14 juillet 1992.

assure aux appellations communautaires une réciprocité et une équivalence de protection sur son territoire. En juin 1999, les États-Unis ont attaqué ce régime devant l'OMC. En mars 2005, le panel a conclu que, pour l'essentiel, le système communautaire de protection des Indications Géographiques était conforme aux règles de l'OMC. Seules les conditions de réciprocité et d'équivalence n'étaient pas compatibles avec la règle du traitement national.

L'Union européenne a décidé de ne pas faire appel de cette décision, qui a été mise en application sans difficulté. En effet, le Règlement 2081/92 a été remplacé par un nouveau, en date du 20 mars 2006¹⁰⁰ et celui-ci prévoit la protection des noms géographiques de pays tiers dans les mêmes conditions que celle des dénominations géographiques des États-membres, la seule exigence étant désormais que ladite dénomination géographique soit déjà protégée dans son pays d'origine et qu'elle remplisse les mêmes conditions que celles imposées aux dénominations communautaires¹⁰¹.

Cette affaire illustre également la médiatisation et l'instrumentalisation des différends de l'OMC. En effet, en décembre 2004, au vu du Rapport intérimaire¹⁰² et alors même que le rapport du panel ne devait être publié qu'en mars 2005, les États-Unis et l'UE ont tous deux annoncé qu'ils avaient eu gain de cause. Tandis que les Américains « se félicitaient d'un rapport leur donnant raison », les Européens ont affirmé que « le rapport de l'OMC renforce et conforte même le système européen ». En l'espèce, les deux affirmations sont exactes.

2.6. LES ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS¹⁰³

« OGM : l'Union européenne condamnée par l'OMC », « L'OMC n'a pas condamné l'Europe pour ses mesures sur les OGM » et « OGM : la portée de la condamnation de l'Europe par l'OMC reste incertaine ». Davantage encore que dans l'affaire des Indications géographiques, les titres des *Échos* du 8 février 2006, du *Monde* du 3 mars et des *Échos* du 9 février illustrent les limites de la médiatisation des conflits portés devant l'ORD et de leur instrumentalisation à des fins politiques. Ceci alors que cette instance à but juridictionnel effective, dans des dossiers aussi complexes, un travail factuel et juridique difficile et minutieux conduisant, lorsque le cas le requiert, à des conclusions nuancées.

La particularité du dossier OGM est grande, et ce à plusieurs égards. Comme dans d'autres cas, mais ici dans des conditions politiques infiniment plus sensibles, des commentaires du Rapport intérimaire du panel ont été diffusés, avant que le rapport lui-même ne soit rendu public, *ni a fortiori* étudié soigneusement par tous les auteurs des commentaires. Finalement diffusé par une association de défense de l'environnement¹⁰⁴, ce texte (qui préfigure très probablement le Rapport définitif, attendu pour avril 2006) se révèle d'une lecture difficile¹⁰⁵ sur des faits qui, de surcroît, sont largement dépassés.

La plainte déposée en 2003 par les États-Unis et le Canada, rejoints par l'Argentine, mettait en effet en cause le « moratoire de fait » instauré par l'Union européenne depuis 1998 dans les autorisations d'OGM : ceci dans l'attente de l'élaboration de règles strictes relatives, notamment, à l'étiquette-

100 - Règlement 510/2006 du 20 mars 2006

101 - Il ne s'agit donc pas d'une reconnaissance mutuelle pure et simple des dénominations géographiques des pays tiers, mais bien d'une protection des noms géographiques répondant aux mêmes exigences que celles posées pour les dénominations communautaires : notamment, lien entre le terroir et les qualités du produit

102 - Le 21 décembre 2004 pour les États-Unis, le 22 décembre 2004 pour les CE

103 - Affaire encore au stade du Rapport intérimaire, publié de manière officieuse, au moment où cet article est finalisé

104 - Friends of the Earth / Les Amis de la Terre (www.foe.co.uk/campaigns/real_food/news/2006/february/wto_decision.html#PDF)

105 - 1 000 pages, soit le rapport le plus long de l'histoire de l'ORD

tage et à la traçabilité dans un but d'information du consommateur. Les plaignants reprochaient également des interdictions instaurées au niveau de certains États-membres à l'encontre de produits pourtant déjà approuvés au niveau communautaire. Ce moratoire communautaire a été officiellement levé en mai 2004, avec l'entrée en vigueur des règlements d'octobre 2003 instaurant des obligations de traçabilité et d'étiquetage¹⁰⁶. Diverses autorisations ont été d'ailleurs accordées depuis lors¹⁰⁷. Néanmoins, plusieurs États-membres ont maintenu des moratoires nationaux.

Dans leur plainte, les États demandeurs invoquaient la violation par la Communauté de plusieurs de ses obligations internationales : l'accord SPS, le GATT, l'Accord sur l'Agriculture (et notamment son article 4 relatif à l'accès aux marchés) et l'accord OTC. En substance, le panel a considéré que la Communauté n'avait pas nécessairement contrevenu à ses obligations en appliquant un moratoire général pendant une certaine période, estimant qu'un tel moratoire pouvait se justifier dans des circonstances où des données scientifiques nouvelles étaient de nature à remettre en cause les certitudes que l'on croyait précédemment acquises. Ainsi, en présence d'une situation nouvelle touchant l'ensemble des OGM, caractérisée alors par une absence de données suffisantes pour établir une analyse des risques correcte, des mesures provisoires de suspension générale d'autorisation pouvaient se justifier, en application de l'article 5.7 de l'accord SPS¹⁰⁸.

En revanche, le panel a constaté des « *retards indu* » dans vingt-quatre des vingt-sept autorisations accordées par l'Union européenne et considéré que les moratoires nationaux maintenus après 2004 par certains États-membres (dont la France) n'étaient pas fondés sur une analyse des risques, comme l'exige l'article 5.1 de l'accord SPS.

Le panel a estimé qu'à l'issue du moratoire communautaire, n'existaient plus d'incertitudes scientifiques empêchant de procéder à l'analyse des risques requise par l'article 5.1. Dès lors, les mesures provisoires de précaution autorisées par l'article 5.7 ne se justifiaient plus : seules les mesures fondées sur une analyse des risques l'étaient encore¹⁰⁹. Contrairement aux autres affaires examinées ci-dessus, il sera sans doute difficile de retirer beaucoup de conclusions quant à l'influence concrète de ce dossier sur la politique communautaire puisque les faits en cause sont pour l'essentiel dépassés. En revanche, il est probable que certains enseignements jurisprudentiels pourront en être tirés, y compris peut-être pour des cas futurs touchant les OGM ou, plus largement, les biotechnologies. Ainsi¹¹⁰, il est, semble-t-il, possible de considérer que cette affaire apporte une pierre non négligeable à la compréhension de l'article 5 de l'accord SPS, et plus précisément de l'articulation entre l'article 5.1 et l'article 5.7.

Par renvoi des articles 2.2 et 3.3, l'article 5 de l'accord SPS est applicable lorsque des États prennent des mesures sanitaires en l'absence de normes internationales, ou des mesures entraînant un niveau de protection plus élevé que celui résultant de normes internationales existantes. Dans ces cas en effet, les États doivent procéder comme prescrit à l'article 5. Or, selon l'article 5.1, les mesures prises doivent être fondées sur une analyse des risques. Toutefois, l'article 5.7 prévoit la possibilité de mesures dites « *de précaution* » en cas d'incertitude scientifique. Il est ainsi libellé : « *dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes, un Membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles, y compris ceux qui émanent des organisations internationales compétentes ainsi que ceux*

106 - Règlements 1829 et 1830/2003 du 22 septembre 2003

107 - Décision n° 2004/657/CE du 19 mai 2004 autorisant le maïs Bt11 ; voir aussi IP/04/663

108 - Point 7.1525 du Rapport intérimaire

109 - Point 7.3362

110 - Sous réserve d'un éventuel appel

qui découlent des mesures sanitaires ou phytosanitaires appliquées par d'autres Membres. Dans de telles circonstances, les Membres s'efforceront d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque et examineront en conséquence la mesure sanitaire ou phytosanitaire dans un délai raisonnable ».

Le panel a consacré des développements relativement longs et complexes à la question de savoir si ce point 5.7 avait une vie autonome ou s'il n'était qu'une exception à l'article 5.1, pour conclure finalement que l'article 5.7, qui joue en l'absence de preuves scientifiques suffisantes, s'applique directement et confère donc aux Membres, dans ce cas, le droit de prendre des mesures de sauvegarde qui ne sont pas fondées sur une analyse des risques - analyse qui, par hypothèse, ne peut pas être faite en l'absence de données scientifiques suffisantes¹¹¹. En d'autres termes, lorsque les conditions de l'article 5.7 sont remplies, l'article 5.1 qui exige une analyse des risques n'est pas applicable. Inversement, si une analyse des risques est correctement faite, la mesure est fondée au regard de l'article 5.1 et l'État auteur de la mesure en cause n'a pas lieu d'invoquer l'article 5.7 pour justifier sa mesure¹¹².

Ce point est important au regard de l'exigence générale de cohérence des arguments, qui préside au système de règlement des différends de l'ORD. En effet, si un État fonde une mesure sur les conclusions d'une analyse des risques, il devra se fonder, pour sa défense, sur l'article 5.1, et non sur l'article 5.7 qui permet des mesures de précaution. Inversement, un État ayant pris une mesure de précaution en l'absence de données scientifiques suffisantes n'aura pas à se défendre sur la base de l'article 5.1 - et l'État plaignant qui aura basé sa plainte sur l'article 5.1 perdra¹¹³. De plus, il semble ressortir des conclusions du panel que, en consé-

quence du principe selon lequel la charge de la preuve incombe au demandeur, c'est à l'État plaignant de prouver, selon le cas, qu'il n'existe pas d'incertitude scientifique (article 5.7.) ou que le produit ayant fait l'objet d'une mesure d'interdiction suite à une analyse des risques est en réalité sans danger (article 5.1).

Dans les deux cas, il se confirme de toute manière que des refus d'autorisation motivés par des considérations purement politiques ou économiques, sans analyse des risques sérieuse si celle-ci est possible, ne peuvent être justifiés au regard de l'accord SPS - et ce quel que soit le produit en cause. Sur ce point, l'affaire « OGM » s'inscrit dans la droite ligne de l'affaire « hormones ».

CONCLUSION

Comme nous l'avons vu, le mécanisme de règlement des différends de l'OMC mêle étroitement, à dessein, diplomatie et procédure, politique et juridique. La solution juridique n'est perçue que comme un pis-aller à défaut d'accord politique, mais en même temps, c'est la solution juridique qui, parfois, permet seule d'aboutir à une solution reconnue et acceptée par tous. Inversement, toutefois, il arrive à l'ORD de prendre des décisions qualifiées de « politiques » ... dans un sens qui ne serait pas forcément celui qui aurait été choisi par les politiques.

Ainsi, d'aucuns ont pu reprocher à l'ORD de sortir d'un rôle qu'ils voudraient voir cantonner à une interprétation étroite des textes, pour prendre des décisions dont la rectitude au regard des textes est questionnée. Pascal Lamy lui-même, alors Commissaire européen chargé du Commerce (et pas encore directeur général de l'OMC) a déclaré au lendemain de la publication du rapport du panel « sucre », que ce dernier conduisait à remet-

111 - Points 7.2986 et 7.2988

112 - Point 7.2998

113 - Point 7.2995

tre en cause les concessions faites dans le cadre de l'Uruguay Round¹¹⁴ - tout en prenant soin cependant de préciser que la Communauté entendait bien se conformer à la décision de l'ORD.

Certains milieux d'affaires américains reprochent aussi à l'ORD de privilégier systématiquement une interprétation extensive du principe de la libre circulation, au détriment du droit à des mesures de protection pourtant consacré, lui aussi, avec les possibilités de mesures anti-dumping et anti-subsidations¹¹⁵.

Plus ouvertement encore, certaines organisations non-gouvernementales (ONG) déclarent que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC devrait être utilisé systématiquement par les États qui, dans l'arène politique, n'ont pas tout le poids qu'ils souhaiteraient pour faire valoir leurs vues. Au demeurant, il est connu que certaines affaires ont bien, effectivement, été menées de concert par des États et des ONG¹¹⁶. Dans ce contexte, que penser de la récente déclaration du ministre brésilien des Affaires Étrangères qui ne voit « aucune chance » d'aboutir à un accord politique au sein de l'OMC dans les prochaines semaines, alors que son pays vient de l'emporter à l'ORD dans les deux affaires particulièrement importantes du sucre et du coton ?

Dès lors, s'il est bien connu que la politique communautaire relative aux produits agricoles et agrolimentaires a dû se transformer sous l'influence de l'OMC, il est non moins incontestable que cette influence de l'OMC se compose à la fois des engagements pris (et à prendre) dans le cadre des négociations et des décisions de l'ORD, sans qu'il soit possible de déterminer avec précision l'apport de chacun de ces deux facteurs. Hors de cas simples comme ceux des sardines ou des indications géo-

graphiques, où les modifications de règlements communautaires ont été adoptées directement en application de décisions de l'ORD, nombre de dossiers, comme, par exemple, celui du sucre, sont nettement plus complexes.

Quoi qu'il en soit, et même si les décisions de l'ORD ne sont pas immédiatement mises en œuvre, comme dans les affaires des hormones ou de la banane, leur incidence est, au moins à terme, inéluctable. Se pose dès lors la question de savoir si les parties concernées en Europe - et pas seulement les représentants de la Communauté à l'ORD - ont leur mot à dire.

À cet égard, il est d'abord essentiel que les opérateurs concernés suivent de très près l'actualité de l'ORD. Mais ils peuvent aussi, on l'a vu, participer parfois plus activement, grâce à divers instruments dont l'utilité concrète ira probablement croissant. Ainsi, outre le travail de lobby avec les services nationaux et les services de la Commission lorsque des différends sont nés à l'ORD, ou lorsque l'on souhaite en faire naître, la voie de l'*amicus curiae* n'est pas à perdre de vue, et ce d'autant que ses modalités concrètes n'ont certainement pas fini d'évoluer. De même, le règlement communautaire sur les obstacles au commerce (ROC) donne aux opérateurs de la Communauté des droits procéduraux leur permettant de saisir la Commission européenne pour lui demander d'agir à l'encontre de pratiques d'autres membres de l'OMC, pouvant parfois aller jusqu'à une plainte en vue du règlement d'un différend.

Enfin, l'actualité jurisprudentielle de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière d'applicabilité, dans la Communauté, des règles de l'OMC mérite aussi d'être suivie de près. Il n'est pas exclu qu'elle évolue dans un sens permettant

114 - Pascal Lamy visait là le refus du panel, puis de l'Organe d'appel, de considérer les sucres ACP / Inde comme non compris dans les plafonds d'exportation communautaires, malgré une « note de bas de page » figurant dans l'annexe à l'Accord sur l'Agriculture et se référant expressément à ces quantités

115 - Stewart, Dwyer et Hein in « *Trends in the Latest Decade of trade Remedy Decisions* » : Problems and Opportunities for the WTO Dispute Settlement System », ABA Section of International Law, Washington, DC, September 29, 2005.

116 - Notamment l'affaire *États-Unis - Crevettes*, DS58, traitée au chapitre 1.1.5., où deux mémoires d'ONG ont été intégrés aux mémoires des parties. Par ailleurs, l'ONG Oxfam a indirectement influencé l'affaire *États-Unis - Coton*, DS267, car le Tchad et le Bénin étaient tierces parties et s'appuyaient sur le rapport Oxfam « *Cultivons la pauvreté : les conséquences des subventions au coton US sur l'Afrique* ».

aux opérateurs de faire vérifier par le juge, national ou le cas échéant communautaire, la conformité d'un nombre toujours plus grand de règles communautaires aux règles de l'OMC. En effet, la Cour de Justice a déjà reconnu le droit d'invoquer, dans la Communauté, le droit de l'OMC lorsqu'est en cause la validité d'une mesure communautaire dont l'objet est, précisément, de mettre en œuvre une obligation particulière assumée par la Communauté dans le cadre de l'OMC. Tel nous semble être, assurément, le cas d'une réglementa-

tion prise suite à une décision de l'ORD. Plus largement, et dans la mesure où de plus en plus de règles communautaires pourront être rattachées aux engagements pris à l'OMC, à l'issue d'un différend ou non, le droit de l'OMC est appelé à devenir de plus en plus un critère d'appréciation de la légalité du droit communautaire, de la même manière que, depuis maintenant près de cinquante ans, le droit communautaire est devenu un critère d'appréciation de la légalité du droit national.

Liste des annexes

ANNEXE 1

SCHÉMA DU DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE DEVANT L'ORGANE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

ANNEXE 2

FORMATION DE LA LISTE DES EXPERTS POUVANT CONSTITUER LES PANELS

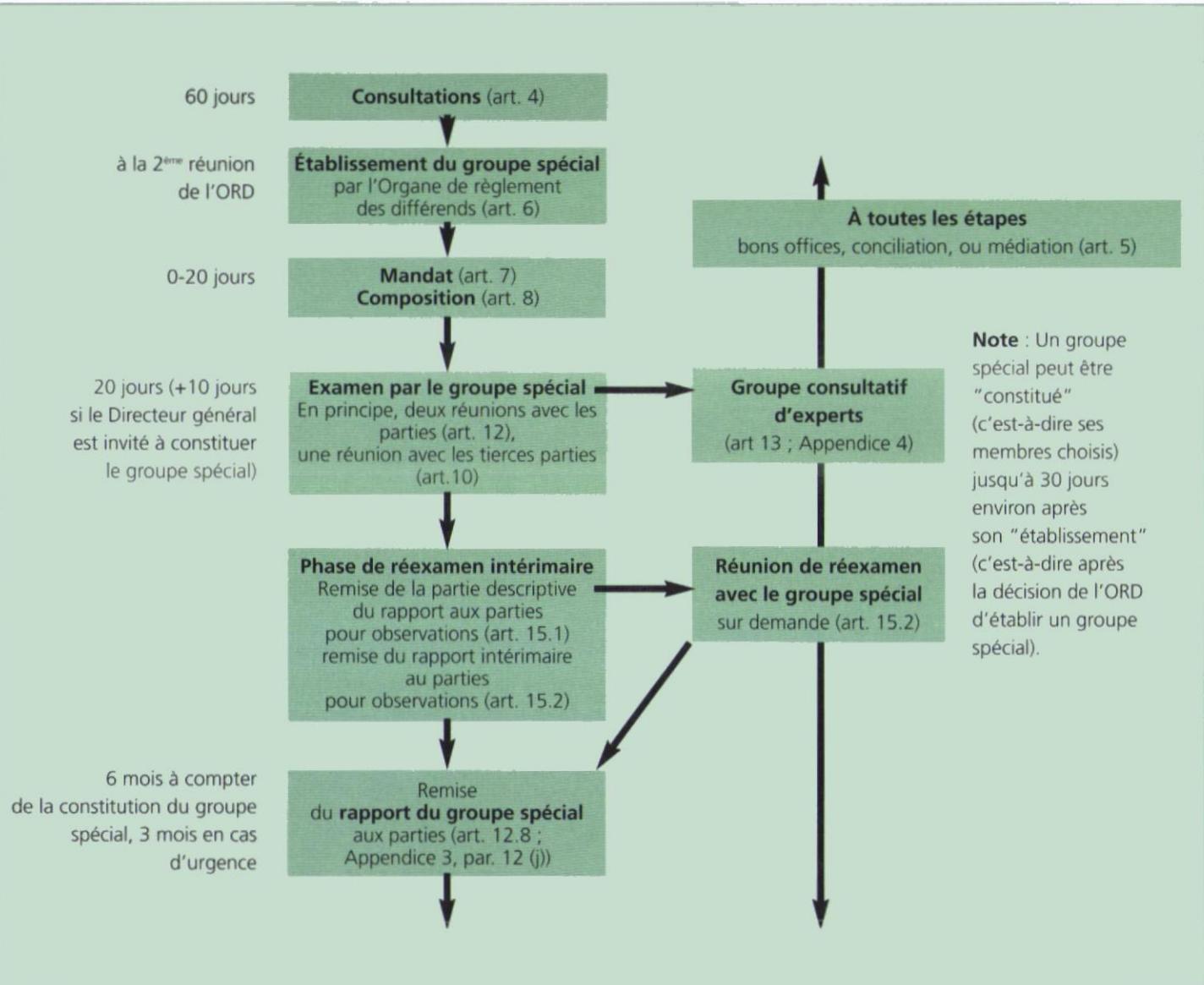
ANNEXE 3

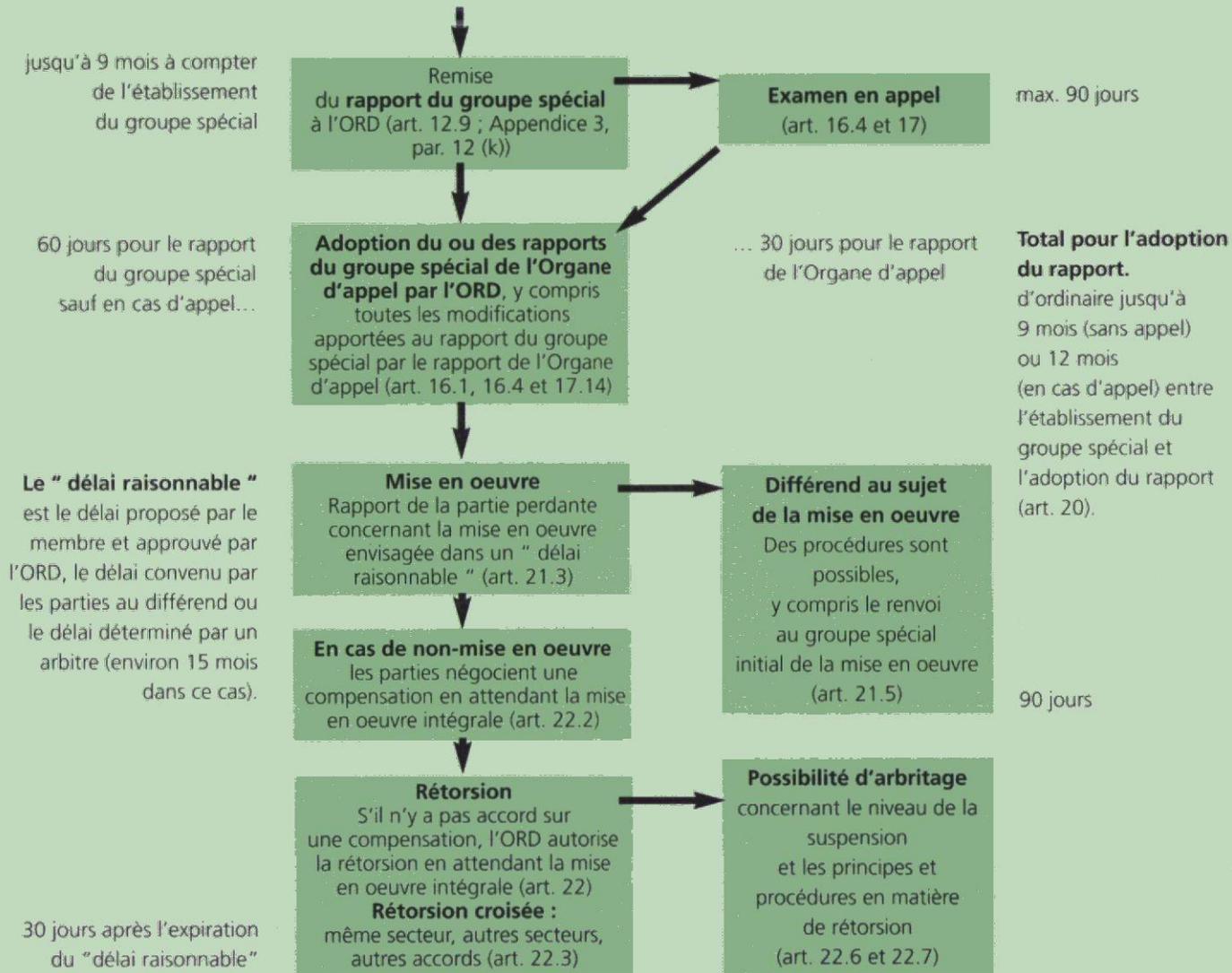
CHRONOLOGIE DU DIFFÉREND OMC « COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES - BŒUF AUX HORMONES »

ANNEXE 4

CHRONOLOGIE DU DIFFÉREND OMC « COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES - BANANE »

SCHEMA DU DEROULEMENT DE LA PROCEDURE
DEVANT L'ORGANE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS





FORMATION DE LA LISTE DES EXPERTS POUVANT CONSTITUER LES PANELS

Pour aider au choix des personnes appelées à faire partie de groupes spéciaux, l'article 8 : 4 du *Mémoire d'accord sur le règlement des différends* dispose que le Secrétariat tiendra une liste indicative de personnes qualifiées, ayant ou non des attaches avec des administrations nationales. En conséquence, lors de la réunion du 10 février 1995, le président de l'ORD a proposé que les membres de l'OMC examinent la liste établie le 30 novembre 1984¹ de personnes, sans attaches avec des administrations nationales, appelées à faire partie de groupes spéciaux (dénommée ci-après la « Liste de 1984 établie dans le cadre du GATT ») et qu'ils communiquent, avant la mi-juin 1995, les noms des personnes à inscrire sur la liste indicative. Le 14 mars, la délégation des États-Unis a fait parvenir au Secrétariat un document informel traitant, entre autres, des renseignements qui

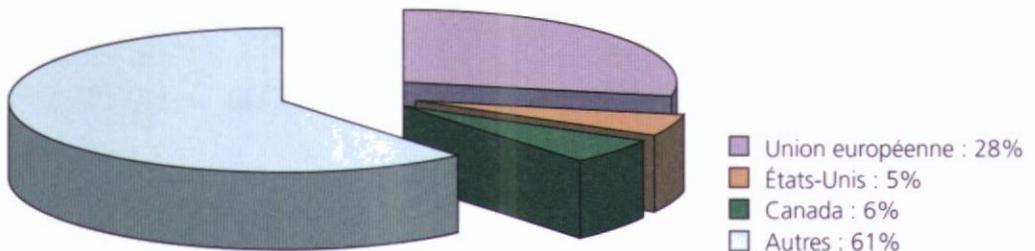
devraient être communiqués pour appuyer l'inscription de personnes et la manière dont des noms pourraient être retirés de la liste. L'ORD a examiné cette question lors de consultations informelles tenues les 15 et 24 mars, ainsi que lors de sa réunion du 29 mars. Cette annexe expose certaines propositions concernant l'administration de la liste indicative, en se fondant sur les débats antérieurs de l'ORD.

PRESCRIPTIONS GÉNÉRALES DU MÉMOIRE D'ACCORD SUR LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

- ◆ Aux termes du *Mémoire d'accord sur le règlement des différends*, la liste indicative doit tout d'abord comprendre « la liste des person-

POURCENTAGE DE PANÉLISTES PAR GRANDS BLOCS ÉCONOMIQUES

>>> Graphique 1



(source : OMC)

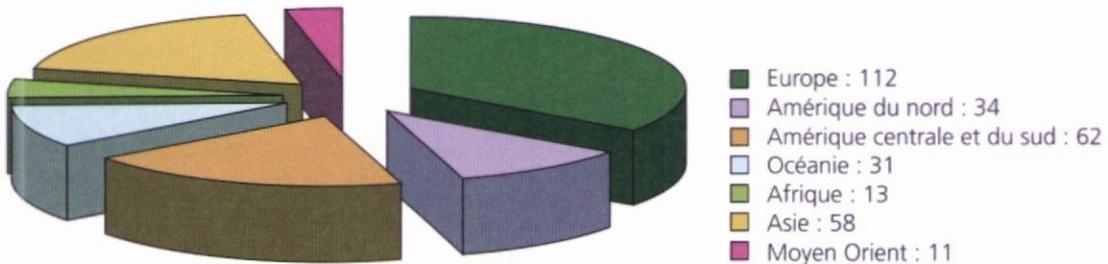
nes sans attaches avec des administrations nationales appelées à faire partie de groupes spéciaux établie le 30 novembre 1984 (IBDD, S31/9), ainsi que les listes, indicatives et autres, établies en vertu de l'un des accords visés, et les noms des personnes figurant sur ces dernières au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC y seront maintenus »². Des noms seront ajoutés à la liste indicative par les Membres, lesquels pourront « périodiquement suggérer des noms de personnes ayant ou non des attaches avec des administrations nationales qui pourraient être inclus dans la liste indicative, en fournissant les renseignements pertinents sur la connaissance du commerce international et des secteurs ou questions relevant des accords visés que ces personnes possèdent ». Ces noms « seront ajoutés à la liste lorsque l'ORD aura donné son approbation »³.

COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS

- ◆ Les renseignements qui seront communiqués concernant chaque personne désignée devraient au minimum être clairement conformes aux prescriptions du *Mémorandum d'accord sur le règlement des différends* : c'est-à-dire que la liste « indiquera les domaines spécifiques d'expérience ou de compétence de ces personnes pour les secteurs ou questions relevant des accords visés »⁴. Le *Mémorandum d'accord* stipule aussi que les personnes appelées à faire partie de groupes spéciaux doivent être des « personnes très qualifiées, ayant ou non des attaches avec des administrations nationales, y compris des personnes qui ont fait partie d'un Groupe spécial ou présenté une affaire devant un tel groupe, qui ont été représentants d'un Membre ou d'une partie contractante au GATT de 1947, ou représentants auprès du Conseil ou du Comité d'un accord visé ou de

NOMBRE DE PANÉLISTES PAR GRANDS BLOCS RÉGIONAUX

>>> Graphique 2



(source : OMC)

l'accord qui l'a précédé, ou qui ont fait partie du Secrétariat, qui ont enseigné le droit ou la politique commerciale international ou publié des ouvrages dans ces domaines, ou qui ont été responsables de la politique commerciale d'un Membre »⁵.

- ◆ Le meilleur moyen de collecter les renseignements de base requis pour la liste indicative serait d'utiliser un formulaire normalisé. Ce formulaire, qui pourrait s'appeler « *curriculum vitae succinct* », serait rempli par toutes les personnes désignées afin de garantir que les renseignements pertinents soient obtenus. Ceci permettrait aussi de stocker dans une base de données électronique les renseignements figurant sur la liste indicative, de sorte que la liste pourrait être facilement mise à jour et que les Membres et le Secrétariat pourraient la consulter rapidement. Outre le *curriculum vitae succinct* qu'elles communiqueraient à l'aide du formulaire, les personnes dont il est proposé d'inscrire le nom sur la liste indicative pourraient également, si elles le désirent, fournir un *curriculum vitae* complet, qui ne serait cependant pas inclus dans la partie électronique de la base de données.

MISE À JOUR DE LA LISTE INDICATIVE

- ◆ Le *Mémorandum d'accord sur le règlement des différends* ne prévoit pas expressément la mise à jour régulière de la liste indicative. Néanmoins, afin d'en préserver la crédibilité, il conviendrait que celle-ci soit complètement mise à jour tous les deux ans. Au cours du premier mois de chaque période de deux ans, les Membres communiqueraient les *curriculum vitae* mis à jour des personnes dont le nom figure sur la liste indicative. Les Membres auraient à tout moment

la faculté de modifier la liste indicative en proposant d'y inclure de nouveaux noms, en demandant expressément que soient retirés de la liste les noms des personnes qu'ils auraient désignées et qui ne seraient plus en mesure d'exercer leurs fonctions ou en mettant à jour les *curriculum vitae* succincts.

- ◆ Les noms inscrits sur la *Liste de 1984 établie dans le cadre du GATT* qu'un Membre n'aurait pas expressément communiqués de nouveau avant le 31 juillet 1995 avec les *curriculum vitae* succincts mis à jour correspondants ne figureraient pas sur la liste indicative après cette date.

AUTRES LISTES

- ◆ La *Décision sur certaines procédures de règlement des différends* établies aux fins de l'Accord général sur le commerce des services⁶, que le Conseil du commerce des services a adoptée le 1^{er} mars 1995, prévoit l'établissement d'une liste spéciale de personnes appelées à faire partie de groupes spéciaux qui possèdent des connaissances spécialisées dans certains secteurs. Il y est indiqué que « *les groupes spéciaux établis pour des différends concernant des questions sectorielles seront composés de personnes possédant les connaissances spécialisées nécessaires se rapportant aux secteurs de services spécifiques sur lesquels portent ces différends* ». Aux termes de cette décision, le Secrétariat tiendra la liste des personnes appelées à faire partie des groupes spéciaux et « *élaborera des procédures pour la gérer, en consultation avec le Président du Conseil* ». Il est indiqué dans un document de travail⁷, dont le Conseil du commerce des services a pris note, que « *la liste qui serait établie au titre de l'AGCS conformément à cette décision ferait partie de la liste indicative mention-*

5 - Article 8 :1

6 - S/L/2 daté du 4 avril 1995

7 - S/C/W/1 daté du 15 février 1995

née dans le Mémoire d'accord ». La liste spéciale de personnes appelées à faire partie de groupes spéciaux au titre de l'AGCS devrait donc être incorporée dans la liste indicative, en

veillant à ce que cette dernière fasse mention de toutes connaissances spécialisées dans le secteur des services que possèdent les personnes dont le nom figure sur la liste.

CHRONOLOGIE DU DIFFÉREND OMC « COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES - BŒUF AUX HORMONES »

31 janvier 1996

Introduction du différend par les États-Unis¹
Demande de consultations avec la Communauté européenne (= les CE²)

25 avril 1996

Demande d'établissement d'un Groupe spécial par les États-Unis

29 mai 1996

Introduction d'un différend par les CE³
Demande de consultations avec les États-Unis car ceux-ci ont mis en place des mesures de rétorsion sans passer par l'OMC, pour régler unilatéralement le problème du bœuf aux hormones

24 juin 1996

Demande d'établissement d'un Groupe spécial par les CE
À noter : cette affaire s'arrêtera à ce niveau, les États-Unis suspendant leurs mesures de rétorsion

8 juillet 1996

Introduction d'un différend par le Canada⁴

9 juillet 1996

Établissement du Groupe spécial

18 août 1997

Rapport du Groupe spécial⁵ : les CE perdent

25 septembre 1997

Appel des CE

16 janvier 1998

Rapport de l'Organe d'appel : les CE sont condamnées

19 février 1998

Adoption par l'ORD du rapport de l'Organe d'appel

16 avril 1998

Demande d'arbitrage des CE sur le délai de mise en œuvre de la décision de l'ORD

29 mai 1998

L'arbitre décide que les CE ont jusqu'au 13 mai 1999 pour se mettre en conformité avec la décision de l'ORD

14 janvier 1999

Les CE informent l'ORD qu'elles ont demandé au Canada et aux États-Unis de communiquer les données scientifiques sur lesquelles les deux pays se basent pour autoriser les hormones en cause : à défaut de communication de ces informations (confidentielles, selon les États-Unis), les CE poursuivent parallèlement une analyse des risques, mais elles n'entendent pas autoriser lesdites hormones en l'état

9 mars 1999

Les CE informent l'ORD que l'analyse des risques en cours ne sera pas terminée au 13 mai et elles

1 - DS26

2 - En termes juridiques stricts, la Communauté européenne est désignée sous le sigle, au pluriel, des « CE » (Cf. glossaire en début d'article : notes « CE », « CEE » et « UE »)

3 - DS39

4 - DS48

5 - DS26 et DS48

entement des négociations avec les États-Unis et le Canada afin de fixer le montant des mesures de rétorsion provisoires

11 mai 1999

L'analyse des risques est terminée : sur la base des conclusions, les CE estiment ne pas pouvoir lever l'interdiction des hormones au 13 mai 1999 et ont communiqué cette étude aux États-Unis et au Canada pour observations

18 mai 1999

Les États-Unis demandent à l'ORD l'autorisation d'imposer des mesures de rétorsion d'un montant de 202 millions d'euros car le délai de mise en conformité des CE a expiré

9 juin 1999

Les CE demandent un arbitrage sur le montant des mesures de rétorsion demandées par les États-Unis

12 juillet 1999

La décision arbitrale réduit le montant autorisé des mesures de rétorsion à 116,8 millions d'euros

15 juillet 1999

L'ORD autorise les États-Unis à mettre en place pour 116,8 millions d'euros de majorations de droits de douane sur des produits communautaires

22 septembre 2003

Les CE adoptent la directive 2003/74/CE

28 octobre 2003

Les CE informent l'ORD qu'elles estiment que l'entrée en vigueur de la directive 2003/74/CE, le 14 octobre 2003, rend la législation communautaire conforme à la décision de l'ORD : en conséquence, elles demandent l'arrêt des mesures de rétorsion américaines

10 novembre 2004

Introduction de deux différends par les CE⁶ car les États-Unis et le Canada refusent de lever les mesures de rétorsion

7 juin 2005

Établissement d'un nouveau Groupe spécial

Le rapport du Groupe spécial devrait être remis aux parties en octobre 2006

CHRONOLOGIE DU DIFFÉREND OMC « COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES - BANANE »

1^{er} juillet 1993

Entrée en vigueur dans l'Union européenne de l'Organisation commune de marché de la banane

5 février 1996

Plainte¹ de l'Équateur, du Guatemala, du Honduras, du Mexique et des États-Unis

8 mai 1996

Établissement d'un Groupe spécial par l'ORD

22 mai 1997

Rapport du Groupe spécial constatant la violation des règles OMC par la Communauté européenne

11 juin 1997

Appel de la Communauté devant l'Organe d'appel de l'ORD

9 septembre 1997

Rapport de l'Organe d'appel confirmant la violation des règles OMC par la Communauté

25 septembre 1997

Adoption du rapport de l'Organe d'appel par l'ORD : la Communauté est officiellement condamnée

24 octobre 1997

Plainte du Panama²

17 novembre 1997

Demande de la Communauté d'un arbitrage pour définir le délai raisonnable de mise en œuvre

7 janvier 1998

Rapport d'arbitrage : la Communauté doit appliquer la décision dans un délai de quinze mois, c'est-à-dire avant le 1^{er} janvier 1999

25 novembre 1998

Plainte³ de la Communauté contre les articles 305 et 306 du *Trade Act* américain (délais très brefs pour négocier après le délai raisonnable de mise en œuvre avant que les États-Unis ne puissent appliquer unilatéralement des sanctions sans attendre l'accord de l'ORD)

12 janvier 1999

Rétablissement du Groupe spécial pour examiner la conformité des mesures de mise en œuvre de la décision de l'ORD

14 janvier 1999

Demande des États-Unis d'autorisation de l'ORD pour suspendre des concessions à l'égard de la Communauté à hauteur de 520 millions de dollars

20 janvier 1999

Plainte⁴ des États-Unis, du Guatemala, du Honduras, du Mexique et du Panama sur la question de la mise en œuvre de la décision de l'ORD

29 janvier 1999

Demande d'arbitrage de la Communauté sur le montant des sanctions

Suspension de la demande des États-Unis dans l'attente de l'arbitrage

1 - DS27
2 - DS105
3 - DS152
4 - DS158

2 mars 1999

Établissement d'un Groupe spécial par l'ORD sur la question des articles 305 et 306 du *Trade Act*

3 mars 1999

Décision américaine d'appliquer des mesures de rétorsion d'une valeur de 500 millions de dollars (droits de douane majorés de 100 %) contre certains produits de la Communauté

4 mars 1999

Plainte⁵ de la Communauté contre les mesures américaines de rétorsion sans autorisation de l'ORD

6 avril 1999

Rapport d'arbitrage
Montant des sanctions : 191,4 millions de dollars

9 avril 1999

Demande des États-Unis d'autorisation de l'ORD pour suspendre des concessions à l'égard de la Communauté à hauteur de 191,4 millions de dollars

12 avril 1999

Rapport du Groupe spécial constatant l'incompatibilité des mesures de mise en œuvre de la Communauté

19 avril 1999

Les États-Unis sont officiellement autorisés par l'ORD à sanctionner les CE à hauteur de 191,4 millions de dollars

6 mai 1999

Adoption du rapport du Groupe spécial de l'ORD sur la mise en conformité par l'ORD : la Communauté est stigmatisée pour son refus d'obtempérer.

16 juin 1999

Établissement d'un Groupe spécial sur la question des mesures de rétorsion américaines sans autorisation de l'ORD

8 novembre 1999

Demande de l'Équateur d'autorisation de l'ORD pour suspendre des concessions à l'égard de la Communauté à hauteur de 450 millions de dollars

19 novembre 1999

Demande d'arbitrage de la Communauté sur le montant des sanctions
Suspension de la demande de l'Équateur dans l'attente de l'arbitrage
Proposition de réforme de l'OCM : régime transitoire + régime conforme au 1er janvier 2006

22 décembre 1999

Rapport du Groupe spécial sur les articles 305 et 306 du *Trade Act* : non-violation des règles OMC. La Communauté ne peut pas se plaindre de l'unilatéralisme américain postérieur au délai raisonnable de mise en œuvre des décisions de l'ORD.

24 mars 2000

Rapport d'arbitrage
Montant des sanctions au profit de l'Équateur : 201,6 millions de dollars

8 mai 2000

Demande de l'Équateur d'autorisation de l'ORD pour suspendre des concessions à l'égard des CE à hauteur de 201,6 millions de dollars

18 mai 2000

L'Équateur est officiellement autorisé par l'ORD à sanctionner les CE à hauteur de 201,6 millions de dollars

17 juillet 2000

Rapport du Groupe spécial constatant la violation des règles OMC par les États-Unis en prenant une décision de sanction sans autorisation préalable de l'OMC

12 septembre 2000

Appel de la Communauté contre le rapport du Groupe spécial

11 décembre 2000

L'Organe d'appel de l'ORD constate que les mesures de rétorsion des États-Unis du 3 mars 1999 ont été retirées : fin de cet aspect de l'affaire

29 janvier 2001

Modification de l'OCM bananes

22 juin 2001

Proposition de la Communauté d'une solution négociée avec les États-Unis et l'Équateur
Acceptation avec réserves des États-Unis et de l'Équateur

1^{er} juillet 2001

Suppression des mesures de rétorsion américaines

19 décembre 2001

Modification de l'OCM bananes

La Communauté considère avoir mis en œuvre la solution négociée avec les États-Unis et l'Équateur

Mars 2005

Saisine d'un groupe arbitral d'experts par neuf pays d'Amérique latine exportateurs de bananes pour examiner la conformité de la nouvelle OCM bananes avec les règles OMC

1^{er} août 2005

Publication du rapport d'arbitrage : l'OCM bananes n'est toujours pas conforme aux règles OMC (les droits de douane à compter du 1^{er} janvier 2006 seraient trop élevés)

30 novembre 2005

Plainte du Panama et du Honduras contre le nouveau droit de douane imposé par l'UE sur les bananes importées d'Amérique latine (nouvelle OCM bananes)

LES NORMES EN AGRICULTURE

Du droit positif à « *l'État évaluateur¹ et auditeur* »

par **DAVID HOLT, TAYLOR REID** et **LAWRENCE BUSCH**

Institut pour les Normes Alimentaires et Agricoles

Université de l'État du Michigan²

-
- 1 - Dans la version originale, les auteurs utilisent le terme de « *Audit state* » qui se traduit littéralement par « *État auditeur* ». Bien que correct, ce terme n'est pas utilisé en langue française car il ne correspond pas à un concept fortement établi. En fait, il s'agit de rendre compte de la capacité nouvelle dont dispose l'État de se comporter comme un organisme d'audit. Le terme « *État auditeur* » sera quand même utilisé dans la traduction, mais le titre utilise aussi le mot « *évaluateur* » qui rend compte, lui aussi mais partiellement, du contenu du concept tel que les auteurs le présentent dans l'article.
- 2 - Traduction effectuée par Claire Delpeuch et révisée par Michel Griffon.
« Ce texte est partiellement fondé sur un travail financé par la Fondation Nationale de la Science (NSF) sous le N° 0349988. Les opinions, découvertes et conclusions ou recommandations exprimées dans ce texte engagent leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la fondation Nationale de la science ».

Sommaire

INTRODUCTION

1. L'ÉMERGENCE DE « L'ÉTAT RÉGULATEUR »

2. DE L'ÉTAT RÉGULATEUR À L'ÉTAT AUDITEUR OU ÉVALUATEUR

2.1. LES NORMES D'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

2.2. LE BIEN-ÊTRE ANIMAL

CONCLUSIONS

INTRODUCTION

Alors que des normes existent depuis des milliers d'années, comme pour les poids et les mesures, la première vague de normes modernes s'appliquant à l'alimentation et à l'agriculture est apparue à la fin du XIX^e siècle. Les normes qui existaient avant faisaient partie du droit positif³. Les organes législatifs fixaient des règles spécifiques pour des produits alimentaires et agricoles particuliers. Ensuite, durant le dernier quart du XIX^e siècle, un important tournant s'est opéré : les organes législatifs ont commencé à concevoir des cadres légaux plus larges pour faire face à l'arrivée de nouveaux types d'aliments sur les marchés. La spécification des normes relatives aux différents produits fut alors largement déléguée à différentes agences de réglementation nouvellement créées.

Ces agences produisant de la réglementation⁴ employaient très souvent des experts scientifiques dans toute une série de domaines dont la santé, la médecine vétérinaire, la botanique, les sciences du sol, l'entomologie et la chimie agricole. Une nouvelle forme de recherche naquit de cette pratique, peu remarquée du public en général et peu reconnue par la science académique. Elle est généralement qualifiée de recherche à mandat de réglementation⁵. Ces agences conduisaient également des recherches plus conventionnelles, mais dans la plupart des cas, leur rôle était d'appliquer la loi par la conception et la vérification de normes, le perfectionnement des techniques de mesure et leur actualisation régulière : ceci à la lumière des changements scientifiques, techniques et socioculturels.

Cette approche a duré jusqu'à la fin du XX^e siècle, lorsque s'amorça progressivement un nouveau

tournant : l'émergence de « l'État auditeur ». La réglementation, qui relevait de la recherche publique et dont l'application était contrôlée grâce à des inspections directes, a été dans certains cas confiée à des organismes à caractère scientifique privés, et son application contrôlée par l'utilisation d'audits. Cette transformation d'un État « régulateur » (au sens de « production de règlements ») à un État « auditeur » n'est cependant pas encore achevée et n'est sans doute pas inéluctable.

Dans cet article, nous examinons d'abord l'émergence de l'État comme régulateur du secteur agricole. Nous décrivons ensuite certains des chemins par lesquels l'État auditeur se substitue à la réglementation, voire même l'absorbe. Nous présentons enfin deux études de cas sur les normes qui font actuellement débat :

- ◆ Les normes de l'agriculture biologique
- ◆ Les normes garantissant le bien-être animal.

Nous concluons avec quelques réflexions sur l'évolution possible dans le futur.

1. L'ÉMERGENCE DE « L'ÉTAT RÉGULATEUR »

Il est intéressant de noter que presque toutes les nations industrialisées ont mis en place, pratiquement à la même époque, une série de normes alimentaires. Cette concordance temporelle n'est certainement pas un accident. En effet, la loi française de 1905 sur la répression des fraudes est apparue un an seulement avant la loi américaine sur « la pureté des aliments et des médicaments⁶ ». Dans les deux cas, et dans beaucoup d'autres, ce fut une préoccupation grandissante liée au commerce régional et international qui fit sentir le besoin de ces nouvelles lois. Des progrès dans les

3 - C'est-à-dire l'ensemble des règles juridiques quelle qu'en soit la source ; ici particulièrement la législation et les règlements.

4 - La version originale utilise le terme « *Regulatory state* » qui se réfère à la capacité de l'État à définir des règles et règlements (capacité de réglementation). Dans le même sens, on utilisera, dans le texte, le terme « *État régulateur* » et le terme « *réglementation* » pour traduire le mot anglais « *regulation* ».

5 - Par exemple, Salter 1988

6 - *Pure Food and Drug Act*

infrastructures de transports, notamment l'usage répandu du chemin de fer et de la navigation à vapeur, ainsi que les premières technologies permettant de garantir une chaîne du froid pour la viande⁷ et les fruits tropicaux, en particulier la banane⁸, ont ouvert de nouveaux marchés aux produits alimentaires loin de leurs zones de production. Les consommateurs, tout comme les marchands, ont alors vu apparaître sur les étalages de nouveaux produits frais et transformés.

De plus, à la fin du XIX^e siècle, il est, dans certaines conditions, devenu possible d'utiliser la science pour déterminer la pureté, la « *naturalité*⁹ » et même l'authenticité de différents produits alimentaires. Cette même science pouvait aussi être utilisée pour créer ce que l'on nommerait plus tard des produits contrefaits ou frauduleux. Les préoccupations des hygiénistes concernant la falsification ou l'adultération¹⁰ des aliments, combinées aux nouvelles découvertes permettant de déterminer la présence de composants dangereux, les ont ainsi incités à demander plus de protection pour la société et pour les consommateurs. De la même façon, les préoccupations concernant la propagation d'insectes dangereux et d'autres parasites ou d'engrais chimiques contenant trop peu de principes actifs, ou les préoccupations concernant la qualité médiocre des tracteurs ont encouragé le développement de la science à vocation de réglementation et de production de normes dans ces domaines.

Par ailleurs, les grossistes, toujours méfiants à l'égard des produits adultérés, ont vu dans ces normes scientifiques un moyen de se protéger à la fois contre l'achat de marchandises de mauvaise qualité et contre ce qu'ils considéraient comme de la concurrence injuste. Ils ont compris implicitement

le rôle essentiel des normes dans l'économie¹¹. Ainsi, par exemple aux États Unis, Harry L. Russell, doyen du Collège de l'Agriculture de l'Université du Wisconsin, a travaillé directement avec les législateurs de l'État pour exiger l'utilisation du test de Babcock permettant de mesurer le pourcentage de matière grasse contenue dans le lait, afin d'éviter l'allongement avec de l'eau¹². Des débats similaires eurent lieu en France, y compris pour déterminer si le lait écrémé devait avoir une place sur le marché, et le cas échéant, quelle devait être cette place¹³. Dans les deux pays, la pasteurisation a été légalement autorisée.

C'est également à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e qu'a été effectuée une réorganisation du Département de l'Agriculture américain :

- ◆ Le Bureau de l'Industrie Animale (*Bureau of Animal Industry*) a été créé en 1884 avec, pour principale fonction, la maîtrise des maladies animales
- ◆ Le Bureau de l'Entomologie (*Bureau of Entomology*), créé en 1904 sur la base de l'ancienne Division de l'Entomologie (*Division of Entomology*), a été chargé de l'application de diverses lois, telles les législations sur la quarantaine végétale, les parasites, l'importation d'abeilles, l'inspection de la frontière mexicaine ou encore la certification des exportations
- ◆ Le Bureau de la Chimie (*Bureau of Chemistry*), fondé en 1901, s'est, entre autres, concentré sur les analyses des sols.

Pareillement, l'infrastructure de contrôle des tracteurs du Nebraska fut créée en 1919, suite à une loi votée dans cet État, pour garantir aux fermiers que les affirmations des constructeurs étaient exactes.

7 - Swift, 1927

8 - Levenstein, 1988

9 - Traduit de l'anglais : au sens de proximité des caractéristiques naturelles

10 - En langue anglaise, le terme adultération est couramment employé pour traduire l'action de modification d'un aliment par addition d'une substance étrangère aux fins de tromper le consommateur.

11 - Stanziani, 2005

12 - Beardsley, 1969

13 - Stanziani, 2005

Au milieu du XX^e siècle, les inquiétudes concernant la fraude et l'adultération formulées dès le début du siècle sont devenues des préoccupations concernant plus généralement l'ensemble de la sécurité alimentaire. Le choix même du vocabulaire utilisé illustre un changement de perspective : la fraude ou l'adultération (ou son équivalent dans la plupart des principales langues européennes) signifie l'addition délibérée d'une substance étrangère au produit. De plus, ce mot est étymologiquement lié à celui d'adultère, ce qui accentue sa connotation de faute morale. Ce changement sémantique a donc permis d'élargir la préoccupation initiale pour inclure les substances dangereuses volontairement ajoutées à celles d'origine naturelle. De ce fait, la plupart des normes de sécurité alimentaire actuelles sont largement concentrées sur la contamination bactérienne ou chimique des aliments¹⁴.

Mais toutes les préoccupations publiques ne portaient pas sur la seule sécurité alimentaire. La qualité des produits alimentaires est aussi devenue de plus en plus importante au fur et à mesure que le commerce international s'est accru et qu'il a été possible aux consommateurs et aux marchands de comparer des produits de différentes origines. Ainsi, les expéditeurs de céréales américains ont plusieurs fois échoué avant de réussir à imposer un ensemble commun de normes pour les denrées de base vendues en gros, comme le blé. Le gouvernement fédéral est finalement intervenu et a demandé que toutes les céréales soient classées en fonction d'un ensemble de règles strictes et précautionneusement choisies. Le refus de nombreuses céréales américaines sur les marchés européens a aussi contribué à cette intervention du gouvernement¹⁵. Avec le temps, ces normes et classifications

ont été modifiées à de nombreuses reprises, mais celles en vigueur aujourd'hui diffèrent peu de celles créées initialement.

Au contraire, plusieurs autres pays producteurs de blé importants, comme la Russie et l'Inde (sous administration britannique) n'ont pas adopté de normes similaires et ce jusqu'assez tardivement dans le siècle. Dans ces deux pays, il était fréquent de trouver d'importantes quantités de corps étrangers dans le blé. Ceci est devenu particulièrement problématique à mesure que l'industrie de la minoterie est passée de la mouture au rouleau, une technologie provenant de l'industrie de la canne à sucre. Les rouleaux en acier permettaient la mouture de blés durs à haute teneur en gluten et donc adéquats pour la boulangerie, mais les rouleaux étaient particulièrement exposés à la casse au contact de corps étrangers. Les meuniers évitèrent donc le blé russe. Et le blé indien, presque entièrement produit à partir de variétés tendres, a ainsi été boudé sur les marchés internationaux¹⁶.

Pour ces raisons, l'uniformisation (la standardisation) des produits est devenue le mot d'ordre pour tous les produits de base cultivés à grande échelle. Les promoteurs du développement de l'agriculture américaine, par exemple, se sont engagés dans un effort concerté pour convaincre les producteurs de coton qu'ils devaient, au sein d'un même groupe (organisé autour d'un égreneur), cultiver la même variété de coton¹⁷. Cette uniformisation était censée leur garantir un meilleur prix de marché.

Ces tentatives pour introduire des normes il y a un siècle ont été principalement suscitées par cette volonté d'uniformisation. Dans la perspective intellectuelle de l'économie néo-classique, les normes devaient :

- ◆ Fournir un accès égal à toutes les informations pertinentes relatives au produit mis sur le marché

14 - Busch 2004

15 - Hill, 1990

16 - Buller 1919 ; Dontlinger 1908

17 - Willis, 1938

- ◆ Faciliter une concurrence large s'effectuant éventuellement seulement sur la base de prix connus de tous.

L'existence de statistiques gouvernementales sur les prix et les volumes devait permettre de rendre ces prix publics. En somme, comme il était alors avancé, ces critères d'uniformisation et de normalisation devaient entraîner une baisse des prix pour les acheteurs et les consommateurs.

Herbert Hoover, le seul ingénieur de l'histoire élu Président des États-Unis, était particulièrement engagé dans l'utilisation de normes pour tout uniformiser, de l'alimentation jusqu'aux usines¹⁸. Pour lui, et beaucoup d'autres de sa génération, l'uniformisation et la standardisation seraient les clés qui permettraient d'accroître les niveaux de vie à l'échelle internationale. D'abord en tant que Secrétaire au Commerce puis, plus tard, en tant que Président, il a travaillé sans relâche pour promouvoir les normes et l'uniformisation.

Cette approche est intimement liée à la montée du taylorisme. Dans la perspective de Taylor (1911), il n'existait, pour chaque tâche, qu'un seul moyen optimal de l'accomplir. C'était donc le travail des ingénieurs de déterminer précisément quel était ce moyen optimal en ayant recours à l'organisation scientifique du travail. Celle-ci rejoignait le mouvement général de standardisation : les travailleurs seraient donc aussi « *uniformisés* », tout comme le seraient les produits. Alors que le taylorisme n'a été adopté avec succès que dans les industries où la production par chaîne de montage était possible, il est tout de même devenu, au début du XX^e siècle, la forme emblématique de l'organisation du travail. Même Lénine, lorsqu'il désirait industrialiser l'Union Soviétique nouvellement créée, a adopté le taylorisme et l'uniformisation¹⁹. Le travailleur soviétique modèle atteindrait ainsi des niveaux maximaux de production dans des usi-

nes organisées par des ingénieurs. De la même manière, l'économiste américain radical Thorstein Veblen (1921) suggéra que, si les ingénieurs remplaçaient purement et simplement les propriétaires capitalistes pour diriger les usines à leur place, selon les principes de l'uniformisation, ils produiraient rapidement en abondance pour tous.

La Grande Dépression a remis en question cette obsession de l'uniformisation et de la standardisation. Pour beaucoup, sa cause a été la surproduction de biens. Si l'uniformisation menait à la surproduction, son intérêt était donc limité. Sur un plan théorique, l'uniformisation révélait une faille potentiellement fatale de l'économie néo-classique telle que pratiquée à l'époque : dans un monde de produits hautement uniformisés, les profits continueraient de baisser en tendance. Or, sans rentabilité, le capitalisme ne serait plus un système viable.

La réponse à ce problème devait finalement être trouvée dans l'introduction des marques commerciales²⁰. Un produit vendu sous une marque revêtait aussi un caractère d'uniformité et ceci permettait éventuellement d'accroître les parts de marchés. Mais, en même temps, l'introduction de marques permettait une différenciation considérable du produit sur le marché et donnait donc la possibilité aux entreprises de faire payer plus cher ce que l'on a appelé les « *produits de marque* »²¹. Dans ce domaine, l'entreprise Heinz a peut-être été pionnière avec la création de ses « *57 variétés* » bien connues de plats en conserve. Quant à la *National Biscuit Company*, elle a découvert qu'elle pouvait considérablement accroître ses prix et créer un marché national pour les biscuits en les emballant dans des boîtes en carton alors qu'auparavant, ils étaient emballés dans de grands tonneaux en bois et que les biscuits du fond étaient alors souvent écrasés par le poids de ceux du des-

18 - Hoover 1924 ; Whitney et Hoover 1924

19 - Bailes, 1977 ; Lénine, 1937

20 - Cette solution théorique a été postulée par Ronald Coase (1988) dans une série d'essais sur les coûts de transaction

21 - Cochoy, 2002

sus. En résolvant ce problème alors bien connu et en capitalisant l'expérience, la *National Biscuit Company* a pu rapidement conquérir une grande partie du marché²². Au fil du temps, de plus en plus de marques ont été introduites, mais des entreprises alimentaires de plus en plus de petites ont été rachetées par d'autres qui sont ainsi devenues de nouveaux géants : beaucoup de marques ont ainsi simplement cessé d'exister.

En plus de l'introduction de marques commerciales, diverses autres techniques ont commencé à apparaître dès le milieu du XX^e siècle, dont notamment la certification par des tiers²³ ou l'existence de garanties de qualité. Ces pratiques supposaient l'existence de normes. Mais c'est seulement à la fin du XX^e siècle, alors que la gestion de la chaîne logistique est devenue de plus en plus sûre, que les normes se sont multipliées. Les premières normes créées concernaient des produits, mais lorsque le commerce est devenu de plus en plus international, des normes concernant les processus de production sont également apparues.

2. DE L'ÉTAT RÉGULATEUR À L'ÉTAT AUDITEUR OU ÉVALUATEUR

Tout comme les avocats de l'uniformisation un siècle auparavant, les partisans du commerce libéralisé ont pensé que la formation d'une Organisation Mondiale du Commerce (OMC) marquerait le début d'une ère nouvelle dans laquelle la concurrence résultant d'une confrontation mondiale des prix amènerait des niveaux de vie plus élevés pour tous²⁴. Au contraire, les opposants au nouveau régime du commerce international pensaient que l'élimination des droits de douane et des quotas

entraînerait rapidement un nivellement par le bas²⁵. À ce jour, les deux thèses ont été contredites. En effet, tout particulièrement dans le secteur alimentaire et agricole, les structures ont profondément commencé à changer, faisant évoluer la problématique.

La création de l'Organisation Mondiale du Commerce a certes réellement marqué un profond changement des règles du jeu. Les droits de douane et les quotas, en particulier, ont été fortement réduits et quelquefois éliminés. Mais l'agriculture constitue l'un des domaines où les négociations ont été les plus difficiles. Ces difficultés ont surtout concerné les produits de base vendus en gros et moins les produits internationalement commercialisés dans les supermarchés. Dans la plupart des pays occidentaux et dans une mesure croissante dans les pays en développement, les consommateurs se voient proposer des étalages de plus en plus abondants et variés en termes de choix de pays d'origine et de normes.

Concernant ces règles du jeu commerciales, deux accords subsidiaires à l'OMC revêtent une importance particulière :

- ◆ Les accords concernant les Obstacles Techniques au Commerce (OTC), qui interdisent l'utilisation de diverses barrières non-tarifaires
- ◆ L'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) qui n'autorise les normes de protection de la santé et de sécurité que si leur nécessité peut être scientifiquement prouvée.

Ce dernier accord fait explicitement référence au *Codex Alimentarius*²⁶ et requiert l'adhésion des États-nations aux normes du *Codex*. Cependant, les signataires des accords étant des États-nations, ces accords ne sont pas contraignants pour les entreprises privées²⁷. Ainsi, certains ne les

22 - Levenstein, 1988

23 - Hatanaka, Bain et Busch, 2005

24 - Par exemple, Bhagwati, 2002

25 - Par exemple, Shiva, 2001

26 - La Commission du *Codex Alimentarius* est un organe commun à la FAO et à l'OMS. Son rôle est d'arrêter des définitions de produits alimentaires, donc de définir des normes.

27 - Dankers, 2003

considèrent-ils que comme une simple limitation du pouvoir des États en matière de sécurité alimentaire à ce que la science peut justifier : ils considèrent par là même que se crée un vide réglementaire qui est comblé par l'action des entreprises privées.

Déjà, avant la création de l'OMC, en vertu des accords du GATT, de nombreuses chaînes de supermarchés, de restauration rapide ainsi que des entreprises de restauration collective avaient commencé à s'approvisionner et à s'implanter à l'étranger. La création de l'OMC et la signature des accords subsidiaires ont donné un élan considérable à l'internationalisation des distributeurs de produits alimentaires. Concernant les supermarchés, trois entreprises sortent du lot : Carrefour, Royal Ahold et Wal-Mart qui ont toutes opté rapidement pour un développement international. Le leader de la restauration rapide, McDonald's, est maintenant

présent dans cent dix-neuf pays, avec plus de 30 000 restaurants à travers le monde. Dans le secteur de la restauration collective, le géant allemand Metro est aujourd'hui installé dans trente pays. D'autres plus petites entreprises leur ont emboîté le pas.

Parallèlement à ce changement d'échelle de la distribution alimentaire, s'est opéré un changement dans les processus de réglementation gouvernementale. Alors que les gouvernements tentaient d'édicter des normes détaillées pour chaque industrie et de les faire appliquer en conduisant des inspections publiques traditionnelles, des contraintes financières (résultant elles-mêmes, en partie, du développement d'une économie libérale mondialisée) ont limité la portée de cette approche. Les gouvernements ont alors souhaité (parfois même avec enthousiasme) permettre au secteur privé de

Normes agricoles et alimentaires et organes régulateurs associés choisis

>>> Tableau 1

Norme	État	Secteur Privé	Organisations non-gouvernementales
Qualité		✓	✓
Marques		✓	
Environnement	✓	✓	✓
Appellations	✓	✓	
Commerce équitable			✓
Bien-être animal	✓	✓	✓
OGM / non-OGM	✓	✓	
Propriété intellectuelle	✓		
Biologique	✓		
Sécurité alimentaire	✓	✓	
Kasher / Hallal	✓	✓	✓
Santé animale et végétale	✓		
Sécurité et santé des travailleurs	✓	✓	✓
Droits de l'homme		✓	✓
Responsabilité sociale de l'entreprise		✓	✓
Gestion		✓	✓

s'engager dans diverses formes d'auto-réglementation et limiter leur propre rôle à celui d'une simple supervision.

Les divers mouvements d'opinion nés dans les dernières décennies (par exemple, ceux de protection de l'environnement, des consommateurs ou des droits de l'homme) ont également évolué avec la création de l'OMC. Alors que dans le passé, pour faire valoir leurs intérêts, de telles organisations faisaient pression sur les gouvernements, ces dernières années, elles ont consacré tous leurs efforts à faire directement pression sur des entreprises, afin que celles-ci se conforment à diverses règles qu'elles jugent souhaitables. De nombreuses organisations à but non-lucratif essaient ainsi de convaincre les chaînes de supermarchés d'accepter une plus grande responsabilité sociale des entreprises (*Corporate Social Responsibility, CSR*)²⁸.

Un élément central de cette transformation à trois volets (mondialisation du secteur de la distribution, décentralisation par dévolution de fonctions de l'État à des tiers et changement de cible des nouveaux mouvements sociaux) a été l'importance croissante du rôle des normes dans la définition des produits, des processus de production et dans les comportements humains sur les marchés. On peut, en effet, sans exagération, affirmer que nous assistons actuellement à une véritable explosion des normes en termes de quantité et de portée. Ces normes offrent aux gouvernements, aux entreprises et aux organisations non-gouvernementales une nouvelle technique de gouvernance. Le glissement sémantique, de gouvernement à gouvernance, illustre bien à lui seul ce phénomène.

Comme le montre le *Tableau 1*, seules les normes concernant les végétaux et la santé animale demeurent presque entièrement confinées au niveau étatique. Des domaines traditionnellement

régis par l'État, comme la sûreté des aliments, sont maintenant partagés avec le secteur privé. Deux phénomènes participent de ce changement :

- ◆ Les États-nations sont en train de passer d'un système d'inspection à des méthodes alternatives, comme le système d'analyse des dangers et de contrôle des points critiques (*Hazard Analysis and Critical Control Points, HACCP*), dans lesquels des audits sur documents remplacent les inspections
- ◆ Le secteur privé lui-même s'est engagé dans la création de méta-normes de sûreté des aliments²⁹ : ainsi, par exemple, le CIES³⁰, une organisation internationale de distributeurs et de fabricants, a-t-elle mis en place sa propre initiative en la matière.

Parallèlement, les États-nations se retirent de la plupart des autres formes de réglementation des secteurs agricoles et alimentaires. À leur place, les normes du secteur privé et des Organisations non-gouvernementales (ONG) comblent ce vide. Ainsi, le groupe de travail sur les produits de détaillants européens (*l'Euro Retail Produce Workin Group ou EUREP*) requiert-il de ses fournisseurs qu'ils se conforment à des normes de qualité, de sûreté des aliments, d'environnement, ainsi que de sécurité et de santé des employés. Dans le même ordre d'idées, l'ONG *Social Accountability International* a conçu des normes (SA 8 000) qui garantissent le respect de différents aspects des droits de l'homme. Les entreprises paient des droits pour que leur conformité aux normes soit contrôlée. Les normes d'agriculture biologique constituent une exception partielle car elles ont récemment fait l'objet d'interventions gouvernementales. De telles normes garanties par les gouvernements existent en effet aux États-Unis, dans l'Union européenne

28 - L'efficacité de cette approche pour canaliser les activités des grandes entreprises est elle-même controversée. Voir, par exemple, Bendell (2004) et Jenkins (2005).

29 - Caswell, Bredahl et Hooker, 1998

30 - Comité International d'Entreprises à Succursales. CIES-the food business forum.

et au Japon. Néanmoins, même dans ce cas, les acteurs non-gouvernementaux participent au processus de contrôle.

Cette évolution vers des normes émises par le secteur privé et les ONG, et vers des audits sur documents menés par les États-nations, a contribué à promouvoir la croissance des organes de certification tiers. Ces organismes vont de grandes entreprises bien établies, comme la Société Générale de Surveillance³¹ qui emploie 42 000 salariés, à de petites entreprises à un seul salarié. Des entreprises d'audit avec une expérience restreinte (voire inexistante) dans les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation ont parfois commencé à contrôler des exploitations et des fabricants de produits alimentaires. Divers organismes d'accréditation des certificateurs existent, mais ils varient considérablement en fonction du degré d'implication gouvernementale³².

Le processus de contrôle s'est lui-même révélé complexe et problématique³³. Les audits sont coûteux, particulièrement pour les exploitations agricoles et les entreprises qui sont relativement petites. Pour être contrôlées, elles paient habituellement le coût initial nécessaire à la préparation du contrôle, les frais de voyage des auditeurs et le coût final de l'audit, ainsi que des mises à jour annuelles. Ceci peut poser problème aux petits producteurs, en particulier dans les pays en développement.

Les audits supposent aussi que les organisations soient effectivement contrôlables. Les entreprises contrôlées doivent en effet avoir mis en place un système de gestion qui permette l'audit³⁴. Si, d'un côté, les audits permettent de démontrer les performances des entreprises, ils peuvent, d'un autre côté, restreindre leur liberté d'action.

Enfin, certains esprits critiques affirment que les contrôles sur la base de documents écrits peuvent

se révéler éloignés de la réalité des performances. Bien évidemment, si les audits ne mesurent pas les phénomènes cruciaux, les entreprises vont concentrer leurs efforts pour se conformer formellement aux résultats de ces audits, mais en ignorant des problèmes importants. Prenons l'exemple de deux domaines dans lesquels les audits sont devenus courants, afin de voir ce que l'on apprend de ces deux cas :

- ◆ Les produits issus de l'agriculture biologique qui font l'objet d'une législation dans l'Union européenne, aux États-Unis et au Japon : même si certains détails diffèrent, il est important de noter que dans chacun de ces pays, un système d'audit a été préféré à une réglementation.
- ◆ Le bien-être animal où la situation est un peu plus ambiguë : aux États-Unis le bien-être animal sera vraisemblablement contrôlé par le secteur privé, avec peu d'interférences étatiques. Au contraire, dans l'Union européenne, un projet est en cours pour harmoniser les normes et ainsi créer un système commun à toute l'Union pour superviser les contrôles conduits par des entités privées.

2.1. LES NORMES D'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

L'adoption très large de normes d'origine gouvernementale pour l'agriculture biologique semble échapper aux tendances que nous venons d'identifier. Pourtant, au-delà de cette apparente contradiction, l'évolution récente de la structure de la production industrielle à caractère « *biologique* » et celle du processus de standardisation sont bien conformes aux évolutions précédemment citées. Des programmes gouvernementaux ont d'abord été créés pour faciliter le commerce des produits

31 - En français dans le texte

32 - Pour une recension de la certification par des organismes tiers initiée par le secteur de la distribution alimentaire, voir Busch et alii (2005).

33 - Marsden, Flynn et Harrison, 2000

34 - Power, 1997

biologiques et protéger les consommateurs ainsi que les producteurs de la fraude³⁵. Ce faisant, ils ont quelquefois ignoré les aspects idéologiques pourtant centraux dans la « *philosophie biologique* ». En établissant des normes minimales et en rédigeant des listes de substances permises ou interdites, ils ont encouragé une approche minimaliste de la transition à l'agriculture biologique reposant sur une substitution très limitée des intrants naturels aux intrants chimiques³⁶. Ils ont également accéléré une tendance à l'industrialisation du secteur biologique caractérisée par l'entrée sur ce marché de grandes exploitations commerciales et de multinationales de la production et de la distribution alimentaire, attirées par la perspective de sur-profits et de nouveaux marchés³⁷. Ces programmes gouvernementaux eux-mêmes, ont été largement influencés par des accords internationaux. La « *commoditisation* »³⁸, ainsi que la mondialisation qu'ils ont encouragées, ont été accompagnées par des agences non-gouvernementales pour la conception et l'harmonisation des normes. Jusqu'à récemment, le commerce des produits biologiques se caractérisait par des contacts étroits entre producteurs et consommateurs. Les produits biologiques n'étant distribués que sur des petits marchés, largement basés sur le partage de valeurs idéologiques communes, la garantie biologique et l'intégrité des produits étaient souvent simplement assurées par les relations personnelles et la confiance mutuelle. Mais, depuis les années soixante-dix, le marché s'est significativement étendu. En 2004, 24 millions d'hectares étaient consacrés à la production biologique dans le

monde dont 5,5 millions en Europe (2 % du total) et 1,5 million en Amérique du Nord (0,3 % du total)³⁹. Le marché continue de s'accroître rapidement : il progresse de 20 % par an aux États-Unis⁴⁰, alors que sa progression en Europe occidentale a été de 8 % en 2002⁴¹. Cette croissance s'est accompagnée de sur-profits, et d'un accroissement de distance entre lieux de production et points de vente. Tout comme, au début du siècle, les progrès de la navigation et du commerce ont mené à la création de lois concernant le secteur alimentaire, le développement du marché biologique est devenu aujourd'hui de plus en plus formel, et l'on a vu s'accroître l'importance des programmes de certification censés assurer la conformité avec des normes acceptables.

La « *construction et le renforcement de la signification de l'appellation biologique à travers ce processus de réglementation* »⁴² ont conduit à de profonds changements dans le monde de l'agriculture biologique. Plus qu'une simple stratégie de production alternative, l'agriculture biologique s'est surtout constituée comme un mouvement social et un « *mode de vie* » empreints de valeurs idéologiques⁴³. Depuis son origine, elle a été caractérisée par une opposition non seulement à l'agriculture traditionnelle, mais aussi au paradigme réducteur sur lequel celle-ci est basée⁴⁴. En plus d'une attention particulière portée à l'environnement, le mouvement biologique a traditionnellement embrassé de nombreuses valeurs qui sont, par nature, difficiles à codifier dans des normes : attention portée aux relations humaines et à la santé, à la valorisation de l'auto-subsistance, aux petites

35 - European Commission Directorate General for Agriculture 2001 ; United States Congress 1990 ; Vogl, Kilcher et Schmidt 2005

36 - Guthman, 2004 ; Rosset et Altieri, 1997

37 - DeLind, 2000 ; Guthman, 2004 ; Lilliston et Cummins, 1998 ; Pollan, 2001 ; Sligh et Christman, 2003

38 - Définition et spécification des produits afin qu'ils deviennent des « *commodities* » : c'est-à-dire des produits standardisés facilement (commodément) échangeables sur les marchés internationaux. On peut constituer ce néologisme d'autant plus que le terme anglais vient du français « *commode* », en raison précisément du caractère commode du transport de certaines denrées faisant l'objet de commerce, en particulier les grains.

39 - Yussefi, 2004

40 - Organic Trade Association, 2005

41 - Sahota, 2004

42 - Guthman, 2002

43 - Conford, 2001 ; Guthman, 2004

44 - Belasco, 1989 ; Conford, 2001 ; Padel, 2001

exploitations, à la commercialisation locale et à la justice sociale, à une vision holiste de l'agriculture et à la notion d'identité géographique⁴⁵.

Les premiers labels biologiques ont été conçus en Grande-Bretagne par la Soil Association en 1967⁴⁶. Des programmes de certification ont été conçus dans les années soixante-dix par la Soil Association et plusieurs organisations de producteurs biologiques aux États-Unis. Ces groupes, dont l'action était centrée sur des plaidoyers militants, sur l'éducation et le soutien mutuel, ont commencé à apparaître en 1973. Dans leur version initiale, les processus de certification restaient assez informels et les normes (relativement simples) étaient principalement basées sur l'utilisation de produits naturels et non synthétiques⁴⁷. Grâce au discours, au dialogue, à un savoir croissant sur les systèmes biologiques et une meilleure compréhension de la chimie des produits, les processus de certification se sont progressivement étoffés et clarifiés, à mesure que les « *agriculteurs biologiques définirent, selon un processus démocratique, ce qu'était réellement l'agriculture biologique* »⁴⁸. Les organismes de certification se sont alors multipliés à la fois en Europe (par exemple, Bio Suisse, Demeter, Naturland, Ernte) et aux États-Unis, à mesure que le marché des produits biologiques s'est développé. En plus des organisations de producteurs, de nombreuses entreprises à but non-lucratif et plusieurs États américains ont créé leurs propres normes et systèmes de certification. À la fin des années quatre-vingts, le marché des produits biologiques avait pris une importance économique significative qui suscita des inquiétudes à propos de la confusion liée à la multiplicité des normes et de la possibilité d'opportunisme et de fraude que cela pouvait entraîner.

Depuis 1990, de nombreux gouvernements nationaux et régionaux, ainsi que des organisations internationales se sont impliqués dans le processus de certification biologique ou, plus souvent, dans l'accréditation d'organismes certificateurs. Parmi les plus récents figurent l'*International Federation of Organic Agricultural Movements* (IFOAM), l'*International Organization for Standardisation* (ISO), l'*International Electrotechnical Commission* (IEC) et la Commission du *Codex Alimentarius* qui est un organe commun à l'Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et à l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

L'IFOAM, créée en 1972, est une organisation non-gouvernementale qui se définit elle-même comme une « *organisation de base à caractère démocratique qui rassemble actuellement 750 organisations membres dans 108 pays* »⁴⁹. Comme son nom l'indique, cette organisation regroupe des mouvements et cultive un fort attachement aux fondements idéologiques sur lesquels l'agriculture biologique s'est développée. Ses principes reflètent une vision holiste de l'agriculture, englobant des préoccupations relatives à l'écologie, la santé, l'équité, le respect, la justice sociale et « *la bonne gestion d'un monde partagé* »⁵⁰. Comme beaucoup d'organismes de certification gouvernementaux et internationaux, l'IFOAM promeut la croissance des marchés de produits biologiques et constitue un acteur majeur de la conception et de l'harmonisation des normes. Cependant, il ne se distingue pas seulement dans l'application de ses principes, mais aussi par son approche participative « *par le bas* » de la conception des normes : une approche similaire à celle des premiers organismes de certification qui, d'ailleurs, composent une grande partie de ses adhérents. L'IFOAM a

45 - DeLind, 2000 ; Guthman, 2004 ; Ikerd, 1999 ; *International Federation of Organic Movements*, 2002

46 - Soil Association, 2002

47 - Appelhof, 1974 ; *Organic Growers of Michigan*, 1974

48 - Vogl, Kilchner et Schmidt, 2005

49 - *International Federation of Organic Agricultural Movements*, 2005a

50 - *International Federation of Organic Agricultural Movements*, 2005b

publié ses normes de base (IBS) pour la production et la transformation des produits biologiques⁵¹ à la fin des années quatre-vingts et a continué à les renouveler et à les mettre à jour⁵².

Bien que les normes IBS ne soient pas utilisées directement pour la certification, elles sont reconnues comme l'accord faisant consensus sur l'état actuel de l'art de la production, de la transformation et du traitement des produits biologiques. Elles fournissent un « *cadre pour les organes certificateurs et les organisations qui créent des normes à travers le monde, pour concevoir leurs propres normes de certification plus détaillées* »⁵³. Les critères d'accréditation de l'IFOAM (*Accreditation Criteria, IAC*) soulignent les exigences de base et les procédures à suivre par les organes de certification biologique et l'IFOAM accrédite les organismes de certification qui répondent à ses exigences minimales en adoptant les normes IBS.

Les IAC sont basés sur le guide ISO / IEC 61 qui établit les critères pour l'accréditation et le « *guide 65* » qui établit les normes de la certification⁵⁴. De nombreux programmes biologiques, y compris ceux de l'Union européenne et des États-Unis, demandent aux certificateurs qu'ils se conforment au guide ISO 65 et la plupart des programmes d'accréditation tentent de se conformer au guide 61. La Commission du *Codex Alimentarius* établit des lignes de conduite pour la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des aliments biologiques, « *dans le but de fournir une approche conforme aux exigences sous-jacentes à la production et à la labellisation des aliments biologiques* »⁵⁵. Ces lignes de conduite, généralement considérées comme un moyen de faciliter le commerce grâce à l'harmonisation des normes bio-

logiques, ont été conçues avec la participation de l'IFOAM et de l'Union européenne (en tant qu'organisations observatrices) et sont en conformité étroite avec les normes IBS et européennes⁵⁶.

Le gouvernement américain a été parmi les premiers à édicter une loi établissant un programme national pour la conception et l'application d'une norme biologique unique. La loi de 1990 connue sous le nom de l'*Organic Foods Production Act* (OFPA)⁵⁷ a créé un cadre pour la conception d'un Programme National Biologique (*National Organic Program, NOP*) qui devait être adopté par le Département de l'Agriculture (USDA⁵⁸). Le mouvement biologique américain était globalement satisfait par le contenu de l'OFPA⁵⁹, mais le processus de conception du NOP a rapidement fait l'objet d'un contentieux. Quand, en décembre 1997, la première série de réglementations a été proposée par l'USDA, la communauté biologique a été outrée par son contenu. Les règles autorisaient en effet l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM), l'irradiation des aliments, l'utilisation des boues d'épuration. Elles semblaient ainsi confirmer une croyance de longue date selon laquelle l'USDA était voué aux intérêts industriels et dédaigneux des valeurs biologiques fondamentales. L'autorisation de ces pratiques, connues sous le nom des « *trois grandes* », donna lieu à une fronde sans précédent des consommateurs contre l'USDA, comme l'attestent les 275 603 « *remarques publiques* » formulées pour contester la loi lors du débat⁶⁰. Cette réponse massive força finalement le Département de l'Agriculture à changer de stratégie et à autoriser des amendements dans la rédaction d'un nouveau projet de loi.

51 - *Basic Standards for Organic Production and Processing*, IBS

52 - Kilcher, Huber et Schmid, 2004

53 - International Federation of Organic Agricultural Movements, 2005a

54 - Liu et alii, 2001

55 - Codex Alimentarius, Commission, 1999

56 - Kilcher, Huber et Schmid, 2004

57 - United States Congress, 1990

58 - US Department of Agriculture = USDA

59 - Clark, 1995 ; Smith, 1990

60 - Cummins, 2000

Le *National Organic Program* a finalement été adopté en 2003, après de considérables négociations, et sans les « *trois grandes* »⁶¹. La loi crée la possibilité de certification par un tiers et une grande partie des certificateurs accrédités sont les mêmes organisations qui certifiaient de manière privée avant que la loi n'entre en vigueur. L'USDA a également accrédité des certificateurs inconnus jusque-là, dont quarante basés dans des pays étrangers. Selon la loi, les certificateurs privés doivent appliquer toutes les normes du NOP et ne sont pas autorisés à établir, de manière indépendante, des exigences plus strictes. Depuis cette époque, un climat d'hostilité et de rupture de confiance s'est instauré dans la relation entre le mouvement biologique et l'USDA. La bataille concernant le contenu des normes biologiques et la base idéologique et légale du NOP se poursuit toujours⁶².

L'Union européenne s'est dotée de normes biologiques avec l'adoption de la réglementation N° 2092 / 91 et elle les a appliquées dès 1992 : soit plus de dix ans avant le NOP. Ces règles « *créaient un cadre communautaire définissant en détail les exigences requises pour pouvoir faire référence à des méthodes de production biologique, concernant les produits agricoles et les aliments* ». Et elles « *définissaient non seulement une méthode de production agricole pour les céréales et le bétail, mais elles réglementaient aussi l'étiquetage, la transformation, l'inspection et la vente des produits biologiques au sein de la Communauté, ainsi que l'importation de produits depuis des pays non-membres* »⁶³. Selon la réglementation, chaque État-membre de l'UE doit mettre en place un système de contrôle opéré soit par le gouvernement, soit par des certificateurs tiers accrédités et contrô-

lés. Mais, contrairement à ce qu'implique le NOP, chaque pays se voit accorder une certaine flexibilité dans l'interprétation et l'application des règles dans le contexte national et peut aller au-delà des normes communautaires⁶⁴.

Bien que le processus de conception des normes et ses implications aient donné lieu à certaines critiques et aient suscité débat, celui-ci a été beaucoup moins acariâtre que celui qui accompagna la conception du NOP. Avant la mise en pratique du programme et des mesures correspondantes, certaines inquiétudes ont été soulevées concernant la confusion pouvant potentiellement résulter de l'absence d'un label unique et de l'utilisation de différents termes dans les États-membres pour désigner les produits biologiques⁶⁵. En 1995, ceux-ci ne s'entendaient toujours pas sur les exigences de labellisation, sur les règles concernant la viande biologique et les méthodes visant à encourager le passage au biologique⁶⁶. La France et l'Allemagne demandaient également des normes plus strictes⁶⁷. Cependant, ces questions restent relativement mineures comparées à la situation américaine et le processus de négociation européen est plus participatif.

Comparer les programmes de mesures américain et européen révèle des similitudes dans de nombreux domaines, y compris la certification par des tiers, les procédures d'audit, les inspections annuelles, l'accréditation, les listes de matériel, la définition des périodes de conversion et le développement durable des exploitations⁶⁸. Cependant, des différences culturelles et politiques importantes entre les deux programmes demeurent, ainsi que des incohérences concernant la période de conversion requise pour passer à la production biologique, les restrictions sur les engrais, les zones-

61 - United States Department of Agriculture, 2002

62 - ANSI, 2004. Voir aussi, par exemple, Arthur Harvey v. Ann Veneman, 2005. United States Court of Appeals for the First Circuit and The Center for Food Safety v. The United States Department of Agriculture and Ann M. Veneman, 2005, The United States District Court for the District of Columbia.

63 - European Commission Directorate General for Agriculture, 2001

64 - Kilcher, Huber et Schmid, 2004

65 - Lockspeiser, 1992

66 - Europe Environment, 1995

67 - Europe Agri, 2002 ; European Report, 2000

68 - Sustainable Strategies, 2002

tampons, l'élevage, la manière de nourrir le bétail, la santé publique, l'abattage, la production de lait, les matériaux autorisés, l'accès au marché et l'accréditation⁶⁹.

Ces différences ont freiné le commerce international des produits biologiques. Alors que le NOP a accrédité différents certificateurs dans des pays étrangers⁷⁰, les programmes américain et européen requièrent qu'un système de certification biologique privé ou gouvernemental soit reconnu comme équivalent et mutuellement compatible avant que les produits puissent être importés⁷¹. Le processus de négociation d'un tel accord est souvent difficile et lent et les résultats, la plupart du temps, unilatéraux. Ceci signifie que le pays A peut reconnaître le programme du pays B comme équivalent sans que B ne reconnaisse celui de A, puisque chaque pays a ses propres critères d'équivalence⁷². Au titre de la législation communautaire, les règles d'équivalence fixent un résultat à atteindre par tous et impliquent un engagement commun à atteindre les objectifs, mais elles laissent chacun libre de décider des moyens pour y parvenir. La réglementation américaine est bien moins flexible dans son interprétation et requiert que les produits importés soient conformes à toutes les exigences du NOP⁷³. Depuis 2004, l'UE a reconnu les programmes de nombreux pays, mais les États-Unis ont scellé des accords avec un nombre bien moindre d'États⁷⁴.

Cependant, la simple comparaison terme à terme des programmes ne suffit pas pour mettre à jour les différences fondamentales qui existent en matière de racines historiques et culturelles et certaines implications plus générales. Ces différences sont grandes :

- ◆ Premièrement, les États-Unis sont un pays relativement jeune, qui a été faiblement peuplé durant la majeure partie de son histoire. En conséquence, les agriculteurs américains ont souvent rapidement tiré profit d'une utilisation intensive de la terre, l'abandonnant ensuite quand elle s'était appauvrie⁷⁵. Au contraire, la longue histoire de l'agriculture européenne est marquée par la forte densité de population agricole et les agriculteurs ont acquis une longue expérience de l'économie et de la bonne gestion agricole⁷⁶.
- ◆ Deuxièmement, l'application du principe de précaution est centrale dans le droit environnemental européen, alors qu'elle n'est délibérément pas la base de la politique agricole aux États-Unis. Ceci se voit en particulier dans le cas des OGM, que l'USDA avait initialement autorisés dans la production biologique.
- ◆ De plus, durant le processus de conception du NOP, Dan Glickman, le Secrétaire américain pour l'Agriculture, a déclaré que « *l'appellation biologique n'est pas un gage de qualité ou de sûreté des produits... le simple fait qu'un aliment soit labellisé biologique ne signifie pas qu'il soit supérieur, plus sûr ou plus sain qu'un autre aliment* »⁷⁷. Cette position a été réaffirmée plusieurs fois par l'USDA et est codifiée dans l'OFPA.
- ◆ Il est également révélateur que la loi ne permette pas non plus de prétendre que la production biologique soit d'aucune façon bénéfique à l'environnement⁷⁸. L'appellation biologique délivrée par l'USDA n'est donc pas un « *éco-label* » : c'est simplement une désignation basée sur certaines préférences des consommateurs⁷⁹.

69 - Sustainable Strategies, 2002

70 - United States Department of Agriculture, 2002

71 - Kilcher, Huber et Schmid, 2004

72 - Jim Riddle, National Organic Standards Board President, Personal Communication

73 - Kilcher, Huber et Schmid, 2004

74 - Kilcher, Huber et Schmid, 2004

75 - Busch et Lay, 1983 ; Hassanein, 1999

76 - Yaeger, 1973

77 - Cummins, 2000

78 - United States Congress, 1990

79 - Klintman et Bostrom, 2004

Cette approche se situe à l'opposé, par exemple, du programme du gouvernement suédois qui insiste sur une préférence écologique pour l'agriculture biologique commune à toute l'Europe, mais justifiée en Suède sur une base scientifique et non pas idéologique⁸⁰. Cette différence est soulignée par la définition de l'agriculture biologique dans le nord de l'Europe comme étant « *l'opposé de l'agriculture conventionnelle* »⁸¹.

- ◆ Enfin, l'aide fournie aux agriculteurs biologiques européens⁸² constitue une aide institutionnelle aux principes biologiques qui n'existe clairement pas aux États-Unis.

La conséquence de ces différences est que la relation entre les programmes gouvernementaux et le mouvement biologique attaché à ses fondements idéologiques est bien moins conflictuelle en Europe⁸³.

L'évolution partant de l'auto-régulation et allant vers l'audit gouvernemental a été accompagnée d'une croissance des marchés des produits biologiques en Europe, aux États-Unis et ailleurs dans le monde. L'auto-régulation est un processus qui part de la base (dit « *bottom-up* ») et qui implique une bonne communication et la construction d'un consensus basé sur les valeurs partagées de ceux à qui la règle s'applique. Au contraire, l'audit gouvernemental est un processus qui part du haut (dit « *top-down* ») et dans lequel les décisions sont prises par des acteurs dont les préoccupations vont bien au-delà de l'agriculture biologique⁸⁴. Ainsi, cette évolution implique une perte de pouvoir et de contrôle qui peut potentiellement induire conflit et contestation. De plus, les normes gouvernementales ont généralement pour but de faciliter le

commerce et de limiter la fraude, et tendent à ignorer les questions idéologiques pourtant centrales pour le mouvement biologique.

Malgré ces difficultés, la façon dont les normes gouvernementales sont conçues et appliquées peut significativement influencer la mesure dans laquelle elles seront acceptées, comme le montre clairement la différence entre les systèmes américain et européen. Bien que les objectifs des normes américaines et européennes soient similaires (décourager la fraude et faciliter le commerce), une différence fondamentale dans la manière de les concevoir et de les appliquer a abouti à des résultats drastiquement différents. En général, il semble que le pragmatisme des systèmes gouvernementaux européens ait largement réussi à coexister avec le contenu idéologique des mouvements biologiques⁸⁵. Au contraire, les partisans de ces mouvements aux États-Unis ont dû choisir entre l'activisme politique pour pallier la perte des valeurs biologiques dans le NOP et le délaissement du système pour aller « *au-delà du biologique* »⁸⁶.

2.2. LE BIEN-ÊTRE ANIMAL

Les normes, les réglementations et les revendications invoquant le bien-être animal varient grandement dans leur forme et leur substance. Elles sont loin d'être harmonisées, en quelque sens que ce soit, entre industries, gouvernements et marchés. Elles diffèrent également beaucoup des normes biologiques, même si l'on peut avancer qu'elles reflètent l'état qu'ont connu les normes biologiques au début de leur processus de conception. Les revendications concernant le traitement des animaux et les normes qui en découlent peuvent

80 - Andersen et alii, 2002

81 - Michelsen, 2001a

82 - Michelsen, 2001b

83 - Klintman et Bostrom, 2004

84 - Michelsen, 2001b

85 - Klintman et Bostrom, 2004

86 - Coleman, 2002 ; DeLind, 2000

avoir différentes origines : gouvernements, organisations non-gouvernementales, industries et associations commerciales ou entreprises privées.

La question du bien-être animal a émergé au début du XX^e siècle aux États-Unis, d'abord comme un problème de sécurité des aliments. L'USDA a lié le bien-être animal à la sécurité des aliments parce que les deux questions semblaient dériver de situations similaires. Ainsi, les réglementations concernant le bien-être animal impliquaient-elles des techniques d'abattage respectueuses de l'hygiène et de l'animal⁸⁷. La principale loi américaine sur le bien-être animal (en général) est l'*Animal Welfare Act* de l'USDA qui a été amendée à plusieurs reprises⁸⁸. La loi sur l'abattage, l'*Humane Slaughter Law*, affirme que les animaux destinés à l'alimentation doivent être rendus « insensibles » avant l'abattage⁸⁹.

Malgré cela, les discussions sur les questions de bien-être animal aux États-Unis (en dehors des activités liées à la sécurité alimentaire) n'ont pas émergé avant le début des années soixante-dix et le Congrès ne s'est impliqué dans cette question qu'à la fin des années quatre-vingts⁹⁰.

Aux États-Unis, les réglementations gouvernementales concernant le bien-être animal, impliquent généralement des méthodes scientifiques de mesure. Ceci reflète la volonté de définir des directives réalistes, promouvant correctement le bien-être animal, mais pouvant aussi être facilement mises en application. Il existe cependant d'importantes controverses entre gouvernement, industries, agriculteurs, activistes et consommateurs quant à la possibilité de déterminer le bien-être animal de manière scientifique et quant à l'efficacité d'une telle méthode. L'USDA conduit ses propres inspections des installations où des animaux sont manipulés, mais il effectue également des vérifications sur les processus de production à tra-

vers des certificateurs autorisés. Les réglementations se concentrent principalement sur la sécurité et la propreté.

Cependant, le débat sur ce que devraient être les « bonnes » conditions garantissant le bien-être animal et la façon de mesurer la conformité à ces conditions est loin d'être terminé. Dans le domaine de l'élevage biologique, au-delà du seuil légal minimal que l'USDA encourage les entreprises à dépasser, les normes nationales établies pour la production certifiée incluent de nombreuses conditions concernant les soins et le traitement des animaux, comme des exigences relatives à l'alimentation, des recommandations sur l'accès aux pâtures (plein air) ou des conditions sur l'élevage de volailles en plein air.

Les organisations non-gouvernementales agissent souvent en tant que certificateurs tiers, distribuant soit des labels sanctionnés par le gouvernement (comme les normes biologiques) soit leurs propres labels, destinés aux consommateurs. Les certificateurs tiers peuvent solliciter et recevoir une accréditation auprès de la branche *Audit, Inspection et Conformité du Service de marketing agricole*⁹¹ de l'USDA qui fournit une norme internationale pour la gestion des organismes de certification. D'autres formes de certification des produits et des processus de production proviennent d'organisations non-gouvernementales respectées, mais non accréditées par l'USDA. Ainsi, alors que l'organisation non-gouvernementale *Humane Farm Animal Care* demande actuellement une accréditation, des organisations comme l'*Animal Welfare Institute* (AWI) basée à Washington certifient sans aucune accréditation que les pratiques des producteurs de viande satisfont à leurs exigences en matière de traitement des animaux.

Les directives de l'*Animal Welfare Institute* ne contredisent pas les directives de l'USDA. Elles vont

87 - McGlone, 2004

88 - United States Department of Agriculture, 2006

89 - Farm Sanctuary, 2005

90 - McGlone, 2004

91 - Audit, Review and Compliance Branch of the Agricultural Marketing Service

simplement au-delà du modèle scientifique de mesure et au-delà des réglementations minimales gouvernementales. Elles garantissent des pratiques qui respectent le bien-être animal en prenant également en compte, par exemple, la santé nerveuse des animaux. Ce type de certification, bien qu'entièrement volontaire et basé sur la confiance dans l'organisme certificateur⁹², est souvent également utilisé dans d'autres industries. Ainsi, le *Sierra Club*, une organisation environnementale, appose-t-elle un label d'approbation des pratiques respectueuses de l'environnement. Celui-ci est différent des réglementations gouvernementales parce qu'il est motivé par un aspect commercial auquel les consommateurs répondront. Les producteurs et / ou les distributeurs de nombreux produits peuvent inviter le *Sierra Club* à certifier que leurs activités sont respectueuses de l'environnement.

Aux États-Unis, l'unique norme gouvernementale ayant trait au bien-être animal est le *Programme national biologique* du Service de Marketing Agricole de l'USDA. Les programmes de certification tiers du bien-être animal incluent entre autres les « *Directives pour l'Élevage* » (*Animal Husbandry Guidelines*) de l'*Animal Welfare Institute*, le programme « *certifié respectueux* » (*Certified Humane*) du *Humane Farm Animal Care* et le programme « *Exploitations libres* » (*Free Farms*) de l'*American Humane Association*. Les services d'audit et les directives des industries et des associations de commerce sont fournis par un grand nombre d'associations intervenant pour le commerce du bœuf et de vaches laitières, du mouton, du porc, du poulet et des poules pondeuses⁹³. La politique de l'Union européenne concernant le bien-être animal a été bien plus audacieuse. Dans le Traité d'Amsterdam de 1999, il est notamment affirmé que les animaux sont des êtres sensibles et les gouvernements sont invités à adopter des légis-

lations reconnaissant ce fait et régissant la production, le transport, la vente et la transformation⁹⁴. Néanmoins, la conception et l'application de la loi sont laissées aux États-membres. La politique européenne concernant le bien-être animal est principalement basée sur une approche dite des « *cinq droits* », également utilisée par l'*Animal Welfare Institute* américain quand il certifie l'application des directives pour le bien-être animal. L'approche dite des « *cinq droits* » a émergé après la publication en 1964, en Grande-Bretagne, du livre de Ruth Harrison *Animal Machines*. Ces cinq droits des animaux sont :

- ◆ Le droit de n'avoir ni faim ni soif
- ◆ Le droit au confort
- ◆ Le droit à la prévention ou à un traitement rapide de la souffrance, des blessures ou de la maladie
- ◆ Le droit de pouvoir exprimer un comportement normal
- ◆ Le droit de ne pas subir de peur ou de stress.

Les directives du Conseil européen font, en particulier, allusion aux poules pondeuses, aux veaux et aux porcs. Selon les réglementations de l'USDA, les membres individuels (les distributeurs dans le cas des États-Unis et les États-membres dans le cas de l'UE) sont libres d'adopter des normes plus strictes. Cependant les normes gouvernementales européennes sont bien plus élaborées, dans l'ensemble, que celles des États-Unis.

Le fait que la demande de réglementation relative au bien-être animal soit venue des consommateurs a influencé de manière importante la forme prise par la réglementation. Aux États-Unis, au-delà de la question scientifique de protection de la santé publique, la réglementation relative au bien-être animal est considérée par beaucoup comme une question de préférence des consommateurs. Des groupes de défense, tels PETA ou AWI, se concen-

92 - PETA - *People for the Ethical Treatment of Animals*, ou AWI sont considérées comme des noms respectés dans le milieu de l'activisme pour le bien-être animal.

93 - Farm Sanctuary, 2005

94 - European Commission, 2006

trent fortement sur la sensibilisation du public et la promotion d'alternatives aux abattoirs industriels existants : ceci afin de promouvoir des comportements plus avertis de la part des consommateurs et d'obtenir le soutien public à leur action politique. Cependant, ils agissent également au nom de la société civile pour influencer la législation et faire changer les lois⁹⁵.

Ces groupes considèrent souvent l'USDA comme se rangeant du côté de l'industrie et refusant de faire les pas qui permettraient d'accroître le bien-être animal. Leurs stratégies sont certainement influencées par le degré de succès politique qu'ils escomptent. L'accroissement de la vente de produits certifiés, par exemple, « *Humane* » ou « *biologique* » (puisque cela implique des normes de bien-être supérieures), donne aux groupes d'activistes un plus grand pouvoir d'influence pour convaincre les organisations industrielles et les entreprises individuelles (souvent de grandes chaînes de restaurants) du fait qu'il est dans leur intérêt d'améliorer la qualité du bien-être animal. Faire pression sur des grandes entreprises de distribution, comme McDonald's, pour qu'elles exigent des normes plus strictes de leurs producteurs et de leurs distributeurs permet efficacement d'améliorer la qualité du bien-être animal. Selon la réceptivité des institutions politiques, cette voie pourrait en fin de compte, s'avérer plus efficace que le seul lobbying destiné à rechercher une solution législative⁹⁶.

Cependant, ces certifications sont volontaires par nature et dépendent d'un consommateur qui reste souvent inconstant et mal informé. Si des voies législatives semblent possibles, imposer des réglementations plus strictes (comportant des sanctions légales) permet d'arriver plus facilement à la mise

en conformité, celle-ci ne se faisant alors plus seulement sur une base volontaire. Cette démarche peut également réduire les coûts à long terme des actions des groupes militants car l'obtention de la mise en conformité ne dépend alors plus de l'exercice d'une pression longue et continue sur le consommateur, mais d'un changement de statut immédiat. Ces deux approches semblent très différentes et potentiellement conflictuelles. Personne n'a encore réussi à trancher sur l'opportunité de les utiliser conjointement ou sur la supériorité de l'une d'entre elles. Toutefois, la distance dont fait preuve le gouvernement avec l'application des réglementations relatives au bien-être animal n'implique pas nécessairement une moindre efficacité pour assurer la conformité aux normes. Et les plaintes du public ainsi que d'une presse défavorable sont généralement très efficaces pour influencer l'industrie.

Alors qu'aux États-Unis les normes portant sur le bien-être animal restent marginales, et que leur conception et leur contrôle incombent essentiellement au secteur privé, le modèle européen semble s'orienter dans la direction prise par les normes biologiques, avec l'instauration d'une garantie par un État auditeur. Le projet intitulé *Economic and Social Committee's Welfare Quality Project*, financé par la Communauté constitue une tentative visant à mettre en place des stratégies communes d'amélioration de l'information sur la consommation de produits animaliers par l'introduction de labels et de compensations financières pour les coûts additionnels liés au respect de réglementations plus exigeantes⁹⁷. Il n'existe pas de projet similaire dans le cadre américain et il est improbable, dans l'état actuel des choses, qu'une initiative équivalente puisse voir le jour.

95 - Dans le cas de l'AWI, c'est son bureau juridique, la *Society for Animal Protective Legislation*, qui s'en charge

96 - Animal Welfare Institute, 2006

97 - Welfare Quality Project, 2006

CONCLUSIONS

Les deux cas qui viennent d'être décrits suggèrent au moins deux causes différentes pour expliquer l'émergence d'un État auditeur :

- ◆ Dans le cas de l'agriculture biologique, il apparaît que les principales nations industrialisées ont accepté une forme d'audit dans laquelle l'État sert d'agence d'accréditation et où la conformité aux normes est nécessaire pour pouvoir accéder à l'appellation et aux labels biologiques
- ◆ Dans le cas du bien-être animal, au contraire, il semble que deux modèles différents aient été poursuivis. Dans le contexte européen, existe une forte pression pour créer un modèle similaire à celui existant déjà pour l'agriculture biologique. Il est ainsi probable que l'Union européenne adopte une législation qui requière une forme de certification des animaux et des produits animaux par des tiers. L'UE agira ensuite comme organe accréditant les certificateurs. Aux États-Unis, il est actuellement improbable qu'un tel système fasse l'objet d'une loi. Il est plus vraisemblable que les certificateurs continueront à demander une accréditation à des organes d'accréditation à but non-lucratif, l'État n'intervenant que dans les cas où les accréditeurs ou les certificateurs s'engageraient dans des actions jugées inappropriées ou frauduleuses.

Plus généralement, ceci n'implique pas que la forme finale que prendra l'État auditeur ressemblera nécessairement aux formes d'audit déjà existantes pour la certification biologique ou le bien-être animal. Ceci n'implique pas non plus que l'État auditeur ne prendra qu'une seule forme ou un petit nombre de formes. Il est même concevable que le modèle d'État auditeur soit lui-même

abandonné et remplacé par une innovation institutionnelle aujourd'hui non encore déterminée. Ceci étant, de nombreuses entreprises (particulièrement les grandes) préfèrent l'État auditeur à l'État promoteur de réglementation. Celui-ci leur laisse notamment une bien plus grande liberté d'action que dans les modèles à base de réglementation. Les entreprises peuvent se concentrer sur les moyens les moins coûteux et les plus efficaces de se conformer à un audit à la conception duquel elles peuvent elles mêmes avoir pris part. Elles peuvent utiliser les normes et les audits qu'elles demandent pour différencier leurs produits de ceux de leurs concurrents : une stratégie particulièrement importante dans les marchés oligopolistiques qui caractérisent l'industrie alimentaire contemporaine. De plus, elles peuvent utiliser les audits comme un moyen d'accroître leur productivité en général⁹⁸. Les audits permettent également aux entreprises de garder le gouvernement à distance en ne lui fournissant que des documents minimaux pour l'assurer de la conformité aux normes.

De la même manière, les organisations non-gouvernementales ont tiré parti de nombreux aspects du modèle de l'État auditeur. Elles ont pris conscience du fait que les entreprises (en particulier, les distributeurs) sont, en un certain sens, plus sensibles à la mauvaise publicité que ne le sont les gouvernements. De plus, pour de nombreuses questions relatives aux aliments et aux produits agricoles, les audits peuvent laisser à ces ONG un rôle plus important que les contrôles par les gouvernements. Enfin, les audits permettent dans certains cas aux entreprises et aux ONG de s'entendre. En fait, certains stratèges considèrent les ONG comme des « *super-marques* »⁹⁹. Et, dans certains cas, le secteur privé a même commencé à auditer l'État¹⁰⁰.

98 - Cramer et Frederick, 2004

99 - Wootliff et Deri, 2001

100 - Scott, 2002

À court terme, l'émergence de l'État auditeur, dans le secteur agro-alimentaire ou ailleurs, pose une série de dilemmes complexes :

- ◆ D'un côté, il est presque impossible de s'opposer philosophiquement aux audits : ils sont nécessaires et représentent un aspect quasiment incontournable de nos sociétés contemporaines. De plus, comme le philosophe Michel Foucault¹⁰¹ le suggérait, une approche d'ensemble décentralisée et socialement partagée de la production des normes est attrayante.
- ◆ D'un autre côté, la course effrénée à la mise en place d'un modèle d'État auditeur, en privant le législateur d'une intervention dans le débat, pourrait potentiellement affaiblir les institutions

démocratiques¹⁰², en particulier dès lors que les activités d'audit sont elles-mêmes rarement soumises à contrôle.

Socrate aurait affirmé qu'« *une vie qui n'est pas observée ne vaut pas la peine d'être vécue* ». Mais il serait possible de dire la même chose d'une vie qui serait (sur)observée, où chaque petit détail serait observable par ce que l'écrivain Benjamin Constant¹⁰³ appelait, au XVIII^e siècle, dans un contexte quelque peu différent, « *l'œil superbe du pouvoir* ». L'enjeu de la multiplication des normes au XXI^e siècle n'est donc rien d'autre que celui de préserver les institutions démocratiques et les libertés, même si la pratique d'une gouvernance participative devient de plus en plus acceptée.

101 - 1977 ; 1973

102 - Par exemple, Courville, 2003

103 - Benjamin Constant de Rebecque, 1814

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ◆ Agricultural Marketing Service, US Department of Agriculture. 2006. "Audit, Review and Compliance Overview." Retrieved on February 28th, 2006. (<http://www.ams.usda.gov/lsg/arc/compliance.htm>).
- ◆ Andersen, Lars Bracht, Lacramioara Botezatu, Zsófia Holluby, Bjarne Laustsen, and Brigitte Müller. 2002. "Organic Farming in the EU : Considering Food Safety and Quality, Animal Welfare and Environmental Degradation." Aarhus, Denmark : Afdeling for Miljøstudier/Center for Environmental Studies,
- ◆ Animal Welfare Institute. 2006. "Humane Husbandry Criteria." Retrieved on February 25th, 2006. (AWI's Humane Husbandry Criteria).
- ◆ ANSI. 2004. "ANSI Peer Evaluation Report : USDA - Agricultural Marketing Service : Accreditation of Certifying Agents Under the National Organic Program." Washington, DC : American National Standards Institute, USDA-NOP-RPT-020904-3.
- ◆ Appelhof, Mary. 1974. "1974 Certification Program." *Organic Growers of Michigan Newsletter Supplement March*.
- ◆ Bailes, Kendall E. 1977. "Alexei Gastev and the Soviet Controversy over Taylorism." *Soviet Studies* 29 :373-394.
- ◆ Beardsley, Edward H. 1969. *Harry L. Russell and Agricultural Science in Wisconsin*. Madison : University of Wisconsin Press.
- ◆ Belasco, Warren J. 1989. *Appetite for Change : How the Counterculture Took on the Food Industry*. New York : Pantheon Books.
- ◆ Bendell, Jem. 2004. "Barricades and Boardrooms : A Contemporary History of the Corporate Accountability Movement." Geneva : United Nations Research Institute for Social Development, Technology, Business and Society Programme Paper Number 13,
- ◆ Bhagwati, Jagdish N. 2002. *Free trade today*. Princeton, N.J. : Princeton University Press.
- ◆ Buller, A.H. Reginald. 1919. *Essays on Wheat*. New York : The Macmillan Company.
- ◆ Busch, Lawrence. 2004. "The Social Construction of Food Safety." Pp. 163-178 in *The Politics of Food*, edited by E. Lien and B. Nerlich. Oxford : Berg.
- ◆ Busch, Lawrence, and William B. Lacy. 1983. *Science, Agriculture, and the Politics of Research*. Boulder, CO : Westview Press.
- ◆ Busch, Lawrence, Deepa Thiagarajan, Maki Hatanaka, Carmen Bain, Luis G. Flores, and Mark Frahm. 2005. "The Relationship Of Third-Party Certification (TPC) To Sanitary/Phytosanitary (SPS) Measures and the International Agri-Food Trade : Final Report." Washington, DC : Development Alternatives, Inc., RAISE SPS Global Analytical Report #9.
- ◆ Caswell, Julie A., Maury E. Bredahl, and Neal H. Hooker. 1998. "How Quality Management Metasystems are Affecting the Food Industry." *Review of Agricultural Economics* 20 :547-557.
- ◆ Clark, John B. 1995. "Analysis of the Organic Foods Production Act of 1990 With Particular Reference to the Great Lakes." *University of Toledo Law Review* 26 :323-346.

- ◆ Coase, Ronald H. 1988. *The Firm, the Market and the Law*. Chicago : University of Chicago Press.
- ◆ Cochoy, Franck. 2002. *Une Sociologie du Packaging ou l'Âne de Buridan Face au Marché*. Paris : Presses Universitaires de France.
- ◆ Codex Alimentarius Commission. 1999. "Guidelines for the Production, Processing, Labelling, and Marketing of Organically Produced Foods." Rome : Joint FAO/WHO Food Standards Programme,
- ◆ Coleman. 2002. "Beyond Organic." *Mother Earth News* December 2001/January 2002:73-74.
- ◆ Conford, Philip. 2001. *The Origins of the Organic Movement*. Edinburgh : Floris Books.
- ◆ Constant-Rebecque, Benjamin de. 1814. *De l'Esprit de Conquête et de l'Usurpation : Dans Leurs Rapports Avec La Civilisation Européenne*. Paris Le Normand.
- ◆ Courville, Sasha. 2003. "Social Accountability Audits : Challenging or Defending Democratic Governance?" *Law and Policy* 25 :269-297.
- ◆ Cramer, Michael M., and Tammi Frederick. 2004. "Awesome Audit Attitudes : Jumping Through Hoops Without Grinding Gears." *Food Safety Magazine* April/May : 38-40, 42, 44, 46-50.
- ◆ Cummins, Ronnie. 2000. "Organic standards revisited" *Small Farm Today* 17 :69-71.
- ◆ Dankers, Cora. 2003. "Environmental and Social Standards, Certification and Labelling for Cash Crops." Rome : Food and Agriculture Organization of the United Nations,
- ◆ DeLind, Laura B. 2000. "Transforming organic agriculture into industrial organic products : Reconsidering National Organic Standards." *Human Organization* 59 :198-208.
- ◆ Dontlinger, Peter T. 1908. *The Book of Wheat : An Economic History and Practical Manual of the Wheat Industry*. New York : Orange Judd Company.
- ◆ Europe Agri. 2002. "Organic Farming : Germany Pushes for Stronger Legal Framework." Europe Information Service. Retrieved on February 6, 2006 (http://web.lexisnexis.com/universe/document?_m=343a7a02bc9e0c79ba27a46e1846d0a4&_docnum=9&wchp=dGLbVzb-zSkVb&_md5=cd5ee9d65788cf9d6395a32372b52246).
- ◆ Europe Environment. 1995. "Organic Food : Member States Still Split on Labelling Requirements." in N° 448 : Europe Information Service. Retrieved on February 6, 2006. (<http://web.lexis-nexis.com/universe/document?_m=07ca4e3b6c5dea856a045337a57177bf&_docnum=33&wchp=dGLbVzb-zSkVb&_md5=b6535e445014a27b52befc1192165fb3>).
- ◆ European Commission. 2006. "Animal Health and Welfare." Retrieved on February 25th, 2006 (http://europa.eu.int/comm/food/animal/index_en.htm).
- ◆ European Commission Directorate-General for Agriculture. 2001. "Organic Farming : Guide to Community Rules." Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.
- ◆ European Report. 2000. "Organic Food : French Farmers Point Up Weakness of EU Regulation." Europe Information Service. Retrieved on February 6, 2006. (<http://web.lexis-nexis.com/universe/document?_m=343a7a02bc9e0c79ba27a46e1846d0a4&_docnum=12&wchp=dGLbVzb-zSkVb&_md5=10290c0e86026310fd55d09aa951cc7a>).
- ◆ Farm Sanctuary. 2005. "Farm Animal Welfare : An Assessment of Product Labeling Claims, Industry Quality Assurance Guidelines and Third Party Certification Standards."
- ◆ Foucault, Michel. 1977. *Discipline and Punish : The Birth of the Prison*. New York : Vintage.

- ◆ Foucault, Michel. 1973. *The Birth of the Clinic; an Archaeology of Medical Perception*. New York : Pantheon Books.
- ◆ Guthman, Julie. 2002. "Commodified meanings, meaningful commodities : Rethinking production-consumption links through the organic system of provision." *Sociologia Ruralis* 42 :295-311.
- ◆ -. 2004. *Agrarian Dreams : The Paradox of Organic Farming in California*. Berkley/Los Angeles/London : University of California Press
- ◆ Harrison, Ruth. 1964. *Animal Machines : The New Factory Farming Industry*. London : V. Stuart.
- ◆ Hassanein, Neva. 1999. *Changing the Way America Farms : Knowledge and Community in the Sustainable Agriculture Movement*. Lincoln and London : University of Nebraska Press.
- ◆ Hatanaka, Maki, Carmen Bain, and Lawrence Busch. 2005. "Third-party certification in the global agrifood system." *Food Policy* 30 :354-369.
- ◆ Hill, Lowell D. 1990. *Grain Grades and Standards : Historical Issues Shaping the Future*. Urbana, IL : University of Illinois Press.
- ◆ Hoover, Herbert. 1924. "Industrial Standardization." Pp. 189-196 in *Scientific Management Since Taylor*, edited by Edward Eyre Hunt. New York : McGraw-Hill.
- ◆ Ikerd, John. 1999. "Specialized systems and the economical stakes." in *Organic Agriculture Faces the Specialization of Production Systems*. Lyon, France.
- ◆ International Federation of Organic Agriculture Movements. 2005a. "The IFOAM Organizational Structure." http://www.ifoam.org/about_ifoam/inside_ifoam/organization.html. Retrieved on January 20, 2005.
- ◆ -. 2005b. "The Principles of Organic Agriculture." http://www.ifoam.org/about_ifoam/principles/index.html. Retrieved on February 12, 2006.
- ◆ International Federation of Organic Movements. 2002. "A Social Agenda for Organic Agriculture?" *Ecology and Farming*.
- ◆ Jenkins, Rhys. 2005. "Globalization, Corporate Social Responsibility and Poverty." *International Affairs* 81 :525-540.
- ◆ Kilcher, Lukas, Beate Huber, and Otto Schmid. 2004. "Standards and Regulations." Pp. 27-44 in *The World of Organic Agriculture : Statistics and Emerging Trends - 2004*, edited by Helga Willer and Minou Yussefi. Bonn : International Federation of Organic Agriculture Movements.
- ◆ Klintman, Mikael, and Magnus Bostrom. 2004. "Framings of Science and Ideology : Organic Food Labelling in the US and Sweden." *Environmental Politics* 13 :612-634.
- ◆ Lenin, Vladimir I. 1937. *Selected Works*. London : Lawrence and Wishart, Volume VII.
- ◆ Levenstein, Harvey. 1988. *Revolution at the Table : The Transformation of the American Diet*. New York : Oxford University Press.
- ◆ Lilliston, Ben, and Ronnie Cummins. 1998. "Organic vs. 'organic': The corruption of a label." *The Ecologist* 28 :195-201.
- ◆ Liu, Pascal, Isolina Boto, Rudy Kortbech-Olesen, Bart Vrolijk, and Paul Pilkauskas (Eds.). 2001. *World Markets for Organic Fruits and Vegetables : Opportunities for Developing Countries in the Production and Export of Organic Horticultural Products*. Rome : FAO/ITC/CTA.
- ◆ Lockspeiser, Jerry. 1992. "Food and Drink : Back to nature; the EC is rearranging the shelves for organic shoppers." *The Guardian* February 22nd : 14.

- ◆ Marsden, Terry, Andrew Flynn, and Michelle Harrison. 2000. *Consuming Interests : The Social Provision of Foods*. London : UCL Press.
- ◆ McGlone, John J. 2004. "Farm Animal Welfare Audit Systems - Based on Science and Sound Audit Practices." *Advances in Pork Production* 15 :67.
- ◆ Michelsen, Johannes. 2001a. "Recent development and political acceptance of organic farming in Europe." *Sociologia Ruralis* 41 :3-20.
- ◆ -. 2001b. "Organic farming in a regulatory perspective. The Danish case." *Sociologia Ruralis* 41 :62-84.
- ◆ Organic Growers of Michigan. 1974. "Certification Standards." *Organic Growers of Michigan Newsletter* 3.
- ◆ Organic Trade Association. 2005. "The Past, Present and Future of the Organic Industry : A Retrospective of the First 20 Years, a Look at the Current State of Organic, and Forecasting the Next 20 Years." <http://www.ota.com/pics/documents/Forecasting2005.pdf>. Retrieved on January 20, 2006.
- ◆ Padel, Suzanne. 2001. "Conversion to organic farming : A typical example of diffusion of an innovation?" *Sociologia Ruralis* 41.
- ◆ Pollan, Michael. 2001. "Behind the organic-industrial complex." *New York Times* May 13 : 16.
- ◆ Power, Michael. 1997. *The Audit Society : Rituals of Verification*. Oxford : Oxford University Press.
- ◆ Rosset, Peter M., and Miguel Altieri. 1997. "Agroecology versus input substitution : A fundamental contradiction of sustainable agriculture." *Society and Natural Resources* 10 :283-295.
- ◆ Sahota, Amarjit. 2004. "Overview of the Global Market for Organic Food and Drink." Pp. 21-26 in *Organic Agriculture : Statistics and Emerging Trends*, edited by Helga Willer and Minou Youssefi. Bonn : International Federation of Organic Agriculture Movements.
- ◆ Salter, Liora. 1988. *Mandated Science : Science and Scientists in the Making of Standards*. Dordrecht, Netherlands : Kluwer.
- ◆ Scott, Colin. 2002. "Private Regulation of the Public Sector : A Neglected Facet of Contemporary Governance." *Journal of Law and Society* 29 :56-76.
- ◆ Shiva, Vandana. 2001. *Yoked to Death : Globalisation and Corporate Control of Agriculture*. New Delhi : Research Foundation for Science, Technology and Ecology.
- ◆ Sligh, Michael, and Carolyn Christman. 2003. "Who Owns Organic?" Pittsboro, NC : Rural Advancement Foundation International - USA,
- ◆ Smith, Brian. 1990. "Organic Foods Production Legislation a Victory, Sort of..." Fourth Tuesday : OGM *Southwest Newsletter* December.
- ◆ Soil Association. 2002. "The First Soil Association Standards for Organically Produced Food, 1967." in *Briefing Paper : Archived as printed in the October 1967 issue of Mother Earth, Journal of the Soil Association*. Retrieved on January 18th, 2006. (<http://www.soilassociation.org/web/sa/saweb.nsf/0/80256ad8005545498025678d0035fa7d?OpenDocument>).
- ◆ Stanziani, Alessandro. 2005. *Histoire de la Qualité Alimentaire*. Paris : Seuil.
- ◆ Sustainable Strategies, Advisor in Food and Agriculture Inc. 2002. "Comparative Analysis of the United States National Organic Program (7 CFR 205) And the European Organic Legislation (EE 2092-91 & Amendments)." Greenfield, Alexandria : Organic Trade Association,
- ◆ Swift, Louis F. 1927. *The Yankee of the Yards*. New York : A. W. Shaw Co.
- ◆ Taylor, Frederick Winslow. 1911. *The Principles of Scientific Management*. New York : Harper.

- ◆ United States Congress. 1990. "The Organic Foods Production Act of 1990."
- ◆ United States Department of Agriculture. 2002. "National Organic Program Final Rule." Washington, DC : United States Department of Agriculture,
- ◆ -. 2006. "Animal Welfare Act and Regulation." Retrieved on February 25th, 2006. (<http://www.nal.usda.gov/awic/legislat/usda-leg1.htm>).
- ◆ Veblen, Thorstein. 1921. *The Engineers and the Price System*. New York : B. H. Huebsch, Inc.
- ◆ Vogl, C.R., Lukas Kilcher, and Hanspeter Schmidt. 2005. "Are standards and regulations of organic farming moving away from small farmers' knowledge?" *Journal of Sustainable Agriculture* 26 :5-26.
- ◆ Welfare Quality Project. 2006. "Welfare Quality : Science and society improving animal welfare in the food quality chain." Retrieved on February 25th, 2006. (<http://www.welfarequality.net/everyone/26536>).
- ◆ Whitney, Albert W., and Herbert Hoover. 1924. "The Place of Standardization in Modern Life." Washington, DC : Inter American High Commission,
- ◆ Willis, J.W. 1938. "One Variety Cotton Community Organization." Mississippi State, MS : Extension Department of Mississippi State College, Extension Circular No. 96.
- ◆ Wootliff, Jonathan, and Christopher Deri. 2001. "NGOs : The New Super Brands." *Corporate Reputation Review* 4 :157-164.
- ◆ Yaeger, John. 1973. *Organic Growers Of Michigan Newsletter* December.
- ◆ Yussefi, Minou. 2004. "Development and State of Organic Agriculture Worldwide." Pp. 13-20 in *The World of Organic Agriculture : Statistics and Emerging Trends*, edited by Helga Willer and Minou Yussefi. Bonn : International Federation of Organic Agriculture Movements.

PRODUCTION PORCINE FRANÇAISE :

Quel modèle de développement durable ?

par **MICHEL RIEU**

responsable du pôle « *Économie* »

et **YVON SALAÜN**

responsable du pôle « *Techniques d'élevage* »

de l'IFIP - Institut du porc*

*** De l'ITP à l'IFIP**

En juin 2006, le nom de l'ITP (Institut Technique du Porc) a été changé en IFIP - Institut du Porc. Ce changement de nom accompagne la reprise d'activités du CTSCCV (Centre Technique de la Salaison, de la Salaison et des conserves de viande) qui permet à l'Institut de traiter plus complètement des problématiques de la filière porcine.

Sommaire

INTRODUCTION

1. LA LOGIQUE EUROPÉENNE DE LA PRODUCTION PORCINE

1.1. LE DÉVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION COMMUNAUTAIRE

1.1.1. PRINCIPALES RÈGLES DE L'ORGANISATION COMMUNE DE MARCHÉ

1.1.1.1. LE MARCHÉ INTÉRIEUR

1.1.1.2. LA PROTECTION À L'IMPORTATION

1.1.1.3 LES AIDES À L'EXPORTATION

1.1.2. L'APPROVISIONNEMENT DU MARCHÉ EUROPÉEN

AU GRÉ DES ÉLARGISSEMENTS DE LA COMMUNAUTÉ

1.1.2.1. LA PRODUCTION, LA CONSOMMATION ET LES ÉCHANGES

1.1.2.2. LES PAYS DE L'UNION

1.1.3. LES CARACTÉRISTIQUES STRUCTURELLES DE LA PRODUCTION

1.1.3.1. RÉPARTITION DE LA PRODUCTION DANS LES RÉGIONS COMMUNAUTAIRES

1.1.3.2. LE NOMBRE ET LA TAILLE DES ÉLEVAGES

1.2. LA PRODUCTION PORCINE FRANÇAISE

1.2.1. VINGT ANS POUR BÂTIR UN SUCCÈS

1.2.2. DES ÉLEVAGES MOINS NOMBREUX ET PLUS GRANDS

1.2.3. LE MODÈLE NAISSEUR-ENGRASSEUR DOMINE

1.2.4. LE PORC DANS DES EXPLOITATIONS AGRICOLES DIVERSES

1.2.5. UN MODÈLE FRANÇAIS DE PRODUCTION PORCINE

2. PRODUCTION PORCINE ET ENVIRONNEMENT

2.1. LES RÈGLES COMMUNAUTAIRES DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

2.1.1. LES PROCÉDURES PRÉALABLES : ÉTUDES D'IMPACT ET AUTORISATION

2.1.2. PROTECTION DES EAUX CONTRE LES NITRATES D'ORIGINE AGRICOLE

2.2. SITUATIONS ET PERSPECTIVES DANS TROIS PAYS

2.2.1. LE DANEMARK

2.2.1.1. CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DANOIS

2.2.1.2. SITUATION ET PERSPECTIVES

2.2.2. LES PAYS-BAS

2.2.2.1. RÉGLEMENTATION ENVIRONNEMENTALE EN RECHERCHE PERMANENTE

2.2.2.2. LES PERSPECTIVES NÉERLANDAISES

2.2.3. LA FRANCE

2.2.3.1. LA RÉGLEMENTATION ET LES OUTILS DE MAÎTRISE DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL

2.2.3.2. LA POLITIQUE DE RÉSORPTION DES EXCÉDENTS

2.2.4. COMPARAISONS ET ENSEIGNEMENTS

2.3. STRATÉGIES ET TECHNIQUES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

2.3.1. LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX PRODUITS PAR LES ÉLEVAGES PORCINS

2.3.2. LES MÉTHODES PRÉVENTIVES DE PROTECTION CONTRE LA POLLUTION

2.3.2.1. LA PROBLÉMATIQUE DE L'AZOTE

2.3.2.2. LE PHOSPHORE

2.3.2.3. LE CUIVRE

2.3.2.4. LE ZINC

2.3.3. LA GESTION DES EFFLUENTS D'ÉLEVAGE

2.3.3.1. LE LISIER ET LA PAILLE

2.3.3.2. LE TRAITEMENT DES EFFLUENTS

2.3.3.3. LES COÛTS DES DIFFÉRENTS MODES DE GESTION

2.3.4. LA MAÎTRISE DES NUISANCES

3. SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES :

UNE PRODUCTION PORCINE DURABLE, DANS QUELLES CONDITIONS ?

3.1. LES EXIGENCES DE LA COMPÉTITION INTERNATIONALE

3.1.1. LA SITUATION DANS L'UNION EUROPÉENNE

3.1.2. LES CONSÉQUENCES DE LA LIBÉRALISATION DU COMMERCE MONDIAL

3.1.2.1. *PRODUCTION ET ÉCHANGES DE PORC DANS LE MONDE*

3.1.2.2. *DES BASSINS COMPÉTITIFS EN EXPANSION*

3.1.2.3. *DES RISQUES POUR LA PRODUCTION EUROPÉENNE*

3.2. LES CHANCES DE LA PRODUCTION EUROPÉENNE

3.2.1. SEGMENTATION DE LA PRODUCTION ET ATTENTES DES CONSOMMATEURS

3.2.2. QUELS MODÈLES DE PRODUCTION DURABLES ?

3.2.2.1 *LA MAÎTRISE DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL : NÉCESSITÉS DIVERSES SUR LE TERRITOIRE*

3.2.2.2 *LES ÉLEVAGES ET LES BASSINS DE PRODUCTION DE DEMAIN*

Liste des annexes

ANNEXE 1

LA FILIÈRE PORCINE AUX ÉTATS-UNIS

1. BILAN D'APPROVISIONNEMENT ET ÉCHANGES
2. DYNAMIQUE DE L'ÉLEVAGE ET DES BASSINS DE PRODUCTION
3. LES STRUCTURES DE LA PRODUCTION ET SON ORGANISATION
4. L'ABATTAGE

ANNEXE 2

LA FILIÈRE PORCINE AU CANADA

1. BILAN D'APPROVISIONNEMENT ET ÉCHANGES
2. DYNAMIQUE DE LA PRODUCTION ET DES BASSINS
3. LES STRUCTURES D'ÉLEVAGE
4. LA FILIÈRE PORCINE ET SES GRANDS ACTEURS

ANNEXE 3

LA FILIÈRE PORCINE AU BRÉSIL

1. BILAN D'APPROVISIONNEMENT ET ÉCHANGES
2. RÉPARTITION RÉGIONALE ET DYNAMIQUE DES BASSINS
 - 2.1. SANTA CATARINA, BASTION TRADITIONNEL
 - 2.2. LES ZONES DE CONQUÊTES : LE MATO GROSSO ET LE CENTRE OUEST
3. LA FILIÈRE PORCINE ET SES GRANDS ACTEURS
4. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

Liste des tableaux

TABLEAU 1

États-membres de l'Union européenne :
évolution des bilans d'approvisionnement en porc

TABLEAU 2

Effectifs porcins et densité dans les principaux « *bassins régionaux* »
de l'Union européenne

TABLEAU 3

Nombre de porcins et d'élevages selon la classe de taille
dans l'Union européenne en 2003

TABLEAU 4

Évolution du bilan français en viande de porc

TABLEAU 5

La production porcine dans les régions françaises

TABLEAU 6

Évolution des exploitations porcines et du cheptel porcin de 1988 à 2003

TABLEAU 7

Évolution des structures des élevages « *tous porcs* »

TABLEAU 8

Répartition des truies et des porcs à l'engrais selon l'orientation des élevages

TABLEAU 9

Typologie des exploitations avec des porcs en France en 2000

TABLEAU 10

Bretagne : excédents d'azote dans les *Zones d'excédents structurels*

TABLEAU 11

Bretagne : Objectifs de résorption par filière des excédents d'azote

TABLEAU 12

Rejets azotés selon le type d'animal et le régime alimentaire

TABLEAU 13

Incidence de la teneur en protéines du régime sur les rejets azotés

TABLEAU 14

Rejets de phosphore, P - (P₂O₅), selon le type d'animal et le régime alimentaire

TABLEAU 15

Composition en N, P, K de lisier et de fumiers au regard des exportations moyennes

TABLEAU 16

Production mondiale des principales viandes

TABLEAU 17

La production porcine dans le monde

TABLEAU 18

Principaux contributeurs aux échanges de porc en 2005

ANNEXE 1 : LA FILIÈRE PORCINE AUX ÉTATS-UNIS

TABLEAU 1

États-Unis : bilan de la production porcine

TABLEAU 2

Évolution de la production porcine américaine : cheptel et élevages

TABLEAU 3

États-Unis : évolution du cheptel porcin par zones et dans les principaux États

TABLEAU 4

États-Unis : répartition des élevages et du cheptel « *tous porcs* » selon la taille de l'élevage

TABLEAU 5

Iowa et Caroline du Nord : répartition des élevages et du cheptel « *tous porcs* » selon la taille des élevages

TABLEAU 6

États-Unis : les dix premières entreprises de production porcine

TABLEAU 7

États-Unis : répartition des abattoirs selon la taille et part en % de chacun, en termes d'abattages de porcs

ANNEXE 2 : LA FILIÈRE PORCINE AU CANADA

TABLEAU 1

Canada : production de porcs et bilan d'approvisionnement

TABLEAU 2

Exportation canadiennes de viandes porcines et produits transformés

TABLEAU 3

Canada : cheptel porcin par provinces et évolutions

TABLEAU 4

Canada et Provinces : répartition des animaux et des exploitations en 2001

TABLEAU 5

Canada : les principales firmes intégratrices de porcs en 2004

TABLEAU 6

Canada : les principales firmes d'abattages de porcs

ANNEXE 3 : LA FILIÈRE PORCINE AU BRÉSIL

TABLEAU 1

Production porcine au Brésil : chiffres-clés

TABLEAU 2

Brésil : répartition des abattages, des exportations et de la production de céréales et de soja

TABLEAU 3

Les principales entreprises d'abattages et d'exportations de viande porcine en 2004

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1

Production et consommation annuelles de porc dans l'Union européenne

GRAPHIQUE 2

Union européenne : échanges annuels de porcs avec les pays tiers

GRAPHIQUE 3

Évolution de la production porcine dans les principaux pays de l'Union européenne

GRAPHIQUE 4

Le cheptel porcin dans les régions de l'Union européenne

GRAPHIQUE 5

La production et la consommation de porc en France

GRAPHIQUE 6

Échanges français de viande de porc

GRAPHIQUE 7

Évolution de la production porcine dans les principales régions françaises

GRAPHIQUE 8

Évolution des exploitations porcines et du cheptel porcin entre 1998 et 2003

GRAPHIQUE 9

Évolution de la répartition des porcs selon les typologies d'exploitations

GRAPHIQUE 10

Les rejets dans le milieu environnant issus des élevages de porcs

GRAPHIQUE 11

Évolution des besoins en lysine digestible selon le poids et le sexe de l'animal

GRAPHIQUE 12

Évolution du besoin du porc en phosphore digestible selon le poids de l'animal et l'efficacité alimentaire

GRAPHIQUE 13

Équivalence entre phytase microbienne ajoutée et apport de phosphore digestible

GRAPHIQUE 14

Réduction des rejets en phosphore selon la conduite alimentaire

GRAPHIQUE 15

Rejets de cuivre par hectare selon différents scénarios d'apports alimentaires

GRAPHIQUE 16

Épargne de sulfate de zinc permise par l'apport de phytase selon son niveau et l'indicateur retenu

GRAPHIQUE 17

Rejets de zinc par hectare selon différents scénarios d'apports alimentaires

GRAPHIQUE 18

Répartition des places de truies gestantes et de porcs en engraissement par type de sol

GRAPHIQUE 19

Répartition des types de sol des bâtiments pour les porcs en engraissement dans les élevages de plus de 300 truies

GRAPHIQUE 20

Répartition des flux d'azote en pourcentage de la quantité excrétée par l'animal selon le système d'élevage porcin

GRAPHIQUE 21

Origine des émissions NH_3 dans un élevage naisseur-engraisseur

GRAPHIQUE 22

Devenir des éléments du lisier dans deux types de filières de traitement biologique

GRAPHIQUE 23

Origine des odeurs émises dans un élevage naisseur-engraisseur

GRAPHIQUE 24

Voies de réduction des émissions d'odeurs en élevage porcin

GRAPHIQUE 25

Exportations de viandes porcines sur les marchés mondiaux

ANNEXE 1 : LA FILIÈRE PORCINE AUX ÉTATS-UNIS

GRAPHIQUES 1 & 2

États-Unis : bilan annuel d'approvisionnement / commerce extérieur

GRAPHIQUE 1 = PRODUCTION / CONSOMMATION & GRAPHIQUE 2 = ÉCHANGES

GRAPHIQUES 3 & 4

Destinations des exportations américaines de viandes porcines

GRAPHIQUE 3 = VENTES ALENA & GRAPHIQUE 4 = EXPORTATIONS TOTALES

CARTE 1

États-Unis : les bassins de production porcine

ANNEXE 2 : LA FILIÈRE PORCINE AU CANADA

GRAPHIQUES 1 & 2

Canada : bilan d'approvisionnement porcin

GRAPHIQUE 1 = PRODUCTION / CONSOMMATION & GRAPHIQUE 2 = ÉCHANGES

CARTE 1

Répartition et évolution du cheptel porcin sur le territoire canadien

ANNEXE 3 : LA FILIÈRE PORCINE AU BRÉSIL

GRAPHIQUES 1 & 2

Brésil : bilan « viande porcine » et exportations

GRAPHIQUE 1 = PRODUCTION / CONSOMMATION & GRAPHIQUE 2 = ÉCHANGES

CARTE 1

Brésil : les principales régions de production porcine brésiliennes en 2004

GLOSSAIRE

ALENA : Accord de libre-échange nord-américain. Signé en 1992 entre les États-Unis, le Canada et le Mexique, il est entré en vigueur en 1994¹. En anglais, le sigle de cet accord économique est NAFTA pour *North American Free Trade Agreement*.

AOC : Appellation d'origine contrôlée. L'AOC désigne un produit originaire d'une région ou d'un lieu déterminé, dont les caractéristiques sont dues exclusivement à ce milieu géographique. L'Institut national des appellations d'origine (INAO), établissement public administratif, propose la reconnaissance des AOC et assure le contrôle et l'agrément des produits bénéficiant d'une AOC.

AOP : Appellation d'origine protégée. L'AOP constitue la déclinaison européenne de l'Appellation d'Origine contrôlée française (AOC). Elle désigne la dénomination d'un produit dont la production, la transformation et l'élaboration doivent avoir lieu dans une aire géographique déterminée, avec un savoir-faire reconnu et constaté. La Communauté européenne a créé, en 1992, des systèmes de protection et de valorisation des produits agro-alimentaires de qualité dont les deux autres piliers sont l'*Indication géographique protégée* (IGP) et la *Spécialité traditionnelle garantie* (STG).

CCP : Certification de conformité. Créée par la loi du 30 décembre 1988 et mise en application par le décret du 25 septembre 1990, la CCP atteste qu'une denrée alimentaire ou un produit agricole non-alimentaire et non-transformé est conforme à des caractéristiques spécifiques ou à des règles préalablement fixées portant, selon les cas, sur la production, le conditionnement ou l'origine.

CE : Communauté européenne. Il s'agit de l'organisation ayant, en 1993, pris le relais de la Communauté économique européenne (CEE). C'est l'une des trois composantes de l'entité appelée « les CE » : c'est-à-dire « les Communautés européennes ». Les deux autres composantes « des CE » sont la CECA² et Euratom. « Les CE » constituent l'un des trois piliers de l'Union européenne (*cf. note UE de ce glossaire*).

CEE : Communauté économique européenne, créée le 25 mars 1957 par le traité de Rome et devenue le 1^{er} novembre 1993, suite à la signature du traité de Maastricht en 1992, la Communauté européenne (CE).

CORPEN : Comité d'orientation pour des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Créé en 1984 sur décision des ministres de l'Agriculture et de l'Environnement, le CORPEN est une instance d'analyse et d'expertise, ainsi qu'une force de proposition. Sa tâche repose sur la validation scientifique et technique. Travaillant selon une démarche de co-construction entre ses partenaires (experts scientifiques et techniques, professionnels, administrations, etc.), le CORPEN élabore et diffuse des recommandations à l'intention des administrations, des élus, des agriculteurs et des professeurs et formateurs.

DEXEL : Diagnostic environnemental des exploitations d'élevage réalisé par des techniciens agréés afin de déterminer les aménagements appropriés pour recevoir les aides accordées au titre du *Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole* (PMPOA).

DGCCRF : Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes. Celle-ci exerce, au sein du ministère de

1 - Pour une analyse de dix années d'application de cet accord, lire dans l'édition 2006 du *DEMETER - Économie et stratégies agricoles* l'article rédigé par GUY DEBAILLEUL, professeur titulaire à l'Université Laval de Québec, et intitulé « ALENA et agriculture : accord de libre-échange ou intégration économique autour des États-Unis ? ».

2 - La CECA est la Communauté européenne du charbon et de l'acier, créée par traité en 1951 et entrée en vigueur en 1952 pour officialiser le marché commun de ces deux produits. En 1967, ses institutions ont été unifiées avec celles de la CEE et de l'Euratom au sein « des Communautés européennes ». Elle a officiellement disparu en 2002, date d'expiration du traité entré en vigueur en 1952.

l'Économie, des Finances et de l'Industrie, une mission de régulation à l'égard de l'ensemble des acteurs économiques, consommateurs, entreprises et collectivités locales. À ce titre, elle veille au fonctionnement loyal et sécurisé des marchés et ceci implique l'élaboration de règles, des contrôles et, le cas échéant, des sanctions.

EARL : Exploitation agricole à responsabilité limitée. Il s'agit d'une forme de société civile à objet agricole dont la particularité est de pouvoir être unipersonnelle : l'agriculteur peut isoler son activité professionnelle en créant à lui seul une EARL dont l'objet sera la mise en valeur de son exploitation. Ainsi, les biens professionnels destinés à l'exploitation constituant le capital de la société seront séparés des biens personnels de l'agriculteur. De plus, la responsabilité y est limitée puisque chaque associé ne supporte les pertes qu'à concurrence du montant de ses apports.

EDEI : Exploitation de dimension économique insuffisante. Dans le cadre du *Plan d'action pour la résorption des excédents d'azote* instauré en 2002 en Bretagne, une EDEI installée en Zone d'excédents structurels (ZES) peut s'agrandir. La mesure de la « *dimension économique insuffisante* » repose sur le nombre d'actifs présents sur la ferme.

EU : Sigle anglais signifiant Union européenne (UE en français).

FAO : Organisation spécialisée des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (en anglais, *Food and agriculture organization*) créée en 1945 et basée à Rome afin de mener une action internationale contre la faim et pour l'amélioration des conditions de vie.

GAEC : Groupement agricole d'exploitation en commun. Le GAEC est une société civile de personnes permettant à des agriculteurs associés la réalisation d'un travail en commun dans des conditions comparables à celles existant dans les exploitations de caractère familial.

GATT : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General Agreement on Tariff and Trade*, en anglais), signé en 1947 et qui a fourni le cadre des grandes négociations commerciales internationales jusqu'à l'entrée en fonction de l'OMC le 1^{er} janvier 1995.

ICPE : Installations Classées pour la Protection de l'Environnement. Celles-ci sont définies par la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976. La directive IPPC prise en 1996 par l'Union européenne s'en inspire largement.

IGP : Indication géographique protégée. La Communauté européenne a créé, en 1992, des systèmes de protection et de valorisation des produits agro-alimentaires de qualité dont les deux autres piliers sont l'*Appellation d'origine protégée* (AOP) et la *Spécialité traditionnelle garantie* (STG). Dans le cas de l'IGP, le lien avec le terroir demeure à un des stades au moins de la production, de la transformation ou de l'élaboration et le produit peut jouir d'une grande réputation.

IPPC : sigle anglais de la directive communautaire 96/61/CE, signifiant *Integrated Pollution Prevention and Control*. Son équivalent en français est PRIP.

INRA : Institut national de la recherche agronomique.

MBS : Marge brute standard.

NAFTA : sigle anglais signifiant *North American Free Trade Agreement*. En français, l'équivalent est ALENA pour Accord de libre-échange nord-américain. Cet accord économique a été signé en 1992 entre les États-Unis, le Canada et le Mexique et il est entré en vigueur en 1994.

OCM : Organisation commune de marché créée pour chaque grand type de productions agricoles. Les OCM sont les pivots de la politique agricole européenne.

OGM : Organismes génétiquement modifiés.

OMC : Organisation mondiale du commerce (WTO, en anglais, pour *World trade organization*).

PAC : Politique agricole commune de l'Union européenne.

PECO : pays d'Europe centrale et orientale. En 2004, notamment suite à l'effondrement du communisme, dix nouveaux États se sont ajoutés aux quinze pays déjà membres de l'Union européenne³. Il s'agit de Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la République slovaque et la Slovénie. La Bulgarie et la Roumanie devraient rejoindre la Communauté au 1^{er} janvier 2008, mais la décision ne sera officiellement prise qu'en octobre 2006.

PER CAPITA : expression latine signifiant « par tête ».

PMPOA : Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole qui attribue des aides aux éleveurs situés en zones d'action prioritaire (« zones vulnérables » au titre de la directive « Nitrates » et, éventuellement, autres zones définies par le préfet de région). Ces aides sont destinées à améliorer l'impact environnemental des installations par des aménagements appropriés, déterminés après réalisation d'un Diagnostic environnemental des exploitations d'élevage (DEXEL).

PRIP : directive 96/61/CE du Conseil européen du 24 septembre 1996, portant sur « *La prévention et la réduction intégrées de la pollution* ». Son équivalent anglais est IPPC.

RSD : Règlement Sanitaire Départemental. C'est l'une des procédures d'agrément des projets d'élevages porcins et elle s'applique aux exploitations comptant moins de cinquante « animaux - équivalents ».

SAU : Superficie agricole utilisée. Selon la définition de l'INSEE, il s'agit d'une notion normalisée dans la statistique agricole européenne. Celle-ci comprend les terres arables (y compris les pâturages temporaires, les jachères, les cultures sous verre, les jardins familiaux, etc.), ainsi que les surfaces toujours en herbe et les cultures permanentes (vignes, vergers, etc.).

STG : Spécialité traditionnelle garantie. La Communauté européenne a créé, en 1992, des systèmes de protection et de valorisation des produits agro-alimentaires de qualité dont les deux autres piliers sont l'*Appellation d'origine protégée* (AOP) et l'*Indication géographique protégée* (IGP). La mention STG ne fait pas référence à une origine. Elle a pour objet de mettre en valeur une composition traditionnelle du produit ou un mode de production traditionnel.

UA : « unité animale ». Au Danemark, par exemple, une UA équivaut à 100 kg d'azote rejeté et chaque type d'animal possède un taux de conversion en UA.

UE : Union européenne (EU en anglais). Instituée en 1992 par le traité de Maastricht et entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1993, elle repose sur trois piliers : les « *Communautés européennes* », la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

UTA : Unité - travail - année. Une UTA correspond au travail d'une personne à plein-temps sur une exploitation agricole pendant un an. Il peut s'agir de l'exploitant, de sa famille ou de salariés. Il est aussi possible de parler d'emplois « *équivalent temps plein annuel* ».

WTO : sigle anglais pour *World trade organization* : c'est-à-dire, en français, l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

3 - En 1958, la Communauté européenne a été fondée par six États-membres : l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. En 1973, ont, à leur tour, adhéré le Danemark, la Grande-Bretagne et l'Irlande, puis, en 1981, la Grèce et, en 1985, l'Espagne et le Portugal.

ZONES VULNÉRABLES : issues de la Directive « Nitrates », elles correspondent aux régions où les eaux superficielles ou souterraines contiennent plus de 50 mg / litre de nitrates ou plus de 40 mg, mais en accroissement.

ZES : Zones d'excédents structurels. Elles se situent dans les cantons où les déjections des animaux présents dépassent 170 kg d'azote par hectare lorsqu'on les rapporte à la surface agricole « *potentiellement épandable* » : c'est-à-dire la

SAU dont sont déduites certaines zones fragiles, en raison de la pente, la proximité des cours d'eau ou les captages d'eau potable.

ZAC : Zones d'action complémentaire. Créées en 2001, ce sont des bassins versants où la teneur en nitrates dépasse 50 mg par litre et qui se situent en amont des captages d'eau potable, afin de mieux les protéger. Le total des apports d'azote organique et minéral y est plafonné.

INTRODUCTION

Lors de la mise en place du Marché commun agricole, une organisation de marché très modérément interventionniste a été choisie pour la production porcine. Celle-ci a protégé le secteur de la concurrence extérieure. Par contre, à l'intérieur de la Communauté économique européenne, puis de l'Union européenne⁴, elle l'a laissé se structurer sous l'effet déterminant des forces du marché. Cette logique a conduit à concentrer la production dans des bassins géographiques et des exploitations agricoles de plus en plus spécialisées. Démarrant différemment selon les régions d'Europe, la concentration s'est nourrie d'économies d'échelle et d'agglomération qui l'ont parfois entraînée à des niveaux extrêmes. En contrepartie, elle a entraîné la quasi-disparition de l'élevage porcin sur une grande partie du territoire communautaire.

La remise en cause de ce mode de développement est apparue dès les années quatre-vingts, avec la perception de son effet négatif sur l'environnement, accompagnée de réglementations nationales et communautaires plus contraignantes et de mobilisations de l'opinion. La montée en puissance de cette préoccupation est venue s'opposer à la seule logique de compétition économique et elle a introduit des ruptures importantes dans les mouvements de localisation. Parallèlement, notamment en France, le caractère « *productiviste* » ou « *industriel* » de la production et ses nuisances concrètes pour le voisinage des élevages (comme les odeurs) ont été montrés du doigt, au nom de conceptions politiques ou philosophiques.

Aujourd'hui, la mondialisation se caractérise par l'élargissement et la libéralisation du commerce international, ainsi que par le développement de

nouveaux bassins de production sur le continent américain. Elle concerne désormais la production porcine européenne puisque celle-ci se trouve concurrencée sur ses marchés d'exportations et menacée d'un accès facilité pour les importations. Dans ce contexte, entre l'affaiblissement de la rentabilité de la production sous l'effet de la concurrence et du coût des contraintes, les exigences du métier et des aspirations à vivre selon les standards de la société, il serait possible, à l'avenir, de voir manquer les candidats pour succéder à la génération qui a initié la production porcine moderne.

Tous les paramètres, économiques, environnementaux et sociaux, étant ainsi sollicités, on peut se demander si et comment une production porcine durable pourra trouver son équilibre en France et dans différents contextes régionaux. Afin d'analyser cette problématique, cet article est bâti en deux grandes parties :

- ◆ L'analyse des évolutions de la production porcine française depuis ces quarante dernières années, dans le contexte européen et mondial
- ◆ L'examen des germes de durabilité existant pour cet élevage : en particulier, la question de savoir si les problèmes environnementaux peuvent être résolus dans des conditions compatibles avec la compétition économique, dans des contextes géographiques variés.

I. LA LOGIQUE EUROPÉENNE DE LA PRODUCTION PORCINE

1.1. LE DÉVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION COMMUNAUTAIRE

L'Organisation commune du marché du porc (OCM) mise en place dans le cadre de la Politique

4 - La Communauté économique européenne (CEE) a été créée le 25 mars 1957 par le traité de Rome. Le 1er novembre 1993, suite au traité de Maastricht, celle-ci est devenue la Communauté européenne (CE). La CE constitue l'une des trois composantes de l'entité appelée « les CE » : c'est-à-dire « les Communautés européennes ». Les deux autres composantes « des CE » sont la CECA et Euratom. « Les CE » représentent l'un des trois piliers de l'Union européenne (UE). Celle-ci a également été instituée en 1992 par le traité de Maastricht et elle est, elle aussi, entrée en vigueur le 1er novembre 1993. Elle repose sur trois piliers : les « Communautés européennes », la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

agricole commune (PAC) est très légère. Celle-ci ne bénéficie ni de prix garanti, ni d'aides publiques. La production n'est pas contingentée, ni régulée par un dispositif public de gestion. Le soutien apporté au marché par le budget européen reste très faible. Autrement dit, le marché commun du porc est entièrement soumis à la loi de l'offre et de la demande. Les prix y fluctuent librement et ceci donne naissance au cycle du porc, caractérisé par l'alternance de prix bas, puis élevés.

1.1.1. PRINCIPALES RÉGLES DE L'ORGANISATION COMMUNE DE MARCHÉ

1.1.1.1. LE MARCHÉ INTÉRIEUR

Au début des années soixante, lors de la création du Marché commun, la production porcine a été considérée comme un dérivé de celle des céréales. Mais à la différence de celle-ci, aucun outil de soutien, ni de garantie du prix n'a réellement été mis en œuvre. Le seul instrument effectif est l'attribution d'« aides au stockage privé », qui incitent les entreprises à stocker de la viande de porc congelée durant quelques mois. Ce dispositif n'a qu'un effet passager, mais il peut contribuer à atténuer l'impact des crises, même si son efficacité reste difficile à démontrer. Toutefois, les restitutions à l'exportation ont souvent été utilisées comme un moyen de dégageant et donc comme un outil de gestion du marché intérieur.

1.1.1.2. LA PROTECTION À L'IMPORTATION

Jusqu'à la réforme de la PAC de 1992, compte tenu du soutien communautaire accordé au prix des céréales, la production porcine européenne a été handicapée par un coût alimentaire supérieur à celui que pouvaient obtenir les éleveurs ayant accès aux marchés mondiaux. Mais les règles communes protégeaient le marché porcine européen grâce au système de prélèvements variables (taxes

à l'importation) qui couvraient la différence de coût de la ration céréalière entre la Communauté et le marché mondial.

En 1995, du fait de la mise en œuvre des accords GATT de l'Uruguay round signés en 1994 à Marrakech, les prélèvements ont été remplacés par des droits fixes, puis, durant les six années suivantes, progressivement réduits. Néanmoins, ils sont restés à un niveau conséquent. Aujourd'hui, comme pour les autres produits agricoles, de nouvelles réductions sensibles sont envisagées dans le cadre de la négociation en cours à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dite du cycle de Doha. Par ailleurs, les barrières reposant sur le statut sanitaire des cheptels des pays exportateurs et sur la conformité aux règles communautaires des industries de la viande en matière d'hygiène constituent des limitations effectives aux importations de porc dans l'Union européenne.

1.1.1.3. LES AIDES À L'EXPORTATION

Jusqu'en 1995, la Communauté a pu subventionner librement ses exportations de viande de porc via des restitutions justifiées, elles aussi, par les coûts de production supérieurs en intra communautaire. La seule limite au financement reposait sur les choix budgétaires européens. Mais, en 1994, les accords de Marrakech, qui ont conclu le cycle de l'Uruguay, ont limité ces restitutions, en tonnages comme en budgets.

Néanmoins, lors des crises du marché du porc traversées en 1998, 1999 et 2000, des volumes importants de restitutions d'un niveau élevé ont encore permis de dégager le marché européen : notamment en facilitant les exportations communautaires sur la Russie.

Depuis, par contre, la gestion « prudente » de la Commission conduit à sous-utiliser ces possibilités. Dorénavant, alors que l'OMC s'oriente vers l'engagement de suppression totale de ces restitutions, leur usage apparaît politiquement entravé au sein même de l'UE.

1.1.2. L'APPROVISIONNEMENT DU MARCHÉ EUROPÉEN AU GRÉ DES ÉLARGISSEMENTS COMMUNAUTAIRES

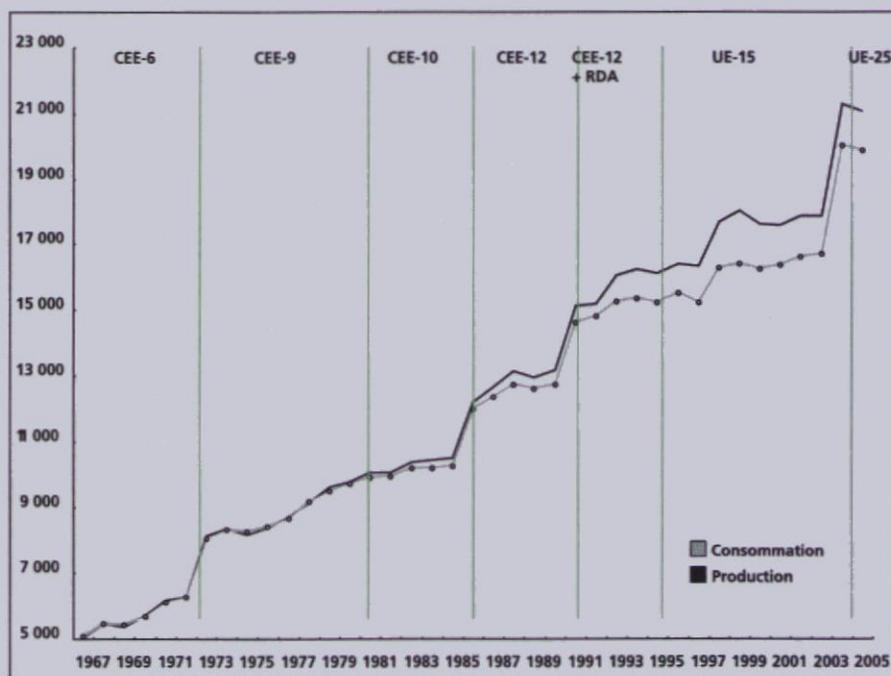
1.1.2.1. LA PRODUCTION, LA CONSOMMATION ET LES ÉCHANGES

Les graphiques 1 et 2 traduisent le fonctionnement du marché du porc européen : c'est-à-dire un

ensemble fermé, qui s'est en partie tourné vers le monde. Durant la trentaine d'années allant de la mise en place du Marché commun, au début des années soixante jusqu'à celle de l'Union européenne en 1993, les volumes de production et la consommation de viande de porc dans la Communauté ont été très proches l'un de l'autre, quel que soit le nombre d'États-membres : six, neuf, dix ou douze⁵.

Production et consommation annuelles de porc dans l'Union européenne (En milliers de tonnes équivalent carcasse)

>>> Graphique 1



Source : EUROSTAT, estimation pour 2005

5 - En 1958, la Communauté européenne a été fondée par six États-membres : l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. En 1973, ont, à leur tour, adhéré le Danemark, la Grande-Bretagne et l'Irlande, puis, en 1981, la Grèce et, en 1985, l'Espagne et le Portugal. En 2004, notamment suite à l'effondrement du communisme dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), dix nouveaux États-membres se sont ajoutés aux Quinze : il s'agit de Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la République slovaque et la Slovénie. Enfin, la Bulgarie et la Roumanie devraient rejoindre la Communauté au 1er janvier 2008, mais la décision ne sera officiellement prise qu'en octobre 2006.

Toutefois, dès les années quatre-vingts, la production a pu se développer un peu plus rapidement que la consommation. L'écart est même allé en grandissant. Néanmoins, il est resté modéré puisque, en 2004, la production présentait un excédent de seulement 6 % par rapport à la consommation.

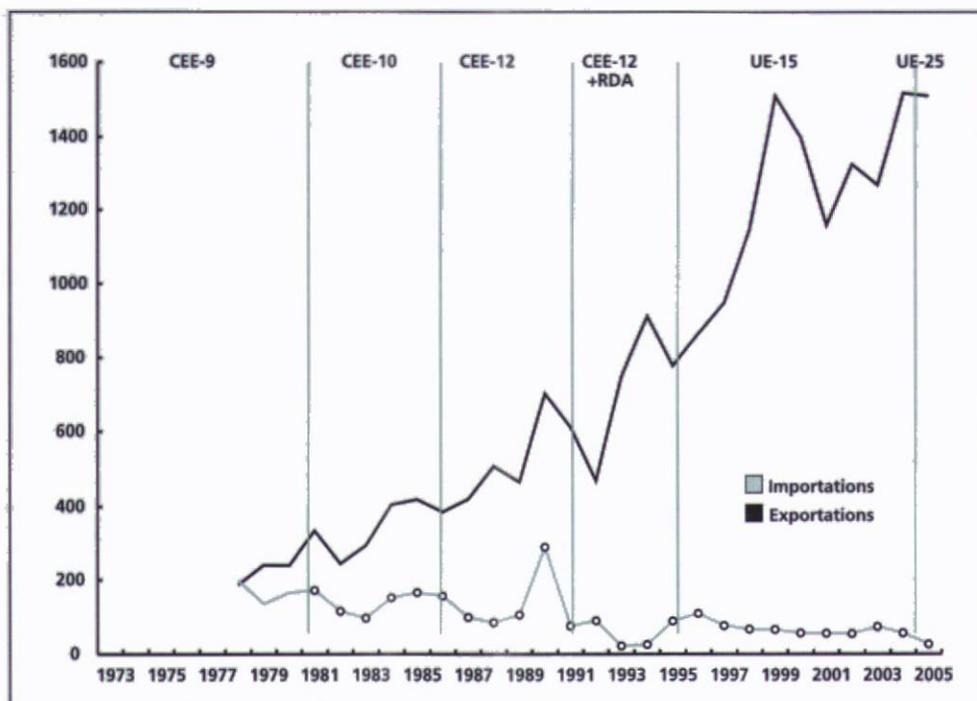
Cette situation s'explique uniquement par l'ouverture des marchés d'exportations qui n'ont cessé de se développer. L'UE est le premier exportateur mondial de viande de porc. Ses principaux clients sont le Japon et la Russie. En 1999, le précédent record des exportations avait bénéficié de restitutions importantes, en raison de la crise qui affectait

le marché européen. Mais cela n'a pas été le cas en 2004 et 2005 où les aides communautaires à l'exportation n'ont porté que sur une part très limitée des ventes.

En raison des protections et du manque de fournisseurs, les importations sur le marché communautaire sont, elles, depuis vingt-cinq ans, restreintes à un niveau très faible. Les achats en provenance de pays d'Europe centrale, comme la Pologne, la Hongrie, la République tchèque ou la Roumanie ont été affectés par les bouleversements qu'ont connus ces pays dans les années quatre-vingt-dix. De toute façon, la plupart d'entre eux sont aujourd'hui membres de l'Union européenne.

Union européenne : échanges annuels de porc avec les pays tiers (En milliers de tonnes équivalent carcasse)

>>> Graphique 2



1.1.2.2. LES PAYS DE L'UNION

Hors commerce intra-communautaire ou intra-ALENA⁶, les échanges extérieurs représentent une faible part de la production porcine à l'échelle mondiale, mais aussi une part réduite de la production communautaire.

Par contre, au sein de l'Union européenne, les échanges sont intenses. Certains États-membres, comme le Royaume-Uni, l'Italie, la Grèce ou le Portugal sont très fortement importateurs, alors que d'autres, comme le Danemark, l'Espagne, les Pays-Bas ou la Belgique ont des volumes importants à exporter. La France et l'Allemagne, elles, se situent au carrefour d'échanges importants, avec des volumes conséquents, tant en termes d'importations que d'exportations.

Les États-membres se distinguent aussi par la vitesse de croissance de leur production. Globalement, celle de la Communauté reste stable depuis la fin des années quatre-vingt-dix. Sur les quinze dernières années, la production de l'Union à Quinze a progressé de moins de 20 % : soit une croissance annuelle très limitée. Cette stabilisation récente traduit un ralentissement ou une pause dans la plupart des pays. Par contre, sur longue période, l'éventail est large. La croissance réduite de la demande (consommation en faible progression et possibilités limitées d'exportations) constitue le premier frein au développement de la production. Elle n'empêche pas la compétition entre les pays. La production se déplace vers ceux disposant des meilleurs atouts.

◆ **L'Espagne** est récemment devenue le deuxième pays producteur de porcs de l'Union européenne. Depuis 1990, la croissance de la production y dépasse les 80 % et c'est la plus forte hausse enregistrée dans la Communauté. La

modernisation du pays et la croissance économique ont stimulé la consommation annuelle au point que celle-ci est passée de 40 à 65 kg par tête par an depuis 1985, année de l'adhésion à la CEE. Celle-ci a tiré la production et les élevages, au départ concentrés en Catalogne, se répandent aujourd'hui dans d'autres régions comme l'Aragon ou la Castille. Ils bénéficient d'une bonne rentabilité grâce à des coûts longtemps inférieurs à ceux des autres élevages européens, mais aussi d'un mode d'organisation de la production dominé par l'intégration qui concentre des lieux de décision importants. L'ensemble de la filière profite du dynamisme de la production. Depuis dix ans, l'Espagne est exportatrice net de viande de porc. C'est notamment le premier fournisseur de la France : en 2005, près de 50 % des importations françaises provenaient d'Espagne.

◆ **Le Danemark** est le deuxième pays européen en termes de croissance avec + 54 % en quinze ans, mais il ne se classe que cinquième en matière de volume de production. Il illustre un modèle différent. La filière s'est construite par la conquête des marchés, en particulier celui du bacon en Angleterre dès le début de XX^e siècle. Aujourd'hui, le pays reste un très gros exportateur puisqu'un peu plus de 80 % de sa production sont exportés. C'est aussi le premier vendeur de l'UE vers les pays tiers. 90 % de la production sont transformés et commercialisés par une seule entreprise, le groupe coopératif *Danish Crown*. La progression future de la production sera limitée par la question de l'environnement, à moins de substitution avec les autres animaux, notamment les vaches laitières. Les élevages appartiennent à des exploitations agricoles ayant obligation de détenir une surface

6 - L'ALENA est l'Accord de libre-échange nord-américain signé en 1992 entre les États-Unis, le Canada et le Mexique. Cet accord économique est entré en vigueur en 1994. En anglais, le sigle est NAFTA pour North American Free Trade Agreement. Pour une analyse détaillée et prospective de dix années d'application de cet accord, lire dans l'édition 2006 du DEMETER - Économie et stratégies agricoles l'article rédigé par GUY DEBAILLEUL, professeur titulaire à l'Université Laval de Québec, et intitulé « ALENA et agriculture : accord de libre-échange ou intégration économique autour des États-Unis ? ».

agricole utile (SAU) minimale. On constate actuellement un agrandissement rapide de leur taille.

- ◆ **La Belgique**, comme la France, avait encore, il y a quelques années, une croissance de sa production équivalente à celle du Danemark. Mais elle est aujourd'hui en régression. Elle est en effet concentrée dans les Flandres, avec une densité d'animaux incompatible avec le respect de la réglementation environnementale.

Pourtant la filière porcine belge connaît de beaux succès. Exportatrice et ayant le sens du négoce, elle possède des entreprises familiales de transformation de la viande qui ont su profiter des opportunités du marché. Une large partie des porcs charcutiers est produite sous contrats d'intégration par des sociétés spécialisées, privées ou coopératives.

- ◆ **L'Italie** conserve une croissance de production modérée depuis le milieu des années quatre-

États-membres de l'Union européenne : évolution des bilans d'approvisionnement en porc, en 1990 et en 2003 (en milliers de tonnes équivalent carcasse)

>>> Tableau 1

	Production		Importations		Exportations		Consommation	
	1990	2003	1990	2003	1990	2003	1990	2003
Allemagne	4 368	4 058	948	1 348	446	861	4 655	4 545
Espagne	1 772	3 217	77	131	15	637	1 834	2 705
France	1 727	2 356	508	496	224	613	2 011	2 240
Danemark	1 208	1 821	14	76	873	1 490	330	315
Pays-Bas	1 904	1 559	53	274	1 276	1 146	681	687
Italie	1 211	1 514	645	910	42	165	1 814	2 259
Belgique / Luxembourg	747	1 044	162	123	441	629	465	538
Royaume-Uni	953	682	499	963	69	103	1 381	1 542
Autriche	469	484	-	121	-	138	464	468
Portugal	278	300	24	171	5	24	296	446
Suède	291	290	16	67	39	34	262	323
Irlande	160	231	20	63	56	145	124	149
Finlande	187	193	-	14	-	38	164	171
Grèce	147	130	67	168	1	3	213	295
UE à 15 États-membres *	15 421	17 879	289	73	704	1 268	14 813	16 684

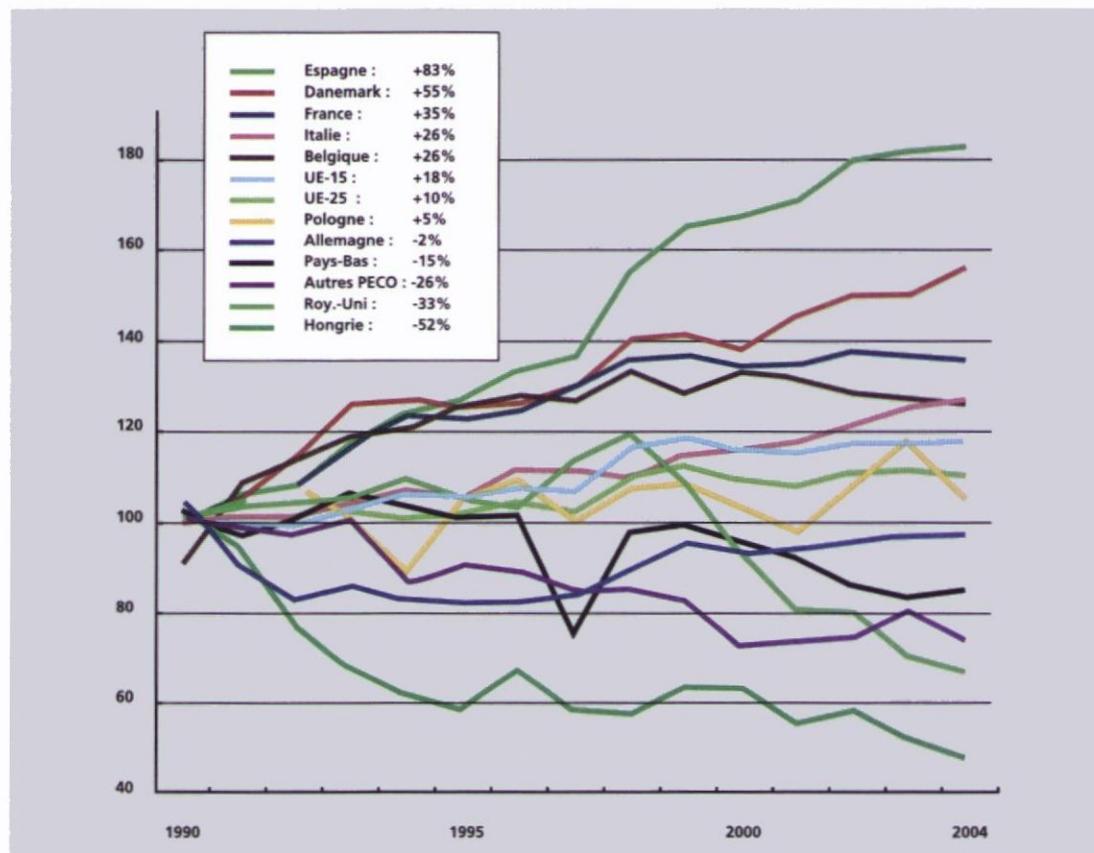
Source : EUROSTAT

* Pour l'Union européenne, le commerce extérieur renvoie aux échanges avec les pays tiers. En 1990, les chiffres concernent l'UE à douze États-membres. Les importations sont majorées par les ventes venant de RDA (décapitalisation). En 1989, les importations de l'UE-12 avaient été de 75 000 tonnes et, en 1991, elles ont porté sur 105 000 tonnes.

1990 - 2004 : Évolution de la production porcine dans les principaux pays de l'UE

(En indices, base 100 en 1989 - 1990 - 1991)

>>> Graphique 3



Source : IFIP (ex. ITP), d'après EUROSTAT

vingt-dix. Une large partie de cette production est réalisée dans le nord du pays, notamment en Lombardie et en Émilie-Romagne. Elle permet de fabriquer de la charcuterie typique, en particulier les jambons de Parme et de San Daniele, couverts par une Appellation d'origine protégée⁷. Les perspectives d'évolution de l'élevage et de ces produits sont donc très liées. Quant aux autres besoins, qu'il s'agisse de viande fraîche ou de matières premières pour les autres

charcuteries, ils sont largement couverts par des importations qui représentent 40 % de la consommation. Les élevages de la région du Po sont souvent situés dans de grandes exploitations produisant du maïs et du lait, ce dernier étant, en particulier, destiné à la production du fromage Parmesan. La forte intensité agricole de la région, tant en termes de culture que de densité d'élevage, n'est pas sans se heurter aux problèmes environnementaux.

7 - L'Appellation d'Origine Protégée (AOP) constitue la déclinaison européenne de l'Appellation d'Origine Contrôlée française (AOC)

- ◆ **En Pologne**, la production porcine est stable en tendance depuis quinze ans. Depuis son entrée dans l'UE, le pays est le quatrième producteur sur vingt-cinq États-membres, juste derrière la France. Le secteur est marqué par la forte dispersion des élevages, avec de très nombreux petits producteurs. La collectivisation socialiste de l'agriculture polonaise n'ayant pas été menée à son terme par le régime communiste, les structures sont restées figées, jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, dans un état proche de celui de l'après-guerre. Depuis, de lentes évolutions se font jour, mais une large partie de la filière (comme la plupart des élevages), reste peu performante car trop peu d'investissements ont été réalisés depuis vingt-cinq ans. Cette structure dispersée de la production la rend très sensible à la conjoncture et il est possible de se demander si la Pologne ne sera pas le dernier pays européen à connaître un vrai cycle du porc. Par ailleurs, certains investisseurs la considèrent comme le lieu de développement possible de grands élevages, mais les Polonais se montrent quelque peu réticents à accepter ce modèle.
- ◆ **En Allemagne**, la production est presque au niveau de celle du pays réunifié en 1990. Mais ces quinze ans ont d'abord été marqués par la décapitalisation massive survenue à l'Est, dans l'ancienne RDA, durant les premiers mois ayant suivi l'unification économique. Confrontés brutalement au marché, les responsables des coopératives et des fermes d'État ont bradé leurs animaux aux négociants venus de l'Ouest. Le cheptel de porcs a ainsi chuté des trois quarts et celui de bovins des deux tiers. Cette chute de la production porcine a ensuite été compensée par une croissance douce, mais régulière, surtout concentrée au nord-ouest, à proximité du bassin néerlandais. Premier pays consommateur d'Europe et longtemps très déficitaire, l'Allemagne voit sa position évoluer. Ses industries de la viande se restructurent et comptent parmi les leaders européens. En 2005, ses exportations de viande de porc ont atteint le double de celles de la France. Ses entreprises ont su, plus que celles des autres pays de l'UE, profiter de l'élargissement de la Communauté aux pays d'Europe centrale et orientale pour élargir leur marché. L'Allemagne est désormais au cœur de l'Union européenne et elle veut y jouer un rôle central, y compris dans le secteur du porc.
- ◆ **Aux Pays-Bas**, la production porcine a enregistré, jusqu'au milieu des années quatre-vingts, la croissance la plus forte de tous les États-membres de la Communauté. Elle s'est ensuite stabilisée jusqu'en 1996, avant de reculer depuis, l'année 1997 ayant été marquée par un grave problème sanitaire. Avec des densités animales très excessives dans le sud-est du pays, les Pays-Bas ont, les premiers, été confrontés à l'émergence de la question environnementale. Ils constituent une bonne illustration du processus « *prise de conscience / premières mesures timides et mal appliquées / mobilisation publique / action politique plus radicale / effets des mesures* ». Celui-ci a duré près de quinze ans, mais les Pays-Bas ne renoncent pas à la production porcine. Ils entendent réduire leur production, avec des élevages moins nombreux, plus grands et plus performants, mais aussi exporter la moitié ou les deux tiers de leur production et faire jouer à leurs entreprises un rôle majeur en Europe. Ainsi, une firme néerlandaise occupe-t-elle une position déterminante dans la restructuration des abattoirs allemands.
- ◆ **Le Royaume-Uni**, dans un contexte général de faible compétitivité et de manque d'organisation de la filière, a mis en place, à partir de 1999, une réglementation sur le bien-être animal beaucoup plus sévère que celle de l'UE. Face aux adaptations nécessaires des élevages et aux surcoûts engendrés, la production s'est effondrée de près de moitié en cinq ans. Les clients, distributeurs et consommateurs, se sont reportés sur les produits importés, non conformes aux règles nationales, mais moins chers.
- ◆ **La Hongrie**, dans le partage des tâches entre les pays socialistes, avait une mission agricole

consistant notamment à produire des viandes de porc et de volaille pour l'exportation. En 1991, sa production porcine a d'abord souffert de la perte de son premier client qui était l'URSS. Puis, les difficultés et les incertitudes de la transition politique et économique, le retard d'investissements enregistré dans les années quatre-vingts et le manque de moyens financiers ont lourdement pénalisé la compétitivité de toute la filière. Aujourd'hui, le niveau de production porcine ne représente plus que la moitié de ce qu'il était en 1990. Les effectifs se partagent pour moitié entre des grandes structures, héritières des anciennes unités collectives, et l'activité personnelle très morcelée des coopérateurs et de salariés agricoles. Aucun signe, ni de reprise, ni d'investissement important, ne semble se manifester.

1.1.3. LES CARACTÉRISTIQUES STRUCTURELLES DE LA PRODUCTION

1.1.3.1. RÉPARTITION DE LA PRODUCTION DANS LES RÉGIONS COMMUNAUTAIRES

L'Union européenne présente à la fois des zones très spécialisées en production porcine, des zones de « désert porcin » et des zones intermédiaires. Deux tiers des porcs européens sont concentrés dans dix-sept bassins régionaux, très ou moyennement spécialisés, sur plus d'une centaine que compte l'Union à quinze États-membres (cf. *Tableau 2*).

À une échelle plus large, plus de la moitié des effectifs européens est regroupée dans six grands bassins associant plusieurs régions ou parties de pays et présentant une certaine continuité de densité porcine :

- ◆ Trois d'entre d'eux, l'ensemble Pays-Bas / Flandres, Allemagne du nord-ouest (Basse Saxe / Rhénanie) et Danemark sont d'une proximité

telle qu'ils peuvent être considérés comme un seul bassin, rassemblant le tiers du cheptel porcin européen

- ◆ L'Espagne du nord-est (Catalogne / Aragon), le Grand-Ouest français (Bretagne / Pays de la Loire / Basse Normandie) et la plaine du Po sont par contre à l'écart des précédents et éloignés les uns des autres.

Ces bassins résultent d'un mouvement de spécialisation régionale qui accroît la concentration géographique. La situation n'est cependant pas figée et des signes contraires apparaissent :

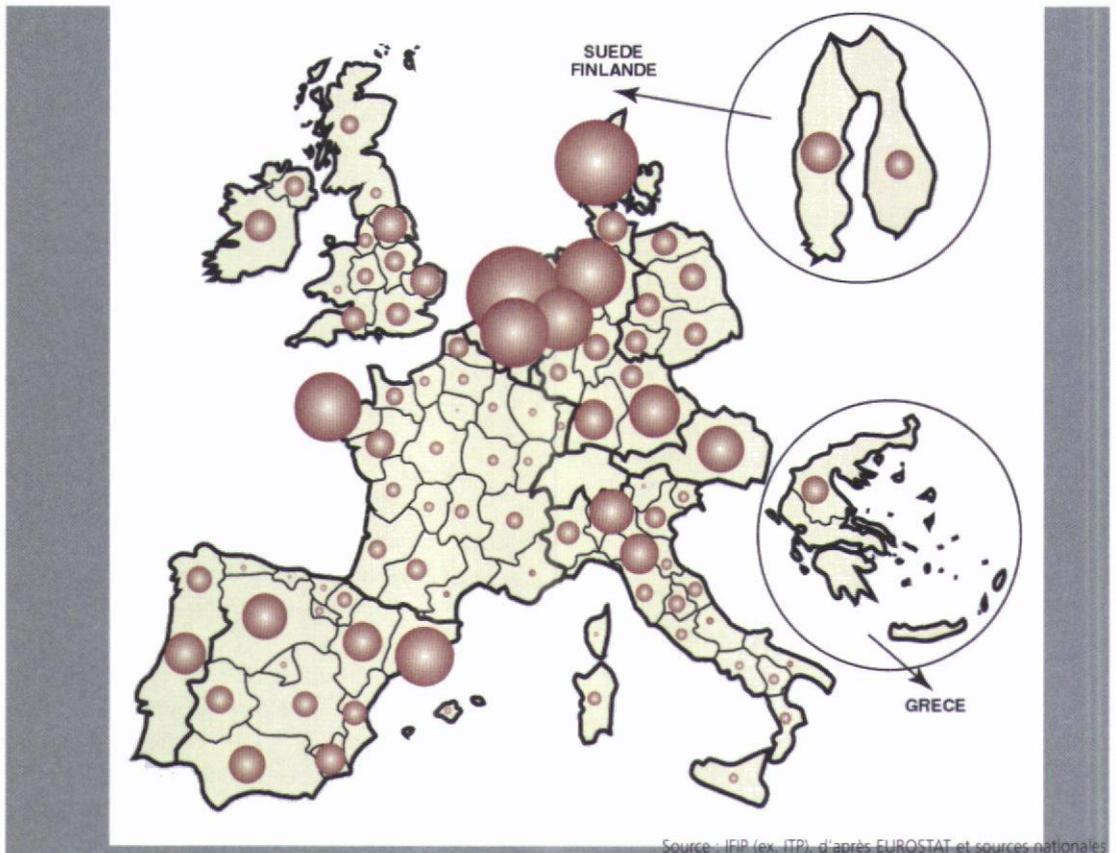
- ◆ Sous l'effet des réglementations environnementales, le cheptel baisse au sud des Pays-Bas, même si la densité y est toujours très forte, et dans une moindre mesure en Belgique.
- ◆ En Allemagne, la croissance est plus rapide au nord-ouest du pays que dans le sud : ce mouvement tend à accroître une densité déjà élevée et ce d'autant que, dans les Länder de Rhénanie du Nord / Westphalie et de Basse Saxe, seule une partie du territoire est concernée par la production porcine.
- ◆ À l'échelle de tout le bassin très spécialisé du nord de l'Europe, une certaine homogénéisation des densités est en route, caractérisée par la croissance enregistrée au Danemark et au nord-ouest de l'Allemagne, face au recul des Pays-Bas et de la Belgique.
- ◆ En Espagne, dans le contexte de croissance généralisée qui marque le pays, la progression est plus rapide en Castille et en Andalousie où la densité est faible, qu'en Catalogne, berceau de la production espagnole moderne, où la densité est élevée.

1.1.3.2. LE NOMBRE ET LA TAILLE DES ÉLEVAGES

En 2003, dans l'Union européenne à quinze États-membres, 644 000 exploitations agricoles détenaient un cheptel total de 122 millions de têtes de porcs. Le nombre de détenteurs diminue

Le cheptel porcin dans les régions de l'Union européenne (Aire des cercles en proportion des effectifs de 2004)

>>> Graphique 4



régulièrement. Pour ne considérer que la période la plus récente, c'est-à-dire depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, le chiffre a été divisé par deux, alors que, dans le même temps, le cheptel a légèrement progressé.

Dans les dix pays devenus membres de la Communauté en 2004⁸, se trouvent 1,5 million d'éleveurs porcins disposant de 30 millions d'animaux. La dimension moyenne des élevages y est très inférieure à celle de l'UE à quinze États-mem-

bres puisque le rapport est de 1 à 10. Résultat : ces dix pays possèdent seulement 20 % du cheptel total de l'UE à vingt-cinq États-membres, mais ils comptabilisent 70 % des élevages. Les deux tiers de ces petits élevages se trouvent en Pologne (640 000 en 2003) et en Hongrie (435 000).

Analyser la répartition des porcs dans les élevages selon leur taille permet de préciser le paysage européen (cf. Tableau 3). En 2003, dans l'UE à quinze États-membres, 93 % des porcs se

8 - En 2004, dix nouveaux États-membres se sont ajoutés aux Quinze. Il s'agit de Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la République slovaque et la Slovénie.

trouvaient dans 105 000 élevages comptant plus de 200 porcs. De plus, les deux tiers des animaux étaient élevés dans les 35 000 élevages comptant plus de 1 000 porcs. Autrement dit :

- ◆ De très nombreux petits élevages subsistent, produisant peu de porcs et tournés vers l'auto-consommation familiale ou la vente de proximité
- ◆ L'essentiel de la production destinée à l'ensemble consommateurs est assuré par d'autres élevages, moyennement à très spécialisés.

Ces caractéristiques sont plus ou moins accentuées selon les pays. Elles résultent de la diversité des structures agricoles, de la place de la production porcine, de l'organisation de la filière ou de choix de politique agricole. C'est en Irlande, au Danemark, en Italie et au Royaume-Uni que les porcs sont concentrés dans les plus grands élevages. Ceux-ci dominent aussi, mais à degré moindre, la production aux Pays-Bas, en France, en Espagne et en Belgique. À l'opposé, les petits et moyens élevages sont surtout nombreux en

Effectifs porcins et densité dans les principaux « bassins régionaux » de l'Union européenne *

>>> Tableau 2

		Cheptel	Évolution 2004 / 1995	SAU (1 000 ha)	Densité (porcs / km ² de SAU)
1	Danemark continental	10 212	+ 21 %	1 852	551
2	Pays-Bas du Sud-est	10 018	- 23 %	835	1 199
3	Bretagne	8 377	+ 12 %	1 684	497
4	Basse Saxe (Allemagne)	7 807	+ 16 %	2 630	297
5	Catalogne (Espagne)	6 550	+ 22 %	1 224	535
6	Rhénanie du Nord - Westphalie (All.)	6 208	+ 10 %	1 482	419
7	Flandres (Belgique)	6 012	- 10 %	634	949
8	Aragon (Espagne)	4 050	+ 33 %	2 679	151
9	Lombardie (Italie)	3 845	+ 30 %	1 121	343
10	Bavière (Allemagne)	3 681	+ 7 %	3 252	113
11	Castille Léon (Espagne)	3 520	+ 39 %	6 040	58
12	Andalousie (Espagne)	2 500	+ 44 %	5 807	43
13	Bade-Wurtemberg (Allemagne)	2 266	+ 4 %	1 457	156
14	Murcie (Espagne)	2 130	+ 44 %	692	308
15	Castille - La Manche (Espagne)	2 110	+ 98 %	5 087	42
16	Pays de la Loire	1 701	+ 17 %	2 155	79
17	Émilie - Romagne (Italie)	1 644	- 2 %	1 225	134

Sources nationales et Eurostat

Données cheptel par région : 2004, sauf en Italie = données de 2002 - Espagne : estimations pour 2004

* Sont, en général, considéré ici les « régions » des pays. Mais les circonscriptions administratives régionales des États-membres recouvrent des situations d'importances diverses, par exemple en termes de superficie. Ainsi, la superficie totale du Danemark, des Pays-Bas ou de la Belgique est-elle comparable à celle d'une région française. C'est pourquoi certains des « bassins » figurant dans ce tableau sont constitués du regroupement de plusieurs entités territoriales administratives.

Pologne, en Autriche et au Portugal. L'Allemagne possède, elle, une part de cheptel encore importante dans des élevages de taille moyenne.

1.2. LA PRODUCTION PORCINE FRANÇAISE

1.2.1. VINGT ANS POUR BÂTIR UN SUCCÈS

Dès les années soixante, lors de la création du Marché commun agricole et de l'ouverture des

frontières intra-communautaires, la production porcine française a souffert de sa confrontation avec celle de pays où elle était mieux organisée, notamment les Pays-Bas et la Belgique. L'écart entre production et consommation s'est creusé et les importations rapidement développées. Le déficit extérieur catastrophique de 1969 a conduit à un sursaut avec la mise en œuvre du « *Plan de rationalisation de la production porcine* ».

En accord avec la profession agricole, le choix a été fait de développer une production porcine moderne, réalisée par des éleveurs compétents,

Nombre de porcs et d'élevages selon la classe (UE à quinze États-membres -

	UE-15	Belgique	Danemark	Allemagne	Grèce	Espagne	France
Nombre d'élevages							
Moins de 10 porcs	412	1	-	32	31	19	28
10 à 199	127	2	3	41	4	27	5
200 à 399	29	1	1	10	-	5	3
400 à 999	41	3	2	14	-	7	5
1 000 et plus	35	2	4	6	-	7	5
Total	644	9	11	103	36	65	47
Nombre de porcs							
Moins de 10 porcs	926	2	2	120	67	63	65
10 à 199	7 241	163	210	2 614	163	1 602	363
200 à 399	8 334	363	339	2 845	56	1 391	875
400 à 999	26 146	1 723	1 566	9 061	123	4 344	3 192
1 000 et plus	79 239	4 288	10 832	11 695	584	16 652	10 756
Total	121 885	6 539	12 949	26 334	993	24 053	15 251

* Le tiret signifie que le nombre d'élevages ou d'animaux est inférieur à 500.

responsables de leur activité et organisés collectivement pour la commercialisation et le développement technique. Ce modèle prenait le contre-pied de l'intégration. Il s'est appuyé sur la distribution d'aides permettant de construire ou de moderniser les bâtiments d'élevage. Celles-ci étaient réservées aux adhérents des Groupements de producteurs, principalement de statut coopératif, qui se sont rapidement développés. La formation a été encouragée, ainsi que le développement des ressources génétiques françaises.

Les éleveurs bretons ont massivement adhéré à ce Plan. Ils ont rapidement développé une production modernisée, répondant au besoin de combler le déficit national. Mais, malgré leur mobilisation, la nouvelle politique a peiné à porter ses fruits à l'échelle nationale. En dix ans, de 1970 à 1980, la production porcine bretonne a certes doublé, mais celle des autres régions a reculé en moyenne de 20 %, même si certaines zones, comme les Pays de la Loire, l'Aquitaine, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes, ont mieux résisté que d'autres (cf graphique 7). Résultat : le déficit porcin français a

de taille dans l'Union européenne en 2003

En milliers d'élevages ou d'animaux)*

>>> Tableau 3

Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Autriche	Portugal	Finlande	Suède	Royaume-Uni
Nombre d'élevages								
-	154	-	0	46	96	-	1	5
-	11	-	2	12	13	1	1	3
-	1	-	2	3	1	1	-	1
-	1	-	3	2	1	1	1	1
-	2	-	4	-	1	-	1	1
1	169	-	11	63	110	4	4	11
Nombre de porcs								
1	316	-	1	113	158	-	2	14
13	375	9	210	812	321	150	92	144
11	223	7	558	937	114	316	135	164
67	898	26	1 867	1 219	296	588	513	663
1 640	7 346	34	8 533	163	1 361	340	1 162	3 855
1 732	9 158	76	11 169	3 245	2 249	1 394	1 903	4 841

Source : EUROSTAT

continué de se creuser. En 1985, il représentait encore 20 % de la consommation : c'est-à-dire le même pourcentage que lors de la crise aiguë de 1969 et il coûtait plus de 5 milliards de francs à la balance commerciale.

Il faut attendre les années quatre-vingts pour que la logique de filière s'impose en Bretagne. Les industries d'alimentation animale, d'abattage et d'élaboration de la viande sont modernisées et rationalisées. Les usines deviennent plus grandes et moins nombreuses. Les coopératives jouent un rôle moteur dans cette évolution. À partir de 1986, ces investissements politiques, professionnels et économiques portent leurs fruits. En dix ans, jusqu'en 1995, la production française augmente de 50 % alors qu'elle avait quasiment stagné durant la décennie précédente. La dynamique à l'œuvre en Bretagne gagne les régions voisines de Basse-Normandie et des Pays de la Loire. Des filières

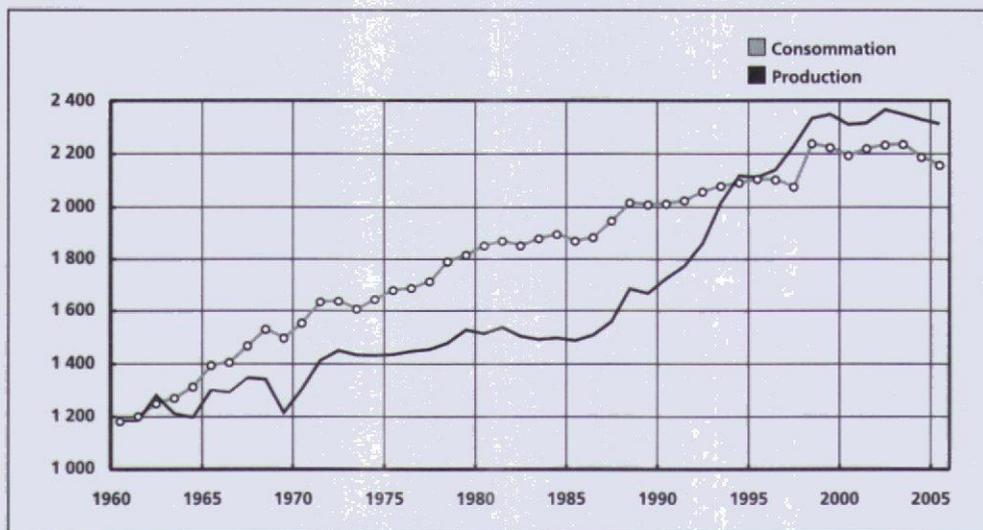
organisées se créent dans d'autres bassins régionaux, permettant à nouveau le développement de la production.

Dans ce contexte, la production française se développe alors plus vite que la consommation. L'équilibre est légèrement dépassé à partir de 1994. Le marché français reste néanmoins largement ouvert aux importations en provenance des autres pays européens. Mais les exportations nationales se développent très vite à partir du milieu des années quatre-vingts. À la fin des années quatre-vingt-dix, la France exporte le quart de sa production et elle importe 20 % de sa consommation : soit des flux d'envergures assez proches dans les deux sens.

La croissance s'arrête à la fin des années quatre-vingt-dix. La crise de 1998 / 1999 frappe durement l'Hexagone. Mais c'est surtout le moment où la politique de protection de l'environnement, menée

Production et consommation de viande de porc en France (En 1 000 tonnes équivalent carcasse)

>>> Graphique 5



Évolution du bilan français en viande de porc (En 1 000 tonnes équivalent carcasse¹)

>>> Tableau 4

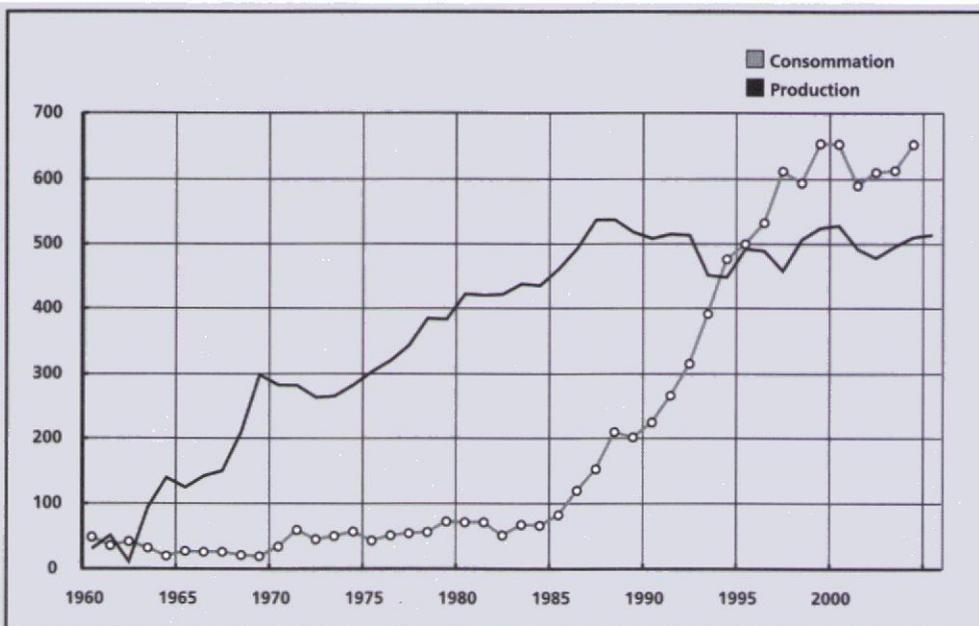
	1990	2000	2005
Production indigène brute ²	1 727	2 311	2 313
Importations	508	528	514
Exportations	224	613	671
Consommation indigène brute ²	2 011	2 191	2 155
Solde extérieur	- 284	126	158
Auto-approvisionnement	85,9	105,4	107,3
Consommation par tête (kg / habitant)	35,4	36,1	34,5

Source : SCEES - AGRESTE

1 - Carcasses avec tête. Les échanges incluent porcelets et reproducteurs.
2 - Y compris auto-consommation

Échanges français de viande de porc (En milliers de tonnes équivalent carcasse)

>>> Graphique 6

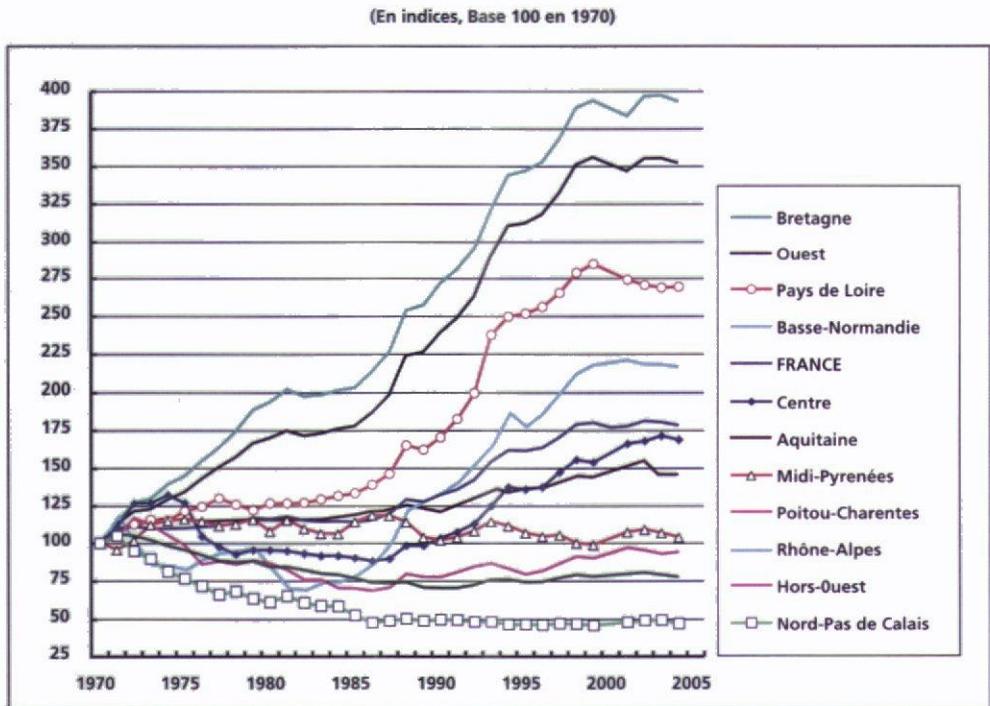


Source : IFIP (ex. ITP) d'après SCEES

Évolution de la production porcine dans les principales régions françaises

(En indices, Base 100 en 1970)

>>> Graphique 7



Source : calculs IFIP (ex. ITP), d'après SCEES - Agreste et SAA

par l'État, se fait plus rigoureuse. La création et l'extension des élevages sont pratiquement interdites en Bretagne où la densité des exploitations a conduit à dépasser les normes de la directive européenne dite « *Nitrates* ».

1.2.2. DES ÉLEVAGES MOINS NOMBREUX ET PLUS GRANDS

En France, en 2000, le Recensement général de l'agriculture a identifié 59 500 exploitations détenant au moins un porc, pour un total de 14,9 millions d'animaux (cf. *Tableau 6*).

Entre les deux Recensements, réalisés en 1988 et en 2000, l'effectif porcin a progressé de 22 %, tandis que le nombre des éleveurs a diminué de près des deux tiers. Puis, entre 2000 et 2003, le nombre d'exploitations porcines a de nouveau reculé de 21 %, passant à 47 000 exploitations (cf. *Graphique 8*), alors que le cheptel total français se maintenait aux alentours de 15 millions de têtes. Autrement dit :

- ◆ En quinze ans, la taille moyenne des élevages de porcs a plus que quadruplé, passant de 72 à 320 têtes

◆ En 2003, sur les 47 000 exploitations détenant au moins un porc, les deux tiers abritaient moins de 100 porcs, mais représentaient seulement 2 % du cheptel porcin total (cf. Tableau 7).

Parmi les 15 000 exploitations détenant plus de 100 porcs :

◆ Les exploitations de 100 à 500 porcs sont au nombre de 6 400 et elles détiennent 12 % des effectifs, alors qu'en 1988, le pourcentage était de 29 % pour 14 700 exploitations

◆ Les 2 600 exploitations de 500 à 1 000 porcs détiennent 17 % du cheptel alors qu'en 1988, les chiffres étaient de 5 600 exploitations, avec 32 % du cheptel

◆ Les exploitations de 1 000 à 2 000 porcs sont au nombre de 3 400. Au-delà, on trouve 1 700 exploitations de plus de 2 000 porcs. 70 % du cheptel français sont concentrés dans 4 900 élevages dont la taille est supérieure à 1 000 porcs. Leur nombre a plus que doublé en quinze ans

La production porcine dans les régions françaises

>>> Tableau 5

	1970	1985	1995	2004	2004 / 1970	2004 / 1985	2004 / 1995
France	1 306	1 487	2 111	2 330	+ 78%	+ 57%	+ 10%
dont Ouest*	479	852	1 497	1 687	+ 252 %	+ 98 %	+ 13 %
Hors Ouest	827	635	614	643	- 22 %	+ 1 %	+ 5 %
Hors Bretagne	966	798	933	996	+ 3 %	+ 25 %	+ 7 %
Bretagne	339	690	1 178	1 334	+ 293%	+ 93%	+ 13%
Pays de Loire	97	129	244	261	+ 169 %	+ 102%	+ 7%
Basse-Normandie	42	33	75	92	+ 117%	+ 176%	+ 22%
Aquitaine	54	63	73	78	+ 45%	+ 23%	+ 7%
Midi-Pyrénées	74	84	79	77	+ 4%	- 9 %	- 3 %
Nord - Pas de Calais	162	86	76	76	- 53 %	- 11 %	+ 1%
Rhône-Alpes	82	88	74	68	- 17 %	- 22 %	- 7 %
Centre	31	28	42	52	+ 69%	+ 87%	+ 24%
Poitou-Charentes	55	38	43	51	- 6 %	+ 35%	+ 19%
Auvergne	50	41	38	41	- 17 %	+ 1%	+ 10%
Champagne-Ardenne	25	16	19	32	+ 27%	+ 99%	+ 68%
Bourgogne	45	25	30	30	- 32 %	+ 22%	+ 2%
Limousin	30	28	23	26	-13 %	- 6 %	+ 14%
Haute Normandie	26	20	24	24	- 7 %	+ 23%	+ 2%
Picardie	44	27	25	23	- 48 %	-16 %	- 9 %
Franche-Comté	33	25	20	21	- 35 %	- 15 %	+ 6%
Lorraine	32	9	12	14	- 56 %	+ 58%	+ 14%
Alsace	28	15	13	12	- 56 %	- 19 %	- 8 %
Languedoc-Roussillon	10	9	8	7	- 30 %	- 26 %	- 19 %
Provence Alpes - Côte d'Azur	39	26	12	4	- 89 %	- 84 %	- 65 %
Corse	2	3	2	3	+ 61%	+ 3%	+ 13%
Ile-de-France	7	4	2	1	- 81 %	- 66 %	- 21 %

Source : IFIP (ex. ITP), d'après SCEES et SAA. Production indigène brute nationale, répartition prorata de la production régionale de viande finie de porc
* Basse Normandie, Pays de Loire et Bretagne

puisqu'il était de 2 360 en 1988, ainsi que leur part dans les effectifs nationaux qui est passée de 32 à 70 %.

Sur le long terme, le nombre des élevages de moins de 1 000 porcs se réduit dans toutes les classes de tailles intermédiaires (cf. *Tableau 7*).

1.2.3. LE MODÈLE NAISSEUR-ENGRAISSEUR DOMINE

Dès les années soixante-dix, la France a fait le choix du modèle « *naisseur-engraisseur* » : c'est-à-dire celui où les porcs sont élevés de la naissance à l'abattage dans le même élevage. Ce choix répond à des raisons techniques et économiques :

- ◆ Les petits élevages naisseurs traditionnels produisant des porcelets en faible quantité, les engraisseurs n'avaient accès qu'à un approvisionnement hétérogène en termes de génétique et d'état sanitaire et donc incompatible avec leurs besoins de performances. De plus, la circulation insuffisamment maîtrisée des porcelets provoquait un risque important de propagation des maladies.
- ◆ Le prix fixé sur le marché des porcelets était peu équitable, défavorable aux naisseurs du fait des rapports de force entre les deux types d'élevage.

Les débouchés des naisseurs (en raison des pratiques spéculatives des engraisseurs) ou l'approvisionnement des engraisseurs (en raison de la forte variabilité de la rentabilité du naissage) se caractérisaient par d'importants aléas.

Par rapport à la France, d'autres pays ont fait des choix différents. Ainsi, les Pays-Bas ont-ils très tôt privilégié l'élevage en stades séparés et promu des modalités adaptées d'échanges. Les engraisseurs doivent s'approvisionner auprès d'un nombre limité de naisseurs pour maîtriser la variabilité sanitaire. Le prix est fixé par contrat afin d'obtenir un partage équitable de la marge entre les activités. Dans le système de l'intégration, où la production est réalisée sous contrat par des agriculteurs pour un donneur d'ordre, les activités sont généralement séparées. Le plus souvent, le donneur d'ordre élève des truies, produit les porcelets et les fait engraisser à façon. Ce système existe sous des formes diverses en Belgique et en Espagne. Il s'est rapidement développé aux États-Unis, dans les années quatre-vingt-dix, sur le modèle de la production de volailles. L'engraisseur à façon prend à sa charge la construction des bâtiments d'engraissement, le travail et, souvent, la gestion des déjections. L'intégrateur réalise ou supervise le naissage qui constitue la phase la plus technique et la plus

Évolution des exploitations porcines et du cheptel porcin de 1988 à 2003

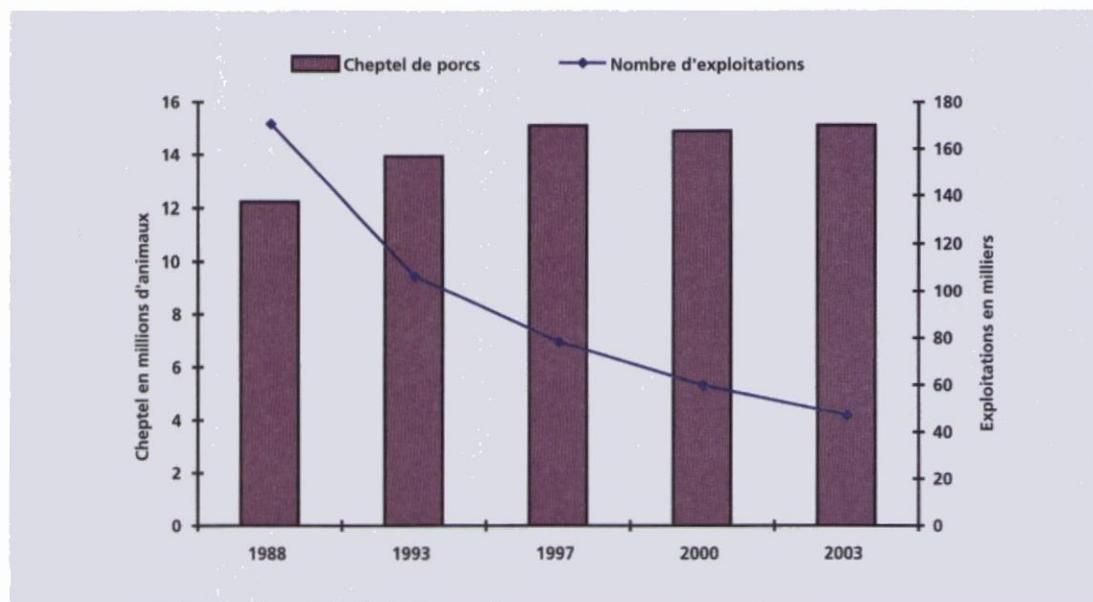
>>> Tableau 6

	1988	1997	2000	2003
Nombre d'exploitations ayant des porcs	170 339	77 946	59 549	46 792
Cheptel total de porcs	12 212 554	15 080 363	14 869 720	15 096 149
Cheptel de truies	1 187 285	1 484 941	1 416 061	1 335 569
Cheptel de porcs engrais	6 940 557	8 825 834	8 027 028	8 589 912
Taille moyenne	72	193	250	323

Source : SCEES - Agreste
(Recensements de l'agriculture de 1988 et 2000 & Enquêtes sur la structure des exploitations agricoles de 1997 et 2003)

Évolution des exploitations porcines et du cheptel porcine entre 1998 et 2003

>>> Graphique 8



Source : IFIP (ex. ITP), d'après SCEES - Agreste, données des Recensements de l'agriculture de 1988 et 2000 & Enquêtes sur la structure des exploitations agricoles de 1993, 1997 et 2003

exigeante en compétence et en surveillance. Cette organisation a constitué un levier très efficace qui a contribué à l'explosion de la production porcine en Caroline du Nord⁹.

Les contraintes environnementales poussent aussi à la dissociation des phases de naissance et d'engraissement, dans la mesure où les surfaces disponibles pour l'épandage des déjections ne permettent pas de conduire tout l'élevage :

- ◆ C'est le cas aux Pays-Bas où le problème est aigu en raison de très fortes densités et où le naisage, plus intensif, se développe au détriment de l'engraissement
- ◆ Un phénomène équivalent se fait jour au Danemark
- ◆ Le Canada exporte massivement vers les États-Unis des porcelets qu'il ne peut engraisser

- ◆ En Bretagne, ces dernières années, face à l'accroissement de la productivité des truies, les éleveurs naisseurs-engraisseurs ont été contraints de faire engraisser à façon les porcelets qu'ils ne peuvent élever, faute de place. En France, près de 15 % des porcs sont engraisés à façon. Cette pratique concerne surtout la Bretagne, où le taux approche 20 %.

1.2.4. LE PORC DANS DES EXPLOITATIONS AGRICOLES DIVERSES

Les exploitations agricoles françaises produisant des porcs ont souvent d'autres activités. Leur *Surface agricole utilisée* (SAU) moyenne dépasse les 60 hectares. Afin de préciser l'image de

ces exploitations, l'analyse statistique de leurs caractéristiques permet de dégager plusieurs « types », se différenciant selon l'importance relative des productions en leur sein¹⁰.

Sur les 60 000 exploitations détentrices de porcs identifiées par le Recensement Agricole de 2000, dans les environ 16 000 plus grandes, qui regroupent 98 % du cheptel (cf. *Tableau 7*), quatre types principaux d'exploitations et huit sous-types sont ainsi identifiables. La répartition des exploitations entre les quatre associations est relativement équi-

librée, même si les exploitations porcines spécialisées regroupent la moitié du cheptel pour 18 % des exploitations :

◆ **L'association Céréales / porcs** regroupe les exploitations dont la moitié de la *Marge Brute Standard* (MBS) est générée par les cultures (céréales, oléagineux et protéagineux). L'atelier porc y est modeste puisqu'il compte seulement 400 à 500 animaux. Le type se répartit entre de grands céréaliers (135 ha) chez qui la MBS est élevée, et des exploitations de polyculture-élevage d'une soixantaine d'hectares.

Évolution des structures des élevages « tous porcs »

Taille des élevages	1988		2000	
	Exploitations	% du cheptel	Exploitations	% du cheptel
< 100 porcs	148 716	7,4	43 460	1,7
100 - 299	8 670	12,9	3 922	5,0
300 - 499	5 036	16,0	3 100	8,2
500 - 699	3 058	14,7	1 996	8,0
700 - 999	2 502	16,9	2 098	11,7
1000 - 1999	1 911	20,6	3 460	32,2
> = 2000	446	11,5	1 513	33,2
TOTAL	170 339	100	59 549	100
dont > 1000	2 357	32,1	4 973	65,4

- ◆ **Les Spécialisés porcs** disposent d'un atelier porc de grande taille et ils pratiquent le naissage engraissement (NE). Un premier sous-type regroupe les grandes exploitations céréalières (100 ha et 1 800 porcs en NE) qui figurent en tête des MBS. Le second sous-type rassemble les exploitations spécialisées où le porc (2 100 porcs NE) compense la faiblesse d'une SAU moyenne de 36 hectares.
- ◆ **Les Petites structures** ont les MBS les plus faibles, qu'elles disposent de surfaces (45 ha) occupées par des bovins et moins de 200 porcs, en

naissage (N) ou en engraissement (E), ou qu'elles soient spécialisées porc avec 700 porcs E ou NE sur 7 hectares.

- ◆ **L'association Bovins / porcs** est la plus représentée en terme d'exploitations. Elle concerne soit de petites exploitations (30 vaches laitières), avec un petit atelier de 280 porcs en engraissement, soit des exploitations en commun, du type GAEC, qui associent un troupeau laitier et un atelier de 840 porcs en *naissage - engraissement*.

Dans beaucoup de régions, le type *céréales / porcs* est le plus fréquent, soit seul comme dans le Bassin

>>> Tableau 7

2003		Évolution 2000 / 1988 (en %)		Évolution 2003 / 2000 (en %)	
Exploitations	% du cheptel	Exploitations	Cheptel	Exploitations	Cheptel
31 725	1,5	- 71	- 72	- 27	- 14
3 252	4,3	- 55	- 52	- 17	- 13
3 121	8,2	- 38	- 38	+ 1	+ 1
1 700	6,7	- 35	- 34	- 15	- 14
1 875	10,4	- 16	- 15	- 11	- 10
3 443	32,6	+ 81	+ 90	0	+ 3
1 675	36,4	+ 239	+ 251	+ 11	+ 11
46 792	100	- 65	+ 22	- 21	+ 2
5 118	69,0	+ 111	+ 148	+ 3	+ 14

Source : SCEES - Agreste (Recensements de l'agriculture de 1988 et 2000 & Enquête sur la structure des exploitations agricoles de 2003)

Répartition des truies et des porcs à l'engrais selon l'orientation des élevages

>>> Tableau 8

	Truies		Porcs à l'engrais	
	1986	2004	1986	2004
Naisseur (N)	31	13	-	-
Naisseur Engaisseur (NE)	62	84	54	66
Engaisseur (E)	-	-	43	33

Source : IFIP (ex. ITP), d'après SCEES - Agreste

Parisien, soit combiné à un autre type comme dans la moitié sud du pays. Les *petites exploitations avec des porcs* sont les plus fréquentes en Limousin, en Franche-Comté et en Corse. Le système *bovins lait / porcs* domine en Basse-Normandie (seul), en Pays de la Loire (avec le type *céréales / porcs*) et en Auvergne (avec le type *petites structures / porcs*). Les exploitations *spécialisées en porcs* ne sont les plus nombreuses nulle part : même pas en Bretagne où elles ne constituent que 33 % des fermes contre 45 % pour le système *bovins lait / porcs*. Par contre, elles occupent une part prépondérante du cheptel porcin breton (61 %) et dépassent 50 % dans cinq autres régions.

Cette classification a aussi été réalisée sur les 35 000 plus grandes exploitations parmi les 172 500 recensées en 1988. Bien qu'elles regroupent 25 % du cheptel, les *spécialisées porc* n'y représentaient que 5 % des exploitations, contre 40 % pour les exploitations bovines, 30 % pour les systèmes *céréales / porcs* et 25 % pour les *petites structures*. Par contre, le cheptel porcin était réparti de façon équilibrée entre les quatre types (18 à 32 % du total).

Entre 1988 et 2000, le nombre d'exploitations a été réduit de moitié pour tous les types, sauf pour les *spécialisées porcs* devenus deux fois plus nombreuses. Leur cheptel a été multiplié par 2,4 et leur taille

moyenne a progressé de 15 %, passant de 1 770 à 2 040 têtes. En douze ans, leur poids est passé de 25 à 49 % des effectifs porcins totaux. À l'exception du système *Bovins lait / porcs* dont les effectifs ont gagné 20 % en douze ans et dont la taille moyenne en porcs a triplé, les autres systèmes ont perdu du poids dans la ferme porcine nationale. Cette typologie révèle que la plus grande partie des exploitations françaises élevant des porcs a des terres et que l'image d'« *ateliers hors sol* » est largement inadaptée à la production porcine française. Dans certains cas, les céréales produites sur l'exploitation sont même utilisées pour fabriquer de l'aliment à la ferme : au total, ceci représente le quart de l'aliment distribué aux porcs français. Enfin, les terres de l'exploitation ou des exploitations voisines sont en mesure de recevoir les déjections animales dans le respect des règles agronomiques, sauf lorsque la densité animale est trop élevée comme dans certains cantons bretons.

1.2.5. UN MODÈLE FRANÇAIS DE PRODUCTION PORCINE

Le développement de la production porcine française « *moderne* » à partir des années soixante-dix, les

Typologie des exploitations avec des porcs en France en 2000

>>> Tableau 9

Types	Exploitations		Cheptel		SAU (En ha)	Nombre moyen de porcs	MBS * en €uros
	Nombre	En %	Nombre	En %			
4.1. Céréales - porcs	5 374	28	2,26	16	84	421	104 400
4.2. Spécialisés porcs	3 534	18	7,20	49	51	2 041	171 600
4.3. Petites exploitations avec porcs	4 130	21	1,40	10	33	343	48 000
4.4. Bovins lait / porcs	6 250	32	3,70	25	69	598	120 000
Total	19 288	100	14,56	100	62	755	-

Source : élaboration IFIP (ex. ITP) (Ilari, 2002), d'après données du Recensement Agricole de 2000 (SCEES)

* MBS : Marge brute standard

choix qui ont été faits alors, mais aussi le contexte de politique agricole qui a régné depuis, ont façonné un modèle de production aux traits particuliers. Ce modèle « *moyen* » repose sur des élevages familiaux, appartenant à des exploitations agricoles.

Une exploitation « *professionnelle* » compte 2 UTA, dont 0,7 UTA salariée, la main-d'œuvre familiale n'étant pas entièrement consacrée à l'atelier porcin. Beaucoup d'élevages appartiennent à des exploitations ayant choisi un statut sociétaire, notamment GAEC ou EARL¹¹. Mais les capitaux engagés sont, pour l'essentiel, d'origine familiale.

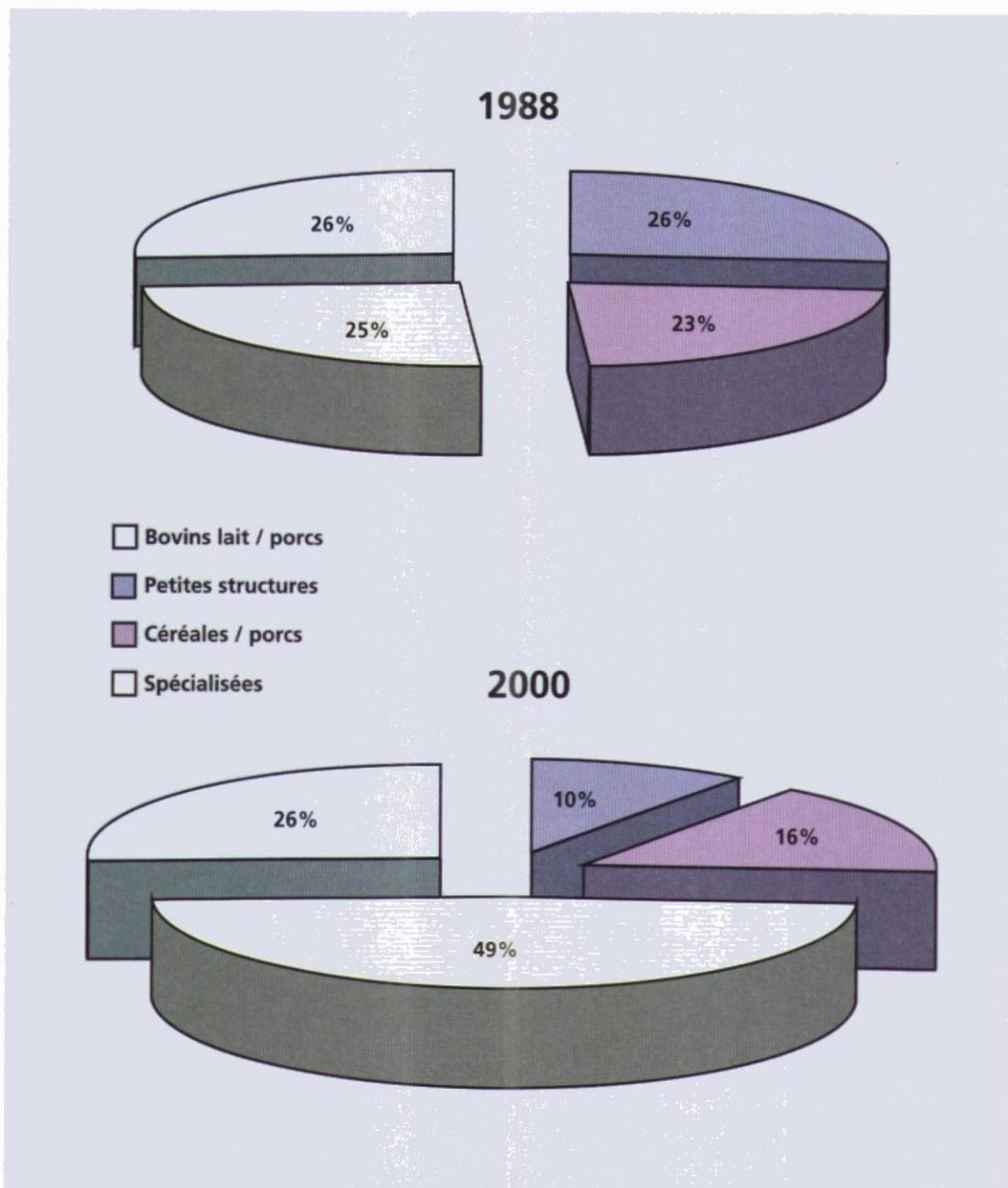
Ces élevages font partie d'exploitations agricoles, dont la SAU moyenne est proche de 60 hectares. Dans la majorité des exploitations, le porc ne représente pas l'activité économique dominante. Toutefois, la moitié de la production est réalisée dans des exploitations spécialisées en porc, qui compte pour une part dominante de la marge brute.

Des analyses technico-économiques plus précises montrent que les performances techniques des élevages français de porcs se situent parmi les meilleures au monde.

Les choix faits dans les années soixante-dix, assortis d'incitations financières et réglementaires, ont conduit à une organisation collective forte. Plus de 90 % des porcs sont produits par des éleveurs adhérant à des Groupements de producteurs, pour l'essentiel de statut coopératif. Outre la commercialisation des porcs, ces groupements proposent des services (conseil et accompagnement technique) et des produits (vente d'aliment, d'équipements ou d'animaux reproducteurs). Beaucoup d'entre eux ont des participations financières plus ou moins importantes dans des sociétés d'abattage et de transformation, des firmes d'aliment et des Organisations de sélection porcine (OSP) qui produisent les animaux reproducteurs.

Évolution de la répartition des porcs selon la typologie des exploitations de 1988 à 2000

>>> Graphique 9



Source : élaboration IFIP (ex. ITP), d'après données des Recensements agricoles 1988 et 2000

2. PRODUCTION PORCINE ET ENVIRONNEMENT

2.1. LES RÈGLES COMMUNAUTAIRES DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

Dans la réglementation européenne, la protection de l'environnement vis-à-vis des activités économiques et agricoles, avec des effets sur l'élevage, est principalement assurée par deux types de textes :

- ◆ Les procédures préalables à la mise en œuvre d'un projet susceptible d'impacts négatifs sur l'environnement
- ◆ La résorption des excédents de « Nitrates » dans les eaux souterraines.

2.1.1. LES PROCÉDURES PRÉALABLES : ÉTUDES D'IMPACT ET AUTORISATION

La directive 85/337/CEE du Conseil des ministres européens de l'Agriculture en date du 27 juin 1985 prévoit qu'avant leur mise en œuvre, certains projets susceptibles d'effets négatifs sur l'environnement doivent obtenir une autorisation comportant une étude d'impact environnemental. En agriculture, sont particulièrement concernées les exploitations abritant des volailles ou des porcs, selon leur nature, leur dimension ou leur localisation.

Cette directive a été complétée par une autre, numérotée 97/11/CE et en date du 3 mars 1997. Celle-ci précise la procédure d'évaluation et propose des seuils à partir desquels l'autorisation est exigée dans les élevages : c'est-à-dire 900 places de truies et 3 000 places de porcs de plus de 30 kg. Par ailleurs, les dossiers de demande d'autorisation doivent être portés à la connaissance du public,

dans un délai suffisant afin que les citoyens puissent exprimer leur avis avant la délivrance de l'autorisation.

Selon la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996, portant sur « *La prévention et la réduction intégrées de la pollution* »¹², les entreprises exerçant certaines activités doivent se préoccuper de réduire la pollution émanant de diverses sources : émissions dans l'air, l'eau et le sol, production de déchets, utilisation de matières premières, efficacité en matière d'énergie, bruit, prévention d'accidents, gestion des risques, etc. De portée très générale, cette directive s'applique avant tout à l'industrie, dont le secteur agro-alimentaire, mais aussi à l'agriculture. Parmi les entreprises et les activités concernées, figurent les abattoirs de plus de 50 tonnes de carcasses par jour, les transformateurs de viande produisant plus de 75 tonnes de produits finis par jour, ainsi que les élevages intensifs. En production porcine, il s'agit des unités comportant plus de 750 places de truies ou 2 000 places de porcs de plus de 30 kg.

La directive 96/61/CE vise à s'assurer que les installations sont gérées en prenant toutes les mesures de prévention appropriées. Conformément à la directive 85/337/CE, elle prévoit, une demande d'autorisation accordée après avis du public. Cette autorisation précise des valeurs limites d'émissions des substances polluantes dans l'eau, l'air et le sol, basées sur l'utilisation des « *meilleures techniques disponibles* »¹³, sachant que celles-ci peuvent évoluer avec le progrès technique ou si les objectifs ne sont pas atteints. De plus, les entreprises concernées doivent présenter des bilans périodiques d'activité et, en cas d'incident ou d'accident, transmettre un rapport à l'*Inspection des installations classées*.

La directive IPPC devait s'appliquer à toutes les nouvelles installations au plus tard le 30 octobre

12 - L'équivalent en anglais du sigle PRIP est IPPC, qui signifie *Integrated Pollution Prevention and Control*.

13 - *Best Available Techniques* ou BAT en anglais

1999 et aux entreprises existantes à partir de 2007, sauf si la transcription nationale prévoyait un délai plus court.

2.1.2. PROTECTION DES EAUX CONTRE LES NITRATES D'ORIGINE AGRICOLE

La directive 91/676/CEE, du Conseil du 12 décembre 1991, dite directive « *Nitrates* », vise à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles. Elle demande aux États-membres de répondre à trois exigences :

- ◆ Désigner, avant le 19 décembre 1993, des zones dites « *vulnérables* » au regard de la pollution par les nitrates, celles où les eaux sont touchées par l'eutrophisation ou ont des teneurs en nitrates supérieures à 50 mg/l ou sont en voie de l'être dans le futur, du fait des types de sols des bassins versants et de l'intensité de l'agriculture dans la zone. La liste des zones est actualisée autant que nécessaire, à chaque fois que des événements imprévisibles ont lieu et, au moins, tous les quatre ans afin de tenir compte des changements intervenus dans la situation du milieu.
- ◆ Élaborer des codes volontaires de bonnes pratiques agricoles, portés à la connaissance des agriculteurs (échéance au 20 décembre 1993)
- ◆ Établir pour les zones vulnérables (échéance au 19 décembre 1995) des programmes d'actions basés sur le respect du code des bonnes pratiques agricoles. Ceux-ci sont destinés à corriger en priorité les pratiques d'épandage de tout engrais contenant de l'azote, ainsi que des effluents d'origine animale. Définis par périodes de quatre ans, ces programmes d'actions présentent notamment :
 - des périodes d'interdiction d'épandage des fertilisants
 - des capacités minimales de stockage des effluents d'élevage

- des limites aux quantités épandues, fixées à 170 kg d'azote par hectare et par an en zone vulnérable, après un seuil à 210 kg d'azote par hectare et par an durant le premier programme.

2.2. SITUATION ET PERSPECTIVES DANS TROIS PAYS

À partir de ce socle commun constitué par la réglementation communautaire, des différences entre les États-membres ont surgi, résultant de la vitesse de transcription des directives en droit national. Les retards constatés par la Commission ont d'ailleurs pu entraîner des procédures de justice et des sanctions. Par ailleurs, les réglementations nationales peuvent contenir des dispositions différentes concernant quatre thèmes :

- ◆ La procédure d'autorisation des élevages puisque les seuils de taille à partir desquels celle-ci est obligatoire peuvent différer
- ◆ L'implantation de ceux-ci : zones d'installation et distances aux tiers, aux cours d'eau, aux points de captage
- ◆ Leur aménagement : équipements et installations d'élevage ou de stockage des déjections animales
- ◆ Leur exploitation : élevage et partie agronomique. Sur ce point, par exemple, les quantités maximales d'azote épandu portent parfois, en plus de l'azote organique dans les zones vulnérables issues de la directive « *Nitrates* », sur l'azote minéral des fertilisants chimiques, pour des quantités et des extensions géographiques très différentes d'un pays à l'autre. Les périodes où l'épandage est autorisé sont différentes, de même que les distances par rapport aux tiers et aux points d'eau. Enfin, l'estimation des rejets d'azote et des autres minéraux, comme le phosphore, ou les métaux par les animaux repose sur des méthodes différentes, pouvant, même dans des conditions équivalentes, donner des résultats différents.

Dans ce chapitre de l'article, des éléments de comparaison sont présentés entre le Danemark, les Pays-Bas et la France, trois pays importants dans le paysage européen de la production porcine. Ils sont tous les trois confrontés à la question du contrôle de l'impact environnemental de l'élevage intensif, mais avec des situations géographiques, un degré d'anticipation et des conceptions différentes.

2.2.1. LE DANEMARK

L'agriculture est importante dans l'économie danoise, en particulier les exportations de produits agricoles et agro-alimentaires. En la matière, la contribution du secteur porcin est forte puisqu'elle représente le tiers de la valeur ajoutée de l'agriculture du pays. Plus de 85 % de la production porcine sont exportés, dont 35 % des tonnages à destination de pays extérieurs à l'Union européenne. Néanmoins, depuis le milieu des années quatre-vingts, l'agriculture a dû intégrer les préoccupations de la société. Outre les réglementations sur les structures d'exploitation, la liaison au sol des productions animales est très encadrée.

2.2.1.1. LE CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DANOIS

◆ **La loi dite « Harmonie »** constitue la transcription danoise de la « *directive Nitrates* » européenne. Elle oblige chaque exploitant à disposer des surfaces agricoles pour l'épandage en fonction de ses effectifs d'animaux, selon un coefficient propre à chaque espèce. Le porc est considéré comme faisant obligatoirement partie d'un système *céréales / porc* et le « *taux de chargement* » maximum qui lui est appliqué tient compte des besoins de ces cultures. Pour le porc, il était de 1,7 unité animale (UA) par hectare épandable jusqu'au 31 juillet 2002, sachant qu'une UA équivaut à 100 kg d'azote rejeté et que chaque type d'animal possède un taux de

conversion en UA. Ceci correspond à la norme de rejet de la *directive Nitrates* pour les zones vulnérables. Depuis le 1^{er} août 2002, la norme est devenue plus stricte puisqu'elle est passée à 1,4 UA par hectare pour le porc : soit 140 kg d'azote par hectare.

Cette loi instaure également une gestion globale de l'azote : la fertilisation minérale ne peut dépasser la différence entre les besoins des plantes et l'apport organique « efficace » des effluents. Celui-ci est fixé forfaitairement comme un pourcentage des minéraux contenus dans les déjections. Pour le lisier, il a été réévalué par étape, de 45 % en 1993 à 65 % en 2002. Ceci a réduit d'autant les apports minéraux permis, tout en laissant aux agriculteurs une période transitoire afin d'acquérir la maîtrise de la fertilisation organique. L'agriculteur doit tenir à jour un manuel de fertilisation, sous le contrôle de l'administration.

La loi définit aussi des capacités de stockage des déjections (six mois minimum pour le lisier), la couverture des fosses, les modalités d'épandage et des distances d'implantation des bâtiments et stockages d'effluents par rapport aux habitations, aux points de captage d'eau...

◆ **La loi sur l'agriculture de 1994** vise à conforter les exploitations agricoles de taille familiale. Elle contrôle l'utilisation et la propriété du sol et réglemente la structure des exploitations et leur transmission. Concrètement, elle spécifie qu'une exploitation est une ferme habitée, disposant de terres et de bâtiments. L'agriculteur peut détenir jusqu'à trois exploitations dans un rayon proche, chacune ne devant pas héberger plus de 250 UA ou 500, si les deux autres n'en ont pas. Elle renforce la liaison au sol de l'élevage, déjà voulue par la loi « *Harmonie* », en obligeant à un taux de propriété des surfaces d'épandage croissant par tranches avec la taille de l'élevage : 25 % jusqu'à 120 UA, 60 % de 120 à 250 UA et 100 % au-delà. Le besoin de surface en propre peut être réduit d'un tiers si des contrats de livraison des déjections de plus

de cinq ans sont passés avec d'autres agriculteurs. Au-delà de 750 UA, le taux de propriété est de 100 % de la totalité des surfaces d'épandages exigées, ce qui en limite la fréquence.

- ◆ **La loi de Planification de 1992**, modifié en 1999 en application de la directive 97/11 de l'UE, spécifie que les projets s'insèrent dans un Plan d'aménagement régional établi pour douze ans, actualisé tous les quatre ans. Le territoire est divisé en zones « *urbanisées* », « *villégiature* » et « *rurales* ». Les projets d'élevage supérieurs à 250 UA et ceux de taille inférieure, mais ayant un effet potentiel sur l'environnement ou le voisinage, nécessitent une procédure alourdie d'autorisation supposant la réalisation d'une étude d'impact.

2.2.1.2. SITUATION ET PERSPECTIVES

En 2000, la densité animale moyenne des exploitations d'élevage était de 1,3 unité animale par hectare, ce chiffre variant de 1,3 à 1,5 pour les régions spécialisées en élevage et tombant à 0,75 dans l'île de Zélande, plus céréalière. Pour le secteur porcin, elle est en moyenne de 2,0 et elle atteint même un niveau plus élevé pour les unités de plus grande dimension : 2,3 UA / ha pour les exploitations spécialisées de plus de 120 UA et même 2,7 UA / ha pour les élevages de plus de 250 UA. Celles-ci doivent donc trouver des surfaces d'épandage extérieures, tandis que les moins de 120 UA, avec 1,36 UA/ha, sont indépendants relativement à la norme de 1,4 UA / ha.

Par comparaison avec d'autres pays de l'Union européenne, les élevages porcins danois sont répartis assez régulièrement sur l'ensemble du territoire. Le porc dispose encore d'un potentiel de développement : soit parce que certaines zones ne sont pas saturées au regard des

contraintes d'environnement, soit parce que l'élevage porcin peut se substituer à d'autres activités. De ce fait, dans le contexte de forte restructuration du secteur laitier actuellement en cours¹⁴, certaines exploitations investissent en production porcine, considérée comme plus rémunératrice. Un second pôle de développement est constitué par les céréaliers qui, face aux perspectives de la PAC, cherchent également à conforter leurs revenus. Disposant de céréales et des surfaces d'épandage correspondantes, le porc leur est facilement accessible.

Les procédures d'instruction des dossiers de développement d'installation et d'extension sont généralement simples et rapides pour les projets inférieurs à 250 UA, c'est-à-dire équivalent à 230 truies naisseur / engraisseur. Les autorisations sont délivrées en deux semaines si le projet respecte les conditions des lois *Harmonie* et *Agriculture*. Au-delà, la réalisation d'une étude d'impact et les procédures d'évaluation (experts et enquête publique) nécessitent en moyenne douze à dix-huit mois. Son coût varie de 10 000 à 20 000 €uros, selon les mesures et les analyses réalisées.

Des modifications structurelles importantes se dessinent, du fait de la croissance des élevages existants et de nouvelles formes d'organisation : séparation des sites par phase d'élevage, maternités collectives. La production continue de s'accroître, le nombre des élevages se réduit et la taille moyenne augmente sensiblement. Face au contrôle des structures (Loi sur l'agriculture) qui, théoriquement, limite les effectifs pouvant être détenus par un agriculteur, ceux qui misent sur les économies d'échelle constituent des associations à plusieurs, y compris au sein de leur propre famille. Le pays qui a produit 26 millions de porcs en 2005, pourrait atteindre 30 millions à l'horizon 2010, selon le degré d'engagement des céréaliers et des laitiers.

14 - Face aux réformes de la PAC, en particulier de l'OCM lait, des élevages laitiers, même de taille considérée comme viable en France, quittent la production.

La production porcine du Danemark présente donc, au sein de l'Union européenne, un visage original qui peut se résumer ainsi :

- ◆ Une activité déterminante dans l'économie, qui bénéficie de ce fait de certains encouragements politiques
- ◆ Des règles strictes de contrôle de l'impact environnemental, basées sur une obligation de résultat
- ◆ Une présence soutenue sur le territoire, mais une obligation de lien au sol pour garantir une bonne gestion des déjections animales, utilisées comme fertilisants. Contrairement à la France, le Danemark, qui a fait le choix du lien au sol, ne recourt pas au traitement des déjections pour diminuer leur teneur en matières minérales.
- ◆ La production est réalisée dans des exploitations agricoles hautement spécialisées, très professionnelles et de moins en moins nombreuses. Cela se manifeste en particulier par l'augmentation de la taille des élevages.

2.2.2. LES PAYS-BAS

2.2.2.1. RÉGLEMENTATION ENVIRONNEMENTALE EN RECHERCHE PERMANENTE

L'essentiel des productions animales intensives néerlandaises est situé dans le sud du pays, certaines provinces atteignant des densités d'animaux extrêmement élevées (cf. *Tableau 2*). De plus, la plupart des élevages se sont développés sur des exploitations possédant des surfaces agricoles réduites, générant à leur échelle ou à celle de certaines provinces, des excédents de minéraux contenus dans les déjections par rapport à ce que pouvaient absorber les cultures. Après la forte croissance de ces productions dans les années soixante-dix et au début des années quatre-vingts, le problème de leur impact environnemental a été posé dès le début des années quatre-vingts.

En 1987, ont été mis en place les « *quotas de lisier* », c'est-à-dire le contingentement de la pro-

duction basée sur l'importance des rejets. L'objectif principal était de maîtriser les rejets de phosphore. La croissance s'est alors arrêtée, la production porcine néerlandaise se stabilisant, sans diminuer. Autrement dit, l'objectif de maîtrise des excédents n'a pas été atteint et ce d'autant qu'en 1994, la possibilité de commercialiser ces quotas a redonné des marges de croissance à certaines exploitations.

En 1998, la *directive Nitrates* a été transposée dans le droit néerlandais. Les Pays-Bas se sont appuyés sur le système MINAS qui comptabilise les flux de phosphore et d'azote. Celui-ci devait conduire au contrôle des « *pertes* » dans le milieu (volatilisation, rejets dans les eaux et les sols non utilisés par les plantes) par des taxes sur celles-ci. Généralisé en 2001, ce système obligeait toutes les exploitations néerlandaises (soit 15 000 sites !) à produire une comptabilité minérale. En fait, orienté vers la maîtrise du phosphore du fait de la difficulté à évaluer la volatilisation de l'azote, MINAS répondait mal aux objectifs de la *directive Nitrates* (respect de la norme des 170 kg d'azote organique par hectare).

Dans le même temps, la réglementation a organisé une « *restructuration* » du secteur porcin. Soutenue par l'opinion publique, en raison des destructions massives d'animaux provoquées en 1997 par un grave épisode de peste porcine classique, elle est apparue aux responsables politiques comme un moyen de résoudre les problèmes environnementaux :

- ◆ En septembre 1997, aux « *quotas lisier* » sont substitués « *les droits de porcs* », basés sur les capacités de production en places. Le programme de maîtrise des nitrates oblige les éleveurs à réduire immédiatement leur cheptel de 10 % et ce, sans indemnisation. Les droits sont cessibles, mais l'État en prélève 60 % à chaque transaction.
- ◆ L'insuffisance des résultats (cheptel toujours trop élevé) provoque la mise en place d'un programme de cessation d'activité indemnisée par l'État.

◆ Afin de répondre aux contraintes de la *directive Nitrates*, les taxes appliquées aux pertes en phosphore et azote mesurées par le système MINAS sont doublées à partir du début 2002. En effet, leur faible niveau initial par rapport aux coûts alternatifs (traitement ou exportation du lisier), constituait l'achat à bon compte d'un véritable « *droit à polluer* », dont il convenait d'inverser la hiérarchie.

◆ Au même moment, des contrats d'écoulement de lisier sont mis en place. Ils spécifient qu'il est nécessaire d'avoir un débouché responsable, matérialisé par un contrat d'exportation en dehors de l'exploitation, pour tous les excédents MINAS.

Malgré tous ces efforts, MINAS et les dispositifs associés n'ont pas permis de respecter les impératifs de la *directive Nitrates*, ni en droit (procédures de la Commission contre l'État néerlandais), ni dans les résultats.

Au 1^{er} janvier 2006, une nouvelle réglementation a donc été mise en place. Elle concerne l'azote et le phosphore, que leur origine soit organique ou minérale. Trois règles s'imposent désormais à toutes les exploitations :

◆ Les épandages de lisier sont limités à l'apport maximum de 170 kg d'azote par hectare (conforme à la *directive Nitrates*), à l'exception des exploitations laitières ayant plus de 70 % de leur superficie en pâturage où la limite est fixée à 250 kg par hectare et par an (par dérogation à la directive).

◆ Une quantité maximale d'azote total (organique, provenant des déjections animales, et minéral, contenu dans les engrais azotés et autres fertilisants) est fixée, qui varie selon le type de sol et les cultures.

◆ Les apports de phosphore (chimique et organique) sont limités en 2006 à 95 kg par hectare et par an pour les terres cultivées, et à 110 kg pour les prairies.

Les excédents seront exportés ou traités sur place, opération qui pourra bénéficier d'aides spécifiques.

Finalement, face à la voie néerlandaise originale, qui consistait à contrôler les pertes de minéraux responsables de pollution, s'est imposée une approche plus simple et plus répandue, celle de la *directive Nitrates* de contrôle de l'utilisation de minéraux.

2.2.2.2. LES PERSPECTIVES NÉERLANDAISES

Après être resté relativement stable de 1987 à 1996, le cheptel porcin néerlandais a baissé de 22% entre 1996 et 2003, passant de 14 à 11 millions de porcs. Cette chute traduit l'impact des dispositions réglementaires sur l'environnement, catalysée par la politique de « *restructuration* » engagée en 1997. Alors que les effectifs ont connu une légère progression depuis 2003, il est trop tôt pour juger de l'effet des nouvelles règles de contrôle de l'impact environnemental instaurées en 2006. Les deux tranches de cessations d'activité ont été facilitées par la bonne tenue de l'économie du pays qui a facilité les reconversions et minimisé leur coût social.

Le coût du respect des règles environnementales est élevé. Les éleveurs néerlandais recourent fréquemment à des « *bourses de lisier* », un système qui permet de transporter les déjections vers des zones de moindre densité animale, au nord du pays ou en Allemagne. Les éleveurs allemands privilégient aussi cette voie de préférence au traitement des déjections. Les installations collectives de traitement, mises en place aux Pays-Bas au début des années quatre-vingt-dix, ont échoué, en raison des difficultés de l'organisation collective sur un territoire relativement grand et parce que les techniques disponibles à l'époque étaient moins efficaces que celles existant maintenant.

Pour supprimer les excédents d'azote et de phosphore, de nouvelles réductions d'effectifs animaux seraient encore nécessaires. Le porc représente le quart de la production nationale de phosphates et près de 20 % de celle d'azote. La production néerlandaise pourrait donc continuer à

baisser, à moins que le porc ne prenne la place d'autres animaux. Mais, de toute façon, l'extension des élevages restera possible à titre individuel pour ceux qui possèdent des terres d'épandage, sont titulaires de contrats de lisier ou envisagent de traiter ou d'exporter les unités d'azote et phosphore en excès.

Selon une étude de l'Institut technique du porc¹⁵, les délais d'instruction des dossiers de projet étaient relativement rapides ces dernières années, dès lors que l'élevage et l'exploitation satisfaisaient aux règles environnementales. La mise en place des « *droits de porcs* », commercialisables, a facilité les procédures d'extension des élevages, un producteur souhaitant réaliser une extension devant acheter des droits. Le marché était cependant limité, en raison de l'abattement appliqué sur les droits lors de l'échange, et de prix élevés.

L'extension d'un élevage doit s'inscrire dans un plan d'aménagement communal, qui lui-même dépend du plan régional et national fixant les règles d'installation. Selon la taille du projet, une autorisation peut-être obtenue en trois ou six mois si une étude d'impact avec enquête publique est nécessaire (exploitations de plus de 2 500 porcs charcutiers). Après construction, l'exploitation est possible si l'élevage dispose des « *droits de porcs* » correspondants et des débouchés pour les déjections (terres en propre, contrat d'épandage ou d'exportation).

En 1987, l'essentiel de la production porcine des Pays-Bas reposait sur 30 000 élevages. En 1995, ceux-ci étaient environ 14 000 et ils sont aujourd'hui moins de 7 000. L'objectif politique revendiqué par la filière est de poursuivre cette tendance : contenir ou stopper la baisse de la production, en la concentrant dans des élevages plus grands, plus professionnels, plus efficaces et plus à même de

soutenir la compétition économique internationale, tout en faisant des éleveurs de véritables entrepreneurs.

2.2.3. LA FRANCE

2.2.3.1. LA RÉGLEMENTATION ET LES OUTILS DE MAÎTRISE DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL

En France, la plus ancienne réglementation concernant les relations entre élevage porcin et environnement est celle touchant les *Installations classées pour la protection de l'environnement* (ICPE). Toujours en vigueur, elle date de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 et la directive IPPC prise en 1996 par l'Union européenne¹⁶ s'en est fortement inspirée. Comme la Directive européenne, la portée du texte français dépasse largement l'élevage et l'agriculture. Il s'étend à toutes les activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Concernant les procédures d'agrément des projets d'élevages porcins, la réglementation définit trois régimes :

- ◆ Le Règlement sanitaire départemental (RSD) s'applique aux exploitations comptant moins de 50 « *animaux - équivalents* ».
- ◆ Les élevages de dimension moyenne à importante dépendent de la réglementation *ICPE* qui comprend deux régimes :
 - Le régime de la déclaration pour les exploitations ayant entre 50 et 450 *animaux - équivalents*
 - Le régime de l'autorisation pour les exploitations de plus de 450 *animaux - équivalents* : l'agriculteur doit déposer une demande d'autorisation d'exploiter en Préfecture et celle-ci donne lieu à une enquête publique qui impose la réalisation d'une étude d'impact.

15 - Daridan et alii, 2002 pour Porcherie verte

16 - Cf. chapitre 2.1. de cet article sur « *Les règles communautaires de gestion de l'environnement* ». La Directive 96/61/CE du Conseil européen du 24 septembre 1996 porte sur « *La prévention et la réduction intégrées de la pollution* » : d'où le sigle *PRIP* dont l'équivalent anglais est *IPPC* qui signifie *Integrated Pollution Prevention and Control*.

La notion d'*animal - équivalent* a pris effet dans la réglementation ICPE au 1^{er} janvier 2000. Un reproducteur (troupe ou verrat) correspond à trois *animaux - équivalents* (au lieu d'un animal dans le texte précédent), un porcelet à 0,2 (contre 0) et un porc à l'engrais à un *animal - équivalent* (inchangé). Les seuils des différents régimes n'ont pas été modifiés à cette occasion.

La transcription en droit français de la directive « Nitrates »¹⁷ a, elle, été réalisée à partir 1993. Le décret n° 93-1 038 du 27 août 1993 est « *relatif à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole* ». Il prévoit l'identification et la délimitation de zones vulnérables, puis la définition d'un Code de bonnes pratiques agricoles s'appliquant de manière obligatoire dans ces zones, mais volontairement ailleurs.

Les textes déterminent un zonage du territoire :

- ◆ Les Zones vulnérables, issues de la Directive « Nitrates », correspondent à celles dont les eaux superficielles ou souterraines contiennent plus de 50 mg / litre de nitrates ou plus de 40 mg, mais en accroissement
- ◆ Les Zones d'*excédents structurels* (ZES) sont situées dans les cantons où les déjections des animaux présents dépassent 170 kg d'azote par hectare lorsqu'on les rapporte à la surface agricole « *potentiellement épandable* » : c'est-à-dire la SAU dont sont déduites certaines zones fragiles, en raison de la pente, la proximité des cours d'eau ou les captages d'eau potable
- ◆ Les Zones d'*action complémentaire* (ZAC), introduites en 2001, sont des bassins versants où la teneur en nitrates dépasse 50 mg par litre et se situent en amont des captages d'eau potable, afin de mieux les protéger. Le total des apports d'azote organique et minéral y est plafonné.

Dans ce cadre, le PMPOA, ou *Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole*, a été créé en 2002. Il a été conduit en deux étapes, sachant que

l'attribution des aides dans le cadre du second PMPOA prend fin en 2006. Le PMPOA attribue des aides aux éleveurs situés en zones d'action prioritaire : c'est-à-dire les zones vulnérables au titre de la directive « Nitrates » et, le cas échéant, d'autres zones définies par arrêté du préfet de région. Ces aides sont destinées à améliorer l'impact environnemental des installations d'élevages par des constructions ou des aménagements appropriés, dont les critères d'éligibilité sont précisés par les textes¹⁸. Ces améliorations sont déterminées après réalisation d'un *Diagnostic environnemental des exploitations d'élevage* (DEXEL) par des agents formés et agréés. Les éleveurs des zones concernées, dont les installations ne permettent pas le respect de la directive « Nitrates » et qui ne se sont pas engagés dans ce programme, sont exclus de tous les dispositifs d'aides à l'investissement.

Enfin, trois programmes de résorption des nitrates dans les Zones d'*excédents structurels* (ZES) ont été successivement définis en 1996, 2002 et 2004. À l'échelle nationale, 130 cantons sont classés en ZES. Du fait de la concentration des élevages en Bretagne, la production porcine régionale y est particulièrement concernée :

- ◆ Lors du premier programme, 71 cantons bretons étaient classés en ZES
- ◆ Lors des deuxième et troisième programmes, après prise en compte des effectifs mesurés par le Recensement général de l'agriculture réalisé en 2000 et réévaluation des rejets par les bovins, ce nombre est passé à 104, sur un total de 187 cantons bretons.

2.2.3.2. LA POLITIQUE DE RÉSORPTION DES EXCÉDENTS

En 2002, sous la conduite de l'État et de ses représentants en Bretagne, l'ensemble des acteurs

17 - Cf. chapitre 2.1. de cet article sur « Les règles communautaires de gestion de l'environnement ». La Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991, dite directive « Nitrates », vise à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

18 - Décret ministériel N° 2002-26 du 4 janvier 2002

concernés a signé la « *Charte pour un développement pérenne de l'agriculture et de l'agro-alimentaire, et pour la reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne* ». De là, est né le *Plan d'action pour la résorption des excédents d'azote*.

Sur la base du Recensement général de l'agriculture réalisé en 2000, la Préfecture régionale a évalué à 110 000 tonnes les excédents annuels d'azote à résorber. Le *Tableau 10* détaille l'origine de l'azote, sachant que les besoins annuels des cultures sont estimés à 290 000 tonnes compte tenu de l'hypothèse simplifiée d'un besoin moyen de 170 kg / hectare.

Ce *Plan d'action* s'est donné l'ambition maximale de résorber la totalité de l'excédent : ceci à raison de 30 000 tonnes provenant d'économies d'engrais minéraux et 80 000 tonnes de la réduction des excédents organiques. Considérant que « *les excédents sont avant tout liés aux élevages hors-sol et que ceux-ci doivent participer de façon prioritaire aux objectifs de résorption* », le *Plan* fixe des objectifs de résorption par filière agricole, basés sur l'évaluation de la situation actuelle de production ou d'utilisation, comparée aux besoins des cultures des exploitations (*Tableau 11*). La première échéance est fixée au 31 décembre 2006 et elle doit déboucher sur une réduction de 44 000 tonnes d'azote organique rejetées chaque année dans les milieux naturels.

En Bretagne, les programmes de résorption s'inscrivant dans ces objectifs sont mis en application par des arrêtés préfectoraux départementaux, selon la réglementation en vigueur et les principes définis à l'échelle régionale. En ZES, deux contraintes principales sont imposées :

- ◆ La création et l'extension des élevages y sont interdites, sauf à permettre l'installation de jeunes agriculteurs ou l'agrandissement des « *exploitations de dimension économique insuffisante* » (EDEI), sachant que la dimension dépend du nombre d'actifs présents sur la ferme.
- ◆ Un *seuil d'obligation de traitement ou de transfert* est imposé à chaque exploitation. Il s'agit

d'un seuil de production d'azote animal s'élevant, selon les cantons, à 12 500, 15 000, 17 000 ou 20 000 tonnes annuelles. Les quantités supplémentaires doivent être traitées ou transférées hors ZES. Ce seuil est assorti d'un plafonnement des surfaces d'épandage.

Plusieurs voies sont encouragées pour résorber l'azote organique excédentaire :

- ◆ Le traitement des déjections ou leur transfert hors ZES
- ◆ La réduction de l'azote émis en agissant sur l'alimentation des animaux
- ◆ La réduction du cheptel accompagnée, dans certaines conditions, d'une aide
- ◆ L'augmentation de la surface autorisée à recevoir des effluents (dite « *surface épandable* ») par des procédés permettant de réduire la distance aux tiers ou aux bordures de cours d'eau.

Les arrêtés préfectoraux, signés le 23 novembre 2005 et récemment mis en application, reprennent ces axes principaux. De plus, ils offrent, sous conditions, la possibilité d'une « *restructuration* » : c'est-à-dire de regrouper, sur un site unique d'élevage, les capacités de production de plusieurs sites. Cette restructuration peut être interne (sites appartenant déjà à un même exploitant) ou externe, après achat par l'exploitant qui restructure d'un élevage destiné à être fermé. En contrepartie, des limites sont mises à l'épandage de phosphore car la résorption de l'azote par traitement, souvent indispensable après une telle opération, peut générer un fort excédent de phosphore.

2.2.4. COMPARAISONS ET ENSEIGNEMENTS

En France, la production porcine est stable depuis six à sept ans. Cette situation résulte en partie de sa rentabilité plus faible. Mais elle découle surtout des contraintes nées des préoccupations environnementales.

Les règles strictes appliquées en ZES interdisent l'extension et la création d'élevages. Partout ailleurs, joue l'impact des seuils rendant obligatoire

d'obtenir une autorisation de la Préfecture pour investir. Fixés à 50 truies en naissage - engraissement ou à 450 places d'engraissement, ils restent largement inférieurs aux normes européennes ou à celles des autres pays et sont très fréquemment dépassés pour tout projet correspondant aux exigences économiques actuelles. Les enquêtes publiques, qui font partie intégrante de la procédure, provoquent souvent des oppositions : soit du voisinage craignant des nuisances, soit au titre de

la contestation du modèle d'élevage considéré comme « *industriel* ». Résultat : devant la fermeté des oppositions, beaucoup de projets ne se concrétisent pas car les agriculteurs renoncent ou les préfets refusent les autorisations, même si aucun risque environnemental réel n'entache le projet. Autrement dit, après avoir analysé la situation danoise, néerlandaise et française, et sans préjuger de la situation dans les autres États-membres de l'UE, il apparaît clairement que le cadre réglemen-

Bretagne : origine de l'azote dans les Zones d'excédents structurels

>>> Tableau 10

Apports totaux annuels (en tonnes)	Hypothèse haute	Hypothèse basse
Déjections animales		227 000
Bovins		122 000
Porcins		61 000
Volailles		40 000
Autres animaux		4 000
Collectivités et industrie		8 000
Engrais minéraux	140 000	170 000
Apports totaux	375 000	405 000

Source : Mission régionale et interdépartementale de l'eau (MIRE), Préfecture de Bretagne

Bretagne : objectifs de résorption par filière des excédents d'azote dans les Zones d'excédents structurels

>>> Tableau 11

Bovins	0 000 à 10 000 tonnes / an
Porcins	40 000 tonnes / an
Volailles	30 000 tonnes / an
Engrais minéraux	30 000 tonnes / an
Total	100 000 à 110 000 tonnes / an

Source : Mission régionale et interdépartementale de l'eau (MIRE), Préfecture de Bretagne

taire commun entraîne des conséquences différentes selon la situation économique et le contexte politique de chaque pays :

- ◆ Le Danemark a choisi très tôt des voies contraignantes de maîtrise de l'impact environnemental de la production porcine, tout en laissant se développer un modèle de production considéré comme économiquement performant par les opérateurs et conservant une marge de croissance.
- ◆ Les Pays-Bas ont été plus hésitants : la production porcine, pourtant importante dans l'économie agro-alimentaire nationale, avait atteint un tel niveau d'impact négatif sur l'environnement que la résolution de ce problème passait nécessairement par son recul. La détermination politique nécessaire a longtemps été insuffisante face aux résistances des forces économiques. Aujourd'hui, un compromis semble se dessiner, associant baisse de la production, respect de l'environnement et choix d'un modèle de production qui dépasse la dimension traditionnelle des exploitations familiales.
- ◆ En France, jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, le modèle familial a constitué la base de construction d'une filière performante. Face à ce succès, les effets environnementaux négatifs de la concentration géographique de la production n'ont été pris en compte que tardivement, tant par les responsables politiques que par l'administration ou les acteurs économiques. À juste titre jusqu'à un certain point, les questions de l'impact sur l'environnement ont souvent été mêlées à celles de la répartition territoriale et, de manière plus contestable, à celle du modèle de développement. Il est aussi possible de s'interroger sur la pertinence du choix fait *in extremis* de résoudre le problème de l'excédent d'azote par le traitement biologique du lisier, en laissant momentanément de côté les autres au risque de les aggraver. La difficulté à sérier les problèmes et donc à anticiper sur les solutions adaptées à chacun ne fait-elle pas peser une hypothèque sur l'avenir ?

2.3. LES STRATÉGIES ET LES TECHNIQUES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

2.3.1. LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX PRODUITS PAR LES ÉLEVAGES PORCINS

Les activités d'élevage sont à l'origine de différents types de rejets dans le milieu physique environnant. Dans le cas de la production porcine, ces rejets peuvent être de trois ordres :

- ◆ Liquides : lisiers ou purins épandus sur les parcelles
- ◆ Solides : fumiers
- ◆ Gazeux : rejets dans l'atmosphère par le système de ventilation des bâtiments ou émissions durant les phases de stockage et d'épandage des effluents.

Ces différents fluides ou solides sont porteurs d'éléments pouvant se révéler, dans certaines conditions, préjudiciables à l'environnement :

- ◆ Les macro-éléments contenus dans les effluents (azote, phosphore, potassium) peuvent, lorsqu'ils sont apportés en excès, être à l'origine de pollutions des eaux (nitrates), d'un stockage important dans le sol ou de phénomènes d'eutrophisation des eaux (phosphore). De plus, les composés azotés peuvent être sources de pollution de l'air (ammoniac, gaz à effet de serre : protoxyde d'azote...).
- ◆ Les rejets de métaux doivent également être pris en considération, compte tenu de leurs possibles impacts environnementaux (accumulation dans le sol, problèmes de phyto-toxicité...). Deux éléments concernent plus particulièrement la production porcine, en raison de leur incorporation dans les aliments porcins à des doses très supérieures aux quantités fixées par l'animal : le cuivre, ainsi dosé en raison de son rôle de promoteur de croissance et le zinc, apprécié pour

son effet bactériostatique et régulateur de la flore digestive contribuant efficacement à la gestion du statut sanitaire des animaux.

Parmi tous ces éléments, seul l'azote est susceptible de donner lieu à des flux gazeux. Les autres éléments, c'est-à-dire le phosphore, le cuivre et le zinc, se trouvent sous des formes non volatiles (par ailleurs peu solubles) et se partagent donc, selon le mode de gestion des déjections envisagé, entre les fractions solide ou liquide (micro-particules en suspension) de ces déjections.

La gestion des éléments « à risques » peut être entreprise à différents niveaux : de leur production par l'animal à leur émission dans le milieu, en passant par différentes étapes intermédiaires de transformation des composés produits :

- ◆ Très en amont, au niveau de l'animal lui-même, des méthodes préventives efficaces ont été développées, à l'issue d'efforts de recherche importants, afin d'optimiser la transformation des aliments par l'animal
- ◆ Plus en aval, sachant que les améliorations techniques visent à mieux gérer les effluents liquides et solides et à réduire les émissions de composés gazeux néfastes, les caractéristiques techniques des bâtiments porcins ont un impact important sur la nature des effluents produits et les possibilités de gestion y afférant :
 - type de sol : caillebotis avec production de lisier ; litière de paille ou sciure de bois avec production de fumier
 - gestion de la ventilation : aération passive ou ventilation pilotée
 - mode de stockage des effluents : en « pré-fosse », flushage, raclage pour le lisier ; litière raclée ou accumulée.
- ◆ Dans les zones géographiques les plus concentrées, des procédés de traitement de l'azote des effluents sont mis en œuvre. Outre leur impact important sur le coût de production du porc, ils modifient radicalement les flux d'éléments, la nature des effluents produits, ainsi que leurs possibilités d'utilisation.

2.3.2. LES MÉTHODES PRÉVENTIVES

DE PROTECTION CONTRE LA POLLUTION

Depuis dix ans, l'ensemble des éléments « à risque » listés ci-dessus a fait l'objet de nombreux travaux de recherche afin de mieux cerner les besoins des différents types d'animaux, l'apport de ces éléments par les matières premières utilisées dans les aliments porcins et leurs conditions de disponibilité pour l'animal : ceci dans le but de réduire sensiblement les apports, sans préjudice pour la santé de l'animal, ni pour son efficacité productive.

Les efforts des scientifiques ont porté en premier lieu sur l'azote, principal objet de la réglementation, puis, plus récemment, sur le phosphore et les métaux : notamment au sein d'un important programme intégré de recherches, baptisé « *Porcherie verte* » et impulsé par l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) avec l'appui de nombreux partenaires.

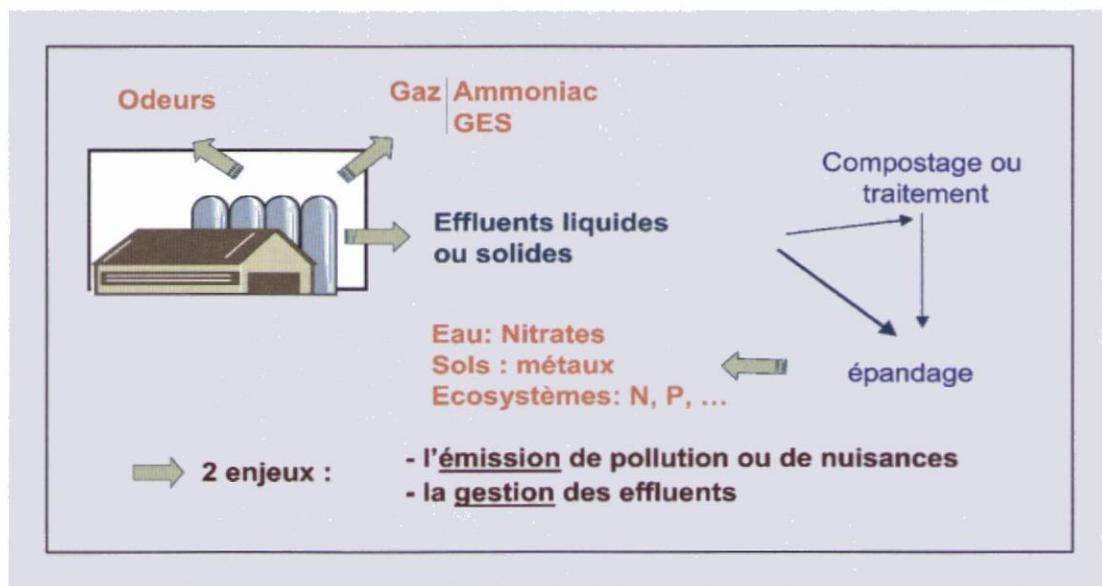
2.3.2.1. La problématique de l'azote

Les recherches entreprises depuis le début des années quatre-vingt-dix ont rapidement prouvé l'inadéquation entre les pratiques et la possibilité de réduire fortement les apports de protéines dans les régimes. Les besoins des porcs ont donc été précisés et sont aujourd'hui bien connus. Des modèles plus précis ont permis de décrire la cinétique de leurs besoins et leur décroissance au cours de la vie de l'animal. Par ailleurs, la composition souhaitable de ces apports protéiques en acides aminés a été décrite par le concept de la « *protéine idéale* », en même temps qu'était précisée la digestibilité de ces apports protéiques pour l'animal (*Graphique 11*).

En relation avec ces progrès des connaissances, de nouvelles stratégies de formulation des régimes et de conduite alimentaire ont été élaborées :

Les rejets dans le milieu environnant issus des élevages de porcs

>>> Graphique 10



Source : IFIP (ex. ITP)

- ◆ L'incorporation d'acides aminés de synthèse, disponibles sur le marché à un coût acceptable, a permis d'envisager la réduction des apports protéiques totaux tout en préservant la fraction digestible (réellement utilisée par l'animal) des acides aminés essentiels, notamment la lysine.
- ◆ L'apport successif de plusieurs aliments, de composition adaptée, au cours de la vie de l'animal a permis de mieux ajuster les apports aux besoins réels. Ceci s'est appliqué en particulier aux porcs à l'engraissement (de 30 kg à l'abattage) qui produisent la part la plus importante des rejets dans un élevage naisseur-engraisseur. Alors qu'ils recevaient traditionnellement un aliment unique avec des teneurs en protéines élevées (18 à 20 %), il leur est désormais attribué un aliment contenant moins de 16,5 % de protéines ou, plus fréquemment, deux aliments distribués successivement et contenant, respectivement,

moins de 16,5 et 15 % de protéines. Cette technique de conduite est dite « *alimentation biphas* », au sens des phases de « *croissance* » et de « *finition* » représentées sur le *Graphique 11*. De même, les apports ont été réduits pour les truies reproductrices, en tenant compte néanmoins de leur état physiologique (en gestation, allaitante...). Les connaissances issues des résultats de la recherche ont donné lieu à des « *recommandations* » à l'usage des opérateurs (fabricants d'aliments, techniciens, éleveurs) formulées par le *Comité d'orientation pour des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement* (CORPEN).

- ◆ La technique du « *biphase* » peut encore être améliorée en augmentant le nombre de séquences d'apports pour approcher au plus près le besoin. La conduite est alors « *multiphase* » : avec un taux de matières azotées de seulement 15 % en finition, elle permet une réduction sup-

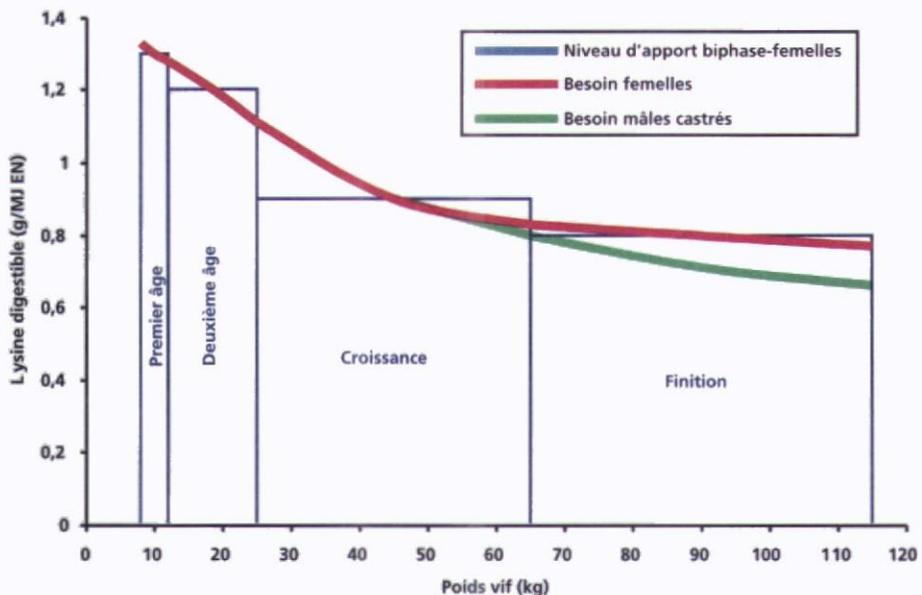
plémentaire de 20 % du rejet azoté par rapport au biphase, avec toutefois des contraintes pratiques relatives au stockage et à la gestion de la distribution des aliments.

- ◆ Plus récemment, des travaux conduits dans le cadre du programme *Porcherie Verte*¹⁹ ont montré, en comparant trois niveaux d'apports protéiques de respectivement 20, 16 et 12 %, que les niveaux ci-dessus pouvaient encore être réduits, sans préjudice pour les performances zootechniques, mais avec, toutefois, un accroissement du prix de l'aliment. Entre les deux niveaux extrêmes, les rejets azotés dans le lisier sont réduits de 63 %, de même que les émissions gazeuses en cours de stockage des effluents (dans les mêmes proportions).

- ◆ Les rejets sont aussi à mettre en relation avec l'efficacité technique de la transformation de l'aliment en viande. Ainsi, alors que le rejet azoté par porc est de 3,2 kg avec un indice de consommation de 2,9 (valeur proche de la moyenne observée dans les élevages français), il est réduit à 2,6 kg, avec l'indice de 2,5 obtenu par les élevages les plus efficaces. La maîtrise de l'efficacité alimentaire, notamment par une conduite alimentaire, mais aussi des conditions de milieu adaptées (conditions de logement et gestion de l'ambiance de vie des animaux), constitue donc un levier puissant de réduction des rejets. À cet égard, le CORPEN a formalisé une modélisation, dite « *bilan réel simplifié* » qui permet de prédire les rejets attendus dans le contexte technique de chaque élevage.

Évolution des besoins en lysine digestible selon le poids et le sexe de l'animal

>>> Graphique 11



Source : IIFIP (ex. ITP)

2.3.2.2. LE PHOSPHORE

Le phosphore constitue un élément essentiel pour l'animal, surtout fixé (de 60 à 80 %) au niveau de l'os, mais intervenant dans de nombreux mécanismes métaboliques. Pour autant, les besoins de l'animal restaient connus avec une certaine imprécision, de même que les conditions de la disponibilité des apports par les matières premières alimentaires ou par les phosphates inorganiques incorporés dans la ration. Cette situation était à l'origine de pratiques de formulation inadaptées, entraînant couramment le rejet dans le milieu de 60 à 70 % des quantités ingérées. Or, les impacts de ces rejets dans l'environnement sont connus : accumulation dans les sols et les sédiments voire, pour certaines formes solubles, transfert par ruissellement dans les eaux de surface et rôle dans l'eutrophisation des eaux douces.

De nouveaux travaux de recherche ont donc été conduits sur cet élément à partir des années quatre-vingt-dix. Ils ont été amplifiés et finalisés dans le cadre du programme de recherche *Porcherie verte*. Les acquis ont principalement porté sur trois points :

- ◆ Connaissance de la digestibilité des principales sources de phosphore : matières premières et phosphates (monocalcique / bicalcique) incorporés à la formule ; des « tables » de référence

précisant les teneurs en phosphore digestible sont désormais disponibles pour la formulation

- ◆ Définition des besoins pour chaque type d'animal, selon son état (poids, stade physiologique) et les performances recherchées ; proposition de modèles analytiques de calcul du besoin des porcs
- ◆ Mise en évidence du rôle joué par une enzyme de synthèse (d'origine microbienne), la phytase, sur l'amélioration de la disponibilité du phosphore contenu dans les matières premières ; quantification de cette incidence selon la dose d'apport.

Comme pour l'azote, des recommandations ont été formulées par le *CORPEN*, en cohérence avec la pratique de l'alimentation biphasé précédemment décrite pour l'azote. La combinaison des connaissances les plus récentes (formulation sur la base du phosphore digestible, connaissance de la digestibilité des phosphates, de l'impact de la phytase et des besoins des animaux selon le stade) permet de développer des stratégies de conduite alimentaire réduisant fortement les rejets.

Mises en perspective à travers les stratégies de conduite qui en découlent (cf. *Graphique 14*), les conséquences de ces acquis scientifiques sont considérables :

Rejets azotés selon le type d'animal et le régime alimentaire

>>> Tableau 12

	Standard	Biphase
Truies présentes (en kg / an)	17,5	14,5
Post-sevrage 8 - 30 kg (en kg / porc)	0,44	0,40
Engraissement 30 - 113 kg (en kg / porc)	3,25	2,7

Source : CORPEN

Incidence de la teneur en protéines du régime sur les rejets azotés

>>> Tableau 13

Taux de matières azotées (En %)	Rejets solides épandables (En gN / j / porc *)	Rejets gazeux (En gN / j / porc *)
20	23,3	17,4
16	13,8	13,8
12	8,6	6,4

Sources : Porcherie verte - Dourmad et alii, 2003

* En grammes d'azote rejetés par jour et par porc

- ◆ Le passage d'une formulation sur la base du phosphore total à celle utilisant le phosphore digestible a entraîné *de facto* une réduction des rejets d'environ 38 %
- ◆ La mise en œuvre de l'alimentation biphasé, telle que définie par le CORPEN, permet à nouveau une épargne de 12 %
- ◆ L'incorporation de phytase génère à nouveau une baisse de 20 %.

Au total, l'ensemble du processus permet de réduire de plus de 56 % les rejets en phosphore.

De plus, comme pour l'azote, l'efficacité alimentaire constitue un levier supplémentaire permettant de minimiser les rejets : - 5 % pour une amélioration de l'indice de consommation de 0,1 point.

2.3.2.3. LE CUIVRE

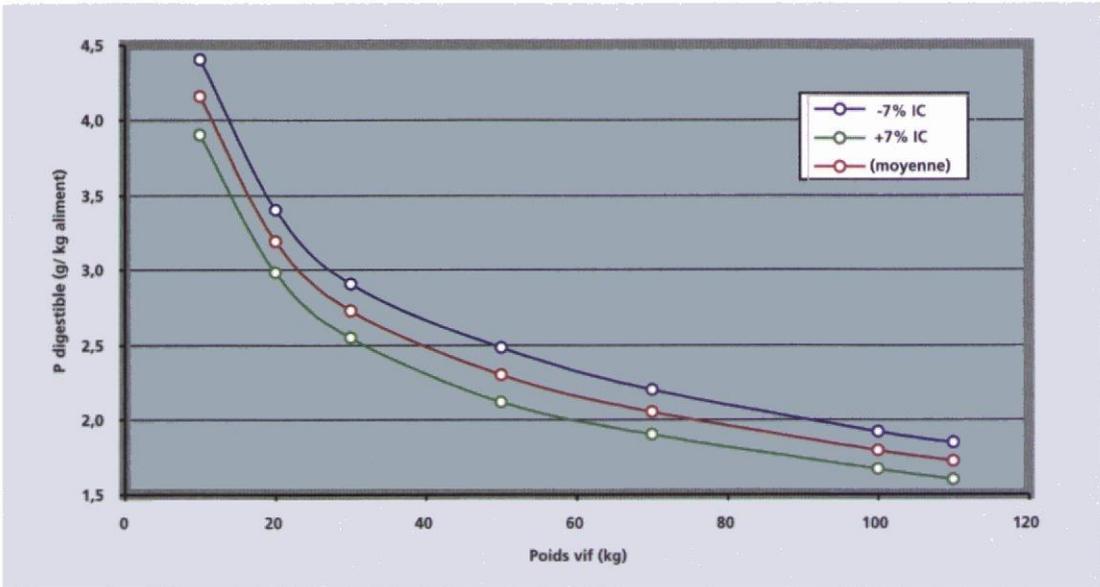
Depuis de nombreuses années, le cuivre est utilisé en supplémentation animale à des doses très supérieures aux quantités fixées par l'animal. Cette situation s'explique par la connaissance imparfaite de ses besoins, la médiocre disponibilité de cet élément pour l'animal, mais aussi son effet de promoteur de croissance obtenu par l'apport à doses élevées. Les travaux de recherches récents ont permis d'avancer sur plusieurs points :

- ◆ Évaluer, par l'analyse exhaustive de la composition corporelle, les quantités réellement fixées par l'animal et la modélisation des rejets en fonction des apports²⁰.
- ◆ Considérer sur ces bases que, d'une part, malgré la disponibilité médiocre de cet élément, les apports par les seules matières premières sans ajout de sulfate de cuivre (soit 5 à 6 ppm) suffisaient à pourvoir aux besoins de l'animal et, d'autre part, qu'en intégrant une marge de sécurité de manière à se prémunir contre d'éventuels antagonismes avec d'autres éléments minéraux et les aléas des *process* industriels, la recommandation d'apport de 10 ppm déjà formulée par l'INRA en 1989 restait valide.
- ◆ Confirmer, par méta-analyse à partir de la bibliographie, que l'effet « *facteur de croissance* », était inexistant chez le porc en engraissement et n'était réellement observé que chez le jeune animal (porcelet en post-sevrage) : une amélioration moyenne de 10 % de la vitesse de croissance étant obtenue pour des apports excédant 120 à 150 ppm.

Depuis le 26 janvier 2004, la réglementation communautaire a évolué en limitant fortement les niveaux d'apport à 170 ppm jusqu'à l'âge de trois mois et 25 ppm au-delà. Auparavant, ceux-ci étaient de 175 ppm avant 4 mois et 100 ppm au-

Évolution du besoin en phosphore selon le poids de l'animal et l'efficacité alimentaire

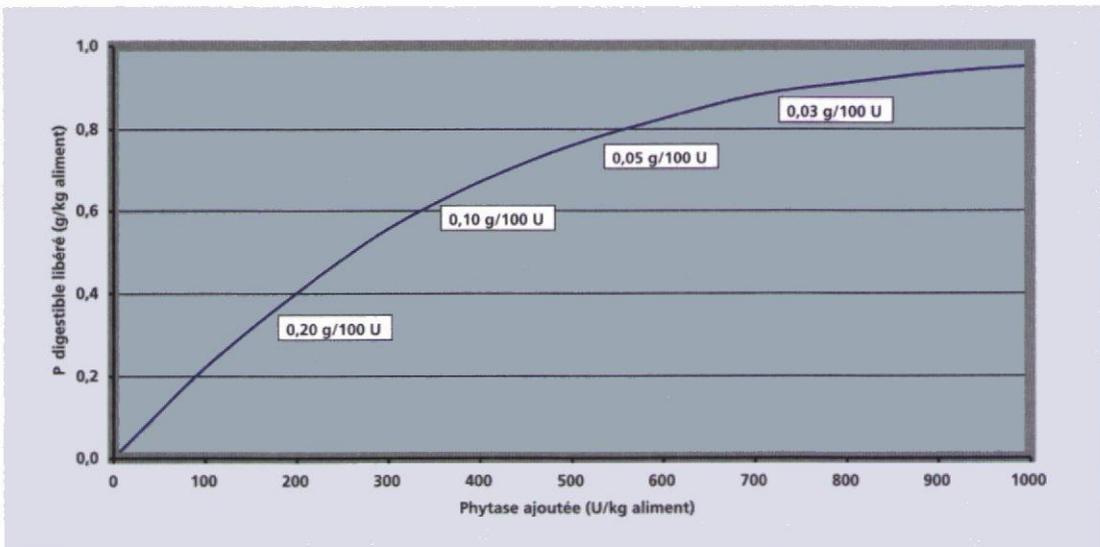
>>> Graphique 12



Source : JONDREVILLE, 2005 - Programme Porcherie verte

Équivalence entre phytase microbienne ajoutée et apport de phosphore digestible

>>> Graphique 13



Source : JONDREVILLE, 2005 - Programme Porcherie verte

Rejets de phosphore, P - (P₂O₅), selon le type d'animal et le régime alimentaire

>>> Tableau 14

	Standard	Biphase
Truies présentes (en kg / an)	6,11 (14,0)	4,80 (11,8)
Post-sevrage 8 - 30 kg (en kg / porc)	0,14 (0,31)	0,11 (0,25)
Engraissement 30 - 113 kg (en kg / porc)	0,92 (2,10)	0,63 (1,45)

Source : CORPEN 2003

delà. Il subsiste donc des marges de sécurité importante, les quantités fixées ne représentant encore, à ces niveaux d'apport, que 2 % de « l'ingéré ». Néanmoins, les scénarios présentés sur le *Graphique 15* prouvent que, pour un épandage de lisier à la dose annuelle de 170 kg d'azote par hectare, ces nouvelles règles ont permis une réduction des rejets de 60 %. Au-delà, de nouveaux progrès sont possibles. Selon le scénario « UE->Besoin », limiter les apports en engraissement au besoin (6 ppm) permet de réduire encore les rejets de 30 % en conservant, en post-sevrage, le bénéfice de l'effet promoteur de croissance du cuivre. Plus encore, le scénario « Besoin », en limitant au même niveau les apports en post-sevrage, permet une réduction supplémentaire de 20 %, avec une incidence, toutefois, sur la croissance : ce dernier scénario limite le niveau des rejets de cuivre à celui des exportations par les cultures.

2.3.2.4. LE ZINC

Depuis le 26 janvier 2004, la réglementation, déjà évoquée pour le cuivre, limite les apports de zinc à 150 ppm du sevrage à l'abattage, contre 250 ppm auparavant. Cependant, ce changement a eu un effet limité car il avait été, dans une large mesure, anticipé par les opérateurs. Par ailleurs, également

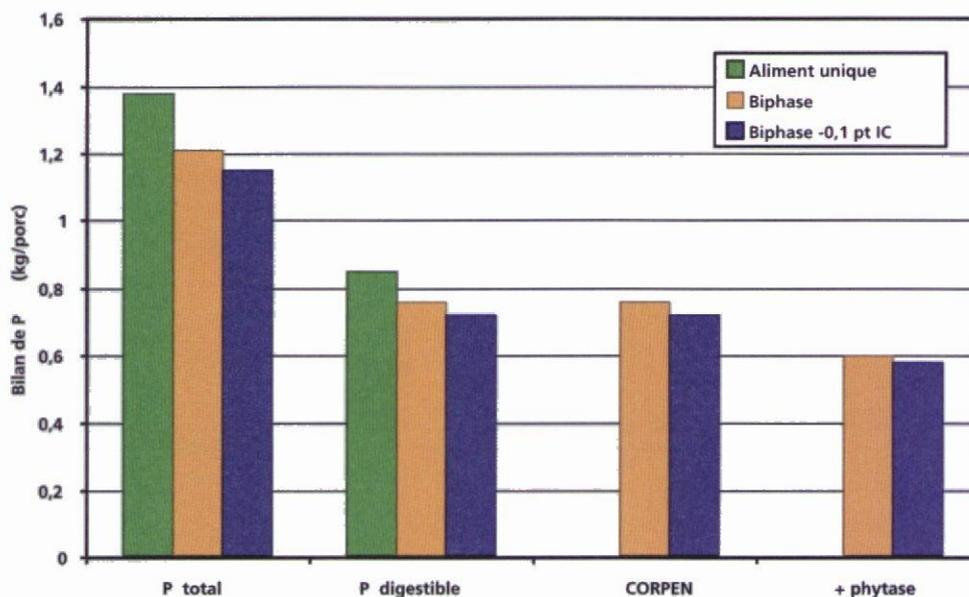
comme pour le cuivre, les travaux entrepris dans le cadre du programme Porcherie Verte ont permis d'avancer sur plusieurs questions :

- ◆ L'analyse de la composition corporelle des animaux a permis de préciser les quantités fixées et de modéliser les rejets en fonction des apports
- ◆ L'établissement des besoins, par approche expérimentale pour le porcelet sevré et par synthèse bibliographique pour les porcs en engraissement : soit respectivement 90, 65, 50 ppm en 1^{er} âge, 2^e âge et engraissement
- ◆ La démonstration et la quantification de l'amélioration de la disponibilité du zinc par l'apport de phytase microbienne : soit, chez le porcelet sevré, une épargne possible de 30 ppm de sulfate de zinc pour 500 unités de phytase apportées (cf *graphique 16*). Ceci permet une synergie avec les stratégies déployées pour réduire les rejets de phosphore.

Sur la base de ces résultats, des scénarios d'apports de zinc ont été appliqués à une exploitation « naisseur engraisseur » épandant son lisier à raison de 170 kg d'azote par hectare et par an (cf *graphique 17*). Le passage de la réglementation actuelle (« UE ») à une situation d'apport correspondant au besoin (scénario « Besoin », soit 100, 80, 60 et 50 ppm, respectivement en 1^{er} âge, 2^e âge, croissance et finition) réduit le rejet des deux tiers. L'incorporation de phytase (scénario « Besoin+phytase »), qui réduit de 30 ppm les

Réduction des rejets en phosphore selon la conduite alimentaire

>>> Graphique 14



Source : colloque Porcherie verte - Angers, 9 novembre 2005

apports précédents, limite à nouveau de 50 % le rejet de zinc. Les quantités de zinc reçues par le sol représentent alors le double de celles exportées par les cultures. Le scénario 2 (« *Facteur de croissance* ») représente une option intermédiaire consistant à administrer au porcelet après sevrage 2 000 ppm d'oxyde de zinc pendant deux semaines. Cette pratique, qui présente un intérêt sur le plan zootechnique et sanitaire (utilisation du pouvoir bactériostatique du zinc pour stabiliser la flore digestive) n'est pas autorisée en France. Mais elle est en usage dans plusieurs pays européens comme la Suède, le Danemark, le Royaume-Uni ou l'Espagne. Elle a un impact sur les rejets de zinc, mais sa contribution à la maîtrise des affections digestives (colibacilloses) permet aussi d'en attendre une limitation de l'antibiothérapie afférente (colistine, notamment).

2.3.3. LA GESTION DES EFFLUENTS D'ÉLEVAGE

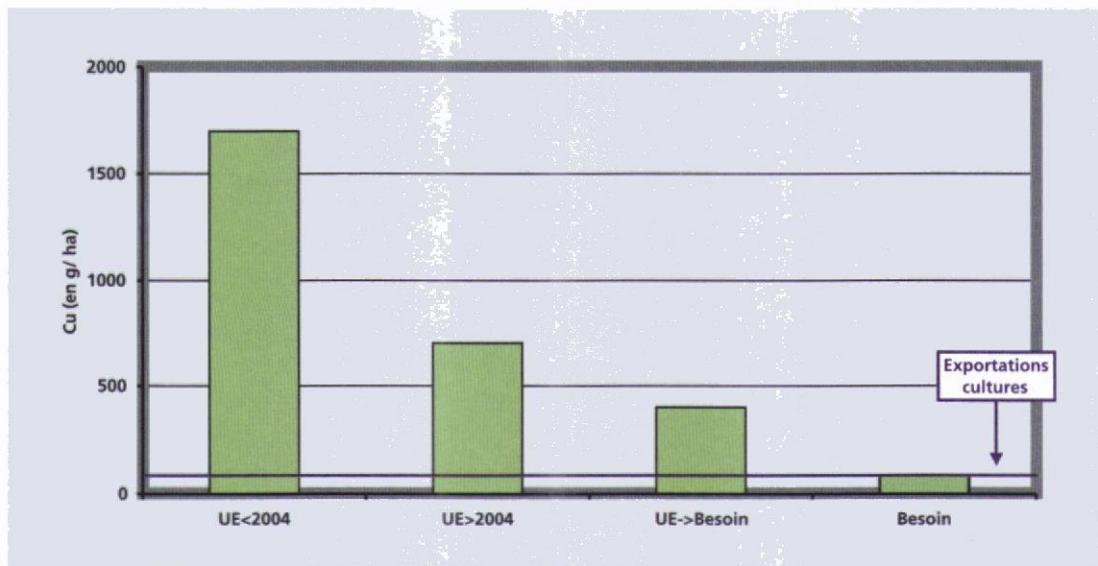
2.3.3.1. LE LISIER ET LA PAILLE

a) Les différents types de bâtiments porcins

Les bâtiments porcins présentent des caractéristiques spécifiques selon le type d'animal qu'ils reçoivent : truies en gestation, truies allaitantes, porcelets en post-sevrage ou porcs en engraissement. À chaque stade, de nombreuses variantes existent dans les modes d'organisation et les choix techniques. Parmi celles-ci, le choix du type de sol conditionne fortement le type d'effluents produits : bâtiments à sol plein recouvert de litière paillée ou à sol ajouré (dit caillebotis) sur la totalité ou une partie de la surface et recouvrant une fosse recevant le lisier produit par le lot d'animaux de la salle concernée.

Rejets de cuivre par hectare selon différents scénarios d'apports alimentaires

>>> Graphique 15



Source : Colloque Porcherie verte - Angers, 9 novembre 2005

Le « modèle » qui prédomine nettement est celui du caillebotis intégral (Graphique 18). Ce choix traduit la recherche d'une productivité maximale du travail, obtenue par la simplification des opérations de gestion des effluents. Cette configuration permet aussi une automatisation plus poussée (distribution de l'aliment) et une gestion plus précise des conditions de milieu (régulation de la ventilation, chauffage...). La prééminence du caillebotis intégral s'affirme avec la taille de l'élevage : la litière n'est présente de manière significative (11 % des places) que dans les plus petits élevages (naisseur - engraisseur de moins de 60 truies), alors qu'elle disparaît (1,6 % des places) des ateliers de grande taille (plus de 300 truies). La prédominance du caillebotis intégral s'accroît au cours du temps : ce choix concerne l'essentiel des investissements récents (plus de 90 % des places construites après 1990), en cohérence avec le constat précédent, l'effort d'investissement étant majoritairement le fait des plus grandes unités.

La gestion des effluents porcins concerne donc majoritairement des lisiers : c'est-à-dire le mélange à l'état liquide d'urine et de fèces, collecté d'abord dans le bâtiment, dans des « pré-fosses » sous les animaux, puis transféré en fosse extérieure pour stockage avant traitement (le cas échéant) et épandage. Ce constat est encore accentué dans les zones les plus concentrées de l'Ouest de la France.

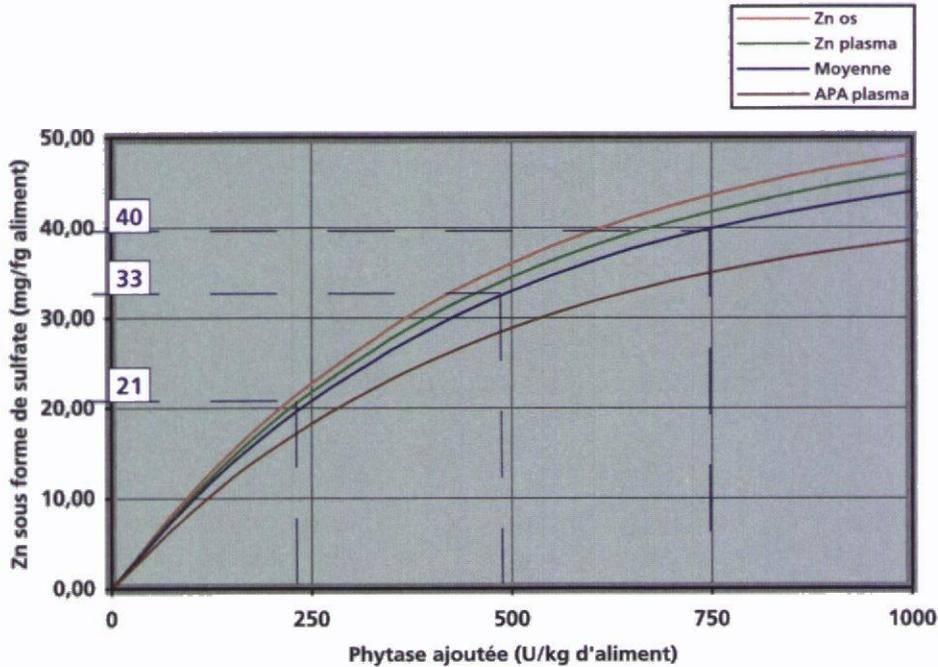
b) La production de rejets par les différents systèmes d'élevage porcin

Outre les effluents solides, les systèmes d'élevage porcin génèrent aussi des émissions de gaz. Selon qu'ils produisent du lisier ou du fumier, ils sont à l'origine d'émissions de composés azotés très différentes en niveau comme en nature. Ceci affecte fortement la composition des produits finaux et la nature des impacts environnementaux éventuels :

- ◆ Dans les bâtiments sur caillebotis, les pertes gazeuses se produisent quasi exclusivement sous forme d'ammoniac

Épargne de sulfate de zinc permise par l'apport de phytase selon son niveau et l'indicateur retenu

>>> Graphique 16



Source : JONDREVILLE, 2005 - Programme Porcherie verte

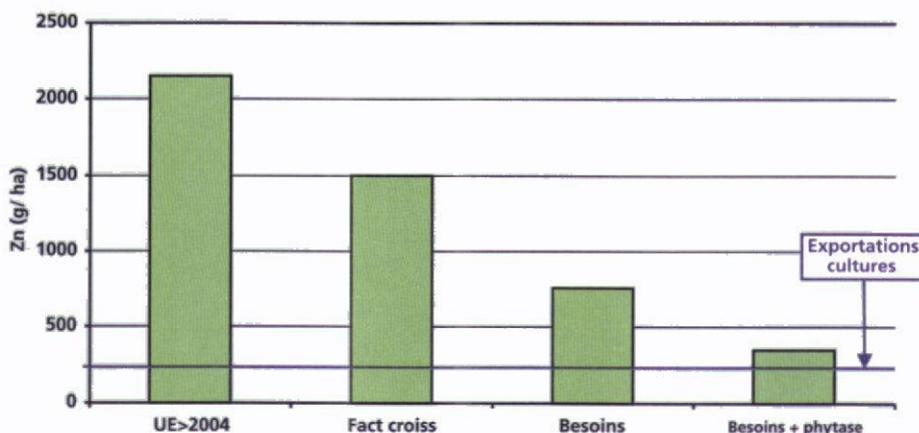
◆ Dans les systèmes sur litière, les fermentations sont importantes et génèrent des émissions de gaz plus élevées, mais de nature différente. De l'ammoniac est également émis, mais en quantité inférieure (de 30 % en moyenne). Lorsque la conduite de la litière est adaptée et les fermentations de bonne qualité (aérobie), des déperditions importantes se produisent sous forme, non polluante, de di-azote (N_2), ce type de bâtiment se comportant alors comme un « procédé de traitement de l'azote ». Néanmoins, ces systèmes génèrent aussi (et ce d'autant que des fermentations indésirables se développent en anaérobiose) des émissions de gaz à effet de serre, notamment du protoxyde d'azote (N_2O). La production de ce composé est aussi plus

importante avec les litières à base de sciure qu'avec celles utilisant la paille.

En 2003, le CORPEN a établi des références moyennes caractérisant les flux d'azote pour ces différents types de bâtiments (Graphique 20). Mais ces paramètres moyens sont affectés par de nombreux facteurs de variation : gestion des conditions d'ambiance (dans les bâtiments sur caillebotis, systèmes de ventilation et débits appliqués ; températures ; isolation des bâtiments ; etc.), conduite de la litière (quantités de substrats apportées et fréquences de ces apports ; densité animale ; etc.) qui ont été précisés et quantifiés par de nombreux travaux expérimentaux. Dans le prolongement du programme de recherches *Porcherie verte*, des travaux de modélisation sont entrepris conjointement

Rejets de zinc par hectare selon différents scénarios d'apports alimentaires

>>> Graphique 17



Source : colloque Porcherie verte - Angers, 9 novembre 2005

par plusieurs équipes de l'INRA²¹ et les Instituts techniques²² afin de formaliser dans une approche globale les impacts environnementaux des exploitations porcines et/ou bovines dans leurs différentes configurations techniques et structurelles.

c) Aptitude des effluents à leur valorisation agronomique

Le lisier présente une composition en éléments minéraux adaptée aux besoins des cultures, en termes de rapport N/P₂O₅. Le fumier, et ce d'autant plus qu'il a subi une maturation poussée (stockage long, voire compostage) présente un déficit relatif en azote.

Par ailleurs, au contraire de l'azote du fumier, l'azote du lisier, en quasi-totalité sous forme ammoniacale, est immédiatement disponible. Son intégration dans un plan de fumure est donc plus aisée, sa substituabilité à un engrais minéral du commerce étant totale, sous réserve d'une bonne connaissance de sa composition. *A contrario*, le

risque de pollution des eaux par ruissellement après épandage existe, alors qu'il est faible pour un fumier ou un compost.

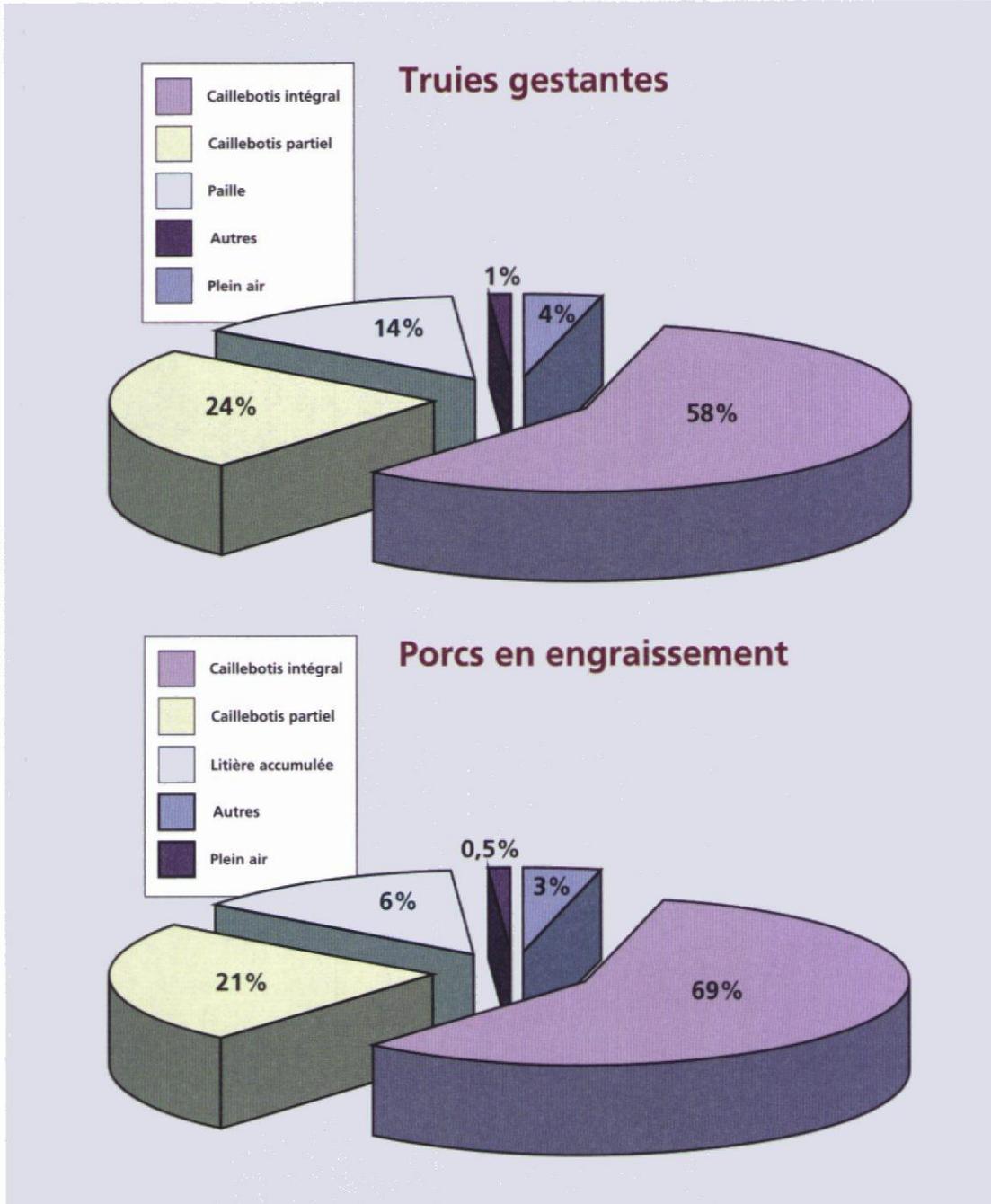
De la même façon, le phosphore du lisier présente une disponibilité proche de celle d'un phosphate minéral. Cependant, la détermination des quantités à apporter se pose de manière différente, compte tenu de la forte interaction avec le sol et des stocks déjà importants accumulés dans les sols des zones d'élevage. Les règles nouvellement établies en Bretagne, par arrêté préfectoral du 23 novembre 2005, fixent à 100 kg par hectare épandable les apports totaux annuels de P₂O₅. En situation d'épandage de lisier (non transformé), cette règle est en cohérence avec la limite d'apport de 170 kg d'azote par hectare. Par contre, dans les systèmes produisant des fumiers ou composts, de même que dans les élevages traitant leurs lisiers, elle va constituer un facteur limitant de l'apport d'azote d'origine organique.

21 - UMR SENAH, SAS, PL

22 - IFIP (ex. ITP) et Institut de l'Élevage

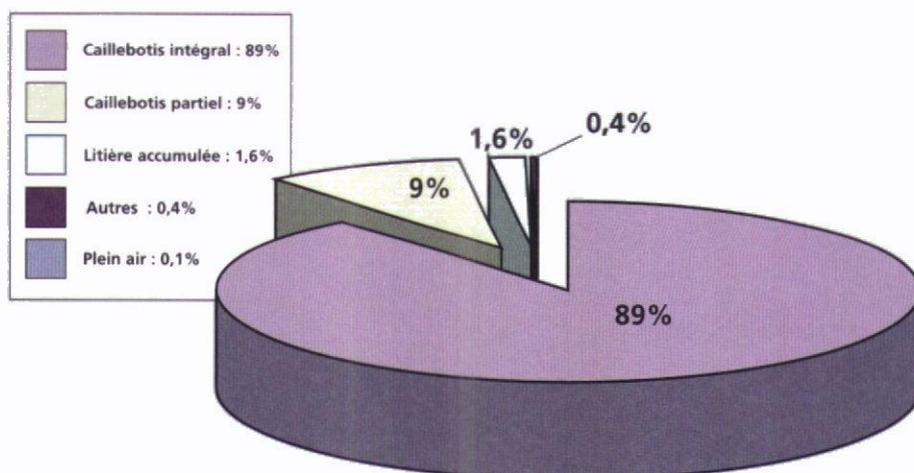
Répartition des places de truies gestantes et de porcs en engraissement par type de sol

>>> Graphique 18



Répartition des types de sol des bâtiments pour les porcs en engraissement dans les élevages de plus de 300 truies

>>> Graphique 19



Source : SCEES - IFIP (ex. ITP), Analyse de l'enquête sur le cheptel porcin de novembre 2001

d) Les leviers d'action

Dans toutes les configurations d'élevage, des solutions doivent être recherchées afin de réduire les impacts environnementaux. Celles-ci doivent être adaptées aux spécificités de chaque système (type et quantité de polluant, faisabilité technique...), mais deux axes s'imposent dans tous les cas :

- ◆ La réduction des émissions de gaz et d'odeurs par des voies préventives (limiter ces émissions) ou « curatives » (capter et gérer les flux produits)
- ◆ La gestion adaptée des effluents solides et liquides après, le cas échéant, une transformation de l'effluent par une technologie spécifique.

Dans les systèmes d'élevage porcin produisant des lisiers, l'objectif est à la fois de réduire les émissions d'ammoniac, tout en facilitant la gestion des effluents liquides et solides. Les bâtiments d'engraissement sont les premiers concernés car ils

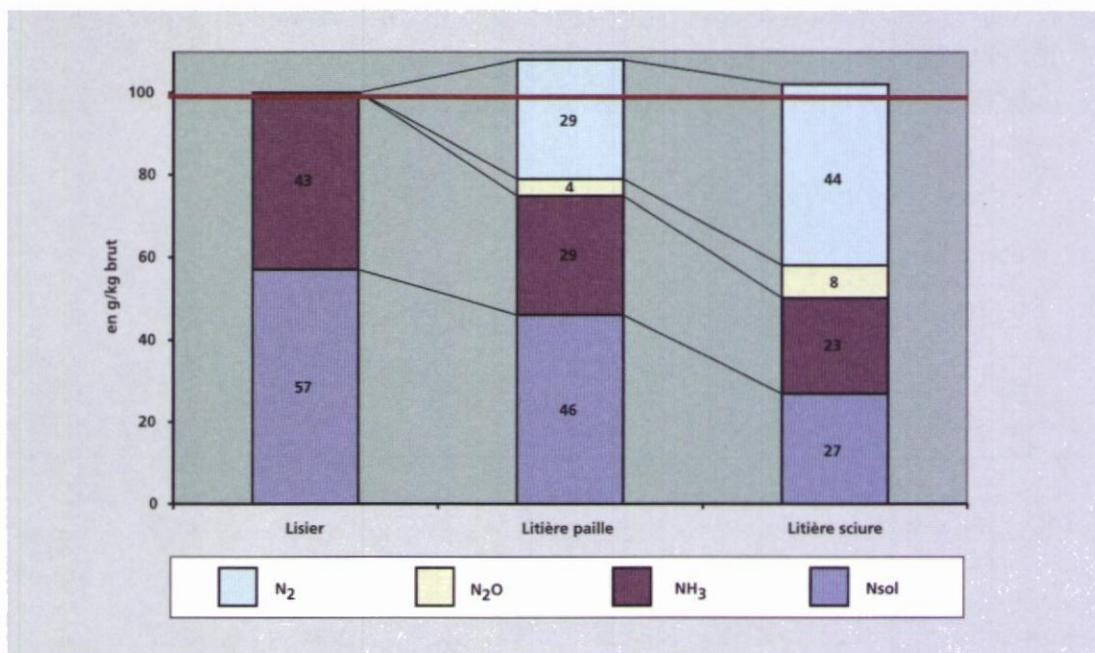
représentent les deux tiers des émissions d'ammoniac dans un élevage naisseur - engraisseur moyen (Graphique 21).

De nombreuses solutions techniques peuvent être mises en œuvre pour réduire ces émissions. Certaines ont une efficacité avérée, d'autres demandent à être validées ou précisées sur le plan technique :

- ◆ *Dans le bâtiment* : la séparation des urines et des fèces par diverses configurations techniques (raclage des déjections sous le caillebotis) ; l'extraction rapide du lisier hors du bâtiment (flushage par un fluide, eau ou lisier, partiellement traité ou non...) ; l'optimisation des systèmes de ventilation ; le « lavage » de l'air extrait des bâtiments ; l'utilisation d'additifs spécifiques dans l'aliment, le lisier ou l'air de la porcherie ; la mise en œuvre de procédés de traitement d'air (à l'étude : ozonisation, photo-catalyse...)

Répartition des flux d'azote en pourcentage de la quantité excrétée par l'animal selon le système d'élevage porcin

>>> Graphique 20



Source : CORPEN

NB : L'excédent au-delà de la base 100 représente la quantité d'azote apportée par la litière elle-même soit, en moyenne pour 100 g excrétés par l'animal, 8 g pour la paille et 2 g pour la sciure.

- ◆ *Lors du stockage des effluents* : la couverture des fosses, l'utilisation d'un filtre photo catalytique (à l'étude), le traitement du lisier par un procédé spécifique
- ◆ *Lors de l'épandage* : des matériels spécifiques ont été développés permettant de supprimer jusqu'à 90 % des émissions de gaz et d'odeurs lors de l'épandage (épandeur à « pendillards » pour un enfouissement rapide après épandage ; épandeur-enfouisseur réalisant simultanément les deux opérations).

Dans les systèmes d'élevage produisant des fumiers ou composts, il s'agit :

- ◆ *Dans le bâtiment* : d'assurer la bonne qualité des fermentations par une gestion adaptée de la

litière, des conditions d'ambiance, du chargement... afin de prévenir la production d'émissions polluantes (NH₃ ou GES) et d'odeurs,

- ◆ *Lors du compostage* : de maîtriser, de la même façon, la qualité des fermentations (aération, température et humidité suffisantes).

2.3.3.2. LE TRAITEMENT DES EFFLUENTS

a) Contexte et objectifs

Dans les zones notamment de l'ouest de la France, où les densités animales sont les plus élevées (effectifs d'animaux rapportés à la SAU), les élevages sont soumis à une réglementation contraignante. L'appartenance à une ZES (Zone

Composition en N, P, K de lisier et de fumiers au regard des exportations moyennes par les cultures

>>> Tableau 15

(En g / kg brut)	Lisier	Fumier frais	Fumier stocké	Exportation par les plantes (kg / ha)
Matière sèche (en %)	3,6	32	36	-
N total	3,5	9,3	12,0	100 - 150
N ammoniacal	2,5	3,0	2,9	-
P ₂ O ₅	2,1	7,7	13,0	50 - 80
K ₂ O	2,5	15,2	25,0	90
N / P ₂ O ₅	1,7	1,2	0,9	≈ 2 - 2,2

Source : IFIP (ex. ITP)

d'Excédent Structurel) implique des objectifs de résorption précis et impose aux élevages d'une certaine taille l'obligation de traiter les effluents afin de libérer des surfaces d'épandage. Selon le niveau d'excédent, l'éleveur doit alors faire un choix parmi les procédés techniquement maîtrisés et / ou commercialement disponibles, en intégrant un ensemble de contraintes : niveau d'investissement, coût de fonctionnement, faisabilité technique, produits issus du traitement et leurs conditions d'utilisation...

b) Les solutions techniques développées

Le cadre réglementaire conditionne fortement les choix techniques réalisés. Ainsi, la réglementation française, exclusivement focalisée dans un premier temps sur la résorption de l'azote, a orienté *de facto* les choix techniques vers des procédés répondant à cet objectif. Après de nombreuses tentatives, le choix s'est porté massivement vers la mise en œuvre de stations de traitement biologique par boues activées.

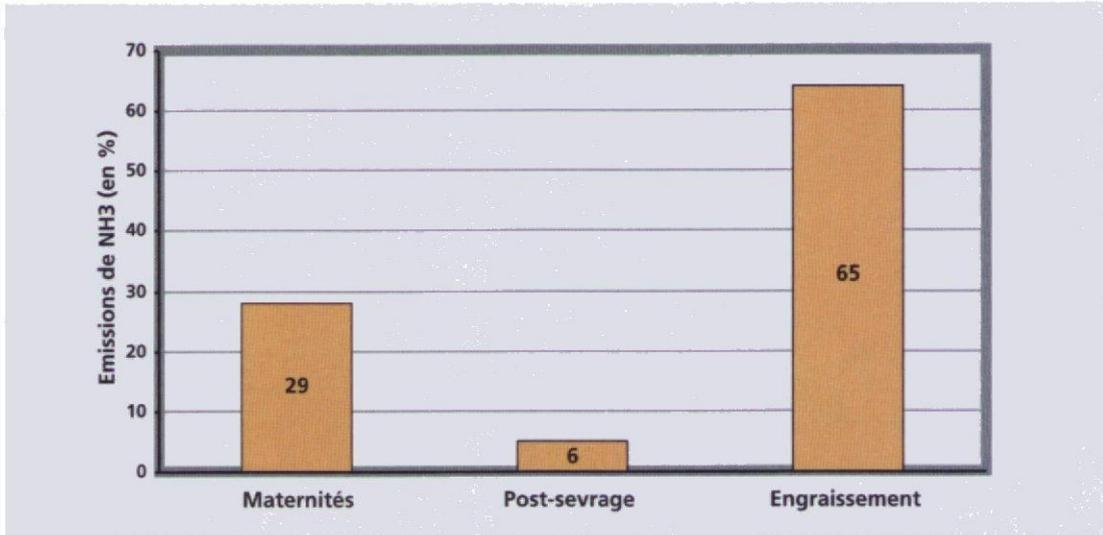
Cependant, à côté de ce procédé qui concerne 80 % des volumes traités (pour 75 % des unités), d'autres solutions existent, adaptées à des niveaux

d'excédents individuels plus modestes et permettant de limiter les investissements à réaliser. Néanmoins, les coûts de fonctionnement par m³ traité sont plus élevés, sous la forme de prestations de services (procédés de traitement physico-chimiques, souvent ambulants) ou de besoins plus importants en main-d'œuvre (procédés de compostage). Plus de 330 stations (avec un objectif à terme de 5 à 600) sont ainsi déployées en Bretagne, traitant en moyenne chacune annuellement 6 500 m³ de lisier. S'y ajoutent environ cinquante unités réparties dans les autres régions.

Le procédé de traitement du lisier par boues activées repose sur un principe simple : par une alternance de phases d'oxygénation et d'anoxie, le brasseur assure la nitrification puis la dénitrification du lisier, dont 70 % de l'azote sont ainsi éliminés, essentiellement sous forme de dioxyde d'azote (N₂) non polluant. Après traitement, le lisier subit une décantation. La fraction décantée (appelée boues) contenant le phosphore, l'essentiel de l'azote résiduel et l'ensemble des éléments non solubles (métaux notamment) est épandue,

Origine des émissions NH₃ dans un élevage naisseur - engraisseur

>>> Graphique 21



Source : IFIP (ex. ITP)

tandis que la fraction liquide (contenant la potasse) peut être utilisée par irrigation sur des surfaces spécifiques.

En raison de l'émergence récente de la problématique de gestion du phosphore, ce procédé « *de base* » est complété aujourd'hui, dans la plupart des nouvelles installations, par un procédé de séparation de phases (décanteuse centrifuge). Ce dispositif onéreux, mais efficace permet de capter environ 70 % du phosphore et de 30 à 50 % des métaux (cuivre et zinc notamment) dans une fraction solide appelée « *refus de séparation de phases* ». D'autres équipements peuvent aussi être utilisés pour extraire le phosphore et les métaux : vis compacteuse, filtres à bande...

40 % environ des stations bretonnes actuelles sont ainsi équipées de décanteuses centrifuges, 10 % de vis compacteuses (moins performantes). Quant aux 50 % restantes, elles ne disposent pas de séparateur de phases.

c) *Conséquences sur les flux et problématique de gestion*

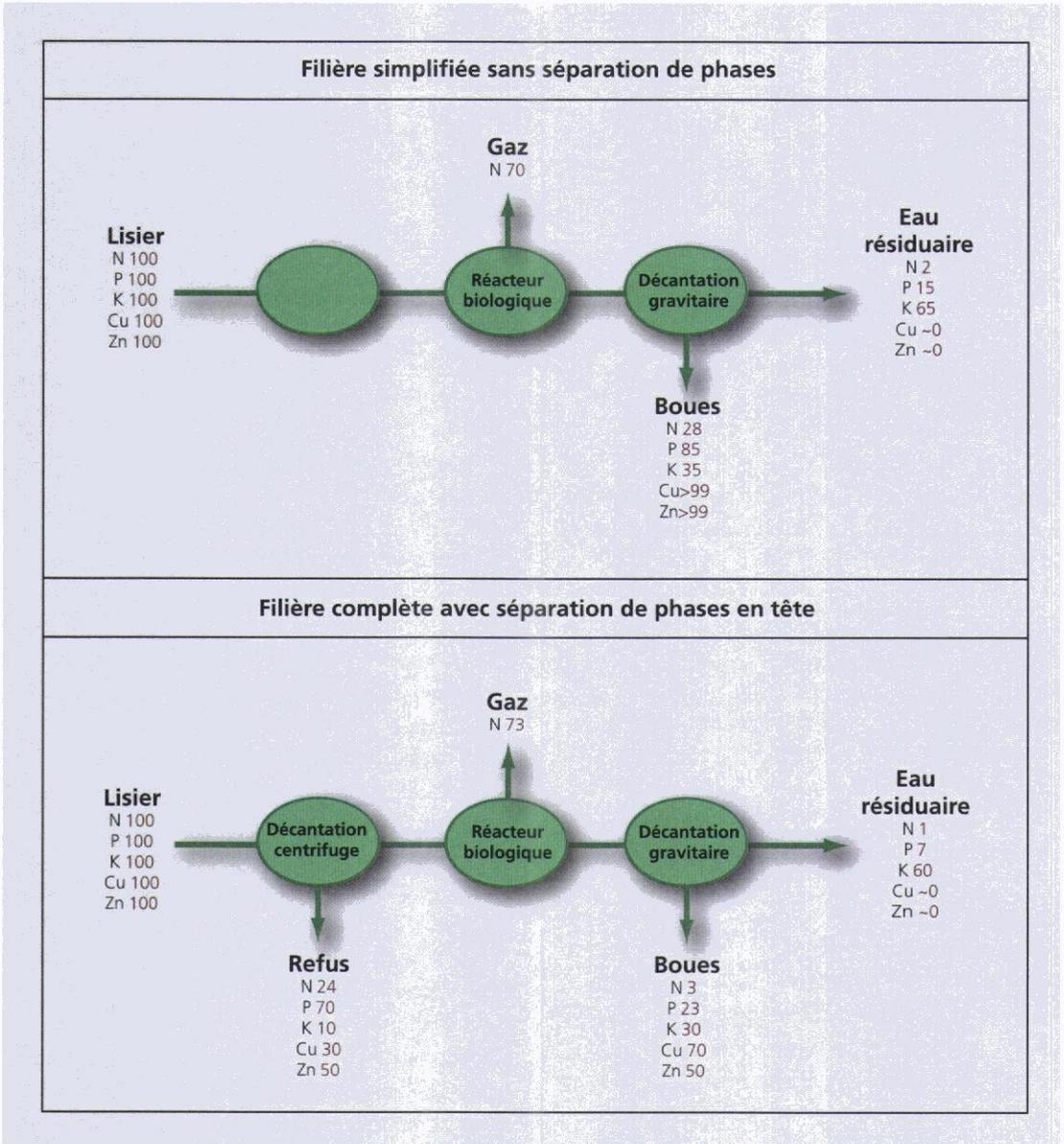
Ces procédés de traitement conduisent à fractionner l'effluent en divers produits qui diffèrent par leur état (gazeux, liquide, pâteux, voire solide...), leur composition (ségrégation des éléments) et, en conséquence, leurs possibilités d'utilisation. Parmi les procédés biologiques, les filières les plus simples éliminent 70 % de l'azote, mais elles concentrent les autres éléments dans divers produits qui, en raison de leur faible siccité, doivent être utilisés sur l'exploitation ou à proximité immédiate par épandage ou irrigation.

Par contre, l'adjonction d'un dispositif de séparation de phases permet de concentrer une partie importante de ces éléments (cf. *Graphique 22*) dans un produit pâteux que l'on peut envisager d'exporter hors zone, après séchage complémentaire, pour épandage ou incorporation dans des produits plus élaborés (engrais organiques ou organo-minéraux) dans des filières de transformation spécifiques. Cette problématique concerne aussi d'autres filières de traitement, procédés physico-chimiques notamment, dont les produits

Devenir des éléments du lisier dans deux types de filières de traitement biologique

(En % des quantités contenues dans le lisier brut)

>>> Graphique 22



Source : IFIP (ex. ITP)

subissent une transformation poussée par des entreprises spécialisées prestataires de ce service. Néanmoins, des interrogations subsistent : volumes et prix de marché, organisation des filières de reprise et transformation, respect par ces produits de contraintes techniques et / ou réglementaires, notamment pour leurs teneurs en cuivre et zinc.

En raisonnant les apports sur la seule base de l'azote, le traitement biologique peut conduire à accroître de façon importante ceux d'autres éléments : phosphore, zinc, cuivre. La mise en œuvre de voies préventives, telles que décrites précédemment, ainsi que l'exportation hors zone de la fraction solide issue de la séparation de phases permettent de limiter ces apports au sol. L'équilibre (au regard des exportations par les cultures) peut être atteint pour le phosphore. Par contre, les apports demeurent nettement plus excédentaires pour le zinc et le cuivre.

Dans les régions en « excédent structurel », des stratégies globales restent à construire à différentes échelles :

- ◆ Celle de l'individu ou du groupe d'exploitations proches : ceci est souvent le cas pour les stations de traitement mises en place
- ◆ Celle de filières collectives organisées tout à la fois pour le développement de procédés de traitement « industriels » (le cas échéant), la mise en place de solutions techniques, logistiques et commerciales assurant la prise en charge des produits issus du traitement ou encore l'exploitation de synergies : nécessité pour des entreprises industrielles ou des collectivités locales d'éliminer différents types de déchets.

2.3.3.3. LES COÛTS DES DIFFÉRENTS MODES DE GESTION

Les coûts de gestion des divers effluents sont très différents. Lorsque la concentration des structures le permet, l'épandage reste la voie la plus

économique, avec un coût moyen estimé à 2,50 €/m³ pour le lisier et à 5 €/m³ pour le fumier.

La présence d'une filière de traitement biologique augmente sensiblement ces coûts avec des niveaux estimés de 8 à 10 €/m³ traité, mais il faudrait majorer cette part revenant au traitement des coûts du conditionnement et de la distribution des co-produits, ces opérations étant sous-estimées dans les évaluations actuelles, car partiellement réalisées et externalisées.

La présence d'une séparation de phases (onéreuse en investissement et en fonctionnement), ainsi que la dimension de l'installation qui réduit les niveaux d'investissement/m³ traité affectent ce coût de manière significative, avec une amplitude de l'ordre de 2 à 3 €/m³. Ces surcoûts compensent pour partie les économies d'échelle et d'agglomération acquises avec la concentration de la filière porcine dans l'ouest de la France au cours des dernières décennies.

2.3.4. LA MAÎTRISE DES NUISANCES

L'émission d'odeurs constitue un problème important en production porcine. Celle-ci est fréquemment à l'origine de conflits avec le voisinage immédiat, mais elle suscite aussi, plus globalement, l'hostilité relative d'une partie de la population au développement, voire au maintien d'une activité de production porcine. Au-delà de la question d'image, cette perception peut parfois affecter profondément la manière dont l'éleveur vit son activité et se positionne socialement dans son cadre de vie.

L'émission d'odeurs constitue une nuisance, mais non une pollution. Il est donc nécessaire d'appréhender à la fois les conditions de l'émission et celle de sa perception par les tiers. Dans ce contexte, la mesure est en elle-même une difficulté technique et un objectif insuffisant. Des travaux ont cependant été conduits afin de cerner les niveaux d'émission et ses facteurs de variation.

Récemment, dans le cadre du programme de recherches *Porcherie verte*, des travaux ont été conduits pour progresser à la fois dans la connaissance des composés impliqués et dans la mise au point d'une méthode instrumentale plus légère que l'olfactométrie utilisée jusque-là. Des avancées intéressantes ont été obtenues, mais elles doivent être consolidées.

De nombreux travaux expérimentaux²³ ont permis de préciser l'origine des émissions d'odeurs dans un élevage et d'en quantifier les niveaux. Il apparaît que, si des émissions d'odeurs peuvent intervenir lors du stockage des effluents et de l'épandage, la plus grande part de celles-ci est produite par les bâtiments d'élevage.

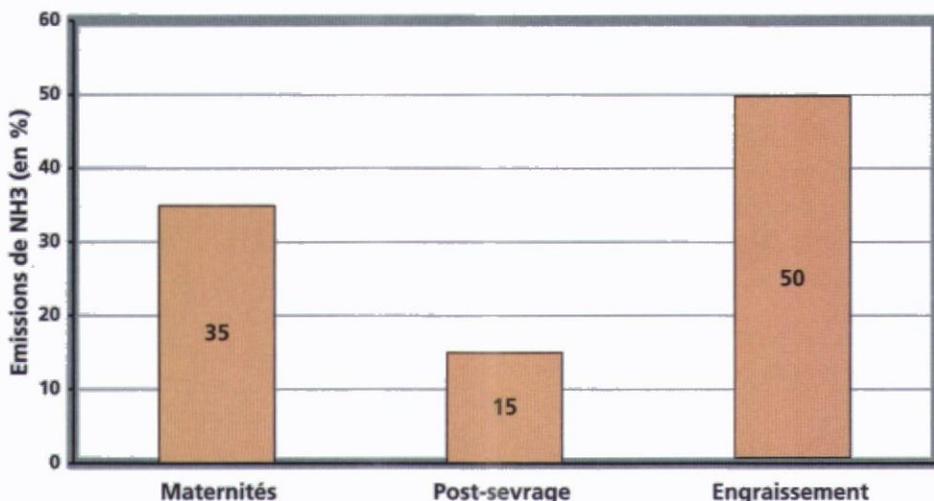
Comme le montre le *graphique 23*, parmi les différents types de bâtiments, les locaux d'engraissement sont responsables à eux seuls de la moitié des émissions, pour seulement 15 % en post-sevrage et 35 % au niveau du naisseur. Les priorités d'amélioration se situent donc à ce niveau.

Dans le cadre du programme de recherches *Porcherie verte*, la méthode de mesure des odeurs mise au point²⁴ a permis de discriminer nettement les élevages sur caillebotis de ceux sur litière, ces derniers se caractérisant par des niveaux d'émissions nettement inférieurs, avec toutefois une variabilité importante des situations individuelles. Des voies de réduction des émissions d'odeurs existent et sont expérimentées. Sur le plan technique, elles recouvrent pour partie les solutions exposées pour la réduction des émissions gazeuses (séparation urine / fèces, produits de désodorisation, lavage d'air...).

Les travaux analytiques conduits dans le cadre du programme *Porcherie verte* et portant sur l'analyse des composés impliqués ont montré qu'environ 350 composés étaient concernés. Mais il semblerait possible de lier à quelques molécules-clés les attributs les plus caractéristiques des odeurs de porcherie. Au-delà, ces recherches ouvrent des perspectives pour la connaissance de la genèse des composés et sa maîtrise.

Origine des odeurs émises dans un élevage naisseur-engraisseur (Émissions d'odeurs en %)

>>> Graphique 23



3. SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES : UNE PRODUCTION PORCINE DURABLE, DANS QUELLES CONDITIONS ?

3.1. LES EXIGENCES DE LA COMPÉTITION INTERNATIONALE

3.1.1. LA SITUATION DANS L'UNION EUROPÉENNE

Dès ses origines, le Marché commun agricole a placé la production porcine sous le signe de la compétition. Le volet de la PAC concernant le porc, c'est-à-dire l'Organisation commune de marché appliquée au porc (*OCM porc*) a été doté de moyens d'intervention très légers. Seuls les instruments de protection de la production porcine

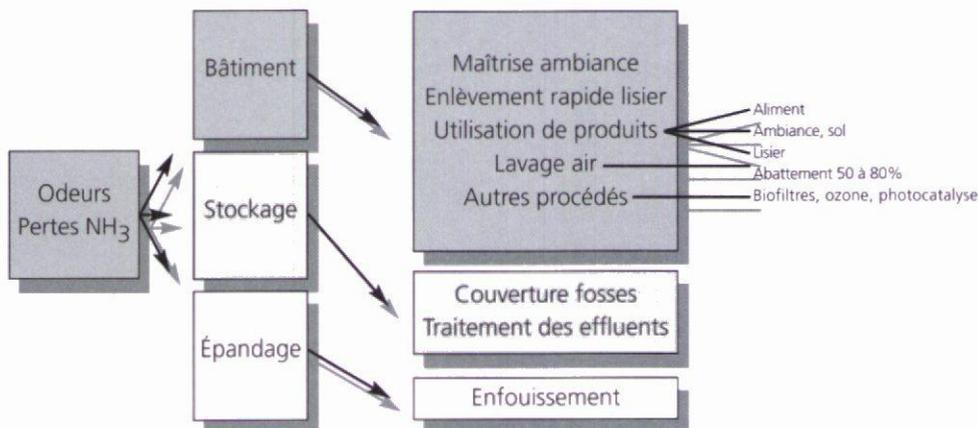
européenne vis-à-vis de ses concurrents extérieurs se sont révélés d'une réelle efficacité, moyennant un coût budgétaire limité.

Dans ces conditions, le marché du porc européen a été principalement dirigé par les forces de marché. Le prix s'y forme en obéissant à la loi de l'offre et de la demande. Dans un contexte de forte concurrence, les éleveurs et les bassins de production se sont donc retrouvés en compétition les uns avec les autres. Ce contexte a façonné les structures de production :

- ◆ Les éleveurs les plus performants se sont développés. La production s'est concentrée dans des élevages plus grands et moins nombreux. En tendance, le prix de marché a suivi l'évolution de coûts de production orientés à la baisse en raison de la compétition et de la recherche permanente d'améliorations de la productivité. Les élevages qui ne pouvaient pas s'adapter ont été éliminés.

Voies de réduction des émissions d'odeurs en élevage porcin

>>> Graphique 24



Source : IFIP (ex. ITP)

◆ Les régions de production se sont spécialisées. La compétitivité du secteur naît aussi des performances des autres maillons de la filière. La concentration géographique a généré des économies d'échelle, d'organisation et d'agglomération en amont et en aval de la production. Les avantages ainsi obtenus ont accéléré le processus de concentration géographique.

Dans les années soixante-dix, la France a cependant fait des choix politiques explicites, avec des éleveurs familiaux indépendants et performants, bénéficiant d'une organisation collective technique et commerciale. Elle s'est donné les moyens de les mettre en œuvre : le *Plan de rationalisation de la production porcine* a subventionné ce type d'élevages, favorisé la constitution des Groupements de producteurs et promu une voie originale de développement des ressources génétiques.

Après une entrée difficile dans le Marché commun, la production et la filière porcines françaises se sont modernisées. Dans les années quatre-vingts et quatre-vingt-dix, elles ont atteint les meilleurs niveaux de compétitivité en Europe. Plus que les autres, les éleveurs bretons ont suivi cette voie. Dans un deuxième temps, ce mouvement a gagné des régions voisines. Le développement de la production porcine dans l'Ouest de la France est le signe d'un succès considérable. Les élevages modernisés ont offert aux éleveurs de bonnes conditions de vie et de travail. La filière a créé de nombreux emplois, contribuant ainsi à la richesse régionale.

En contrepartie, comme presque partout en Europe, la prise de conscience des impacts négatifs sur l'environnement de la concentration géographique a été tardive, pour l'ensemble des opérateurs : acteurs économiques, responsables politiques et administration. La correction de ces effets a alors conduit à des règles contraignantes et à la mise en œuvre de solutions coûteuses. Porté par la

société, ce besoin de correction s'est accompagné de la montée en puissance d'autres exigences comme le bien-être des animaux et la traçabilité pour garantir la qualité sanitaire et hygiénique des produits. Ces exigences font partie du modèle européen de production porcine, comme pour d'autres productions agricoles. Mais elles ont un coût. Le surcoût résultant de l'application des réglementations communautaires sur l'environnement, le bien-être animal, la traçabilité peut être estimé à 15 centimes d'euro : soit plus de 10 % du coût de production actuel des porcs en France²⁵.

3.1.2. LES CONSÉQUENCES DE LA LIBÉRALISATION DU COMMERCE MONDIAL

3.1.2.1. PRODUCTION ET ÉCHANGES DE PORC DANS LE MONDE

Selon la FAO, la viande de porc est la plus produite dans le monde, avec 100 millions de tonnes en 2004. Elle représente 39 % de l'offre totale des quatre principales viandes issues d'animaux d'élevage. Cette part était la même en 1980. En un quart de siècle, la production s'est développée au même rythme que l'ensemble de ces produits, avec un quasi-doublement. La production de volaille a fait mieux puisque ses volumes ont triplé. Par contre, la production de viande bovine a très modérément progressé de + 33 % en vingt-quatre ans. La production de volaille a ainsi dépassé celle de bovins au milieu des années quatre-vingt-dix. Si les tendances observées depuis dix ans se prolongeaient, la production de volaille dépasserait celle de porc dans dix ans.

◆ L'Asie produit plus de la moitié de la viande porcine mondiale, en particulier en raison du poids de la Chine qui, si l'on se réfère aux statistiques

disponibles, réalise 45 % du total mondial. En quinze ans, la production chinoise a doublé. Loin derrière, le Vietnam, la Corée du Sud et les Philippines se développent rapidement, alors que le Japon recule.

- ◆ L'Europe assure le quart de la production mondiale. Cette part a fortement baissé en raison de l'effondrement des pays d'Europe centrale et orientale qui a fait suite à la dérouté des régimes communistes. Depuis quinze ans, l'expansion reste très modérée dans l'UE à quinze États-membres (+16%).
- ◆ La croissance est plus forte en Amérique du Nord (+ 40% et le huitième de la production mondiale), en particulier au Canada (+ 68 %), mais qui pèse beaucoup moins que les États-Unis (respectivement 2 et 9 %).
- ◆ En Amérique du Sud, le Brésil a une part prépondérante (près de 3 % de la production mondiale, sur un total de 4 %). Sa production por-

cine a plus que doublé en quinze ans. Le Chili a plus que triplé sa production, encore d'un niveau modeste cependant.

- ◆ L'Afrique et l'Océanie produisent très peu de porc : moins de 1 % du total mondial pour chacun des deux continents.

Les échanges mondiaux de viande de porc sont limités puisqu'ils représentent moins de 5 % de la production totale, hors échanges internes aux organisations régionales comme l'UE et l'ALENA²⁶. L'essentiel des échanges porte sur des viandes non transformées, en grande partie congelées et parfois réfrigérées, puis sur des abats et des graisses. Les principaux flux impliquent un nombre réduit de pays, en particulier en termes d'exportateurs. L'Union européenne et l'ALENA dominent largement le marché (*Graphique 25*), suivis par le Brésil, puis la Chine. La performance du Chili doit être remarquée, compte tenu de sa production restreinte.

Production mondiale des principales viandes

>>> Tableau 16

	Production (millions de tonnes)				Évolution (en %)		Parts (en %)	
	1980	1990	2000	2004	2004 / 1980	2004 / 2000	1980	2004
Porc	53	70	90	100	+ 91 %	+ 12 %	39 %	39 %
Volaille	26	41	69	79	+ 205 %	+ 14 %	19 %	30 %
Bovins	47	56	60	63	+ 33 %	+ 5 %	35 %	24 %
Ovins et caprins	7	10	11	13	+ 71 %	+ 11 %	5 %	5 %
Total Viande	137	180	235	260	+ 90 %	+ 9 %	-	-

Source : FAO

26 - L'ALENA est l'Accord de libre-échange nord-américain signé en 1992 entre les États-Unis, le Canada et le Mexique. Il est entré en vigueur en 1994. Pour une analyse détaillée et prospective de dix années d'application de cet accord, lire dans l'édition 2006 du DEMETER - Économie et stratégies agricoles l'article rédigé par GUY DEBAILLEUL, professeur titulaire à l'Université Laval de Québec, et intitulé « ALENA et agriculture : accord de libre-échange ou intégration économique autour des États-Unis ? ».

La production porcine dans le monde

(En millions de tonnes de viande)

>>> Tableau 17

	1990	2004	Évolution 2004 / 1990
TOTAL MONDE	69,9	100,4	+ 44 %
ASIE	29,6	55,8	+ 89 %
dont : Chine	22,8	45,9	+ 101 %
Vietnam	0,7	1,7	+ 133 %
Japon	1,6	1,3	- 18 %
Corée du Sud	0,6	1,2	+ 85 %
Philippines	0,7	1,4	+ 105 %
Taïwan	1,0	0,9	- 11 %
Thaïlande	0,3	0,7	+ 95 %
Inde	0,4	0,5	+ 19 %
Indonésie	0,5	0,5	- 13 %
EUROPE	27,3	26,1	- 4 %
dont : UE à quinze États-membres	15,4	17,8	+ 16 %
Dix nouveaux États-membres de 2004	4,2	3,6	- 16 %
Russie	3,5	1,8	- 49 %
Ukraine	1,6	0,6	- 65 %
Autres PECO	2,0	1,5	- 26 %
AMÉRIQUE DU NORD ET CENTRALE	9,1	12,7	+ 40 %
dont : États-Unis	7,0	9,3	+ 34 %
Canada	1,1	1,9	+ 68 %
Mexique	0,8	1,2	+ 45 %
AMÉRIQUE DU SUD	1,9	4,4	+ 131 %
dont : Brésil	1,1	2,5	+ 137 %
Chili	0,1	0,4	+ 222 %
AFRIQUE	0,6	0,8	+ 32 %
OCÉANIE	0,4	0,5	+ 34 %

Source : IFIP (ex. ITP), d'après FAO, Eurostat, USDA et diverses sources nationales

Les grands importateurs sont d'abord le Japon, suivi de la Russie, la Corée du Sud et la Roumanie. Mais les exportateurs ont aussi une multitude de clients de moindre importance, sur tous les continents. Les marchés sont segmentés en valeur. Ainsi, le Japon achète-t-il des pièces nobles et la Russie des morceaux de moindre valeur comme les graisses et les abats.

3.1.2.2. Des bassins compétitifs en expansion

Depuis dix ans, trois grands bassins ont, par leurs exportations, assuré l'expansion des échanges mondiaux de viandes porcines. Il s'agit de l'Union

européenne, du Brésil et de l'ensemble États Unis - Canada, fortement lié au sein de l'ALENA.

L'Union européenne est longtemps restée le principal exportateur sur le marché mondial. Mais, au sein de l'ALENA, le Canada et les États-Unis ont accéléré leur croissance ces dernières années. Selon des estimations récentes, ils auraient, en 2005, expédié ensemble autant de viande de porc que l'Union européenne : soit environ 1,5 million de tonnes équivalent carcasse. La période la plus récente a été également marquée par l'émergence rapide du Brésil comme grand exportateur : plus de 700 000 tonnes en 2005.

Ces trois pays sont les compétiteurs de l'Union européenne sur ses marchés extérieurs : le Brésil en Russie, le Canada et les États-Unis au Japon,

Principaux contributeurs aux échanges de porc en 2005 (En 1 000 tonnes équivalent carcasse)

>>> Tableau 18

EXPORTATEURS NET		
	Importations	Exportations
EU-25 États-membres (1)	10	1 470
ALENA (1)	190	1 460
Brésil	0	760
Chine	40	330
Chili	0	130
Australie	50	60
IMPORTATEURS NET		
	Importations	Exportations
Philippines	30	0
Taiwan	40	0
Ukraine	80	10
Roumanie	190	0
Corée du Sud	330	10
Russie	680	0
Japon	1 340	0

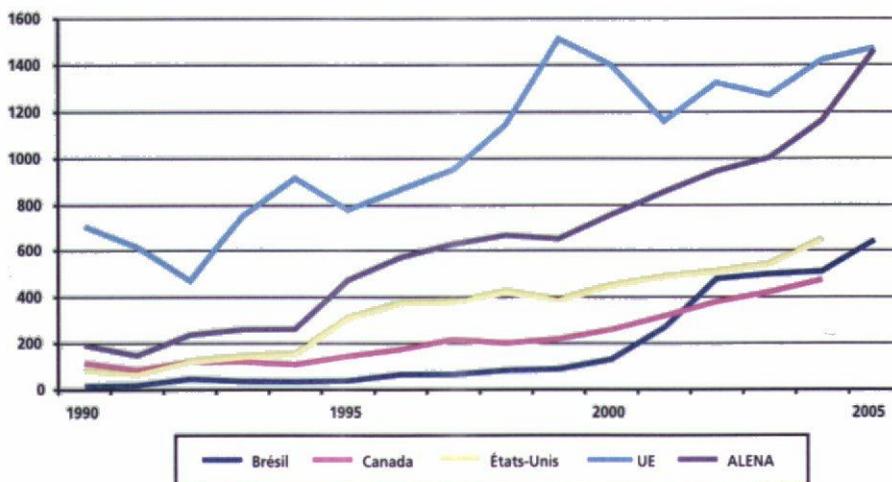
(1) Hors échanges intra-UE et intra-ALENA

Source : IFIP (ex. ITP), d'après Eurostat, USDA et sources nationales

Exportation de viande porcine sur les marchés mondiaux

(En 1 000 tonnes équivalent carcasse - Estimations pour 2005
Union européenne à 25 États-membres à partir de 2004)

>>> Graphique 25



Source : IFIP (ex ITP) d'après USDA, Commission, Statistiques Canada et Abipecs

Les échanges intra-UE et intra-ALENA sont exclus. Exportations hors ALENA pour le Canada et les États-Unis.

principalement. Mais ils s'affichent aussi comme des « *candidats* » à l'exportation de viandes porcines sur le marché communautaire. Leur dynamique de développement, le niveau de leurs coûts, à la production et dans le reste de leur filière, ainsi que leur organisation commerciale leur donnent des atouts indéniables pour cela (cf. présentations détaillées en annexe 1 pour les États-Unis, annexe 2 pour le Canada et annexe 3 pour le Brésil).

3.1.2.3. DES RISQUES POUR LA PRODUCTION EUROPÉENNE

Jusqu'ici, le processus compétitif auquel étaient confrontés les producteurs européens de porcs s'est essentiellement déroulé dans le cadre de la

Communauté et selon ses règles. Ceci signifie que, compte tenu des mécanismes libéraux de fixation du prix de marché mis en œuvre, celui-ci s'est établi, sur le long terme, selon l'évolution du coût de production européen. Appliquant des règles politiques et réglementaires communes ou proches²⁷, les producteurs et les bassins de production ont concouru entre eux, sur la base de leurs performances et de leurs avantages économiques. Les évolutions structurelles (agrandissement des élevages et concentration géographique) se sont produites lentement, même si les crises périodiques de marché ont été des accélérateurs de ce processus. Mais cette situation pourrait changer à l'avenir. En effet, la production porcine européenne sera de plus en plus plongée dans l'économie mondiale pour au moins deux raisons :

27 - Il s'agit là de la simplification d'une réalité plus complexe, car les conditions socio-politiques diffèrent quand même d'un État-membre à l'autre

- ◆ D'autres pays producteurs dynamiques se développent et sont en train de prendre des places importantes sur le marché mondial
- ◆ Les négociations en cours à l'OMC pourraient obliger l'Union européenne à réduire ses protections contre les importations.

Selon une étude récente²⁸, les droits de douane actuellement appliqués par la Communauté couvrent (plus ou moins bien, selon les pièces de porc) la différence entre les prix intra-communautaires et le prix auquel ces produits pourraient être importés en provenance d'Amérique du Nord ou du Brésil. Dans le même temps, sous la pression des tendances de consommation relayées par les distributeurs, le meilleur prix redevient un critère essentiel d'achat de la viande et de ses produits. Le besoin d'indications sur l'origine s'estompe au fur et à mesure que s'éloigne le spectre de la « *vache folle* ». Les industriels de la salaison envisagent positivement des achats de matière première hors de l'UE, si celle-ci est bon marché et de qualité suffisante pour convenir à *des process de transformation* qu'ils maîtrisent de mieux en mieux et qu'ils peuvent, dans une certaine mesure, adapter. La viande de porc importée de l'extérieur de l'UE pourrait donc aisément entrer dans la fabrication des produits de charcuterie-salaison de large consommation, alors même que ceux-ci représentent un large débouché de la production européenne.

Dans ce contexte, la production porcine européenne pourrait donc se trouver prise en contradiction entre des exigences de sociétés générant des coûts supérieurs et l'ouverture aux importations provenant de pays aux coûts plus faibles et sans garantie des mêmes exigences. En effet, les négociations à l'OMC concernent avant tout les

règles tarifaires. Rien n'indique que des aspects non-tarifaires offrant ces garanties seraient pris en considération.

3.2. LES CHANCES DE LA PRODUCTION EUROPÉENNE

3.2.1. SEGMENTATION DE LA PRODUCTION ET ATTENTES DES CONSOMMATEURS

Par tradition, l'offre communautaire porcine est très segmentée du fait des nombreux produits de charcuterie et de salaison. Cette pratique historique a été modernisée par l'évolution des produits et des conditionnements. La gamme s'est étendue non seulement en produits, mais, pour chaque produit, par différents niveaux de qualité avec des signes officiels de qualité français et européens (AOC, IGP, Label Rouge) ou des identifications privées comme les marques. Des produits de haut de gamme ont une réputation affirmée, comme les salaisons sèches italiennes ou espagnoles, la charcuterie allemande et de nombreux produits français.

En France, le Code des usages de la charcuterie a été mis en place en 1969 par les industriels et les artisans du secteur afin de garantir la qualité et le respect de la tradition. Il tient lieu de référentiel pour les professionnels, les organismes de contrôle, les distributeurs et les consommateurs. Il a été approuvé par l'administration²⁹. Pour différents produits, il définit les niveaux de qualité.

Cette diversité explique en grande partie le fait que la viande de porc soit en tête de la consommation de viande en France, en Europe et dans le monde. Par contre, en France, l'offre en porc frais demeure

28 - MAROUBY *et al.*, 2005

29 - Il s'agit de la *Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes* (DGCCRF). Celle-ci exerce, au sein du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, une mission de régulation à l'égard de l'ensemble des acteurs économiques, consommateurs, entreprises et collectivités locales. À ce titre, elle veille au fonctionnement loyal et sécurisé des marchés et ceci implique l'élaboration de règles, des contrôles et, le cas échéant, des sanctions.

peu segmentée pour le consommateur et peu diversifiée en produits et en gammes : les quelques créneaux existants semblent étroits.

Une très faible partie des porcs français est produite sous signes officiels de qualité. La production « biologique » représente environ 0,2 % du total. Quant à l'élevage des porcs sous « Label Rouge », sa part était jusqu'ici inférieure à 1,5 %. Ce mode de production, avec des contraintes sur l'alimentation, l'âge d'abattage et le mode de logement n'était valorisé que par la viande fraîche.

Depuis 2006, les produits de charcuterie bénéficiant du « Label Rouge » doivent être fabriqués avec de la viande issue de porcs eux-mêmes labellisés. Selon les organismes chargés de suivre ces productions (CERQUA, CEPRAL), 15 000 tonnes de jambon cuit et 20 000 tonnes d'autres produits de charcuterie étaient jusqu'alors produits avec des contraintes sur l'origine de la matière première. Pour satisfaire ces besoins, il faudrait que la production de ces porcs, essentiellement sous « Label Rouge », atteigne 5 à 6 % du total français : ce qui n'est pas assuré compte tenu des contraintes et de l'incertitude sur la rentabilité.

À partir du milieu des années quatre-vingt-dix, les distributeurs, les industriels et les producteurs avaient établi des partenariats pour offrir aux consommateurs des garanties sur l'origine de la viande, s'appuyant souvent sur des certifications de conformité (CCP). Plus récemment, l'attention au prix l'a emporté sur les inquiétudes et ces démarches ont semblé perdre du terrain.

Une étude récente de l'INRA³⁰ sur le consentement à payer des consommateurs révèle que ceux-ci sont prêts à payer davantage pour des attributs de la viande de porc ayant des valeurs d'usage, comme le goût. L'acceptation de l'augmentation des prix est cependant assez faible. Les consommateurs se montrent aussi attentifs à la sécurité sanitaire, mais ils la considèrent comme acquise. Par contre, la prise en compte du bien-être animal

ou de la protection de l'environnement, sans conséquence sur la qualité du produit, ne les conduit pas à consentir à payer plus cher. Des travaux néerlandais, menés à la même époque, dégagent des conclusions analogues.

3.2.2. QUELS MODÈLES DE PRODUCTION DURABLES ?

L'ensemble des constats précédents prouve qu'une partie très réduite du marché européen du porc et de ses produits serait directement protégée par la mention de l'origine de la viande, associée à des garanties sur les conditions d'élevage. Par contre, une large partie des besoins en viande de porc, en particulier ceux de l'industrie européenne de charcuterie - salaison pour les produits de consommation courante, est susceptible d'être couverte par des matières premières importées.

Bien sûr, si les règles du commerce international devaient le permettre, le volume de ces importations dépendrait de l'offre étrangère réellement disponible et de son prix par rapport à celui de la production européenne. Sans pronostiquer l'invasion du marché européen par de la viande de porc provenant d'autres continents, toute offre supplémentaire à prix plus faible aurait un effet dépressif sur la totalité du marché européen du porc. Le cadre de la compétition ne serait plus européen, avec ses règles propres, mais mondialisé. On sait qu'une baisse, même minime mais durable, de la rémunération moyenne des éleveurs est de nature à compromettre la rentabilité d'une large partie d'entre eux.

3.2.2.1. LA MAÎTRISE DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL : NÉCESSITÉS DIVERSES SUR LE TERRITOIRE

Le programme Porcherie Verte a conduit de nombreux travaux sur la maîtrise de l'impact environne-

mental des élevages et a permis de synthétiser les acquis. Tout cela montre qu'il existe, dans ce domaine, différentes possibilités. Elles vont de la prévention ou du contrôle de l'importance des rejets par les animaux, en agissant sur la teneur des aliments ou la manière de les distribuer aux animaux, à la gestion ou au traitement des déjections, afin d'en réduire l'impact négatif.

Dans la réalité des élevages, les choses ne sont pas aussi simples. Tous les éleveurs ne sont pas en mesure de mettre ces pratiques parfaitement en œuvre : soit parce que leur élevage ne le permet pas, soit parce qu'ils n'ont pas une maîtrise technique suffisante. Des efforts de vulgarisation ou de formation sont nécessaires. Mais la difficulté principale vient de la densité des élevages dans certains bassins de production très spécialisés, comme en Bretagne.

Le meilleur devenir possible des déjections des animaux est leur utilisation comme engrais par l'épandage sur les terres cultivées. Cet épandage suppose des règles. Il n'est possible qu'à certaines périodes de l'année et à certaines distances de points sensibles (cours d'eau, points de captage, etc.). L'élevage doit disposer de capacités de stockage suffisantes et recourir à des modalités d'épandage appropriées, avec un matériel adapté. Lorsque les règles sont appliquées, l'épandage est vertueux : économie d'engrais minéral, donc d'argent et d'énergie servant à le produire et impact environnemental de l'élevage maîtrisé.

Face à l'excès de matière disponible pour l'épandage, les Allemands et les Néerlandais ont choisi de transporter les effluents loin des zones denses d'élevage. La Bretagne s'est tournée vers le traitement. Les deux options ont un coût presque équivalent. Pour simplifier, on peut dire que le traitement élimine l'azote, mais concentre les autres matières. Celles-ci doivent donc être prises en charge d'une autre manière. Des filières se sont mises en place pour cela, le plus souvent grâce à l'organisation collective des éleveurs en groupements de producteurs. Les zones de forte densité d'élevage peuvent donc, en raison de l'organisa-

tion collective poussée des éleveurs, générer des solutions aux problèmes générés par la densité. Mais ces solutions ont des coûts techniques et d'organisation.

3.2.2.2. LES ÉLEVAGES ET LES BASSINS DE PRODUCTION DE DEMAIN

La localisation de la production porcine sur le territoire fait naître diverses questions :

- ◆ *Celles-ci sont d'ordre économique* : certaines régions se sont spécialisées parce qu'elles disposaient d'avantages. En retour, la spécialisation des territoires crée des « économies d'échelle ». Dans la filière, la concentration des élevages permet de construire de grandes industries spécialisées, des usines d'aliment ou des abattoirs, avec des coûts industriels plus faibles et certains avantages commerciaux. Elle génère aussi des « économies d'agglomération ». Les transports d'aliment ou d'animaux sont moins longs et moins coûteux. Certains services n'existent ou ne deviennent vraiment efficaces qu'avec un certain niveau d'intensité de la production, comme le conseil technique aux éleveurs, plus spécialisé et couvrant mieux l'ensemble des questions auxquelles ceux-ci sont confrontés. Dans les zones de faible densité, la concurrence entre les fournisseurs d'aliment est parfois insuffisante. Il peut ne pas y avoir d'abattoir efficace à une distance raisonnable des élevages. En fait, le marché de la viande de porc au cœur de la filière (le marché des pièces) constitue le lieu essentiel de confrontation de l'offre et de la demande. La compétition se fait entre des filières complètes et pas simplement entre des élevages.
- ◆ *La question environnementale a surgi voici quelques années en zones de forte densité*. Face aux règles renforcées imposées aux éleveurs, des solutions apparaissent. Mais leur mise en œuvre n'est pas toujours facile ou immédiate et elles sont toujours coûteuses. On peut alors parler de

« dés-économie » d'agglomération. Mais le bilan est complexe. Ainsi, la différence de prix d'aliment entre bassins spécialisés et zones de faible densité peut-elle compenser tout ou partie du coût de traitement des déjections.

- ◆ Quant à l'*action politique*, doit-elle intervenir sur la localisation des activités d'élevage sur le territoire et avec quels objectifs ? La préservation de l'environnement au nom de l'intérêt général est une responsabilité politique. Mais la politique peut aussi vouloir agir sur les structures agricoles ou sur l'aménagement du territoire. La société est traversée de rêves multiples et contradictoires. Les consommateurs rêvent de bons produits, originaux et pas chers. Mais si certains veulent connaître l'éleveur qui a nourri les porcs dont provient la côtelette qu'ils font griller, d'autres (parfois les mêmes, à un autre moment) se font livrer une pizza toute prête. Les bons citoyens voudraient que les activités humaines respectent la planète, les animaux, les hommes, etc. Les salariés et les agriculteurs rêvent, eux, d'un travail intéressant et digne, ainsi que de rémunérations décentes.

Le modèle de production porcine à l'œuvre aujourd'hui en France résulte d'un projet politique partagé par les agriculteurs et les gouvernants dans les années soixante et soixante-dix. Mais, depuis cette époque, le monde a changé. Le modèle a, lui aussi évolué. Pourtant, parfois, cette évolution a échappé aux choix des acteurs, quels qu'ils soient. De ce fait, le projet ne doit-il pas être réécrit pour aborder l'avenir avec une certaine capacité à le maîtriser, à le construire et non à le subir ?

La production porcine française se confronte aux réalités du monde environnant :

- ◆ La viande de porc, consommée telle quelle ou sous forme de matière première pour la transformation, en France comme dans l'Union européenne ou le reste du monde, constitue très largement un produit standardisé de grande consommation. Le volume de production offert sur le marché ne trouve preneur que parce qu'il est à un prix compatible avec ces attentes. Ceci

n'est pas une fatalité. La filière, dans son ensemble ou opérateur par opérateur, possède des marges de manœuvre. Pour les exploiter, elle doit travailler sur son image, sur la qualité des produits, sur la segmentation et sur l'innovation. Certains consommateurs, dans certaines circonstances, seront intéressés par une offre différente. Mais ces marges sont étroites. Pour l'essentiel, la production ne perdurera que si elle est compétitive sur le marché européen, voire, bientôt, mondialisé.

- ◆ Presque partout dans le monde, la production se développe dans des bassins géographiques spécialisés, dans des exploitations de plus en plus grandes et de plus en plus spécialisées : du moins pour celle qui est mise en concurrence sur le marché.
- ◆ Dans l'Union européenne, la société a un haut degré d'exigence concernant les conditions de production. Cela se traduit par des réglementations qui deviennent des paramètres objectifs de production, quelles que soient leurs motivations. La plupart du temps, ces réglementations génèrent des coûts supplémentaires. Mais dans le même temps, dans le cadre des négociations à l'OMC, l'Union s'apprête à laisser entrer des produits, moins chers au départ, qui sont le plus souvent soumis à un moindre degré d'exigence. Élaborer un projet pour la production porcine de demain nécessite donc de définir des modèles, une diversité de modèles, conciliant de nombreuses exigences :

- ◆ Une compétitivité extrême pour accéder aux marchés les plus larges... à moins de prétendre à des segments, sans doute étroits, mieux protégés.
- ◆ Le respect des bonnes pratiques qui la rendent acceptables par la société. À côté de la garantie de l'hygiène (qui est une qualité du produit), le respect de l'environnement (qui est une condition de production) fait actuellement partie des exigences les plus pressantes.

- ◆ La capacité à offrir aux acteurs de l'élevage (éleveurs, salariés) des conditions attractives de travail (moindre pénibilité et absence de risques, temps libre) et de rémunération.

Les modèles devront forcément penser l'élevage en fonction de l'exploitation agricole dans laquelle celui-ci se trouve, qu'il s'agisse du nombre d'actifs, de la disponibilité en main-d'œuvre, du degré de spécialisation, de l'importance des terres ou des cultures possibles. La dimension optimale de l'élevage dépendra des autres sources de revenu. Mais les deux questions de la compétitivité et du respect de l'environnement sont très liées à celle de l'organisation géographique de la production. Les modèles pourront donc aussi varier en fonction du contexte régional.

Des densités animales élevées et la rareté des terres d'épandages obligent, pour respecter l'environnement, à des solutions coûteuses en termes financiers et d'organisation : exportation à distance et traitement avec filière de gestion des co-produits. Dans l'Union européenne, le Danemark a réussi l'exploit de concilier concentration géographique de l'élevage et utilisation optimale de l'épandage pour la fertilisation, grâce à une insertion traditionnelle des élevages dans les exploitations céréalières et des règles de lien au sol instaurées depuis longtemps. Mais ce modèle n'est pas facilement transposable, parce que les terres agricoles libres ne sont pas abondantes en zone d'élevage ou parce que les cultivateurs des autres zones sont rarement tentés par l'élevage... à moins que la réforme de la PAC et la baisse des aides ne deviennent une incitation suffisante.

De plus, la concentration géographique des élevages a fait naître des avantages économiques qui ont encouragé celle-ci. En zone de forte densité, ces avantages demeurent, malgré le coût environnemental. En Bretagne, les élevages plus spécialisés et plus professionnels se sont agrandis continuellement jusqu'à ce que les dispositions environnementales ne l'interdisent. Certains d'en-

tre eux, en raison de leurs performances techniques, ont des coûts de production compatibles avec la compétition mondiale.

La technicité constitue la voie européenne de la compétitivité des élevages. Le Danemark et les Pays-Bas s'engagent vers un modèle techniquement très performant et spécialisé. Si nécessaire, il est en mesure de supporter un coût élevé de protection de l'environnement. Il reste un modèle artisanal dans la mesure où il emploie cinq à dix personnes. La coordination de plusieurs entités sur des sites différents devient fréquente : par exemple, les sites séparés de naissance et engraissement. À une échelle plus large, l'intégration, c'est-à-dire la production sous contrat pilotée par une firme industrielle, est répandue aux États-Unis et en Espagne. Elle reste plus rare dans la plupart des autres pays européens. En France, l'aspiration des éleveurs à se libérer de la contrainte quotidienne de l'élevage pousse au développement d'ateliers employant au minimum trois personnes. Mais les grands élevages y sont moins fréquents qu'au Danemark, en Espagne ou aux Pays-Bas. Les grands élevages peuvent bénéficier d'économie d'échelle, en mettant en œuvre des technologies (automatisation poussée, contrôle des *process*, surveillance...) qui sont difficilement accessibles avec des tailles inférieures. L'économie de main-d'œuvre à l'unité produite peut être conséquente. Un tel modèle est bien sûr possible en régions de moindre densité. Mais la dynamique à l'œuvre dans ces régions a peu poussé dans ce sens. Malgré l'avantage évident de moindres contraintes environnementales, et donc de moindres coûts, l'efficacité plus faible de la filière constitue un lourd handicap. En matière d'alimentation animale, on y trouve des situations extrêmes. Elles sont favorables lorsque les céréales sont abondantes ou que des co-produits de l'industrie alimentaire y offrent des opportunités intéressantes. Elles sont, au contraire, très pénalisantes dans certaines régions de piémont, éloignées de ces ressources ou avec une industrie d'alimentation animale peu concurrentielle. Ces régions où l'offre de viande de

porc est inférieure à la demande peuvent bénéficier d'un prix du porc plus avantageux, parfois soutenu par des démarches plus fréquentes de qualité identifiées. Pourtant, ceci ne suffit pas toujours à compenser les surcoûts nés de la moindre densité. Ces régions peuvent développer des modèles moins spécialisés, avec des élevages de moindre dimension appartenant à des exploitations pratiquant plusieurs productions. La polyvalence est de nature à conférer de la résistance face aux crises, mais, dans ce cas, les agriculteurs sont moins attachés à la production porcine et à la recherche de ses performances. Au changement de génération, les nouveaux exploitants peuvent, soit abandonner l'atelier porc, soit miser sur lui et se spécialiser. Ces

dernières années, le bilan global est plutôt négatif. Paradoxalement, dans ces régions où la protection de l'environnement est plus aisée, les projets de développement d'élevage échouent souvent à cause de l'opposition du voisinage.

Des modèles théoriques d'élevage, adaptés à différentes situations doivent bien sûr être pensés, combinant respect des contraintes et attentes aux aspirations. La diversité des solutions techniques devrait permettre des options multiples, optimisées sur le papier et sans doute séduisantes. Mais les faits économiques et sociaux, ainsi que l'état d'esprit des acteurs sont tenaces. Le passage de la théorie à la réalité nécessite aussi beaucoup d'enthousiasme et d'engagement.

Bibliographie

◆ PORCHERIE VERTE

Le site <http://www.inra.fr/porcherie-verte> propose les principaux résultats du programme et des listes de publication, notamment :

- « Porcherie verte » : Proceedings of International workshop on green pork production, May 25-27, 2005, Paris, France.
- « Porcherie verte ». Colloque: conjuguer performances économiques, sociales et environnementales ? 9 novembre 2005, Angers.

◆ AUTRES PUBLICATIONS

- CORPEN., 2003. Estimation des rejets d'azote - phosphore - potassium - cuivre et zinc des porcs. Influence de la conduite alimentaire et du mode de logement des animaux sur la nature et la gestion des déjections produites. Ed. Ministère de l'agriculture de l'alimentation de la pêche et des affaires rurales, Ministère de l'écologie et du développement durable, juin 2003, 41p.
- ESPAGNOL S., HASSOUNA M., ROBIN P., LEVASSEUR P., PAILLAT J.M., 2006. Journées Recherche Porcine , 38, 41-48.
- GAUDRE D., LARRERE V., GRANIER R., MAGNIN M., JONDREVILLE C., PABOEUF F., 2006. Journées Recherche Porcine , 38, 5-12.
- GUINGAND N., SALAÜN Y., 2004. Air quality inside pig buildings in relation with physiological stage and season. In: In-between congress of the ISAH, Animal production in Europe: the way forward in a changing world; October 11-13,2004. Saint-Malo, France.
- HUET F.R.,ROUSSEAU P., SALAÜN Y., 2003. Bâtiments d'élevage porcin et environnement ; enquête du 1er novembre 2001 réalisée par le SCEES. Publication Itp (IFIP), 140 p.
- Institut Technique du Porc (ITP/IFIP), 2000. Mémento de l'éleveur de porc, Edition 2000. 374p.
- LEVASSEUR P., 2005. Composition des effluents porcins et de leurs co-produits de traitement ; quantités produites. Brochure ITP/IFIP, 68 p.

◆ MAROUBY H., GOURMELEN C., VAN FERNEIJ J.P., RIEU M., 2005

Abaissement des protections à l'importation par l'OMC :

quels risques pour le marché du porc en France ?

Rapport d'étude de l'Institut technique du porc (ITP), 109 pages

◆ GOURMELEN C., ILARI E., DAGORN J., DARIDAN D., VAN FERNEIJ J.P., MAROUBY H., RIEU M., TEFFENE O., 2003

Le coût des contraintes réglementaires

Rapport Institut technique du porc (ITP), 96 pages

Liste des annexes

LA DYNAMIQUE DE LA FILIÈRE PORCINE DANS TROIS PAYS DU CONTINENT AMÉRICAIN

ANNEXE 1

LA FILIÈRE PORCINE AUX ÉTATS-UNIS

ANNEXE 2

LA FILIÈRE PORCINE AU CANADA

ANNEXE 3

LA FILIÈRE PORCINE AU BRÉSIL

Sommaire des annexes

ANNEXE 1

LA FILIÈRE PORCINE AUX ÉTATS-UNIS

1. BILAN D'APPROVISIONNEMENT ET ÉCHANGES
2. DYNAMIQUE DE L'ÉLEVAGE ET DES BASSINS DE PRODUCTION
3. LES STRUCTURES DE LA PRODUCTION ET SON ORGANISATION
4. L'ABATTAGE

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1

États-Unis : bilan de la production porcine

TABLEAU 2

Évolution de la production porcine américaine : cheptel et élevages

TABLEAU 3

États-Unis : évolution du cheptel porcin par zones et dans les principaux États

TABLEAU 4

États-Unis : répartition des élevages et du cheptel « tous porcs » selon la taille de l'élevage

TABLEAU 5

Iowa et Caroline du Nord : répartition des élevages et du cheptel « tous porcs » selon la taille des élevages

TABLEAU 6

États-Unis : les dix premières entreprises de production porcine

TABLEAU 7

États-Unis : répartition des abattoirs selon la taille et part en % de chacun, en termes d'abattages de porcs

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUES 1 & 2

États-Unis : bilan annuel d'approvisionnement / commerce extérieur

Graphique 1 = Production / Consommation, Graphique 2 = Échanges

GRAPHIQUES 3 & 4

Destinations des exportations américaines de viandes porcines

Graphique 3 = Ventes ALENA, Graphique 4 = Exportations totales

CARTE 1

États-Unis : les bassins de production porcine

ANNEXE 2

LA FILIÈRE PORCINE AU CANADA

1. BILAN D'APPROVISIONNEMENT ET ÉCHANGES
2. DYNAMIQUE DE LA PRODUCTION ET DES BASSINS
3. LES STRUCTURES D'ÉLEVAGE
4. LA FILIÈRE PORCINE ET SES GRANDS ACTEURS

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1

Canada : production de porcs et bilan d'approvisionnement

TABLEAU 2

Exportation canadiennes de viandes porcines et produits transformés

TABLEAU 3

Canada : cheptel porcin par provinces et évolutions

TABLEAU 4

Canada et Provinces : répartition des animaux et des exploitations en 2001

TABLEAU 5

Canada : les principales firmes intégratrices de porcs en 2004

TABLEAU 6

Canada : les principales firmes d'abattages de porcs

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUES 1 & 2

Canada : bilan d'approvisionnement porcin

Graphique 1 = Production / Consommation

Graphique 2 = Échanges

CARTE 1

Répartition et évolution du cheptel porcin sur le territoire canadien

ANNEXE 3

LA FILIÈRE PORCINE AU BRÉSIL

1. BILAN D'APPROVISIONNEMENT ET ÉCHANGES
2. DYNAMIQUE DE LA PRODUCTION ET DES BASSINS
 - 2.1. SANTA CATARINA, BASTION TRADITIONNEL
 - 2.2. LES ZONES DE CONQUÊTES : LE MATO GROSSO ET LE CENTRE OUEST
3. LA FILIÈRE PORCINE ET SES GRANDS ACTEURS
4. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1

Production porcine au Brésil : chiffres-clés

TABLEAU 2

Brésil : répartition des abattages, des exportations et de la production de céréales et de soja

TABLEAU 3

Les principales entreprises d'abattages et d'exportations de viande porcine brésiliennes en 2004

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUES 1 & 2

Brésil : bilan « viande porcine » et exportations

Graphique 1 = Production / Consommation

Graphique 2 = Échanges

CARTE 1

Brésil : les principales régions de production porcine en 2004

Annexe 1

LA FILIÈRE PORCINE AUX ÉTATS-UNIS

Depuis vingt ans, la production porcine américaine a connu de fortes restructurations et des changements géographiques importants, alors même que sa croissance en volume restait relativement modérée. Ces évolutions structurelles et les gains d'efficacité qui en ont résulté expliquent la percée de la viande américaine sur le marché mondial.

1. BILAN D'APPROVISIONNEMENT ET ÉCHANGES

Avec 9 millions de tonnes par an, la production porcine des États-Unis représente 9 % de la production mondiale. Après avoir fortement augmenté au début des années quatre-vingt-dix, elle a ensuite ralenti sa progression. Celle-ci est ainsi restée limitée à + 13 % de 1995 à 2004.

États-Unis : bilan de la production porcine (En milliers de tonnes équivalent carcasse (tec) par an, sauf indications contraires)

>>> Tableau 1

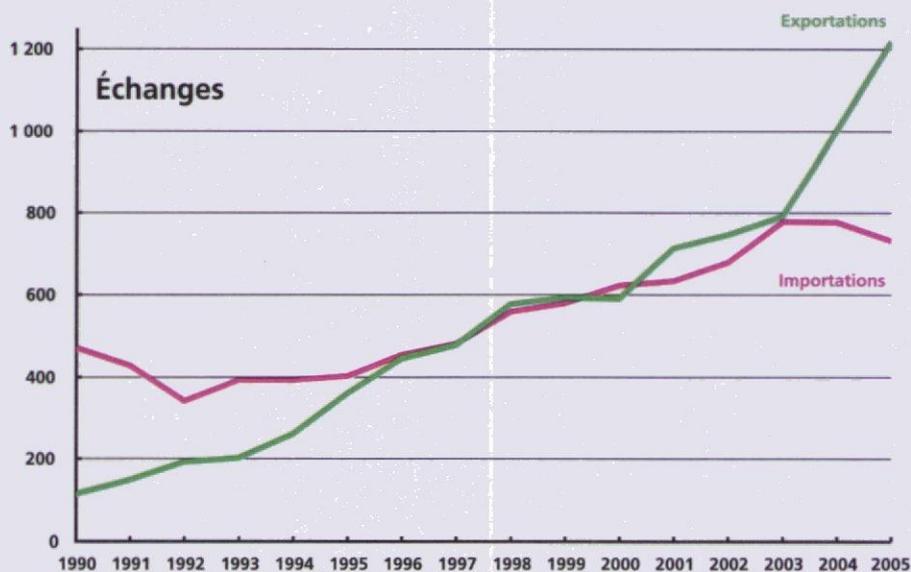
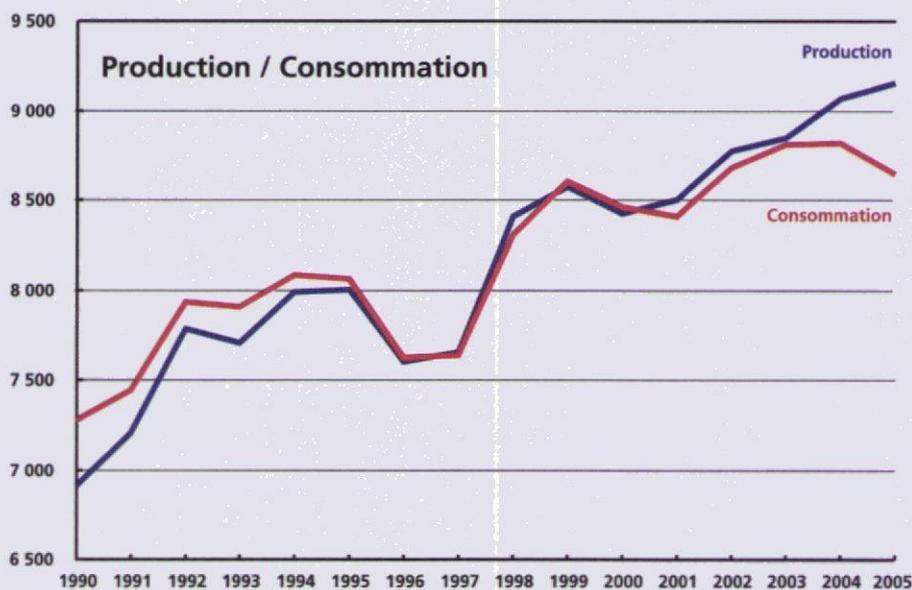
	1990	1995	2000	2004	2004 / 1995	2004 / 2000
Importations d'animaux vivants						
Pour l'élevage (<i>En 1 000 têtes</i>)	204	651	2 338	5 623	+ 764%	+ 141%
Pour l'abattage (<i>En 1 000 têtes</i>)	685	1 097	2 017	2 882	+ 163%	+ 43%
Exportations d'animaux vivants	3	1	5	12	+ 1 314%	+ 151%
Importations d'animaux vivants	62	98	181	276	+ 182%	+ 52%
Production de viandes	6 965	8 096	8 597	9 328	+ 15%	+ 9%
Production indigène brute	6 906	7 999	8 420	9 063	+ 13%	+ 8%
Importations de viandes	407	301	439	499	+ 66%	+ 14%
dont ALENA	198	206	335	402	+ 95%	+ 20%
hors ALENA	209	95	104	97	+ 2%	- 7 %
Exportations de viandes	108	357	643	988	+ 177%	+ 54%
dont ALENA	30	54	200	348	+ 547%	+ 74%
hors ALENA	78	303	442	640	+ 111%	+ 45%
Consommation	7 271	8 060	8 456	8 813	+ 9%	+ 4%

Source : USDA

États-Unis : bilan porcin annuel approvisionnement / commerce extérieur

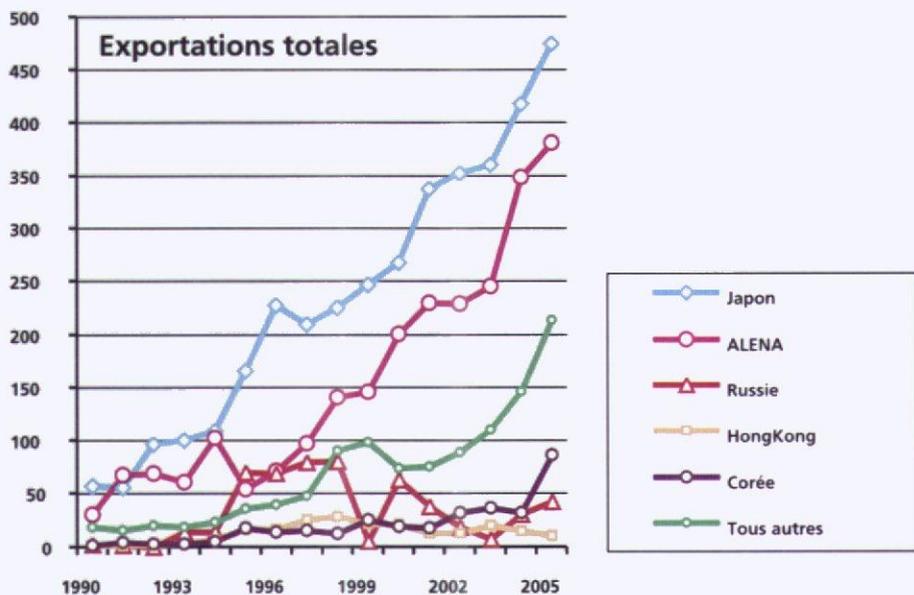
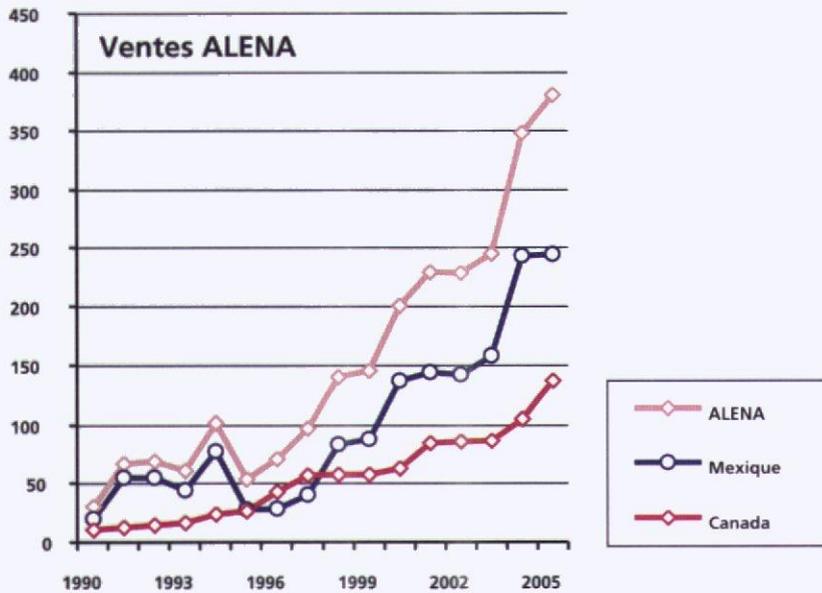
(En 1 000 tonnes équivalent carcasse - Chiffres provisoires pour 2005)

>>> Graphiques 1 et 2



Destinations des exportations américaines de viandes porcines (En milliers de tonnes)

>>> Graphiques 3 et 4



Sur la même période, la hausse de la consommation intérieure a atteint + 10 % et donc absorbé la plus grosse partie du surcroît de disponibilités.

Les exportations totales de porc ont dépassé les importations en 2001.

Les États-Unis ont développé leurs exportations de viandes de porc. En 2004, celles-ci ont atteint près d'un million de tonnes. Par contre, les exportations d'animaux restent faibles. L'essor de la production américaine a été, pour partie, lié à l'augmentation des importations d'animaux vifs en provenance du Canada. Celles-ci représentent environ 8 % du nombre d'animaux abattus dans le pays. Les importations de viande sont en progression moins soutenue que les exportations. Elles ont atteint 500 000 tonnes en 2004.

Les ventes des États-Unis ont profité de la mise en place de l'ALENA³¹ : elles ont notamment enregistré un décollage notable vers le Mexique au cours des dix dernières années. Mais le Japon domine largement les destinations recevant des viandes porcines américaines, avec une progression importante. Les États-Unis sont aussi présents sur de nombreux autres marchés dont la Corée et la Russie.

2. DYNAMIQUE DE L'ÉLEVAGE ET DES BASSINS DE PRODUCTION

La taille moyenne des élevages s'est fortement accrue de 1990 à 2000, avec une accélération au milieu de la décennie. Depuis, la progression se poursuit à un rythme moins important.

Les restructurations majeures, enregistrées dans les années quatre-vingt-dix, ont été caractérisées par la montée en puissance de l'État de Caroline du Nord et l'émergence de nouveaux bassins au sud-ouest du pays. Ce mouvement s'est fait au détriment du bassin traditionnel de la *Corn Belt*.

Le développement spectaculaire de la production en Caroline du Nord a hissé celle-ci au second rang des États producteurs. Sa part du cheptel est passée de 5 % en 1990 à 16 % depuis le milieu des années quatre-vingt-dix.

De grands élevages ont également été implantés dans des zones arides et peu peuplées comme le Texas, l'Oklahoma, le Colorado ou l'Utah. La production dans ces régions est ainsi passée de 2 % du cheptel national en 1990 à 8 % en 2000. Depuis, elle se stabilise.

Évolution de la production porcine américaine : cheptel et élevages *

>>> Tableau 2

	1990	1995	2000	2003	2004	2004 / 1995	2004 / 2000
Cheptel tous porcs (en 1 000)	54 477	58 264	59 338	60 389	60 501	+ 3,8%	+ 2%
Cheptel de reproducteurs (en 1 000)	6 870	6 839	6 270	6 009	5 969	- 12,7 %	- 4,8 %
Porcs destinés au marché (en 1 000)	47 607	51 425	52 868	54 434	54 531	+ 6%	+ 3,1%
Porcs produits par reproducteurs	13,87	13,81	16,03	17,03	-	-	-
Nombre d'exploitations avec porcs	275 440	181 750	86 360	73 600	-	-	-
Nombre de porcs / exploitation	198	321	685	821	-	-	-

Source : IFIP (ex. ITP) d'après données USDA (NASS)

* Cheptel au 1^{er} décembre de chaque année

31 - L'ALENA est l'Accord de libre-échange nord-américain signé en 1992 entre les États-Unis, le Canada et le Mexique et entré en vigueur en 1994. Pour une analyse détaillée de dix années d'application de cet accord, lire dans l'édition 2006 du DEMETER - Économie et stratégies agricoles l'article rédigé par GUY DEBAILLEUL, professeur titulaire à l'Université Laval de Québec, et intitulé « ALENA et agriculture : accord de libre-échange ou intégration économique autour des États-Unis ? ».

États-Unis : évolution du cheptel porcin par zones

	Cheptel Tous porcs					
	<i>(en 1 000 têtes)</i>	<i>(en %)</i>		Part du national <i>(en %)</i>		
	Année 2004	Évolution 2004 / 1995	1995	2000	2004	
MIDDLE- WEST	40 599	0	69,4	66,8	67,1	
Iowa	16 100	+ 20	23,0	25,6	26,6	
Minnesota	6 500	+ 31	8,5	9,8	10,7	
Illinois	4 000	- 17	8,2	7,0	6,6	
Indiana	3 150	- 21	6,9	5,6	5,2	
Nebraska	2 850	- 30	7,0	5,1	4,7	
Kansas	1 720	+ 40	2,1	2,6	2,8	
Ohio	1 450	- 19	3,1	2,5	2,4	
Dakota du Sud	1 330	- 8	2,5	2,2	2,2	
Michigan	940	- 15	1,9	1,6	1,6	
Wisconsin	430	- 52	1,5	1,0	0,7	
CAROLINE DU NORD	9 800	+ 20	14,1	15,7	16,2	
SUD- OUEST	5 009	+ 120	3,9	7,9	8,3	
Oklahoma	2 400	+ 140	1,7	3,9	4,0	
Texas	980	+ 96	0,9	1,6	1,6	
Colorado	800	+ 38	1,0	1,4	1,3	
Utah	690	+ 1 013	0,1	0,9	1,1	
SUD	2 386	- 45	7,5	5,1	3,9	
Arkansas	330	- 58	1,4	1,2	0,5	
Kentucky	350	- 56	1,4	0,7	0,6	
Virginie	375	- 1	0,7	0,7	0,6	
Mississippi	315	+ 29	0,4	0,5	0,5	
Caroline du Sud	300	- 14	0,6	0,5	0,5	
EST	2 211	- 8	4,1	3,8	3,7	
Pennsylvanie	1 080	+ 8	1,7	1,7	1,8	
OUEST	306	0	0,5	0,5	0,5	
PACIFIQUE	167	- 41	0,5	0,3	0,3	
TOTAL ÉTATS-UNIS	60 501	+ 4 %	58 264	59 338	60 501	

et dans les principaux États

>>> Tableau 3

	Cheptel de reproducteurs				
	(en 1 000 têtes)	(en %)	Part du national (en		
	%)	Évolution 2004 / 1995	1995	2000	2004
MIDDLE- WEST	3 604	- 22	68,3	57,1	56,0
Iowa	1 070	- 21	20,1	16,6	16,6
Minnesota	600	+ 9	8,1	8,9	9,3
Illinois	420	- 24	8,1	6,7	6,5
Indiana	290	- 37	6,8	5,6	4,5
Nebraska	355	- 29	7,4	5,3	5,5
Kansas	155	+ 0	2,3	2,4	2,4
Ohio	155	- 35	3,5	2,5	2,4
Dakota du Sud	140	- 22	2,7	2,1	2,2
Michigan	110	- 21	2,1	1,6	1,7
Wisconsin	50	- 58	1,8	1,1	0,8
CAROLINE DU NORD	1 020	+ 20	12,6	14,8	15,9
SUD- OUEST	708	+ 86	5,6	10,3	11,0
Oklahoma	360	+ 125	2,4	5,0	5,6
Texas	100	+ 54	1,0	1,3	1,6
Colorado	140	+ 17	1,8	2,8	2,2
Utah	92	+ 384	0,3	1,2	1,4
SUD	311	- 42	7,9	5,4	4,8
Arkansas	85	- 23	1,6	1,6	1,3
Kentucky	40	- 64	1,6	0,7	0,6
Virginie	30	- 32	0,6	0,5	0,5
Mississippi	35	+ 40	0,4	0,4	0,5
Caroline du Sud	30	- 25	0,6	0,4	0,5
EST	255	- 15	4,4	3,9	4,0
Pennsylvanie	115	+ 5	1,6	1,8	1,8
OUEST	41	+ 15	0,5	0,8	0,6
PACIFIQUE	25	- 32	0,5	0,4	0,4
TOTAL ÉTATS-UNIS	6 433	- 5 %	6 770	6 752	6 433

Source : IFIP (ex ITP), d'après USDA (NASS)

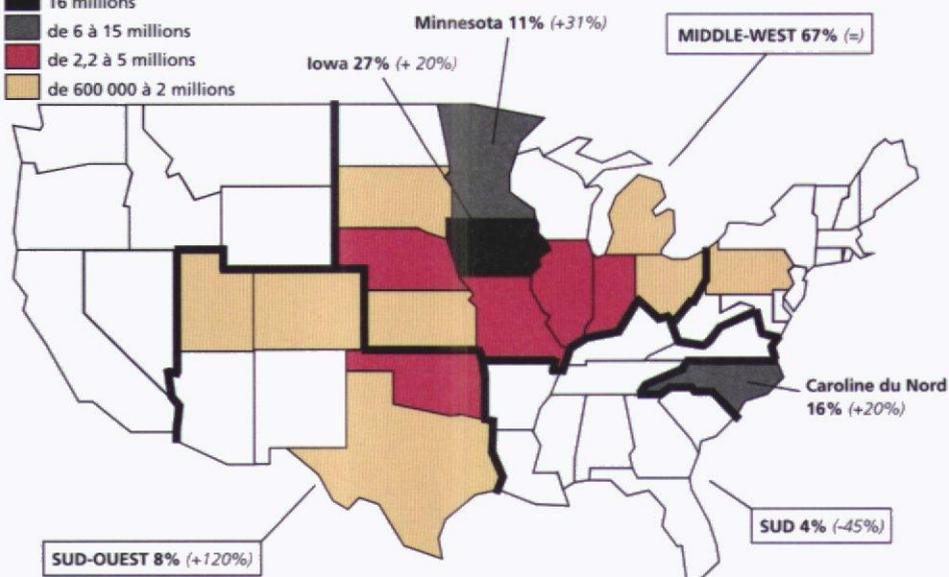
États-Unis : les bassins de production porcine

>>> Carte 1

Répartition du cheptel porcine en 2004

(évolution 2004/1995)

Cheptel tous porcs :



Source : IFIP (ex. ITP)

La région de la *Corn Belt* a vu sa production reculer au début des années quatre-vingt-dix. Mais, depuis 1996, elle résiste mieux et dispose encore de 67 % du cheptel national. Premier état porcine américain, l'Iowa a consolidé sa place dominante. Il est passé de 22 % du cheptel en 1996 à 27 % en 2004. Dans la *Corn Belt*, le porc est traditionnellement présent dans les exploitations céréalières. Par comparaison, la progression enregistrée en Caroline du Nord s'est faite sur un modèle différent, reposant sur des élevages intégrés de grande taille.

Dans ce contexte, des résistances au développement de la production porcine se sont fait jour dans différents États. Les préoccupations environ-

nementales se sont traduites par la mise en place de réglementations plus strictes pour la création et l'extension des élevages. Ainsi, un moratoire sur la création d'élevages a-t-il été décrété en Caroline du Nord en 1997.

3. LES STRUCTURES DE LA PRODUCTION ET SON ORGANISATION

Au milieu des années quatre-vingt-dix, la taille des élevages s'est brutalement accrue. Sur le plan national, les unités de plus de 5 000 têtes détiennent aujourd'hui plus de la moitié du cheptel et ceux de 2 000 à 5 000 porcs atteignent 26 %.

États-Unis : répartition des élevages et du cheptel « tous porcs » selon la taille de l'élevage

>>> Tableau 4

Nombre de porcs sur l'élevage	1994		2000		2004	
	Nombre d'élevages	Cheptel en %	Nombre d'élevages	Cheptel en %	Nombre d'élevages	Cheptel en %
Moins de 500	178 300	25	65 965	7	52 383	5
De 500 à 1 000	17 730	20	7 630	8	5 155	6
De 1 000 à 2 000	8 120	18	5 850	13	4 459	10
De 2 000 à 5 000	4 630	37	4 825	22	5 132	26
+ de 5 000			2 090	51	2 291	53
Total <small>(en nombre d'élevages et en 1 000 de têtes)</small>	208 780	59 612	86 360	59 138	69 420	60 083

Source : USDA (NASS)

Iowa et Caroline du Nord : répartition des élevages et du cheptel « tous porcs » selon la taille des élevages

>>> Tableau 5

Nombre de porcs sur l'élevage	Iowa				Caroline du Nord			
	1994		2004		1994		2004	
	Nombre d'élevages	Cheptel en %						
Moins de 500	19 314	25	3 900	5	5 551	3	1 090	0
De 500 à 1 000	6 003	29	1 600	7	280	4	70	1
De 1 000 à 2 000	2 697	25	1 600	14	350	8	170	3
De 2 000 à 5 000	986	23	1 600	32	819	86	650	22
+ de 5 000			500	43			620	75
Total <small>(en nombre d'élevages et en 1 000 de têtes)</small>	29 000	14 200	9 200	15 900	7 000	7 000	2 600	10 100

Source : USDA (NASS)

En Caroline du Nord, les trois quarts des animaux sont logés dans des élevages de plus de 5 000 porcs. En Iowa, la concentration s'est fortement accrue : les 5 % d'élevages détenant plus de 5 000 porcs représentent 43 % du cheptel de l'État.

Des sociétés intégratrices possèdent des élevages ou passent des contrats avec des agriculteurs. Les dix premières firmes de production porcine détiennent aujourd'hui le tiers des truies présentes aux États-Unis alors que les trente premières en détiennent près de la moitié.

Les plus importantes entreprises sont propriétaires d'abattoirs ou ont des liens privilégiés avec les principaux grands abattoirs. Développée en Caroline du Nord, l'intégration a gagné tout le pays, y compris le MidWest. Au-delà d'un certain rang, les intégrateurs ont une taille relativement modeste et sont parfois des agriculteurs.

Basé en Caroline du Nord et au départ abatteur, le groupe Smithfield détient 800 000 truies aux

États-Unis. Il domine le secteur de la production et de l'abattage avec 24 millions de porcs abattus. Il est devenu le premier producteur mondial de porcs. Il est également impliqué à l'aval, dans de nombreux pays comme le Brésil, la Pologne et la France, en charcuterie industrielle.

4. L'ABATTAGE

Dix-huit abattoirs abattent plus d'un million de porcs par an. Ils traitent 85 % du volume national. Les treize d'entre eux qui dépassent les 3 millions de têtes en assurent 58 %.

Au total, les huit plus grandes entreprises réalisent aujourd'hui presque les trois quarts des abattages. Smithfield Foods (24 millions de têtes) et Tyson Foods (17 millions) dominent l'activité du secteur qui a continué de se concentrer et de se moderniser ces dernières années. Elles vendent des viandes borées, destinées à l'industrie ou au détail, et de produits de charcuterie.

États-Unis : les dix premières entreprises de production porcine

>>> Tableau 6

Rang	Société	Nombre de truies (en milliers *)	Part du marché national (en %)
1	Smithfield Foods	798	13,4
2	Premium Standard Farms	221	3,7
3	Seaboard Corporation	214	3,6
4	Iowa Select Farms	150	2,5
5	Christensen Farms	149	2,5
6	Prestage Farms	140	2,3
7	Maschhoff Pork	115	1,9
8	The Pipestone System	110	1,8
9	Cargill	94	1,6
10	Goldsboro Hog Farm	76	1,3
Total dix firmes		2 066	34,6
Total vingt firmes		2 573	43,1
Total trente firmes		2 834	47,5
Cheptel truies des États-Unis *		5 972	100

* En septembre 2004

États-Unis : Répartition des abattoirs selon la taille et part dans les abattages nationaux

>>> Tableau 7

Activités (en têtes)	1990		1995		2000		2004	
	Nombre d'abattoirs	% d'abattages						
< 10 000	874	1,0	667	0,7	595	0,5	542	0,5
10 000 - 100 000	88	3,9	74	2,9	70	2,7	70	2,8
100 000 - 500 000	26	7,7	21	4,5	19	3,7	19	4,5
0,5 million - 1 million	9	8,0	7	5,1	7	5,1	5	3,5
1 million - 2 millions	31	79,3	14	22,4	5	18,0	6	10,6
2 millions - 3 millions	0	0,0	8	19,2	10	17,9	9	20,4
3 millions - 4 millions	0	0,0	7	26,0	8	26,4	4	14,0
> 4 millions	0	0,0	4	19,2	7	25,6	9	43,8
Total (en nombre d'abattoirs et en milliers de têtes abattues)	1 028	82 656	802	94 203	721	96 436	664	101 706

Source : IFIP (ex. ITP) d'après USDA

États-Unis : les principaux abatteurs de porcs américains

>>> Tableau 8

<i>Situation en 2005</i>		Capacité annuelle	Part de marché
Rang	Entreprises	<i>(En 1 000 têtes)</i>	<i>(En %)</i>
1	Smithfield Foods	24 400	23,9
2	Tyson Foods (IBP)	16 900	16,6
3	Swift & Co. (ConAgra)	9 875	9,7
4	Cargill Meat Solutions (Excel)	8 875	8,7
5	Hormel Foods Corp.	6 125	6,0
6	Premium Standard Farms (Conti Group)	4 275	4,2
7	Seaboard	4 000	3,9
8	Indiana Packers	3 250	3,2
9	Hatfield	2 500	2,5
10	Sara Lee Corp.	2 050	2,0
11	Triumph Pork (<i>démarrage fin 2005</i>)	2 000	2,0

Source : USDA

Annexe 2

LA FILIÈRE PORCINE AU CANADA

Avec une production porcine d'un volume voisin de celle de la France, le Canada exporte plus de la moitié de ses disponibilités. Le développement des élevages à l'Ouest, dans une zone riche d'espaces et de matières premières, a participé à la croissance enregistrée ces dernières années. Les tailles et la

spécialisation des exploitations, ainsi que l'organisation de la production concourent à la compétitivité des élevages. Les performances du pays s'appuient aussi sur la concentration de l'aval de la filière. Les efforts de cohérence des acteurs de la filière autour de démarches collectives se révèlent payants pour conquérir les marchés mondiaux.

Canada : production de porcs et bilan d'approvisionnement

>>> Tableau 1

	1990	1995	2000	2004*	2004 / 1990	2004 / 2000
Production de porcins (1) (En 1 000 têtes)	15 574	17 516	24 036	31 225	+ 100%	+ 30%
dont abattus au Canada	14 683	15 771	19 684	22 701	+ 55%	+ 15%
exportés pour abattage (2)	785	1 096	2 019	2 931	+ 273%	+ 45%
exportés pour engraissement (2)	205	651	2 340	5 598	+ 2 631%	+ 139%
Production (3) (En 1 000 tonnes équivalent carcasse)	1 188	1 368	1 822	2 223	+ 87%	+ 22%
Abattages (4)	1 124	1 276	1 640	1 936	+ 72%	+ 18%
Exportations de viandes (5)	297	357	656	982	+ 231%	+ 50%
Importations de viandes (5)	12	27	66	100	+ 747%	+ 53%
Disponible pour consommation (6)	724	815	880	854	+ 18%	- 3%
Consommation par habitant (kg)	26	28	29	27	-	-
Auto-approvisionnement (7)	141	145	174	211	-	-
Auto-approvisionnement (8)	134	135	156	184	-	-

Sources : IFIP (ex. ITP) d'après Statistiques Canada, USDA

* Données provisoires

1 - Cumul abattages et exportations d'animaux vivants

2 - Exportations de l'année civile

3 - Production indigène brute, estimation ITP : abattages + exportations d'animaux vivants - importations d'animaux vivants

4 - Données Statistiques Canada, Poids de carcasse froid, paré

5 - Toutes exportations, viandes et produits transformés, hors graisses et abats

6 - Disponibilités pour la consommation humaine, après pertes

7 - Taux d'auto-approvisionnement prenant en compte les échanges de porcs vivants (reproducteurs, porcelets, porcs charcutiers)

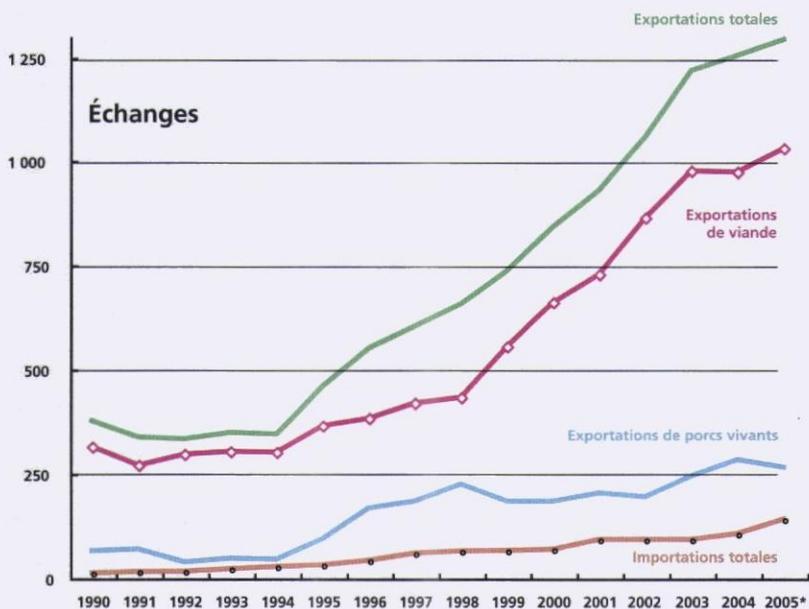
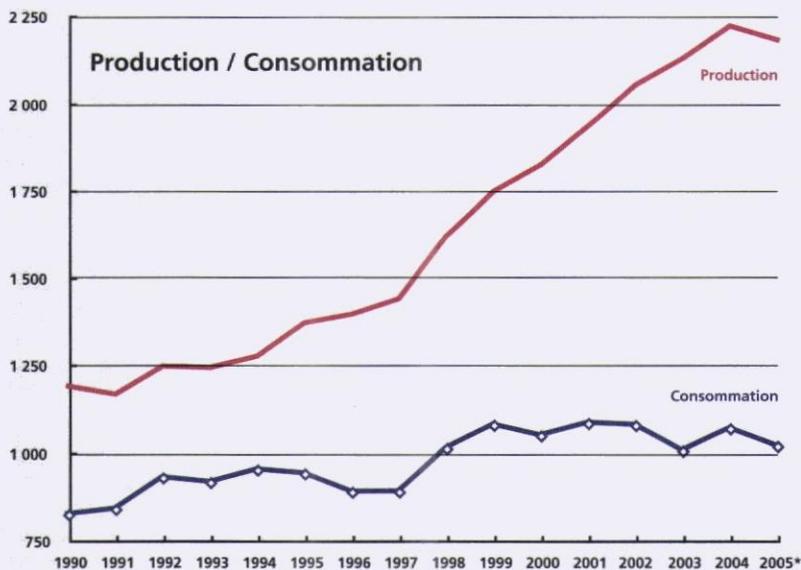
8 - Taux d'auto-approvisionnement ne prenant pas en compte les échanges de porcs vivants, établi sur la base des disponibilités issues de l'abattage et des exportations de viandes

Canada : bilan d'approvisionnement porcin

(En milliers de tonnes équivalent carcasse)

Production : estimation ITP : abattages + solde des échanges d'animaux vivants)

>>> Graphiques 1 et 2



* Estimations

Sources : IFIP (ex. ITP) d'après Statistiques Canada, USDA

1. BILAN D'APPROVISIONNEMENT ET ÉCHANGES

Depuis 1990, la production canadienne de porcs a plus que doublé pour dépasser 31 millions de têtes en 2004. Vingt-trois millions de porcs ont été abattus et 9 millions exportés vivants vers les États-Unis³².

De 1990 à 2004, la production de viande de porc a augmenté de 84 %. Par contre, la consommation n'a, elle, progressé que de 28 %. Depuis plus de dix ans, la consommation individuelle moyenne reste modérée, autour de 28 kg équivalent carcasse par personne. Le marché intérieur représente moins de la moitié de la production canadienne. L'accélération de la production à partir du milieu des années quatre-vingt-dix a conduit à une forte progression des exportations. Celles-ci sont

passées de près de 300 000 tonnes en 1990 à 656 000 tonnes en 2000, puis à près d'un million de tonnes depuis 2003 pour les viandes. Et il faut encore y ajouter les ventes de porcs vivants qui ont été multipliées par huit en quinze ans.

Près de la moitié des exportations de viandes (480 000 tonnes en 2004) part aux États-Unis (43 % du total) et au Mexique (7 %), les deux partenaires du Canada au sein de l'ALENA³³.

Le Japon, principal débouché des viandes et produits canadiens hors ALENA avec près de 200 000 tonnes depuis 2003 (22 % des tonnages exportés), a été le premier contributeur à l'expansion des ventes canadiennes sur les marchés mondiaux.

Avec 100 000 tonnes, les importations en provenance des États-Unis s'établissent à un niveau beaucoup moins important. Néanmoins, elles sont en progression continue.

Exportations canadiennes de viandes porcines et produits transformés (En milliers de tonnes de produits)

>>> Tableau 2

	États-Unis	Japon	Mexique	Australie	Corée du Sud	Chine	Russie	Taiïwan	Total
1995	204,8	53,9	-	-	-	-	12,1	-	350,6
2000	348,4	115,0	31,6	10,4	17,5	-	12,5	6,6	635,1
2004	409,4	203,9	67,9	35,2	33,0	37,0	21,1	23,4	948,6
Répartition en 2004	43,2 %	21,5 %	7,2 %	3,7 %	3,5 %	3,9 %	2,2 %	2,5 %	100 %

Source : Statistiques Canada

32 - Par comparaison, la France a produit 26 millions de porcs en 2004

33 - L'ALENA est l'Accord de libre-échange nord-américain signé en 1992 entre les États-Unis, le Canada et le Mexique et entré en vigueur en 1994. Pour une analyse détaillée de dix années d'application de cet accord, lire dans l'édition 2006 du DEMETER - Économie et stratégies agricoles l'article rédigé par GUY DEBAILLEUL, professeur titulaire à l'Université Laval de Québec, et intitulé « ALENA et agriculture : accord de libre-échange ou intégration économique autour des États-Unis ? ».

2. DYNAMIQUE DE LA PRODUCTION ET DES BASSINS

En 2005, le cheptel canadien s'élevait à 14,7 millions de porcs, dont 1,6 million de truies. Entre 1996 et 2005, il a progressé au total de 27 % et, en nombre de truies, de 48 %. Le cheptel total s'est stabilisé depuis deux ans. Par contre, le nombre de truies a continué d'augmenter pour atteindre un record historique en janvier 2005.

Si le cheptel porcin canadien est du même ordre de grandeur que celui de la France, sa production est réalisée par un nombre de fermes beaucoup plus faible : 7 000 à 8 000 au Canada contre 20 000 en France. Leur taille moyenne est de 902 porcs contre 250 en France.

Plus de la moitié des porcs est élevée au Québec (29 %) et en Ontario (24 %). Mais c'est surtout dans les Prairies, zone de grandes cultures céréalières,

que la production porcine s'est développée au cours de la dernière décennie : Manitoba (+ 60 % de 1996 à 2004) et Saskatchewan (+ 76 %).

Deux décisions ont accéléré le déplacement des porcs vers l'ouest du pays :

- ◆ La suppression en 1993 de la subvention pour le transport des grains des Prairies vers l'est du Canada,

- ◆ Le moratoire imposé en 2003 au développement de la production porcine au Québec.

L'éloignement des zones céréalières du centre-ouest canadien des ports d'exportation et des grandes zones de consommation y fait pression sur le prix des céréales. L'arrêt des subventions au transport a dégradé le revenu des producteurs de céréales et d'oléagineux. Ceci a constitué une incitation au développement d'ateliers porcs, seule alternative compte tenu du contingentement de l'offre pour la production de volailles.

Canada : cheptel porcin par provinces et évolutions (Enquête au 1er janvier de l'année considérée)

>>> Tableau 3

	Tous porcs				Truies			
	2005 <i>(en 1 000 têtes)</i>	Part	2005 / 1996	2005 / 2000	2005 <i>(en 1 000 têtes)</i>	Part	2005 / 1996	2005 / 2000
Canada	14 675	100,0 %	+ 27%	+ 14%	1 613	100,0%	+ 48%	+ 24%
Québec	4 280	29,2 %	+ 25%	+ 9%	417	25,8%	+ 34%	+ 10%
Ontario	3 610	24,6 %	+ 18%	+ 5%	433	26,9%	+ 39%	+ 28%
Manitoba	2 870	19,6 %	+ 64%	+ 34%	368	22,8%	+ 122%	+ 47%
Saskatchewan	1 342	9,1 %	+ 62%	+ 40%	129	8,0%	+ 73%	+ 34%
Alberta	2 045	13,9 %	+ 2%	+ 9%	213	13,2%	+ 18%	+ 18%
Est (1)	8 246	56,2 %	+ 21%	+ 7%	882	54,7%	+ 35%	+ 18%
Ouest (2)	6 429	43,8 %	+ 35%	+ 25%	731	45,3%	+ 67%	+ 34%

Sources : IFIP (ex. ITP) d'après Statistiques Canada

1 - Est : Québec, Ontario et provinces atlantiques (2,4 % des porcs et 2 % des truies en 2005)

2 - Ouest : Manitoba, Saskatchewan, Alberta et Colombie Britannique (1,2 % des porcs et 1,3 % des truies en 2005)

Au Québec, la production porcine est concentrée dans quelques régions, avec des densités animales relativement fortes. En 2003, l'émergence d'une opposition à l'accroissement de la production porcine a conduit à la mise en place d'un moratoire. Comme en Bretagne, les contraintes environnementales freinent l'évolution structurelle des exploitations et pèsent sur la compétitivité.

En fait, l'acceptation sociale de la production porcine est mise à mal sur l'ensemble du territoire canadien (image négative de la production, des grandes structures, de l'intégration, de la pollution, etc.). C'est notamment le cas au Manitoba où la prise en compte de la préservation des ressources en eau pousse au renforcement des réglementations environnementales.

Ainsi, malgré les surfaces disponibles dans les Prairies, les producteurs qui exportent des porce-

lets vers les États-Unis peinent à obtenir l'autorisation de construire des bâtiments d'engraissement qui leur permettraient d'atteindre l'équilibre naissance-engraissement.

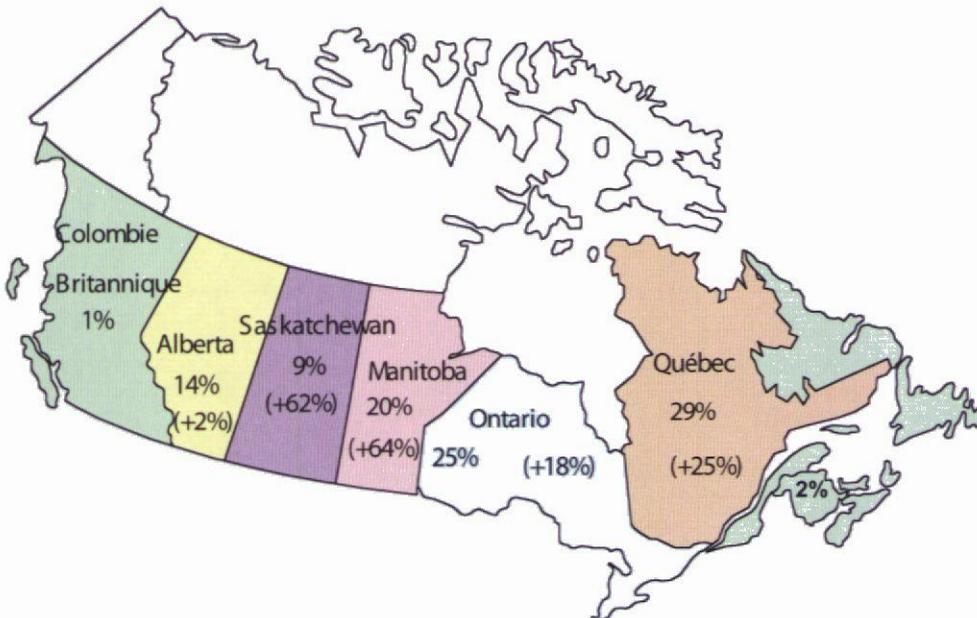
3. LES STRUCTURES D'ÉLEVAGE

Les structures de production et les types d'ateliers sont divers du point de vue de la taille et de la nature. Ils vont des exploitations de taille familiale aux exploitations de grande taille à capitaux agricoles ou externes à l'agriculture. Mais ils varient aussi par l'insertion dans la chaîne de production : éleveurs indépendants, ateliers appartenant à des sociétés commerciales de production porcine ou recevant des porcs dans le cadre de contrats d'intégration.

Répartition et évolution du cheptel porcine sur le territoire canadien

(En % du total en 2005 - Évolution 2005 / 1996, en %)

>>> Carte 1



Le cheptel porcin est concentré dans les exploitations de grande taille : les 530 élevages de plus de 4 700 porcs détiennent une part du cheptel équivalente à celle des élevages des 4 200 élevages de taille moyenne (500 - 2 600) : soit 37 % du cheptel total pour chacune de ces catégories.

La distribution du cheptel est inégale selon les classes de taille en fonction des provinces : la « Prairie » concentre une part plus importante des animaux dans les élevages de grande taille (Manitoba et Saskatchewan).

4. LA FILIÈRE PORCINE ET SES GRANDS ACTEURS

À l'échelle nationale, les entreprises d'intégration de plus de 5 000 truies regroupent près de 25 % des reproducteurs. Parmi les principales firmes intégratrices de porc, se détache *Elite Swine*, détenue par *Maple Leaf*, le premier groupe d'abattage - transformation.

Au Québec, six grands intégrateurs rassemblent plus de 40 % de la production. Les coopératives

Canada et Provinces : répartition des animaux et des exploitations en 2001

>>> Tableau 4

		Effectifs (En 1 000)	Répartition selon le nombre de porcs par élevage				Total
			1 à 527	527 à 2 652	2 653 à 4 684	4 685 et +	
Canada	Cheptel	13 959	7 %	38 %	18 %	37 %	100 %
	Nombre élevages	15 472	65 %	27 %	5 %	3 %	100 %
Québec	Cheptel	4 267	4 %	51 %	21 %	25 %	100 %
	Nombre élevages	2 743	28 %	59 %	9 %	4 %	100 %
Ontario	Cheptel	3 457	13 %	48 %	17 %	22 %	100 %
	Nombre élevages	4 972	67 %	27 %	4 %	2 %	100 %
Ouest	Cheptel	5 678	7 %	23 %	15 %	55 %	100 %
	Nombre élevages	6 022	73 %	18 %	4 %	5 %	100 %
Manitoba	Cheptel	2 540	6 %	21 %	11 %	62 %	100 %
	Nombre élevages	1 668	58 %	27 %	5 %	10 %	100 %
Saskatchewan	Cheptel	1 110	8 %	12 %	14 %	66 %	100 %
	Nombre élevages	1 677	87 %	7 %	2 %	3 %	100 %
Alberta	Cheptel	2 028	8 %	32 %	21 %	40 %	100 %
	Nombre élevages	2 677	73 %	19 %	4 %	4 %	100 %

Source : Statistique Canada, Recensements de l'agriculture et de la population 2001

proposent aussi des contrats d'intégration aux producteurs.

Dans les provinces de l'Ouest, la part de l'intégration est moins importante.

Dans les années quatre-vingt-dix, l'insuffisance de capacités d'abattage a initié les exportations de porcs vifs vers les États-Unis à partir des Provinces de la Prairie. Face au développement de la production porcine, plusieurs abattoirs ont été construits dans ces régions, notamment au Manitoba. En 2004, celui-ci représentait près de 19 % des abattages nationaux contre 13 % en 1996. Le Québec reste la première province pour l'abattage porcin avec 37 % de l'activité nationale (38 % en 1996), suivi de l'Ontario (21 % au lieu de 23 %).

Aujourd'hui, le parc canadien d'abattoirs est moderne grâce à la construction de nouveaux sites et des rénovations. Cependant, aucun abattoir n'est encore agréé pour exporter de la viande de porc vers l'Union européenne.

Le secteur est concentré : les six premières entreprises, sur 17 sites, totalisent environ 87 % des abattages. Les deux premiers groupes leaders, Olymel, détenu majoritairement par la puissante *Coopérative Fédérée du Québec*, et *Maple Leaf*, société cotée en bourse originaire de l'Ontario, représentent les deux tiers des abattages du pays. Les deux sociétés sont aussi implantées à l'Ouest. Concentrant une large part de la production canadienne, les deux premiers groupes d'abattage et de transformation des viandes disposent de leur propre force de vente à l'international. Par ailleurs, une quinzaine de *maisons de commerce* (négoçiants) assurent plus du tiers des ventes de porcs à l'exportation. Les maisons de commerce sont une des forces de pénétration des marchés extérieurs pour la filière porcine canadienne.

Mais la réussite des exportations canadiennes est, en grande partie, le résultat d'une cohérence construite par l'ensemble de la filière. Les représentants des différents maillons du secteur se sont donné,

Canada : les principales firmes intégratrices de porcs en 2004

>>> Tableau 5

	Nombre de truies (en milliers)	Part du cheptel canadien de truies
Elite Swine (Maple Leaf Foods)	125	7,8 %
Premium Pork	40	2,5 %
Hytek	40	2,5 %
Isoporc	33	2 %
F. Menard	32	2 %
Big Sky Farms	28	1,7 %
Stomp Pork Farms	27	1,7 %
The Puratone Corporation	25	1,6 %
Total huit firmes	350	21,7 %
Cheptel truies du Canada *	1 611	100 %

Source : IFIP (ex. ITP) d'après Successful Farming, octobre 2004

* Cheptel à janvier 2005

Canada : les principales firmes d'abattages de porcs

>>> Tableau 6

	Nombre de sites	Capacité* en 2005
Olymel + Brochu	6	8,9
Maple Leaf	7	7,4
Quality Meat Packers	1	1,6
Les viandes Dubreton	1	0,9
Springhill Farms	1	0,9
Abattoir Saint-Alexandre	1	1,0
Total	17	20,8

Source : IFIP (ex. ITP) d'après sources canadiennes

* Millions de têtes (capacité théorique), estimation CCP

avec le soutien des Pouvoirs publics, des moyens de concertation, d'analyse des problèmes et de recherche des solutions et des consensus nécessaires.

Présents sur l'exigeant marché japonais, les exportateurs canadiens ont l'ambition d'exporter vers

l'Europe qui leur ouvrirait des débouchés pour certains produits et, surtout, leur fournirait la « *carte de visite* » d'un nouveau client rigoureux. La conclusion d'accords sanitaires et d'agrément des opérateurs pourrait leur ouvrir ce marché dans un avenir proche.

Annexe 3

LA FILIÈRE PORCINE AU BRÉSIL

Au cours de la dernière décennie, le Brésil s'est imposé comme l'un des premiers exportateurs mondiaux de produits agricoles. Ce pays est largement présent sur le marché européen de la viande bovine et de la viande de volailles.

1. BILAN D'APPROVISIONNEMENT ET ÉCHANGES

L'année 2000 a constitué une période charnière quant à l'évolution de la production porcine brésilienne. Après une croissance très soutenue durant les années quatre-vingt-dix, l'offre s'est accrue plus fortement à cette date, avant de marquer un tassement en 2003.

La rupture dans l'évolution relative de la production et de la consommation constitue également un élément majeur. Les disponibilités supplémentaires ont en effet eu pour débouché les marchés extérieurs. Le taux d'auto-provisionnement est monté à 122 % en 2004.

La consommation intérieure s'est réduite ces dernières années. La population augmente de + 1,5 % par an et ce taux est relativement constant depuis ces quinze dernières années. Mais la consommation individuelle s'est tassée dans la période récente. Après avoir progressé de 7,2 kg par personne et par an en 1990 à 14 kg en 2000, elle s'est effritée à 12,5 kg en 2004.

La progression des exportations s'est accélérée de manière spectaculaire à partir de 2000, passant de 128 000 tonnes à plus de 500 000 tonnes en 2004, pour une production de 2,75 millions de tonnes. La dépréciation du réal, la monnaie brésilienne, depuis 1999 constitue un facteur important

du développement des exportations : par rapport au dollar, la chute a été de 36 % en moyenne annuelle.

L'essor des débouchés extérieurs correspond essentiellement à l'explosion des ventes à la Russie. Celle-ci est devenue cliente du Brésil en 2000, année où elle lui a acheté 23 000 tonnes de viande porcine. Deux ans plus tard, les volumes atteignaient le niveau historique de 377 000 tonnes ! Le second client du Brésil est Hongkong : déjà acheteurs au début des années quatre-vingt-dix, les Chinois importent entre 50 000 et 60 000 tonnes selon les années.

Les volumes destinés aux pays partenaires du Mercosur (Argentine, Uruguay) ont peu varié ces dernières années : stables autour de 30 000 tonnes, ils reculent néanmoins en part relative.

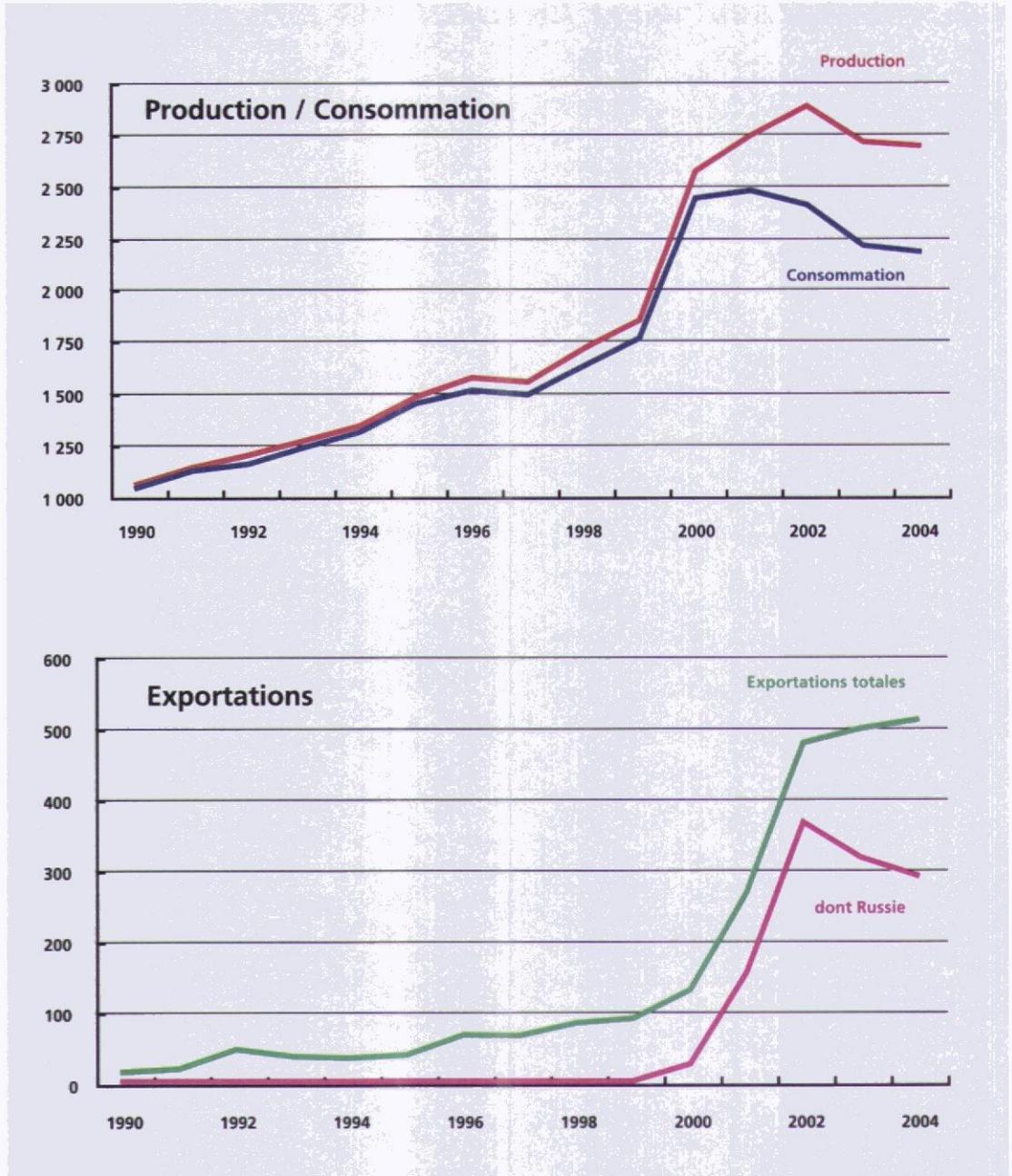
Les « autres destinations » d'exportations sont nombreuses. Elles ont représenté un total de 124 000 tonnes en 2004 et pallient depuis 2002 la diminution des expéditions vers la Russie. Parmi ces « autres clients », se trouvent notamment l'Ukraine et les pays d'Europe centrale.

Cependant, le Brésil reste très dépendant de la demande et des conditions du marché russe, alors même que celui-ci lui est disputé par d'autres exportateurs comme l'Union européenne et les pays d'Amérique du nord. La mise en place par les Russes de quotas d'importation, assortis de droits réduits pour les viandes porcines (sans contingent spécifique pour le Brésil), puis, en 2004, l'embargo russe sur les importations de viandes brésiennes suite à un cas de fièvre aphteuse ont pénalisé les exportations.

Enfin, le statut sanitaire, fonction des accords bilatéraux du pays, ferme au Brésil les portes des marchés du Japon et de l'Union européenne.

Brésil : bilan « viande porcine » et exportations (En milliers de tonnes équivalent carcasse)

>>> Graphiques 1 et 2



Production porcine au Brésil : chiffres-clés

>>> Tableau 1

	1997	2000	2004
Cheptel de truies (en 1 000 têtes)	2 237	2 461	2 402
Production (abattages en 1 000 tonnes)	1 540	2 556	2 679
Consommation (en 1 000 tonnes)	1 481	2 430	2 173
Consommation / habitant (en kg / an)	9,26	14,3	12,1
Exportations (en 1 000 tonnes)	64	127	508
Exportations (en millions de réals)	148	181	774
Prix à l'exportation (en réals / kg)	2,32	1,34	1,45
Taux de change dollar / réal (1 US\$ = Réal (R\$))	1,08	1,83	2,93
Population (en millions d'habitants)	163,8	171,3	181,6

Sources : ABIPECS, IGBE

2. RÉPARTITION RÉGIONALE ET DYNAMIQUE DES BASSINS

La production porcine brésilienne se caractérise par une forte concentration dans les trois États du sud du pays. Cette « zone sud » a fortement augmenté ses effectifs porcins au cours des dix dernières années puisque la hausse a représenté + 60 % de 1996 à 2004.

La « zone centre-ouest » qui inclut les États du Goiás, du Mato Grosso et du Mato Grosso do Sul constitue l'autre pôle de développement avec une croissance proche de celle du sud (+ 57 %) sur la même période.

Les autres régions ont vu leurs effectifs décroître, particulièrement le nord-est et le nord.

2.1. SANTA CATARINA, BASTION TRADITIONNEL

Avec un cheptel estimé à 390 000 truies en 2004, Santa Catarina est le principal État producteur du Brésil. Il s'y abat 613 000 tonnes (23 % de la production nationale), dont 38 % sont exportées.

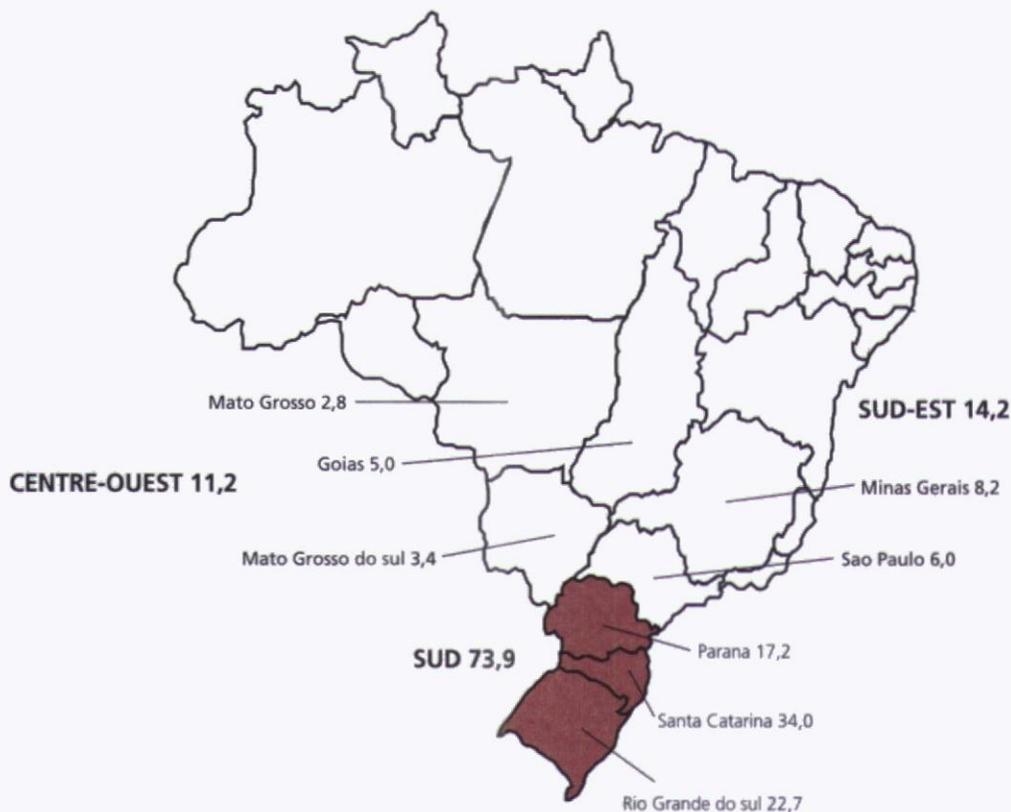
La région se caractérise par de petites structures agricoles, tant en termes de surfaces cultivées que de cheptels par exploitations.

Depuis 1996, année du dernier Recensement agricole national disponible, le cheptel de porcs a augmenté de 26 %. En revanche, le nombre total de détenteurs de porcs, s'est très fortement réduit puisqu'en 2003, selon le recensement régional, on comptait 9 954 élevages de plus de 50 porcs (94 % des animaux), contre 13 000 en 1996. La concentration des animaux dans les exploitations et dans certaines zones renforce les problèmes induits par l'excédent d'effluents d'élevages (qualité des eaux).

L'État de Santa-Catarina est le foyer historique de développement des plus grandes entreprises nationales d'abattage et de transformation. Ces dernières offrent des contrats d'achat (intégration) à la très grande majorité des producteurs. L'intégration concerne près de 82 % des porcs abattus dans l'État et plus des trois quarts du cheptel de reproducteurs.

Brésil : les principales régions de production porcine en 2004 (en part des abattages nationaux)

>>> Carte 1



Source : IFIP (ex. ITP) d'après données ABIPECS

2.2. LES ZONES DE CONQUÊTE : LE MATO GROSSO ET LE CENTRE-OUEST

En 1998, l'implantation d'un complexe « *élevage - viande* » de très grande taille par Perdigão à Rio Verde (Goiás) a matérialisé l'attrait du potentiel du centre-ouest du pays pour les acteurs de la filière viande brésilienne. Le complexe industriel comprend une usine d'aliments, deux abattoirs (porcs et volailles), ainsi que des unités de découpe et trans-

formation. Les élevages de 1 100 truies et les engraissements (4 000 places) sont situés dans un rayon de 100 km autour du site. Les éleveurs associés au projet ont réalisé les investissements dans les élevages et sont propriétaires des truies. Ils vendent les porcelets au prix « *Perdigão* », liés aux engraisseurs par des contrats d'engraissement. Le Mato Grosso constitue la « *nouvelle frontière agricole* » du pays grâce à son potentiel de production végétale (soja, maïs, coton) qui l'a porté au rang des premiers États producteurs au cours de la dernière décennie. Les disponibilités en espace

Brésil : répartition des abattages, des exportations et de la production de céréales et de soja

>>> Tableau 2

	Abattages		Exportations de viandes		Récolte de céréales		Récolte de soja
	(En 1 000 têtes)	% Brésil*	(En 1 000 tonnes)	% Brésil	(En 1 000 tonnes)	% Brésil	(En 1 000 tonnes)
SUD	14 691	74,4	424	83,5	23 263	46,4	16 405
<i>Santa Catarina</i>	6 758	34,2	232	45,7	3 457	6,9	642
<i>Rio Grande do Sul</i>	4 508	22,8	127	25,0	5 687	11,3	5 542
<i>Parana</i>	3 425	17,3	65	12,8	14 119	28,2	10 222
SUD-EST	2 817	14,3	35	6,9	11 539	23,0	4 514
<i>Minas Gerais</i>	1 626	8,2	33	6,5	6 308	12,6	2 660
<i>São Paulo</i>	1 191	6,0	2	0,4	5 077	10,1	1 854
CENTRE-OUEST	2 235	11,3	49	9,6	11 145	22,2	24 027
<i>Goiás</i>	997	5,0	19	3,7	4 358	8,7	6 092
<i>Mato Grosso do Sul</i>	683	3,5	28	5,5	2 794	5,6	3 283
<i>Mato Grosso</i>	555	2,8	2	0,4	3 783	7,5	14 518
NORD-EST	0	0	0	0,0	3 070	6,1	3 659
NORD	0	0	0	0,0	1 091	2,2	947
Abattoirs contrôlés SIF*	19 443	100,0	508	100,0	-	-	-
Autres abattoirs	14 175	-	-	-	-	-	-
BRÉSIL	33 918	-	-	-	50 108	100,0	49 552

Sources : ABIPECS, IGBE

* Les valeurs par région et par État concernent les abattoirs sous inspection fédérale (SIF), agréés à l'exportation

(réserve de terres restant à défricher, dans cette zone de *cerrado* qui couvre une large part du Brésil) et en eau, abondante, augurent de la poursuite de son développement.

Le prix des matières premières (maïs, tourteaux de soja) y est beaucoup plus bas que dans les régions de forte densité animale du sud du pays. Le prix moyen du maïs (moyenne 2002-2004) serait inférieur de 32 % à celui des trois États du sud. L'excédent d'offre céréalière par rapport aux besoins locaux et surtout l'incidence des coûts de transport élevés liés à l'éloignement des zones de consommation et des ports d'exportation fait pression sur les prix de marché et les prix payés aux céréaliers.

À partir d'un niveau faible, caractérisant un « désert porcin », la production de porcs a marqué un développement notable au cours des cinq dernières années. Le cheptel truies est en croissance depuis 2002 : après s'être stabilisé autour de 70 à 80 000 têtes de 1997 à 2001, il a ensuite progressé pour atteindre 151 000 truies. Des « élevages de qualité », caractérisés par des performances élevées, se sont développés. Ils détenaient près de 67 000 truies en 2005 : soit cinq fois plus qu'en 1997. Le cheptel total représente environ un peu plus d'un million de porcs.

En 2005, le Mato Grosso a mis en place une loi sur le « développement de l'élevage porcin » qui résulte de la concertation des producteurs de porc et des autorités de l'État. L'objectif est de viser un « développement pérenne » de l'élevage afin d'assurer la conquête de marchés, notamment à l'exportation. La recherche de sécurité dans le domaine du sanitaire et de respect des normes environnementales est mise en avant. « *Tout faire pour produire le meilleur porc du monde, sous tous les aspects, qualité, environnement, social* » : tel est le slogan affiché par un grand producteur. Le projet « *Ideal Porc* » est emblématique de l'implantation des grands élevages porcins dans les plaines du Mato Grosso. Il a été réalisé par le groupe détenu par M. Pivetta (70 000 hectares cul-

tivés, en deux récoltes par an) à Nova Mutum, au centre du Mato Grosso (300 km au nord de la capitale de l'État, Cuiaba).

Cooagril à Lucas de Rio Verde constitue un autre exemple de structure de production porcine de grande taille. Cette coopérative de grands agriculteurs détient des ateliers de naissance qui approvisionnent en porcelets les élevages des adhérents du groupe. En aval, les deux structures se sont engagées dans un outil d'abattage, la société d'abattage-découpe INTERCOOP à Nova Mutum. Caroll's Brésil, créée en 1999 par la société nord-américaine du même nom avec le groupe brésilien MPE, est également présent dans le Mato Grosso depuis mai 1999. Caroll's est une filiale de Smithfield, première entreprise mondiale de production porcine.

D'autres grands acteurs nationaux du secteur de la transformation de la volaille et du porc ont annoncé récemment des investissements importants dans le Mato Grosso. Ainsi, Sadia veut-il construire un abattoir de volailles et une usine de fabrication d'aliments composés à Lucas do Rio Verde. Un abattoir de porcs est également en projet. Perdigão détient également un abattoir de volailles dans la région, à Nova Mutum.

3. LA FILIÈRE PORCINE ET SES GRANDS ACTEURS

Les cinq premières entreprises brésiliennes réalisent le tiers des abattages nationaux et les trois quarts des exportations de viandes porcines.

Seara appartient à Cargill depuis 2003. Sa part de marché est plus importante dans le secteur de la volaille. Aurora est une union de coopératives opérant dans les productions animales et végétales. Pamplona est également fortement tournée vers l'exportation, comme Frangosul, filiale du groupe français Doux, ou Avipal, tous deux acteurs majeurs de l'aviiculture.

Avec 44 000 employés, Sadia est le leader de l'industrie agro-alimentaire du pays. L'entreprise est

Les principales entreprises brésiliennes d'abattages et d'exportations de viande porcine en 2004

>>> Tableau 3

Entreprises	Abattages		Exportations	
	(en 1 000 têtes)	(en %)	(en 1 000 tonnes)	(en %)
Sadia	3 524	10	98	19
Perdigão	3 183	9	88	17
Aurora	2 255	7	41	8
Seara	1 501	4	87	17
Pamplona	1 101	3	68	13
Frangosul	662	2	24	5
Alibem	558	2	25	5
Avipal	357	1	24	5
TOTAL BRÉSIL	33 918	100	508	100

Source : ABIPECS

fortement impliquée dans la production de produits transformés puisque ceux-ci ont représenté près de 45 % de son chiffre d'affaires en 2005, devant les viandes de volailles (41 % dont 23 % sous forme de découpes) et la viande porcine (10 %). Pour ces productions, Sadia opère avec respectivement 6 600 et 3 400 éleveurs. En 2004, les exportations ont représenté près de la moitié de son chiffre d'affaires global, dominées par la volaille (72 %) devant le porc (15 %) et les produits transformés (12 %). L'entreprise est présente sur tous les continents au travers de représentations commerciales. Près du quart de son chiffre d'affaires est destiné à l'Union européenne.

4. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

Au cours des prochaines années, le potentiel de progression de la consommation intérieure et la compétitivité à l'exportation devraient tirer la croissance de la production brésilienne. La volonté

exportatrice, l'affirmation du Brésil dans les négociations internationales, ainsi que la recherche d'accords commerciaux avec de nouveaux partenaires comme la Chine constituent des facteurs de développement. L'ouverture des marchés « riches » et rémunérateurs (UE, Japon, etc.) est particulièrement visée.

La levée des obstacles sanitaires liée à la situation vis-à-vis des épizooties (fièvre aphteuse) représente un enjeu majeur pour la filière. Les grands outils de transformation se déclarent aptes prochainement à répondre aux normes de l'Union européenne, pour accéder à son marché.

La dimension industrielle des entreprises, ainsi que leur savoir-faire commercial, illustré par leur « adaptabilité » au marché européen des viandes de volaille pour la transformation où elles sont fortement implantées, devraient leur permettre d'être à la hauteur de cette ambition.

Les activités agricoles et industrielles bénéficient de coûts avantageux, en raison du prix des fourrages,

d'investissements réduits en élevage grâce aux conditions climatiques, mais aussi du prix de la main-d'œuvre.

Le sud du pays bénéficie des avantages économiques des zones de forte densité (outils de grande taille, distances réduites). Mais la question de l'environnement est posée, avec la protection des ressources en eaux. Les entreprises du secteur de la viande, de par leur assise sur le marché intérieur, devraient en absorber l'impact. Le modèle local d'intégration semble ainsi permettre la poursuite d'un développement.

Le modèle de production du centre-ouest peut bâtir son expansion sur les disponibilités en matières premières et en espace permettant la valorisation des déjections (cultures, voire énergie). Ces atouts sont mis en avant pour justifier de grandes ambitions, notamment sur les marchés mondiaux. Mais l'éloignement des débouchés et les coûts logistiques, les coûts de création d'outils industriels de transformation, indispensables à toute commercialisation des porcs, restent néanmoins des obstacles qui ne pourront être surmontés avant des années.