

RÉFLEXION POUR UNE EXPÉRIMENTATION D'UN ÉTIQUETAGE DU MODE D'ÉLEVAGE

AVIS 85

L'ensemble de cet avis a été adopté par le CNA plénier en scrutin public le 8 juillet 2020 par 25 voix pour, 13 voix contre et 10 abstentions.

Le Conseil national de l'alimentation

Le Conseil National de l'Alimentation est une instance consultative indépendante

Le CNA est une instance consultative indépendante, placée auprès des ministres chargés de l'environnement, de la santé, de la consommation et de l'agriculture. C'est un outil d'aide à la décision publique. Il est consulté sur la définition des politiques publiques de l'alimentation et émet des avis à l'attention des décideurs publics et des différents acteurs de la filière alimentaire sur des sujets tels que la qualité des denrées alimentaires, l'information des consommateurs, l'adaptation de la consommation aux besoins nutritionnels, la sécurité sanitaire, l'accès à l'alimentation, la prévention des crises, etc.

« Parlement de l'alimentation », le CNA organise la concertation entre acteurs de la filière alimentaire et le débat public

Positionné comme un « parlement de l'alimentation », le CNA développe depuis plus de 30 ans un processus de concertation intégrant les préoccupations des filières et de la société civile. Réalités du monde professionnel et attentes des consommateurs entrent ainsi en compte dans les débats.

Répartis en 8 collèges, ses 63 membres nommés représentent les principaux acteurs de la filière alimentaire : producteurs agricoles, transformateurs et artisans, distributeurs, restaurateurs, associations de consommateurs et d'usagers des systèmes de santé, de protection de l'environnement, de protection animale, d'aide alimentaire, syndicats de salariés, ainsi que des personnalités qualifiées. Les établissements publics de recherche et d'évaluation scientifique ainsi que les collectivités territoriales sont également membres de droit du CNA. Assistent de plein droit aux travaux les représentants des ministères concernés. Le CNA est également mandaté pour organiser le débat public dans le cadre de la politique publique de l'alimentation. Le CNA est actuellement présidé par M. Guillaume Garot, député de la Mayenne et ancien ministre délégué à l'agroalimentaire.

Le CNA bénéficie d'une gouvernance interministérielle

Une gouvernance interministérielle est définie dans le règlement intérieur du CNA et découle de sa définition réglementaire. Ainsi, les quatre ministères de rattachement du CNA participent aux travaux d'élaboration des avis du CNA afin d'apporter un éclairage et une expertise. Lors du vote des avis, l'administration ne prend pas part aux votes. De fait, les ministères n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions et recommandations émises dans cet avis. Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur, c'est-à-dire au CNA plénier. Le Gouvernement n'est pas lié aux avis du CNA.

Le CNA émet des avis et des recommandations

Le CNA peut être saisi par un de ses ministères de rattachement, par toute autre instance consultative placée auprès de l'État ou de l'un de ses établissements publics, par un des collèges qui le constituent ou encore par son Président. La concertation organisée par le CNA vise ainsi à émettre des recommandations. Un avis du CNA est une œuvre collective, résultant de la participation des membres d'un groupe de concertation du CNA et du Secrétariat interministériel. Il est rendu public une fois adopté en séance plénière du CNA. Il est destiné aux acteurs de l'alimentation, en particulier aux pouvoirs publics, afin d'enrichir la décision publique et intégrer les opinions des différentes parties prenantes. Tous les avis du CNA sont consultables et téléchargeables sur le site www.cna-alimentation.fr

Résumé de l'avis

Résumé :

Le présent avis est issu des réflexions d'un groupe de concertation dont les travaux ont commencé en mars 2019 suite à une saisine interministérielle du Conseil National de l'Alimentation (CNA). Ce groupe de concertation réunissait, outre les membres du CNA, les représentant.e.s des associations de la protection animale, de la protection de l'environnement, de l'Ordre et des syndicats vétérinaires et des différentes filières pouvant être concernées par un étiquetage du mode d'élevage. Les travaux du groupe de concertation ont abouti, sans toutefois faire consensus, à recommander une expérimentation s'appuyant sur deux scénarios présentés dans l'avis : un scénario d'expérimentation, limitée à l'étiquetage de certains modes d'élevage sur les segments de qualité (ce scénario est appelé « scénario 1 » dans le présent avis) et un scénario d'expérimentation d'une information sur tous les modes d'élevage informant ainsi sur tous les produits d'une même catégorie, s'appuyant sur des référentiels, existants ou non et mobilisant une expertise scientifique spécifique (ce scénario est appelé « scénario 2 » dans le présent avis).

Des recommandations ainsi que des conditions de réussite et des points d'alerte sont associés à chacun de ces deux scénarios. Ces éléments ont pour objectif d'éclairer les ministères à l'origine de la saisine pour la mise en place d'une expérimentation d'un étiquetage du mode d'élevage.

Mots clés : étiquetage, information des consommateurs, modes d'élevage, impacts environnementaux, bien-être animal, répartition de la valeur

Président :

Alain Soroste, personnalité qualifiée au CNA, auteur de l'ouvrage juridique Lamy Dehove et directeur scientifique de la Revue Lamy Droit Alimentaire.

Vice-président :

Jean-Luc Angot, président de la 7ème section « Prospective, Société, International » du CGAAER¹ et président de l'Académie Vétérinaire.

Secrétariat interministériel du CNA :

Karine Boquet, secrétaire interministérielle du CNA.

Marion Bretonnière Le Dû, adjointe à la secrétaire interministérielle du CNA.

Elora Gendre, responsable de concertation.

Ana Senn, chargée de concertation.

1 Conseil Général de L'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux.

Le mot du président et du vice-président

Le mot du président, M. Alain Soroste

« Le groupe de concertation, que j'ai eu l'honneur de présider, a mené des travaux qui ont permis de construire le présent avis au fil des réunions qui se sont déroulées de février 2019 à juin 2020.

Il me revient tout d'abord de remercier l'ensemble des participants au groupe de concertation pour leur engagement, engagement que souligne Mme Sophie Dubuisson-Quellier qui a suivi nos travaux dans le cadre d'un programme de recherche (voir annexe 4 du présent avis).

Il me revient ensuite de remercier chaleureusement toute l'équipe du secrétariat interministériel du CNA qui a œuvré sans relâche tout au long de ces mois et a proposé des interventions pour enrichir nos débats, des solutions lorsque des difficultés sont apparues ainsi que des formulations pouvant recueillir l'assentiment des participants.

Il me revient également enfin de remercier tout aussi chaleureusement Jean Luc Angot pour m'avoir secondé efficacement tout au long de la construction du présent avis en apportant, outre ses grandes compétences, son sens de la synthèse. Sa position de président du CNEAb a permis à de nombreuses reprises de mieux situer nos propres travaux.

Lorsque j'ai accepté la présidence du groupe de concertation le sujet me semblait comporter une dimension essentiellement technique (modes d'élevage, possibilités d'étiquetage, modalités de l'expérimentation, choix des filières, etc.). Les débats se sont révélés bien plus riches et ont comporté des aspects touchant à la sociologie, à la politique, voire à la philosophie en abordant la question des rapports de l'homme et de l'animal. Nous aurons ainsi beaucoup appris ensemble.

La concertation menée n'a pu aboutir à un consensus sur les recommandations effectuées, ce que je regrette bien évidemment car étant attaché à l'objectif du CNA de parvenir à un tel consensus. La concertation menée aura au moins permis d'éclairer les positions actuelles des différents acteurs de la concertation, d'avancer malgré tout sur la voie de la concertation en espérant pouvoir au final éclairer le décideur public.

Je regrette également que le planning initialement prévu n'ait pas pu être respecté. Mais notre planning des réunions a dû être décalé en raison tout d'abord des mouvements sociaux de la fin de l'année 2019 puis de la pandémie Covid-19.

Malgré ces regrets, je retiens que le travail de concertation ainsi fourni a permis des échanges riches et porteurs de développements à venir. »

Le mot du vice-président, M. Jean-Luc Angot

« Il est légitime que le citoyen soit bien informé sur les modalités d'élevage des produits qu'il consomme. Le travail de concertation conduit par le groupe du CNA a permis de dégager deux scénarios qui reflètent les positions des différentes parties prenantes et qui sont proposés au décideur public. Cette concertation a été évolutive, ce qui prouve l'intérêt de la démarche entreprise : on peut dire que l'avis a été co-construit et que le processus de concertation lui-même s'est co-construit.

Je tiens à remercier chaleureusement tous les membres du groupe pour leur assiduité et leur implication, le président Alain Soroste pour la qualité de l'animation des débats et le secrétariat interministériel du CNA pour l'important travail fourni. »

Le Conseil national de l'alimentation	2
Résumé de l'avis.....	3
Le mot du président et du vice-président	4
Sommaire.....	5
Partie I - Chapitre introductif.....	7
1. Contexte de travail et enjeux	7
1.1. États Généraux de l'Alimentation	7
1.2 Enjeux	7
1.2.1. Enjeux sociétaux	8
1.2.2 Enjeux de santé publique	9
1.2.3 Enjeux de bien-être animal.....	10
1.2.4 Enjeux scientifiques.....	11
1.2.5 Enjeux environnementaux	11
1.2.6 Enjeux sociaux et économiques.....	11
1.2.7 Enjeux juridiques	12
2. Saisine interministérielle, mandat et groupe de concertation	13
2.1 Saisine interministérielle et mandat	13
2.2 Pilotage et composition du groupe de concertation	14
2.2.1 Le groupe de concertation	14
2.2.2. Consultation préalable	15
Partie II – Définitions et périmètre	17
1 Définitions	17
1.1 Définitions	17
1.2 Comment répondre au besoin d'information sur les modes d'élevage ?.....	18
2. Périmètre	19
Partie III – Proposition d'une expérimentation de l'étiquetage des modes d'élevage, selon 2 scénarios	21
1. Proposition d'une expérimentation de l'étiquetage de certains modes d'élevage, scénario 1	21
2. Proposition d'une expérimentation d'un étiquetage de tous les modes d'élevage, scénario 2 ..	22
3. Les objectifs des scénarios pour un étiquetage des modes d'élevage.....	23
Partie IV – Les recommandations.....	25
Fiche n°1 Classification des modèles/systèmes d'élevage.....	34
1. Classification des modèles d'élevage par la FAO	34
2. Les différentes notions utilisées : modèle, système, mode	36
3. Organisation des débats et mise en évidence de la controverse	36
Fiche n°2 Modes d'élevage et bien-être animal	38

1. Bien-être animal.....	38
2. Recherche et évaluation du bien-être animal en élevage.....	39
3. Exemples d'outils d'évaluation du bien-être animal en élevage	40
Fiche n°3 Modes d'élevage et impacts environnementaux	42
1. Principaux enjeux environnementaux	42
2. Évaluation des impacts environnementaux de l'élevage	43
3. Information sur la certification environnementale et affichage environnemental	46
Fiche n°4 Démarches de valorisation des pratiques d'élevage en France et Europe.....	48
1. Valorisation des pratiques d'élevage en France.....	48
2. Valorisation des pratiques d'élevage et information sur le bien-être animal dans les pays de l'UE	52
Fiche n°5 Encadrement juridique de l'étiquetage des modes d'élevage	55
1. Réglementation générale en matière d'étiquetage.....	55
2. Règles spécifiques pour les denrées alimentaires	55
3. Étiquetage du mode d'élevage.....	56
Fiche n°6 Expérimentation : méthodologie et retour d'expérience	58
Annexes	60
Annexe 1 – Analyse des Forces, Faiblesses, Risques, Opportunités (SWOT) de différentes filières par rapport à un étiquetage du mode d'élevage	61
Annexe 2 – Compléments sur les traitements antibiotiques	71
Annexe 3 – Document de retour aux participants à la consultation préalable	72
PROJET de retour aux participants à la consultation numérique sur l'étiquetage des modes d'élevage	72
Annexe 4 – Résumé de l'analyse conduite par Sophie Dubuisson Quellier du processus de concertation	76
Annexe 5 – Liste des sigles employés.....	81
Annexe 6 - Composition du groupe de concertation.....	83
Annexe 7 – Mandat du groupe de concertation	86
Contexte	86
Objectifs	86
Attendus	87
Méthode de travail.....	87
Annexe 8 – Personnalités auditionnées par le groupe de concertation.....	88
Annexe 9 – Avis argumenté cosigné par l'ANIA, ANVOL, l'APCA, la COOPERATION AGRICOLE (lait et viandes), le CNIEL, la FNSEA, INAPORC et INTERBEV	90
Annexe 10 – Bibliographie	91

1. Contexte de travail et enjeux

1.1. États Généraux de l'Alimentation

Entre juillet et décembre 2017, les travaux conduits au cours des États généraux de l'alimentation (EGA) ont permis de mieux cerner les attentes des consommateurs en termes de qualités nutritionnelles et environnementales, d'ancrage territorial, de bien-être animal et d'innovations notamment au travers des conclusions de l'atelier 1². Une attention nouvelle est portée par le consommateur sur la transparence, l'origine et la traçabilité des produits, leur qualité nutritionnelle mais également sur les procédés de transformation et leurs modes de production, notamment par rapport à leurs impacts en matière de bien-être animal et de protection de l'environnement. Le souhait d'aller vers plus de transparence sur les modes d'élevage des animaux a été plus particulièrement exprimé.

L'expression de ces attentes a conduit le gouvernement à inscrire dans la feuille de route des EGA 2018-2022 le besoin de mener une réflexion sur l'expérimentation de l'étiquetage des modes d'élevage des animaux.

À la suite des EGA, les différentes filières du secteur agro-alimentaire ont adopté des plans de filière. Ces plans de filière avaient pour ambition d'accompagner : la structuration de l'amont (contractualisation), l'organisation de la filière (de l'amont à l'aval), la segmentation des marchés et la montée en gamme (socle d'engagements, SIQO dont le mode de production biologique), le positionnement à l'export, les engagements environnementaux, les engagements sanitaires, les engagements de solidarité, les engagements en matière de bien-être animal³.

Par ailleurs, le positionnement du CNA en « parlement de l'alimentation » est l'une des orientations issues des EGA. Elle vise à ouvrir la gouvernance de la politique de l'alimentation et à renforcer la concertation et le débat public sur l'alimentation. L'information des consommateurs fait partie des axes stratégiques de travail du CNA.

1.2 Enjeux

Les enjeux, bien identifiés et partagés dans le cadre des États généraux de l'alimentation ont été repris dans le cadre de ces travaux du CNA. Les défis transversaux auxquels l'élevage à l'échelle mondiale doit faire face sont soulignés notamment par le rapport HLPE de 2016⁴. Ils sont également identifiés dans la

2 Mieux répondre aux attentes des consommateurs en termes de qualités nutritionnelles et environnementales, d'ancrage territorial, de bien-être animal et d'innovations.

3 Extrait de la feuille de route issue des EGA 2018-2022.

4 Rapport du groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, Le développement agricole durable au service de la sécurité alimentaire et de la nutrition : quels rôles pour l'élevage ? Août 2016.

Stratégie européenne Farm to Fork qui fixe des enjeux majeurs pour l'agriculture et inclut l'étiquetage dans les moyens d'action à mettre en œuvre.

L'agriculture fait partie intégrante de grands processus internationaux et fait l'objet de grandes déclarations internationales. Différentes conventions internationales reconnaissent des enjeux liés à l'agriculture et notamment la convention sur le climat et la convention sur l'air (usage de l'azote et gestion des effluents, carbone et fertilisation). L'élevage contribue également aux objectifs de développement durable (ODD). L'élevage est concerné par les ODD définis par l'ONU, notamment au travers de l'objectif 12 « consommation et production responsables ».

Le rapport HLPE de 2016 précise dès son introduction que l'élevage est « un puissant moteur de développement de l'agriculture et du secteur alimentaire, un facteur déterminant des changements économiques, sociaux et environnementaux majeurs observés dans les systèmes alimentaires du monde entier et un point de départ extrêmement utile pour appréhender les questions liées au développement agricole durable considéré dans sa globalité ».

L'élevage se trouve au carrefour d'enjeux importants ; l'évolution des modes d'élevage est un moteur essentiel pour répondre à ces enjeux.

La question de l'information des consommateurs est désormais incontournable. La notion de « consomm'acteur » illustre cette position de consommateur qui souhaite être en mesure de faire des choix correspondant à ses principes et à son éthique. Pour faire des choix éclairés, les consommateurs ont besoin de disposer d'informations leur permettant de comprendre les différences entre les produits. L'information du consommateur est un domaine très largement harmonisé par le droit européen. Les denrées alimentaires en général sont régies par le règlement UE n°1169/2011 du 25 octobre 2011, dit règlement INCO. Des informations sont obligatoires et communes à toutes les denrées alimentaires⁵ notamment sur leur composition. D'autres informations sont facultatives⁶. En fonction du type de denrée alimentaire, des informations spécifiques peuvent être prévues par des dispositions particulières. Ainsi l'information relative aux modes d'élevage n'est obligatoire que pour les œufs de poules vendus sous forme d'œufs coquilles et elle est facultative pour les ovoproduits et viandes de volailles.

Concernant les éléments de contexte sur l'évolution de la consommation des denrées alimentaires en France, les rapports de FranceAgriMer⁷ peuvent être consultés à travers le lien suivant :

<https://www.franceagrimer.fr/Eclairer/Etudes-thematiques/Consommation?moteur%5BfiltreFiliere%5D=1610&page=1>

Ci-après, sont détaillés les différents enjeux liés à un étiquetage du mode d'élevage et plus généralement liés aux questions d'information des consommateurs et de modes d'élevage. Certains éléments sont ensuite détaillés dans les fiches du présent avis. La fiche n°6 est dédiée à la notion d'expérimentation.

1.2.1. Enjeux sociétaux

L'information des consommateurs sur les denrées alimentaires comme évoquée ci-dessus est un enjeu majeur. Les consommateurs souhaitent bénéficier d'un nombre accru d'informations notamment sur les modes d'élevage et le bien-être animal. En parallèle, l'environnement des consommateurs est saturé

5 Distinction denrée préemballée / denrée non préemballée.

6 Information nutritionnelle simplifiée.

7 À titre d'exemple, la consommation française de viandes s'est élevée à 5,9 millions de tonnes équivalent carcasse en 2018, soit une augmentation de 3,3 % par rapport à 2017. La viande de porc reste la viande la plus consommée en France, en 2018, un Français en a consommé 31,9 kgec. La volaille est la seconde viande la plus consommée en France, la consommation individuelle s'élève à 29,7 kgec/hab en 2018 et dépasse la viande bovine depuis 2012. Concernant la consommation de viande bovine, en 10 ans, un Français en a consommé 2kg de moins, soit 23,1 kgec en 2018.

d'informations. La consultation électronique réalisée par le CNA en amont de ce travail de concertation et en partenariat avec l'Institut National de la Consommation (INC) relève ainsi un contexte global d'étiquetage perçu comme difficilement lisible avec des informations nombreuses mais insuffisamment claires. Certains acteurs soulignent en effet la présence de nombreuses informations sur les produits. Le défi réside dans le fait de concevoir un système d'étiquetage des modes d'élevage que les consommateurs puissent facilement s'approprier dans ce contexte global de saturation et qui leur permette de garder leur libre arbitre dans le choix des produits.

Compte tenu des résultats de cette consultation, il apparaît nécessaire de penser la mise en place d'un nouvel étiquetage en lien avec l'existant et/ou de nouvelles modalités d'information permettant de satisfaire les attentes des consommateurs.

Il existe de nouvelles possibilités en termes de communication offertes par les nouvelles technologies (*Block Chain*, informations dématérialisées, etc.).

La dématérialisation de l'information est désormais un enjeu incontournable pour fournir une nouvelle information au consommateur. Pour certains acteurs, elle doit se combiner avec la fourniture d'un premier niveau d'information sur l'emballage.

Les évolutions des modes de consommation et des attentes témoignent du souhait d'un certain nombre de consommateurs d'aller vers des démarches plus vertueuses de consommation. Ils ont ainsi besoin de disposer d'informations pour faire des choix correspondant à leurs souhaits et à leurs préoccupations. Fournir une information sur les modes d'élevage pourra également permettre d'accompagner la transition alimentaire en éclairant les choix des consommateurs, modifiant certains comportements d'achat et favorisant une montée en gamme de la production liée à un consentement à payer plus élevé quand cela se justifie.

L'autonomie alimentaire et la capacité de la France à produire son alimentation sont des sujets mis en lumière dans le contexte de crise lié au Coronavirus – Covid 19. La mise en place d'une expérimentation d'un étiquetage du mode d'élevage ne permettra pas d'y répondre directement mais pourrait selon certaines parties prenantes participer à la valorisation de l'élevage français⁸.

Le CESE, dans son avis sur le bien-être animal, rappelle par ailleurs que « face à l'importance grandissante que revêtent les enjeux relatifs à la souveraineté et à la sécurité alimentaire des peuples, les productions agricoles alimentaires doivent occuper une place à part au sein de l'économie et des activités productives, et ne pas être régies par les seules lois du marché. Satisfaire les besoins alimentaires tant quantitatifs que qualitatifs dans le respect des éleveurs, des salariés ainsi que des écosystèmes, devrait constituer l'axe prioritaire des politiques publiques. »⁹

1.2.2 Enjeux de santé publique

Depuis quinze ans, les études montrent que plus de 75 % des maladies émergentes sont des zoonoses, et que près des trois quarts d'entre elles trouvent leur origine dans la faune sauvage. L'approche « *One health* » « un monde, une santé » commune à l'OMS, l'OIE et la FAO est née de ce constat. Elle met en place une approche multisectorielle (santé humaine, santé animale et santé de l'environnement) pour maîtriser ces risques. Le CNA s'est déjà inscrit dans cette dynamique « *One health* » dans le cadre de l'avis

8 Selon les filières représentées, cet étiquetage pourrait provoquer des distorsions de concurrence s'il n'est appliqué qu'au niveau français. Les enjeux juridiques soulèvent la question de la distorsion de concurrence. Ces enjeux sont traités dans le point 1.2.7.

9 Les enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abattage en matière de bien-être animal, CESE, novembre 2019.

81 sur l'alimentation favorable à la santé (de l'homme et de l'environnement). Une telle approche questionne la relation de l'homme à l'animal par son alimentation, questionnement renforcé dans le cadre de l'actuelle crise Covid-19. Le CNA conduira en temps voulu une réflexion spécifique sur la gestion de cette crise et explorera notamment les liens entre modes d'élevage et agroécologie.

1.2.3 Enjeux de bien-être animal

Les conditions de vie des animaux et les pratiques qui y sont associées constituent une composante essentielle de l'information attendue par les citoyens et consommateurs sur les modes d'élevage. La question du bien-être des animaux fait partie intégrante d'une production animale durable¹⁰. Elle est donc importante à prendre en compte dans une réflexion sur un étiquetage des modes d'élevage.

Les enjeux relatifs au bien-être des animaux et à son évaluation sont repris dans la fiche n°2 du présent avis. Le récent avis du CESE « les enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abattage en matière de bien-être animal » dresse un panorama des enjeux du bien-être animal en lien avec les conditions d'élevage. Le CESE rappelle ainsi que « la montée en puissance des préoccupations liées au bien-être animal résulte d'interactions entre avancées scientifiques, réflexions philosophiques et évolutions de la société. Elle s'est traduite dans les droits français et européens. Ainsi, dans un premier temps, il s'est agi de protéger l'animal des mauvais traitements, que ce soit lors de son élevage, de son transport puis de son abattage, puisqu'il a été reconnu comme un être doué de sensibilité avant que dans des textes très récents, il soit considéré comme un être conscient. »¹¹

Les conditions d'élevage influent sur le niveau de bien-être des animaux. En outre, au-delà de la réglementation qui s'applique à tous les élevages dans le respect des impératifs biologiques propres à chaque espèce, certains critères liés à la notion de bien-être animal participent à la caractérisation des différents modes d'élevage : accès au plein air et/ou pâturage, enrichissement du milieu, densités d'élevage/en bâtiment, lumière naturelle, etc. Ils sont autant de paramètres qui impactent et conditionnent le bien-être animal. La loi Egalim issue des Etats Généraux de l'Alimentation a ainsi encadré, dans son Chapitre II sur le « Respect du bien-être animal », les conditions d'élevage minimales pour les nouveaux bâtiments de poules pondeuses, en interdisant les bâtiments de poules élevées en cages.

Les récentes annonces du Ministre de l'agriculture et de l'alimentation¹² au sujet du bien-être animal rappellent combien les conditions d'élevage et le bien-être animal sont liés. Les mesures du plan gouvernemental portent notamment sur les pratiques douloureuses en élevage, la sensibilisation et la formation au bien-être animal dans l'enseignement agricole et l'amélioration de la qualité de vie des animaux d'élevage.

Les questions et actions autour de la sensibilité animale, ainsi que des conditions d'élevage et du bien-être animal, sont des préoccupations des filières d'élevage. Des engagements de progrès continu ont été formalisés dans les plans de filières.

Les mesures engagées étant inégales et/ou méconnues d'une partie des consommateurs et/ou incomplètes au regard de certaines attentes sociétales, l'expérimentation d'un étiquetage du mode d'élevage peut contribuer à co-construire les bons outils pour les évolutions et la transition attendues.

10 Conclusions du Conseil sur le bien-être animal, partie intégrante d'une production animale durable - 16 décembre 2019.

11 Les enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abattage en matière de bien-être animal, CESE, novembre 2019.

12 Annonces du 28 février 2020 : <https://agriculture.gouv.fr/didier-quillaume-annonce-15-mesures-pour-la-protection-et-lamelioration-du-bien-etre-animal>.

Ces enjeux de bien-être animal peuvent s'appuyer sur la connaissance et l'évaluation scientifiques aidant à la formalisation de critères permettant d'évaluer le bien-être des animaux d'élevage.

1.2.4 Enjeux scientifiques

L'évaluation des différents impacts de l'élevage est fortement dépendante de l'évolution des connaissances scientifiques notamment dans les domaines de l'impact environnemental des modes d'élevage ainsi que de bien-être animal.

Les connaissances dans ces domaines évoluent régulièrement, rendant nécessaire une évolution parallèle des méthodes d'évaluation. Autour des nombreux travaux en Europe en la matière et notamment du programme européen « *welfare quality* », il existe de nombreux travaux scientifiques spécifiques au sein des filières ainsi que plusieurs expertises INRAE. L'expertise collective conduite par l'INRA en 2009 « douleurs animales : les identifier, les comprendre et les limiter chez les animaux d'élevage »¹³ a notamment participé à la prise de conscience de la sensibilité animale. Cette expertise collective a permis d'établir les sources de douleurs potentielles ou avérées associées aux pratiques et conduites d'élevage motivées par des considérations multiples pouvant notamment être sanitaires ou zootechniques.

La mise en place du CNR BEA¹⁴ en France a pour mission de fédérer les acteurs de la recherche, du développement et de la formation afin de valoriser et diffuser les connaissances, les innovations et les savoir-faire, faciliter l'intégration du bien-être animal dans la conception de systèmes d'élevage durables, et de rassembler des parties prenantes concernées par le bien-être des animaux. L'objectif majeur est de centraliser les expertises scientifiques en la matière, d'accompagner l'ensemble des acteurs des filières animales vers une évolution des pratiques qui prennent mieux en compte le bien-être des animaux sous la dépendance de l'Homme tout en offrant un cadre de référence technico-scientifique pour faciliter le dialogue entre les parties prenantes.¹⁵

1.2.5 Enjeux environnementaux

Les pratiques d'élevage ont des impacts environnementaux, l'élevage peut ainsi être à l'origine ou participer à des externalités positives ou négatives sur l'environnement. Ces externalités sont fortement dépendantes du mode d'élevage en question.

Le rapport HLPE de 2016 fait état des conséquences positives et négatives de l'élevage à l'échelle mondiale.

L'alimentation animale, tout particulièrement, peut avoir de forts impacts environnementaux. Le type d'alimentation, la façon dont elle est produite et l'origine géographique de celle-ci sont autant d'aspects qui peuvent faire varier les impacts environnementaux de l'alimentation animale.

Les questions et actions liées à la préservation de l'environnement (impact carbone, préservation de la biodiversité et de la ressource en eau...) sont des préoccupations des filières d'élevage. Des engagements de progrès continu ont été formalisés dans les plans de filières.

1.2.6 Enjeux sociaux et économiques

13 INRA, Rapport d'expertise., Douleurs animales. Les identifier, les comprendre, les limiter chez les animaux d'élevage, 2009.

14 Centre national de référence pour le bien-être animal.

15 Site internet du CNR BEA : <https://www.cnr-bea.fr/nous-connaître/>

De même que le lien entre bien-être des salariés et bientraitance des animaux à l'abattoir a été souligné, notamment dans l'avis n°82 du CNA, le lien entre le bien-être des éleveurs et le bien-être des animaux est important à prendre en compte : c'est le concept du « One Welfare » ou « un seul bien-être ».

Le « bien-être » des éleveurs est essentiel au bon fonctionnement d'une exploitation agricole. Ce « bien-être » est multi-factoriel dépendant également d'une variable individuelle. Le manque de reconnaissance, voire les critiques perçues, ainsi qu'une faible rémunération par rapport au travail fourni participent du « mal-être » éprouvé par de nombreux éleveurs actuellement.

L'élevage est une activité économique riche en emplois, où il peut représenter l'activité principale dans certaines régions.

Les enjeux liés à une rémunération plus juste des éleveurs et à une meilleure répartition de la valeur au sein de la chaîne alimentaire sont essentiels.

Dans un contexte de signature d'accords internationaux pouvant impacter les productions françaises, les enjeux de valorisation des modes de production français face aux modes de production d'autres pays, nord-américains notamment, sont importants. C'est en ce sens que l'étiquetage informant sur les modes de production des produits d'origine animale est une des recommandations du rapport de la Commission d'experts sur le CETA qui a été remis le 8 septembre 2017 au Premier Ministre : « Instaurer un étiquetage informant sur les modes de production des produits d'origine animale. Au-delà du système dérogatoire « Né, élevé, abattu », il est nécessaire de mettre en place un système d'information pour le consommateur sur les modes de production (utilisation d'antibiotiques et activateurs de croissance, bien-être animal, environnement, caractère transgénique). Cela permettrait d'éviter que les règles adoptées puissent être attaquées au nom du principe de non-discrimination ».¹⁶

Certains acteurs considèrent qu'un étiquetage du mode d'élevage devra être combiné avec un étiquetage de l'origine des produits. Ils soulignent néanmoins que l'absence de possibilité d'étiqueter les produits étrangers pourrait créer une distorsion de concurrence même si un étiquetage de l'origine française est combiné. Certains acteurs voient en revanche cet élément comme une opportunité de privilégier l'élevage français qui s'engage dans la transparence par rapport à une production étrangère sans précision particulière.

A la suite des EGA, les filières ont répondu à la demande du Gouvernement d'élaborer des plans de filière. Ces plans de filière ont pour objectif de proposer : une structuration de l'amont (contractualisation), l'organisation de la filière (de l'amont à l'aval), une meilleure répartition de la valeur, une segmentation des marchés et une montée en gamme (socle d'engagements, SIQO, etc.), le positionnement à l'export, des engagements environnementaux, des engagements sanitaires, des engagements de solidarité, des engagements en matière de bien-être animal¹⁷. La mise en place d'une expérimentation d'un étiquetage du mode d'élevage doit se faire en cohérence avec les plans de filière et leur mise en œuvre, pour aboutir à une meilleure valorisation et une rémunération plus juste des éleveurs. L'approche doit également être transversale et complémentaire de l'approche par filière des plans de filière, pour répondre à l'ensemble des enjeux identifiés lors des EGA.

1.2.7 Enjeux juridiques

L'étiquetage des denrées alimentaires fait l'objet d'une harmonisation au niveau européen.

L'étiquetage des modes d'élevage est harmonisé pour deux catégories de produits :

16 <http://www.gouvernement.fr/partage/9467-remise-du-rapport-de-la-commission-d-evaluation-de-l-impact-du-ceta>

17 Extrait de la feuille de route EGA 2018-2022.

- Les œufs coquilles (hors ovoproducts) : étiquetage obligatoire (code et mention).
- Les volailles de chair : étiquetage volontaire des modes d'élevage alternatifs définis réglementairement.¹⁸

Il est ainsi nécessaire de tenir compte du cadre juridique existant tant pour proposer les modalités de l'expérimentation en elle-même que pour traiter des possibilités offertes en matière d'étiquetage des denrées alimentaires.

La problématique des produits importés a été évoquée à plusieurs reprises lors des réunions de concertation.

De tels produits, qui ne seraient pas *a priori* soumis à un étiquetage similaire, ne seraient donc pas soumis aux mêmes obligations, ce qui pourrait induire une distorsion de concurrence. L'indication de l'origine française pourrait permettre d'atténuer cette différence de traitement. Ce qui permettrait en outre d'afficher une volonté, pour l'élevage français, de se distinguer par des valeurs éthiques touchant à la transparence vis-à-vis du consommateur, la protection de l'animal et de l'environnement.

En effet, vu le principe de la libre circulation des marchandises au sein de l'Union européenne, la France ne peut exiger des autres Etats membres de l'UE l'étiquetage des modes d'élevage des produits fabriqués hors de France. Par conséquent, si les opérateurs français se voyaient imposer un tel étiquetage, cela pourrait induire une distorsion de concurrence par rapport aux pays voisins, avec des conséquences économiques et logistiques. D'un autre côté un tel étiquetage permettrait au consommateur de privilégier les productions françaises qui correspondent à ses attentes en termes de mode d'élevage tout en se démarquant par un engagement de transparence. De plus, un tel étiquetage permet d'apporter au consommateur les informations nécessaires pour un choix éclairé.¹⁹ Le choix entre un étiquetage volontaire ou obligatoire peut varier selon les produits, les filières. L'expérimentation de l'étiquetage obligatoire de l'origine géographique sur les produits laitiers et transformés et l'expérimentation de l'étiquetage volontaire Nutri-score sont deux exemples des variantes testées en France à ce jour qui permettent d'éviter cette concurrence déloyale entre les opérateurs français et ceux des autres Etats membres ou pays tiers.

2. Saisine interministérielle, mandat et groupe de concertation

2.1 Saisine interministérielle et mandat

Compte tenu des nombreux enjeux et dans le cadre de la feuille de route du gouvernement issue des Etats généraux de l'alimentation, le CNA a été saisi par ses quatre ministères de rattachement afin de définir les modalités de mise en œuvre de cette expérimentation en privilégiant la concertation de tous les acteurs impliqués. Cette saisine interministérielle a conduit à l'adoption d'un mandat par le CNA plénier, le 7 février 2019.

18 Voir fiche n°5 du présent avis.

19 Pour illustrer, le considérant 2 du Règlement 5/2001 rendant obligatoire l'étiquetage du mode d'élevage sur les œufs coquilles précise que « Le mode d'élevage des poules est devenu un des facteurs prioritaires pour les consommateurs lorsqu'ils achètent des œufs. La Commission s'est engagée à proposer une modification des normes de commercialisation et à rendre obligatoire l'indication du mode d'élevage sur les œufs et sur les emballages afin de ne pas risquer d'induire le consommateur en erreur. À cet effet, les informations obligatoires claires et non équivoques sont le seul moyen d'assurer que le consommateur peut choisir entre les différentes catégories d'œufs en toute connaissance du mode d'élevage. L'apposition obligatoire des mentions appropriées correspond aux souhaits exprimés par les consommateurs et leurs organisations. »

Le groupe de concertation « Réflexion pour une expérimentation d'un étiquetage des modes d'élevage » avait ainsi pour mission de :

- Dresser un état des lieux des règles européennes et nationales existantes ;
- Définir le champ de l'expérimentation : filières, animaux et denrées ;
- Identifier les modes d'élevage visés et les modalités de différenciation des produits d'origine animale et la manière de la faire apparaître sur l'étiquetage ;
- Définir les conditions de mise en œuvre d'une telle indication pour garantir au consommateur la délivrance d'une information claire, compréhensible et contrôlable, notamment, par les services de l'État.

Dans la mesure du possible, le groupe de concertation du CNA avait également pour mission d'accompagner ses propositions pour la mise en œuvre et l'analyse de l'expérimentation des indications suivantes : caractérisation des moyens et des acteurs à mobiliser pour l'expérimentation et indicateurs permettant d'analyser les résultats et de mesurer les impacts de l'expérimentation.

Il était ainsi attendu du groupe de concertation la formulation d'une proposition permettant de définir le champ de l'expérimentation, de veiller à sa bonne articulation avec la réglementation, les initiatives en cours et les plans de filière et, dans la mesure du possible, de proposer une méthode pour mettre en place l'expérimentation et en analyser les résultats.

Les recommandations du CNA portent ainsi sur le périmètre d'une expérimentation d'un étiquetage du mode d'élevage. En revanche, les fiches portent sur un périmètre plus large et abordent les enjeux plus généraux relatifs aux modes d'élevage.

2.2 Pilotage et composition du groupe de concertation

2.2.1 Le groupe de concertation

La présidence du groupe de concertation a été assurée par M. Alain Soroste, personnalité qualifiée au CNA, auteur de l'ouvrage juridique Lamy Dehove et directeur scientifique de la Revue Lamy Droit Alimentaire et sa vice-présidence par M. Jean-Luc Angot, président de la 7^{ème} section « Prospective, Société, International » du CGAAER²⁰, président du Comité national d'éthique des abattoirs et président de l'Académie Vétérinaire de France.

Le président du groupe de concertation a régulièrement rendu compte de l'état d'avancement des travaux devant le CNA plénier.

Pour préparer les débats permettant de construire les recommandations, le groupe de concertation a conduit des auditions d'experts et de spécialistes permettant d'identifier les enjeux relatifs aux modes d'élevage, aux impacts environnementaux, au bien-être animal mais également les enjeux relatifs à la faisabilité juridique, technique et économique d'un étiquetage des modes d'élevage et d'une expérimentation de celui-ci.

Le travail de coordination et de suivi a été assuré par le secrétariat interministériel du CNA, rapporteur des travaux.

Le travail du groupe de concertation a été perturbé par plusieurs événements indépendants : grèves des transport, période de confinement liée à la pandémie Covid-19. Cela a contraint à l'annulation d'une

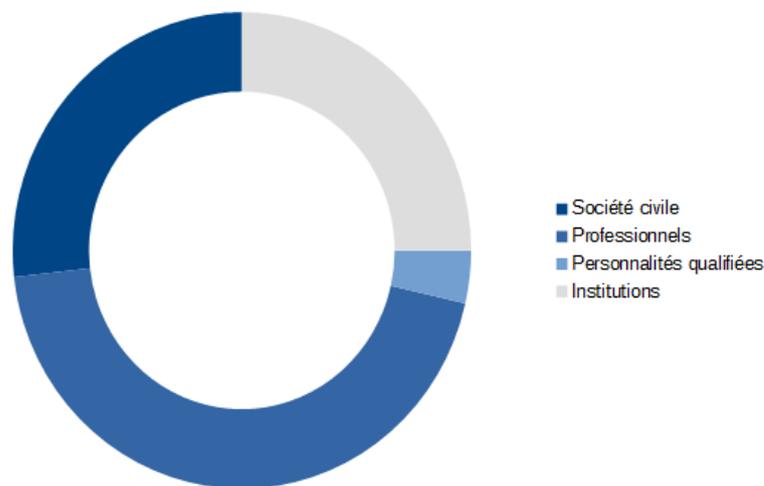
20 Conseil Général de L'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux.

réunion, au décalage du planning initialement prévu et à l'organisation de la dernière réunion en visio-conférence.

Au sujet de la crise covid-19, les membres du groupe insistent sur le choc majeur sur notre société dont l'organisation est bouleversée. Ils se sont questionnés sur l'impact et les enjeux de cette situation inédite sur les travaux en cours. Il n'est pas évident pour tous de poursuivre le travail de bouclage du projet d'avis notamment relativement à la situation socio-économique rencontrée par certains acteurs. La dernière réunion de concertation a pu sembler décalée pour certains²¹, compte tenu des priorités à traiter.

Le Président du CNA a communiqué sur la conduite d'un retour d'expérience à l'échelle du CNA plénier. Ces travaux devront prendre en considération l'appel à questionner la mise en œuvre des avis produits au cours de la période covid-19.

La composition complète du groupe de concertation figure en annexe 3 du présent avis (composition des parties prenantes²² membres du groupe de concertation).



2.2.2. Consultation préalable

Dans le cadre de la mission d'organisation de débats citoyens du CNA²³, et de cette saisine interministérielle pour organiser une concertation sur le sujet d'une expérimentation d'un étiquetage des modes d'élevage²⁴, le CNA a organisé une consultation de consommateurs sur l'étiquetage des modes d'élevage.

Préalable à la concertation des parties prenantes, cet exercice avait pour objet de fournir des éléments d'information aux membres du groupe de concertation sur ce que pourraient être les perceptions et les attentes de consommateurs en matière d'étiquetage des modes d'élevage.

21 Les organisations qui se sont exprimées à ce sujet en séance sont : l'APCA, la FNSEA, la FCD.

22 Les termes parties prenantes et acteurs sont utilisés pour désigner les membres du groupe de concertation dans le présent avis.

23 Article 1 de la loi d'avenir n° 2014-1170 pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014.

24 La mission confiée au CNA est celle d'organiser une concertation de ses membres, avec pour objectif de définir un cahier des charges pour une expérimentation d'un étiquetage des modes d'élevage.

Membre du CNA, l'Institut National de la Consommation (INC) a accepté de mettre à disposition ses outils et ses compétences en matière d'organisation de consultation de consommateurs afin d'accompagner le CNA dans ce projet. Des associations de consommateurs membres du CNA ont également été associées.

Un questionnaire a été construit de telle manière à pouvoir répondre à deux besoins d'informations :

- Connaître le degré de connaissance des participants du marquage sur les œufs ;
- Recueillir les attentes des participants en matière d'étiquetage des modes d'élevage (un étiquetage des modes d'élevage est-il souhaité ? Si oui, sur la base de quels critères ?).

L'étude menée illustre des attentes fortes en matière d'information sur les denrées alimentaires²⁵. Si les informations sur le sujet du mode d'élevage sont attendues, l'exemple de l'étiquetage des œufs montre une difficile maîtrise de l'interprétation de ces données avec plus de 50% des répondants fournissant des réponses erronées. Néanmoins, les participants expriment le souhait de pouvoir bénéficier d'informations relatives aux modes d'élevage principalement sur la viande et les produits laitiers selon la même logique que celui des œufs. Derrière la notion de modes d'élevage, les répondants identifient prioritairement des critères d'alimentation, d'hébergement et de bien-être animal. Enfin, la moitié des répondants déclarent être prêts à payer plus pour avoir accès à ces informations.

L'étude relève un certain paradoxe : les répondants expriment à la fois des attentes vers plus d'informations et des difficultés à bien les interpréter, ainsi que des attentes vers moins de labels, perçus comme trop nombreux.

Les résultats de cette consultation, auxquels se sont ajoutées d'autres sources d'information, ont nourri les travaux de concertation.

Le retour aux participants à la consultation figure en annexe 3 du présent avis.

25 Cela va dans le même sens que les conclusions de l'atelier 1 des États Généraux de l'alimentation « Mieux répondre aux attentes des consommateurs en termes de qualités nutritionnelles et environnementales, d'ancrage territorial, de bien-être animal et d'innovations. »

Partie II – Définitions et périmètre

Les travaux du groupe de concertation ont notamment porté sur la notion de modes d'élevage, pour lequel le groupe de concertation a élaboré une définition, propre au cadre de ses travaux afin de pouvoir travailler sur une base commune.

1 Définitions

1.1 Définitions

La rédaction d'une définition commune relative aux modes d'élevage a constitué la première étape des travaux du groupe de concertation. Les réunions tenues entre février et novembre 2019, et les comptes rendus associés ont permis d'obtenir une définition consensuelle, dans le cadre restrictif de ses travaux de ce que sont les « modes de production » intégrant la définition des « modes d'élevage ». Cette définition correspond à l'objectif commun partagé, compte tenu de la saisine interministérielle pour laquelle un système d'étiquetage doit permettre l'accès aux informations pour les consommateurs.

Il a d'abord été nécessaire de s'entendre sur les termes étiquetage et expérimentation. L'étiquetage tel que figurant dans le mandat est entendu comme un moyen d'information du consommateur pour lui permettre de choisir de façon éclairée le produit à consommer. L'expérimentation est un outil permettant de tester puis, après évaluation, d'adapter ou de réorienter le moyen d'informer les consommateurs sur les modes d'élevage dont sont issus les produits consommés.

Le groupe de concertation a souhaité préciser ces définitions.

La notion d'étiquetage est définie par le règlement UE n°1169/2011 du 25 octobre 2011 sur l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, dit règlement INCO, comme étant « les mentions, indications, marques de fabrique ou de commerce, images ou signes se rapportant à une denrée alimentaire et figurant sur tout emballage, document, écriteau, étiquette, bague ou collerette accompagnant ou se référant à cette denrée alimentaire ».

La notion d'expérimentation est vaste. Elle est définie dans le Larousse comme une « méthode scientifique reposant sur l'expérience et l'observation contrôlée pour vérifier des hypothèses ».

La Constitution encadre la notion d'expérimentation législative qui concerne les collectivités territoriales. L'expérimentation telle qu'entendue dans les travaux du CNA n'entre pas dans ce cadre.

La conduite d'une expérimentation ne nécessite pas l'adoption de textes réglementaires spécifiques.

Différentes expérimentations dans le domaine de l'étiquetage des denrées alimentaires se sont déroulées récemment et notamment : l'expérimentation d'un étiquetage volontaire nutritionnel simplifié et l'expérimentation d'un étiquetage obligatoire de l'origine du lait et des viandes utilisées comme ingrédients dans les produits transformés.

Les modalités de mise en œuvre d'une expérimentation d'un étiquetage sur les denrées alimentaires varient selon le type d'information fournie via cet étiquetage et les denrées concernées. Les modalités préconisées pour l'expérimentation d'un étiquetage du mode d'élevage sont précisées dans le chapitre « recommandations » du présent avis.

Considérant que l'étiquetage (dans l'expérimentation envisagée ici) est une information portée sur un produit d'origine animale, le groupe de concertation a souhaité préciser au préalable la définition des modes de production animale, telle qu'il l'entend dans le cadre de ces travaux, ceux-ci intégrant non seulement les modes d'élevages (périmètre des travaux), mais aussi d'autres activités impactant la vie ou la mort des animaux.

Définition de modes de productions animales

« Pratiques et méthodes mises en œuvre par l'humain pour faire produire (principalement des denrées alimentaires) et se reproduire des animaux, en interaction dynamique avec l'environnement et les territoires.

Sont notamment concernés :

- **Les modes d'élevage** mis en œuvre en exploitation agricole, eu égard à la santé et au bien-être des animaux, comprenant, notamment, leur logement et/ou leur parcours, leur alimentation ;
- Les conditions de transport des animaux ;
- Les conditions d'abattage des animaux.

Il peut s'agir de pratiques et méthodes définies et/ou encadrées par des conduites spécifiques d'élevage, une réglementation, un cahier des charges, un référentiel ou une certification. »

Le groupe de concertation avait pour mandat de réfléchir à une expérimentation sur les **modes d'élevage** uniquement, les autres points ne sont donc pas concernés par l'expérimentation.

1.2 Comment répondre au besoin d'information sur les modes d'élevage ?

Dans le contexte de crise de confiance que connaît actuellement le système alimentaire comme souligné par de nombreux sociologues²⁶, les consommateurs sont en demande d'informations loyales sur les produits consommés.

Il a été alors nécessaire de préciser les informations à la fois utiles dans ce cadre et pertinentes, pour rendre compte de la réalité des modes d'élevage tels que définis dans ces travaux.

Les échanges ont permis de préciser une typologie des thématiques associées aux modes d'élevage. Les membres du groupe de concertation s'entendent en effet sur la dimension multifactorielle nécessaire pour qualifier les modes d'élevage. C'est d'ailleurs là toute la difficulté de cette qualification, parvenir à préciser les aspects associés à ces thématiques :

- L'alimentation des animaux ;
- Les conditions d'hébergement ²⁷;
- Les impacts environnementaux ;

26 Avis n°73 du Conseil National de l'Alimentation.

27 La notion d'hébergement comprend notamment les sujets liés à la conduite d'élevage, aux bâtiments, à l'accès au plein air, à la densité et au nombre d'animaux.

- Le bien-être animal²⁸ ;
- La rémunération des agriculteurs ;

L'étude conduite par l'INC et le CNA²⁹ en amont de la mise en place du groupe de concertation s'est intéressée à ce qu'évoquait le terme « mode d'élevage » pour les répondants. Le logement des animaux, l'alimentation et la façon dont le bien-être des animaux est intégré dans les pratiques d'élevage sont les trois premiers critères privilégiés par les répondants. Figurent ensuite la manière dont l'élevage interagit avec l'environnement et la façon dont l'élevage est intégré dans son territoire.

Point focus : les traitements antibiotiques³⁰

La question des traitements médicamenteux, dont les antibiotiques, a été discutée. Ces traitements correspondent à des traitements médicamenteux vétérinaires, soumis à prescription, et ne relèvent pas des modes d'élevage.

En effet, les antibiotiques sont administrés aux animaux pour lutter contre des maladies et correspondent à un acte de soin dans une démarche de diagnostic vétérinaire. Ils sont utilisés pour soigner les animaux malades. Comme tout être vivant, les animaux sont sujets à des maladies qu'il est nécessaire de prévenir ou de traiter.³¹

2. Périmètre

Le périmètre des travaux du groupe de concertation se limite à la notion de « modes d'élevage », tel que défini dans le cadre de la saisine interministérielle confiée au CNA. L'élevage se limitant aux activités se déroulant au sein de l'exploitation agricole.

Ainsi, les activités de transport et d'abattage ont été exclues du périmètre de ces travaux, même si certains membres du groupe de concertation³² l'ont regretté, estimant que la bonne information des consommateurs attachés à un haut niveau de bien-être des animaux devait porter sur l'ensemble des paramètres caractérisant les modes de production animale ; estimant en outre que prétendre donner une information sur le bien-être animal tout en occultant les données touchant au transport et à l'abattage, procède d'une démarche incomplète si l'on considère la définition récente du bien-être animal par l'OIE, et au-delà, trompeuse pour un consommateur non averti, pour qui la nuance entre modes de production et modes d'élevage ne sera pas évidente.

28 La notion de bien-être animal comprend la suppression, le remplacement ou le soulagement de la douleur causée par certaines pratiques d'élevage préjudiciables au bien-être animal mais également l'ensemble des pratiques favorables au bien-être des animaux.

29 Voir paragraphe 2.2.2 Consultation préalable.

30 Pour assurer le bien-être des animaux, il faut les maintenir en bonne santé, ce qui nécessite parfois l'administration de médicaments selon des règles précises (voir annexe n°2). Des allégations de type « sans antibiotiques » ne sont donc pas des gages de bonnes pratiques en termes de bien-être animal.

31 L'annexe 2 du présent avis apporte des compléments sur ce sujet.

32 LFDA, CIWF, Welfarm, CNSPA, WWF, FNE, RAC, CLCV, Familles rurales, ADEIC, CNAFAL, CNOV.

Par courrier du 2 mars 2020 adressé au président du CNA, l'OABA a signalé quitter le groupe de concertation en raison d'un désaccord avec le périmètre des travaux.

Le groupe de concertation étant lié par la saisine interministérielle a donc travaillé dans le cadre fixé par celle-ci.

Un groupe de concertation permanent du CNA, le Comité national d'éthique des abattoirs (CNEAb), a dans son périmètre de travail la question de l'information. Il traite notamment des informations qui accompagnent tout le process conduit en abattoir, comprenant l'étape de l'abattage. Ce groupe de concertation pourra traiter de façon spécifique l'étiquetage relatif au transport vers l'abattoir et au mode d'abattage.³³

33 Une recommandation du présent avis vise à ce que le CNEAb se saisisse de cette question.

Partie III – Proposition d'une expérimentation de l'étiquetage des modes d'élevage, selon 2 scénarios

Le groupe de concertation a dégagé deux scénarios qui reflètent les différentes positions de ses membres. Afin d'éclairer la décision publique le plus efficacement possible, il a été retenu de les présenter et de préciser la position des parties prenantes pour chaque scénario.

1. Proposition d'une expérimentation de l'étiquetage de certains modes d'élevage, scénario 1

Parmi les hypothèses explorées par le groupe de concertation, la possibilité d'informer sur certains modes d'élevage en se basant sur certains référentiels existants a été proposée. Nous l'appelons scénario 1.

Cette proposition s'appuie notamment sur les initiatives et engagements découlant des plans de filière. Certains plans de filière portent notamment le double objectif de réviser les cahiers des charges de certains SIQO afin d'y intégrer les attentes sociétales et d'augmenter la production sous signes de qualité.

Cette première proposition est donc axée sur une expérimentation de l'étiquetage du mode d'élevage de la production sous SIQO. Elle s'appuierait sur les cahiers des charges spécifiques à ces productions et ne concernerait donc pas l'ensemble des productions, les produits « hors-SIQO » ne seraient pas dans le champ de l'expérimentation. Cette proposition permet également de s'appuyer sur un cahier des charges contrôlé et des pratiques tracées jusqu'au consommateur final.³⁴

Les filières soutiennent ce scénario qui permet d'informer le consommateur sur des garanties supplémentaires, notamment la répartition de la valeur, apportées par les SIQO.

Initiative inspirante

Au cours des travaux conduits par le CNA, sur la base des plans de filière des interprofessions présentes au sein du groupe de concertation, certains acteurs ont proposé d'appuyer l'expérimentation attendue dans le cadre du CNA sur l'évolution des cahiers des charges des SIQO. Pour les Labels Rouge qui disposent de « conditions de production communes » (CPC), le calendrier de cette évolution est compatible avec une expérimentation sur le court terme, courant 2020. La filière bovine se porte volontaire pour une expérimentation de l'étiquetage du mode d'élevage sur la production Label Rouge et bio de viande bovine.

La révision des conditions de production communes (CPC) aux viandes bovines Label Rouge a été validée³⁵ par le Comité national des indications géographiques protégées, Labels Rouges et spécialités traditionnelles garanties de l'INAO³⁶ le 28 janvier 2020. Parmi les nouvelles conditions de production communes figurent : un minimum de 80 % d'autonomie fourragère, l'interdiction des OGM et de l'huile de palme pour l'alimentation animale, le recours à l'analgésie ou l'anesthésie en cas d'écornage ou de castration. À terme, il est envisagé une intégration progressive de

34 Certaines structures se sont positionnées en faveur d'une extension du périmètre de ce scénario : CNOV, WWF, CIWF, FNE, Welfarm, LFDA, CLCV. Ces structures seraient d'accord avec ce scénario à condition que le périmètre soit élargi afin d'englober les productions sous SIQO (Label Rouge, Bio, IGP, AOP) et conventionnelles. Il s'appuierait sur les cahiers des charges spécifiques à ces productions sous SIQO et sur les remontées statistiques (Ministère / interprofessions). La DGCCRF et l'INAO rappellent néanmoins que les remontées statistiques ne peuvent pas servir de source d'informations au même titre que des données issues d'une traçabilité précise.

35 En attente d'homologation par arrêté.

36 Institut de l'origine et de la qualité.

BoviWell³⁷. Par accord interprofessionnel, la contractualisation avec prise en compte des coûts de production est rendue obligatoire dans toute la filière Label Rouge Bovin, visant à une meilleure répartition de la valeur.

Les recommandations et les positions des différentes parties prenantes concernant ce scénario 1 d'expérimentation sont précisées dans la partie VI – Les recommandations du présent avis.

2. Proposition d'une expérimentation d'un étiquetage de tous les modes d'élevage, scénario 2

Un certain nombre d'acteurs s'accordent sur le principe d'une expérimentation d'un étiquetage du mode d'élevage basé sur un référentiel spécifique ou une grille de lecture permettant d'informer sur les différents modes d'élevage d'une même catégorie de produits.

La mise en place d'une telle expérimentation se fera nécessairement sur un temps plus long que pour celle du scénario n°1.

Pour la mise en œuvre d'une telle expérimentation, il est nécessaire de définir le référentiel qui permettra d'aboutir à un étiquetage simplifié du mode d'élevage.

Deux options sont envisageables :

- **Construire un référentiel** basé sur différents critères, à définir en s'appuyant sur le présent avis, permettant de qualifier un mode d'élevage. En cela, l'Étiquette AEBEA initiée par Casino (voir ci-dessous) est une initiative inspirante.
- **Construire une grille de lecture** des référentiels existants, des labels au conventionnel : SIQO, logo HVE, Bleu Blanc Cœur, production standard sur les normes minimales, AEBEA. L'exemple allemand avec l'initiative « Haltungsform »³⁸ correspond à cette option en s'appuyant sur des cahiers des charges pré-existants.

Cette proposition permettrait également de travailler à une approche transversale et inter-filières de l'information sur le mode d'élevage et répondrait ainsi pleinement à la commande du présent avis.

Une des principales difficultés de ces deux options concerne l'agrégation et la pondération des différents critères.

Les associations de consommateurs, les ONG et le CNOV sont favorables au principe d'un tel étiquetage de l'ensemble des produits d'une même catégorie.

Initiative inspirante

En 2017, le Groupe Casino s'est associée aux ONG LFDA, CIWF et OABA pour construire un référentiel d'étiquetage sur le niveau de bien-être animal (l'Étiquette AEBEA), qui a été lancé en décembre 2018. En février 2019, ils ont créé l'Association Étiquette Bien-être Animal et ont été rejoints par les producteurs Fermiers de Loué, Fermiers du Sud-Ouest, ainsi que l'ONG Welfarm. En février 2020, l'initiative a été rejointe par 2 distributeurs, Carrefour, Système U et la Coopérative Galliance (Groupe Terrena) et l'étiquette a évolué pour intégrer l'information sur le mode d'élevage. L'Étiquette utilise une suite de lettre (de E à A) avec une approche colorielle couplée à un pictogramme sur le mode d'élevage, construit sur un référentiel scientifique multicritère. Elle couvre l'ensemble des produits d'une gamme. Le référentiel est développé pour le poulet de chair et est en cours de développement pour d'autres filières. La démarche s'est depuis élargie à de nouveaux membres parmi les transformateurs et distributeurs français.

37 Outil d'évaluation de bien-être animal en élevage bovin sous l'égide de la CNE, d'interbev et du cniel.

38 Voir la fiche n°4.

Les recommandations et les positions des différentes parties prenantes concernant ce scénario 2 d'expérimentation sont précisées dans la partie VI – Les recommandations du présent avis.

3. Les objectifs des scénarios pour un étiquetage des modes d'élevage

En l'absence de consensus en faveur de l'un ou l'autre des scénarios, les membres du groupe de concertation ont débattu des objectifs visés par scénarios. Il ressort de ces débats les éléments suivants :

- Certains membres, notamment les représentants des professionnels et les filières soulignent que les référentiels comme les signes officiels de la qualité et de l'origine (SIQO) et les évolutions en cours ou à venir dans le cadre des plans de filière issus des États généraux de l'alimentation sont un appui pour fournir une information contrôlée sur le mode d'élevage. Ils souhaitent que l'expérimentation de l'étiquetage puisse être associée directement à ces référentiels. Ces initiatives, volontaires, visent à fournir aux consommateurs des informations et garanties sur les modes d'élevage au travers des SIQO. Ces membres ont souligné que le CESE a, dans un avis sur les SIQO, mis en évidence leur place incontournable au cœur de l'évolution des pratiques des différentes filières agricoles. Il souligne notamment l'objectif de haut niveau d'exigence en matière de bien-être animal dans tous les cahiers des charges des produits animaux et d'origine animale sous SIQO³⁹.
- Du côté des représentants des associations de consommateurs et des ONG de protection de l'environnement et des animaux, il est attendu une expérimentation d'un système d'étiquetage simple de lecture, tenant compte de plusieurs critères tels que figurant page 18 du présent avis⁴⁰ et offrant une grille de lecture du mode d'élevage couvrant l'ensemble des produits d'une même filière, incluant le standard, permettant à tous les consommateurs de faire des choix éclairés grâce à une information claire et compréhensible.

Ces structures rappellent que c'est le scénario 2 (étiquetage multicritères appliqué sur une large gamme de produits) qui répond le mieux à la saisine du groupe de concertation car il s'agit d'un étiquetage permettant d'éclairer le choix de tous les consommateurs dans leur acte d'achat, sur les modes d'élevage de l'ensemble des produits d'une même catégorie et que ce scénario doit rester l'objectif de cet avis. Le scénario 1, en l'état actuel de sa description dans le présent avis, valorise une seule section de la production de viande en France sans que cela fournisse un éclairage des achats de produits carnés au consommateur.

- Pour l'Ordre des vétérinaires, l'objectif est de parvenir à mettre en place, à terme, un étiquetage « mode d'élevage », puis un étiquetage intégrant aussi les données liées au transport et à l'abattage de l'animal. L'expérimentation attendue doit donc permettre un premier pas vers cet objectif ; une expérimentation telle que définie à l'alinéa précédent (étiquetage simple, multicritères, sur le mode

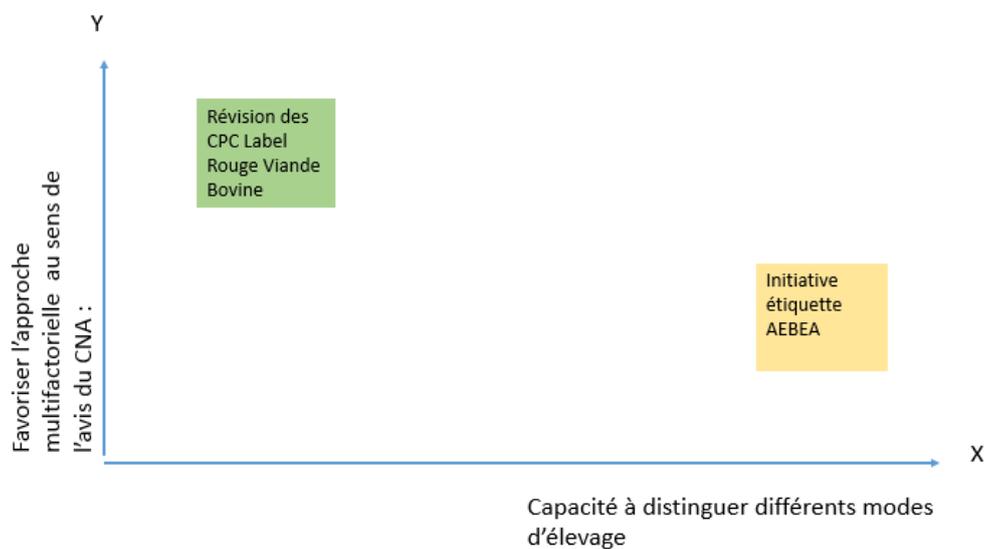
39 CESE, Les signes officiels de qualité et d'origine des produits alimentaires, 2018.

40 L'alimentation des animaux ; les conditions d'hébergement ; les impacts environnementaux ; le bien-être animal ; la rémunération des agriculteurs.

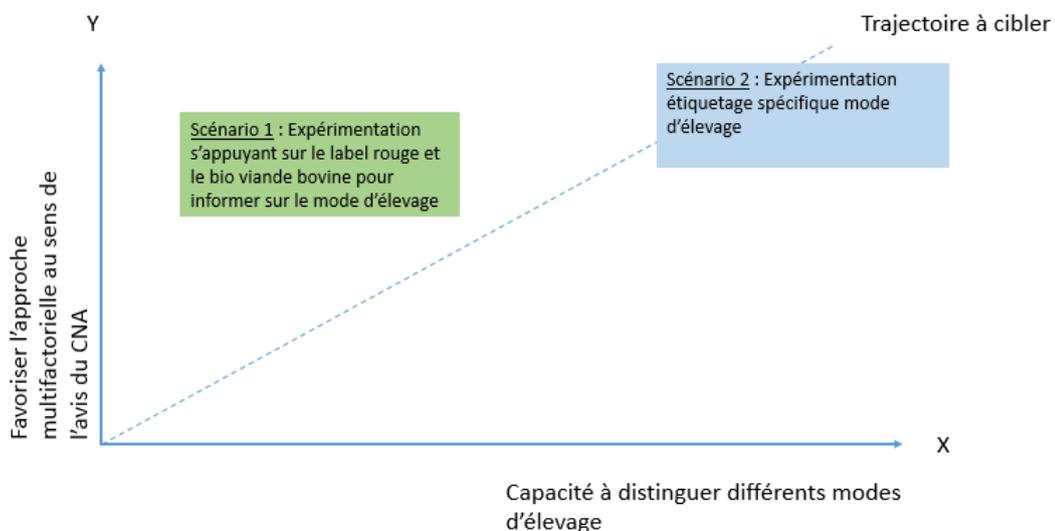
d'élevage...) en précisant les étapes expérimentales suivantes, ainsi que la répartition dans le temps de celles-ci pour parvenir à l'objectif fixé.

- Pour les représentants de la grande distribution, il n'y a pas de consensus arrêté concernant le scénario à privilégier ; des questions se posent concernant la mise en œuvre de ces scénarios et la FCD rappelle qu'une approche en deux temps peut participer à l'augmentation des contraintes et des coûts notamment en matière de mise en œuvre et d'évaluation de l'expérimentation. La FCD souligne que la finalité est d'aboutir à la mise en place d'une information synthétique et transversale aux différentes espèces animales.
- Il a ainsi été proposé deux schémas permettant de représenter les différents scénarios : le premier indique les initiatives inspirantes pour le groupe de concertation ; le deuxième positionne les deux scénarios proposés par le groupe de concertation. Ces schémas figurent au titre d'illustrations.

Les initiatives inspirantes



Positionnement des deux scénarios



Partie IV – Les recommandations

Considérant le contexte de controverse et les positions des parties prenantes vis-à-vis des scénarios 1 et 2

Considérant la consultation préalable conduite par l'INC et le CNA

Considérant le règlement (UE) n° 1169/2011 du 25 octobre 2011 sur l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, dit règlement INCO

Considérant les analyses de type SWOT⁴¹ réalisées par le groupe de concertation

Considérant que certains représentants des professionnels soutiennent l'expérimentation du scénario 1 sans élargissement de son périmètre

Considérant que les ONG, les associations de consommateurs et le CNOV soutiennent l'expérimentation du scénario 2 et envisagent celle du scénario 1 avec élargissement de son périmètre aux productions conventionnelles et en tant que première étape vers l'expérimentation du scénario 2

Considérant que les deux scénarios ne sont pas nécessairement exclusifs l'un de l'autre

Le CNA recommande une expérimentation, comprenant une phase⁴² « court terme », limitée à l'étiquetage de certains modes d'élevage (scénario 1) et une phase « moyen terme », s'appuyant sur des référentiels existants et une grille de lecture à définir en lien avec la recherche scientifique informant sur les modes d'élevage de l'ensemble des produits d'une même catégorie (scénario 2).

Néanmoins, cette approche peut participer à l'augmentation des coûts notamment de mise en œuvre et d'évaluation de l'expérimentation.

Il reviendra au décideur public de décider des modalités de pilotage, de la temporalité de mise en œuvre de ces expérimentations et notamment de désigner l'opérateur chargé de la conception et de la mise en œuvre. Le CNA sera associé aux réflexions.

Cette recommandation tient compte à la fois des attentes sociétales en faveur d'une approche multifactorielle, des connaissances scientifiques en matière d'évaluation du bien-être animal, en articulation avec les effets sur l'environnement et enfin des réalités économiques des filières d'élevage.

Le CNA recommande que le CNEAb se saisisse de la question de l'étiquetage du mode de transport et d'abattage.

41 Les SWOT figurent en annexe 1 du présent avis. SWOT : Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats // Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces.

42 Le terme de « phase » a été retenu par le groupe de concertation pour souligner la contrainte de temporalité de mise en œuvre, court terme pour le scénario 1 (évolutions des cahiers des charges déjà engagées) et moyen terme pour le scénario 2 (création d'un référentiel ou grille de lecture s'appuyant sur l'existant).

1 – Phase 1 – scénario 1 : une expérimentation pour tester l'information sur certains modes d'élevage / cas de la viande bovine Label Rouge (LR) et Agriculture Biologique (AB)

Pour cela, le CNA recommande de conduire une expérimentation, en conditions réelles d'achat, sur l'impact de l'information fournie au consommateur sur les nouvelles garanties apportées par les conditions de production communes LR « gros bovins » ainsi que sur les garanties apportées par le règlement AB « gros bovins ». Ces informations seront accessibles via la communication générique sur le LR et AB « gros bovins » (logos LR et AB et nouvelle campagne de communication en cours de déploiement) et par voie dématérialisée via un QR Code générique apposé sur l'emballage et explicitant les conditions d'élevage.

Il est ainsi proposé de tester l'hypothèse suivante : comment l'acte d'achat s'appuie-t-il sur les informations relatives au mode d'élevage accessible au consommateur par l'intermédiaire de la communication générique sur les cahiers des charges et d'un QR code placé sur l'emballage ?

Concernant le champ de l'expérimentation proposée.

L'expérimentation proposée est un système d'information supplémentaire associé à un cahier des charges existant, il ne s'agit pas d'un système de notation ou d'échelle.

1. L'expérimentation portera sur la filière bovine en accord avec Interbev et la fédération Fil Rouge qui regroupe les opérateurs sous SIQO.

Les denrées concernées sont des denrées brutes⁴³ et non transformées.

2. Les critères qui permettront de fournir une information sur le mode d'élevage, dans le cadre des conditions de production communes LR « gros bovins »⁴⁴, sont les suivants :

- Autonomie fourragère et type d'alimentation ;
- Conditions d'élevage : logement (type, densité, taille), accès à l'extérieur, etc. ;
- Encadrement de certaines pratiques d'élevage ;
- A terme, information sur certains éléments de bien-être animal selon la grille BoviWell ;
- Répartition de la valeur⁴⁵.

Ces critères correspondent aux critères associés aux modes d'élevage dans le cadre du groupe de concertation. La plupart de ces critères participent aussi à la construction de la qualité supérieure qui avec d'autres critères (critères organoleptiques par exemple) constituent les critères dits « historiques » du LR.

3. L'information supplémentaire sur le mode d'élevage sera communiquée via un QR code renvoyant aux explicitations détaillées des conditions de production communes LR et du règlement AB.⁴⁶

43 Le règlement INCO ne définit pas la notion de denrées brutes ; il renvoie à la définition des produits transformés et à celle des produits non transformés établies par le règlement CE n°852/2004 du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires

44 Se reporter à la fiche n°4 pour les « conditions de production communes » du Label Rouge.

45 Par accord interprofessionnel, la contractualisation avec prise en compte des coûts de production est rendue obligatoire dans toute la filière Label Rouge Bovin, visant à une meilleure répartition de la valeur.

46 Le QR code est un code barre en deux dimensions apposé sur un emballage. Ce code barre peut-être décodé grâce notamment à un smartphone et permet d'accéder à un certain nombre d'informations supplémentaires.

Concernant la mise en œuvre opérationnelle et la gouvernance de l'expérimentation.

Le groupe de concertation n'a pas disposé d'assez de temps pour organiser des débats approfondis sur la question de la mise en œuvre opérationnelle de l'expérimentation et de son évaluation. En effet, cette mise en œuvre et cette évaluation nécessitent de définir un protocole rigoureux (définition des hypothèses testées, périmètre, indicateurs d'observation, collecte de données, analyses, etc.).

Dans ce contexte, les paragraphes suivants précisent quelques lignes directrices qui pourront guider la réflexion du décideur public qui devra aller plus loin.

Le groupe de concertation s'accorde en particulier sur les points suivants :

- L'importance de définir un calendrier d'expérimentation (date de lancement, période, phases d'expérimentation, d'analyse, de restitution des résultats, etc.).
- L'importance de définir clairement les moyens alloués (moyens humains et budget de fonctionnement).
- La définition d'une gouvernance spécifique pour élaborer le protocole d'expérimentation (identification des responsabilités entre les acteurs soit le décideur public et les opérateurs privés ; rôles des représentants de la société civile, critères de suivi, etc.).
- L'organisation de la mise en œuvre du protocole (pilotage, animation et suivi, à la fois technique et scientifique, traitement des données, production de la synthèse des résultats, etc.).
- Le groupe de concertation s'accorde cependant sur l'importance de conduire une telle expérimentation sur la base du volontariat pour mobiliser les acteurs, en lien avec les fédérations concernées.

Concernant la mise en place de ce scénario d'expérimentation, le groupe de concertation a formulé des conditions de réussite et des points d'alerte.

Les conditions de réussite :

L'information fournie doit être claire, sincère et vérifiable.⁴⁷

La mise en œuvre de l'expérimentation doit être associée à un dispositif de communication important. Le dispositif de communication doit être mis en œuvre suffisamment longtemps avant le lancement du dispositif d'expérimentation.

Il sera nécessaire de préciser la catégorie des produits de l'échantillon dans le cadre du protocole expérimental, et notamment la catégorie des produits de type « témoin ». Le choix conditionnera la nature des critères discriminants et donc les résultats.

Les points d'alerte :

Cette expérimentation ne permettra pas de donner de l'information sur tous les modes d'élevage de la filière bovine.

Ce scénario d'expérimentation portant sur une catégorie de produits/filière bien spécifique (LR et AB bovin), il faudra prendre en compte les spécificités de chaque filière avant d'envisager une généralisation de cette forme d'information.

47 Les contrôles s'appuieront sur les dispositifs déjà existants supervisés par l'INAO.

L'expérimentation portant sur une catégorie de produits positionnés comme un produit « haut de gamme », tous les consommateurs ne seront pas concernés par celle-ci, ce qui induira en outre un biais dans les résultats et les possibilités d'interprétation.

La nature de la fourniture et de la lecture des informations sous la forme du QR code (en complément du logo LR ou AB et d'une campagne de communication de l'interprofession) réduit l'accessibilité au niveau du consommateur et donc la représentativité de l'échantillon qui sera ainsi constitué au cours de l'expérimentation.

Une question se pose concernant l'évaluation de l'impact des informations relatives au mode d'élevage de manière à le distinguer de l'impact du LR et du bio déjà bien connus des consommateurs.

Concernant l'évaluation de l'expérimentation.

Ce scénario d'expérimentation ne permet pas la comparaison de différents systèmes d'étiquetage.

L'évaluation de l'expérimentation pourra s'attacher à vérifier que l'acte d'achat s'appuie sur les informations fournies sur les modes d'élevage par l'intermédiaire du QR code (statistique d'utilisation du QR code, augmentation des achats, etc.). L'évaluation devra également porter sur l'analyse du ratio entre les bénéfices (notamment l'utilité de l'information aux consommateurs) et les contraintes (notamment les coûts de mise en œuvre pour les professionnels).

Pour évaluer ce scénario, un questionnaire à destination des consommateurs pourrait être intégré via le QR code pour mieux comprendre leurs motivations notamment sur l'intérêt pour ce mode de communication et pour les informations transmises.

Concernant le positionnement spécifique des membres du groupe de concertation.

La Confédération Paysanne, Welfarm et CIWF, considèrent que, quel que soit le scénario adopté, l'usage d'un QR code ne paraît pas suffisamment universel et représentatif. Une information claire et détaillée sur les points de vente serait plus largement accessible.

Les représentants de la restauration collective⁴⁸ rappellent que les SIQO sont déjà intégrés dans les cahiers des charges de tous les opérateurs qui relèvent des procédures des achats publics. Cette modalité d'expérimentation pourrait permettre à la restauration collective de mieux prendre en compte les critères des modes d'élevage sur ces productions. Elle pourrait, en outre, être développée sur le lieu de consommation des produits concernés afin de fournir l'information aux convives.

La FNSEA, la Coopération Agricole, l'ANIA, Inaporc, Interbev, Anvol, le CNIEL, le CNPO sont en faveur de ce scénario 1 cohérent avec les plans de filière car :

- Il répond à l'objectif d'encourager les démarches de progrès des filières et la mise en œuvre des plans de filières.
- L'ambition est d'atteindre 40% de Label Rouge viande bovine d'ici 2023.
- Le socle de conditions de production communes a été révisé afin d'apporter des garanties sur les modes d'élevage et ainsi adapté à l'expérimentation : 80% d'autonomie alimentaire, alternance étable/pré avec 5 mois minimum de pâturage, alimentation sans OGM, gestion de la douleur lors de l'écornage ou de la castration et intégration progressive d'un diagnostic d'évaluation du bien-être animal BOVIWELL. A terme, sur le volet environnemental, la loi post EGA prévoit que les CPC intègrent la certification environnementale HVE. La contractualisation avec intégration des coûts

48 Agores et RestauCo

de production est rendue obligatoire par accord interprofessionnel permettant d'assurer une garantie sur la rémunération des éleveurs.

- Il ne s'agit pas de restreindre le sujet à une seule filière mais bien de choisir un témoin pour l'expérimentation. Il s'agira ensuite d'en tirer les enseignements pour l'ensemble des filières.
- Cette expérimentation répond aux attentes des consommateurs exprimés lors de la consultation préalable aux travaux du groupe de concertation – à savoir des informations sur l'alimentation, le logement et le bien-être des animaux - et apportera des garanties supérieures pour ceux souhaitant encourager ce mode d'élevage. D'après cette consultation, les consommateurs attendent « moins de labels, perçus comme trop nombreux ».

Les associations de consommateurs⁴⁹, vétérinaires⁵⁰, ONG de protection animale⁵¹ et ONG de protection de l'environnement⁵² ne sont pas en faveur du scénario 1 avec le périmètre proposé. Ils considèrent que ce scénario ne répond pas au mandat du groupe de concertation dans la mesure où il n'intègre pas l'étiquetage de l'ensemble des produits d'une gamme, y compris le conventionnel. Ces acteurs estiment que si le périmètre de ce scénario n'est pas élargi à la filière conventionnelle de viande bovine, il ne permet pas d'éclairer le choix du consommateur dans son acte d'achat puisqu'il concerne une portion limitée de l'offre mise sur le marché, et donc ne devrait apparaître que comme une initiative inspirante. FNE rajoute par ailleurs ne pas être en faveur de ce scénario 1 pour les raisons suivantes : (1) ce scénario pourrait favoriser les productions sous SIQO et pose la question de la comparabilité des produits d'une même catégorie ; (2) les évolutions des conditions de production communes du Label Rouge bovin ne sont pas suffisantes notamment sur le bien-être animal ; (3) le Label Rouge met en avant la qualité organoleptique dont les liens avec le mode d'élevage sont très complexes, (4) il ne semble pas pertinent de lier l'information sur le mode d'élevage et le Label Rouge.

49 CLCV, Familles Rurales, CNAFAL, CNAFC, ADEIC.

50 CNOV, FSVF.

51 LFDA, CIWF, Welfarm, CNDA.

52 WWF, RAC.

2 -Phase 2 – Scénario 2 : une expérimentation d'un système d'étiquetage dédié aux modes d'élevage, s'appuyant sur des référentiels existants et/ou des critères à définir, basés sur une analyse scientifique spécifique

Pour cela, le CNA recommande de conduire une expérimentation en conditions réelles d'achat, s'appuyant sur un système permettant de fournir une information sur tous les modes d'élevage.

Deux options sont envisageables pour conduire cette expérimentation :

- **Construire un référentiel basé sur différents critères**, à définir en s'appuyant sur le présent avis, permettant de qualifier un mode d'élevage.
- **Construire une grille de lecture des référentiels existants**, des labels au conventionnel : SIQO, logo HVE, Bleu Blanc Cœur, AEBEA, production standard sur les normes minimales.

Il est à noter que cette deuxième option pourrait assurer un compromis intéressant entre le scénario 1 et le scénario 2, puisqu'elle couvrirait l'ensemble des produits d'une même catégorie tout en simplifiant la démarche d'expérimentation en s'appuyant sur des référentiels déjà existants. Par ailleurs, cela peut permettre d'informer tous les consommateurs d'une façon simplifiée.

Concernant le champ de l'expérimentation proposée.

La filière faisant l'objet de cette expérimentation sera à définir par le comité de pilotage sur proposition du comité scientifique dont le rôle et la composition sont développés plus bas. Ces travaux pourront s'appuyer sur les analyses SWOT réalisées par le groupe de concertation⁵³.

Les thématiques sur lesquelles s'appuyer afin de définir les critères permettant de qualifier les modes d'élevage seront les suivants :

- Hébergement des animaux ;
- Alimentation des animaux ;
- Bien-être animal ;
- Impacts environnementaux ;
- Répartition de la valeur.

Le dispositif d'information sera à définir par le comité de pilotage sur proposition du comité scientifique dont le rôle et la composition sont développés plus bas.

Concernant la mise en œuvre opérationnelle et la gouvernance de l'expérimentation.

Le groupe de concertation n'a pas disposé d'assez de temps pour organiser des débats approfondis sur la question de la mise en œuvre opérationnelle de l'expérimentation et de son évaluation. En effet, cette mise en œuvre et cette évaluation nécessitent de définir un protocole rigoureux (définition des hypothèses testées, périmètre, indicateurs d'observation, collecte de données, analyses, etc.).

Dans ce contexte, les paragraphes suivants précisent quelques lignes directrices qui pourront guider la réflexion du décideur public qui devra aller plus loin.

Le groupe de concertation s'accorde en particulier sur les points suivants :

53 Voir annexe 1 du projet d'avis.

Définir un protocole de gouvernance précisant les fonctions et l'articulation de deux comités complémentaires :

- Un comité scientifique interdisciplinaire⁵⁴ chargé de l'élaboration d'un protocole d'expérimentation définissant le périmètre, les acteurs et les critères d'évaluation.
- Un comité de pilotage⁵⁵ chargé de la mise en œuvre de l'expérimentation, de son évaluation et de la présentation de ses conclusions.

Il sera également nécessaire de définir la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage de l'expérimentation :

- Un maître d'œuvre de l'expérimentation pour conduire le protocole et coordonner les travaux des deux comités.
- Un portage politique au niveau interministériel permettant d'assurer la maîtrise d'ouvrage.

Enfin, l'allocation d'un budget adapté au protocole expérimental sera une condition nécessaire à la conduite de l'expérimentation.

Concernant la mise en place de ce scénario d'expérimentation, le groupe de concertation a formulé des conditions de réussite et des points d'alerte.

Les conditions de réussite :

Il sera nécessaire de préciser les attendus derrière chaque thématique et de garantir la cohérence des critères entre eux (alimentation des animaux ; bâtiments et notamment l'accès au plein air ; impacts environnementaux ; bien-être animal ; rémunération des agriculteurs).

Il faudra veiller au système d'agrégation et de pondération des différents critères. Par ailleurs, il faudra suivre ces critères de l'élevage jusqu'au produit fini et ce, dans le temps.

L'information qui sera donnée aux consommateurs sur les différents modes d'élevage devra être factuelle (différentes approches peuvent être envisagées : approche chiffrée, colorielle ou pictogrammes).

L'information fournie doit être claire, sincère et vérifiable.

La mise en œuvre de l'expérimentation doit être associée à un dispositif de communication important. Le dispositif de communication doit être mis en œuvre suffisamment longtemps avant le lancement du dispositif d'expérimentation.

Les points d'alerte :

Ce référentiel devra pouvoir être pris en compte dans le cadre des marchés publics afin que les responsables de la restauration collective puissent le cibler dans leurs achats.

Cette réflexion doit s'articuler avec les travaux européens et plus particulièrement avec ceux relatifs à l'étiquetage du bien-être animal ainsi qu'avec l'expérimentation nationale de l'affichage environnemental prévu par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

Les travaux sur l'affichage environnemental menés par l'ADEME montrent combien il est difficile de trouver une méthode d'évaluation complète qui rende compte par exemple des services écosystémiques fournis par l'activité agricole.

54 Composé d'experts en matière d'évaluation, d'économie de la production et de la consommation alimentaire, de marketing social, de sociologie et psychologie sociale et de sciences des aliments, de l'évaluation environnementale et de bien-être animal en respectant un équilibre entre ces différentes disciplines.

55 Composé notamment des décideurs publics, des professionnels, des ONG, des représentants des associations de consommateurs, etc.

La Confédération Paysanne souhaite que soient pris en compte les éléments suivants : la taille et la structure des fermes ; la densité et le nombre d'animaux présents sur la ferme ; les modes d'élevage ; les modes de commercialisation. Les concepts de territorialisation et d'acceptabilité sociétale de l'élevage ainsi que la contribution aux dynamiques locales et régionales sont fondamentaux.

Pour Welfarm, ce scénario répond aux objectifs visés par l'expérimentation d'un étiquetage des modes d'élevage, en permettant en particulier d'apporter aux consommateurs une information comparative sur l'ensemble d'une catégorie de produits. L'option 2 de ce scénario (grille de lecture inspirée du modèle *Haltungsform*) pourrait constituer un compromis intéressant entre les deux scénarios, puisqu'elle permettrait de couvrir un ensemble de produits (contrairement au scénario 1) et de simplifier la démarche d'expérimentation en s'appuyant sur des référentiels existants.

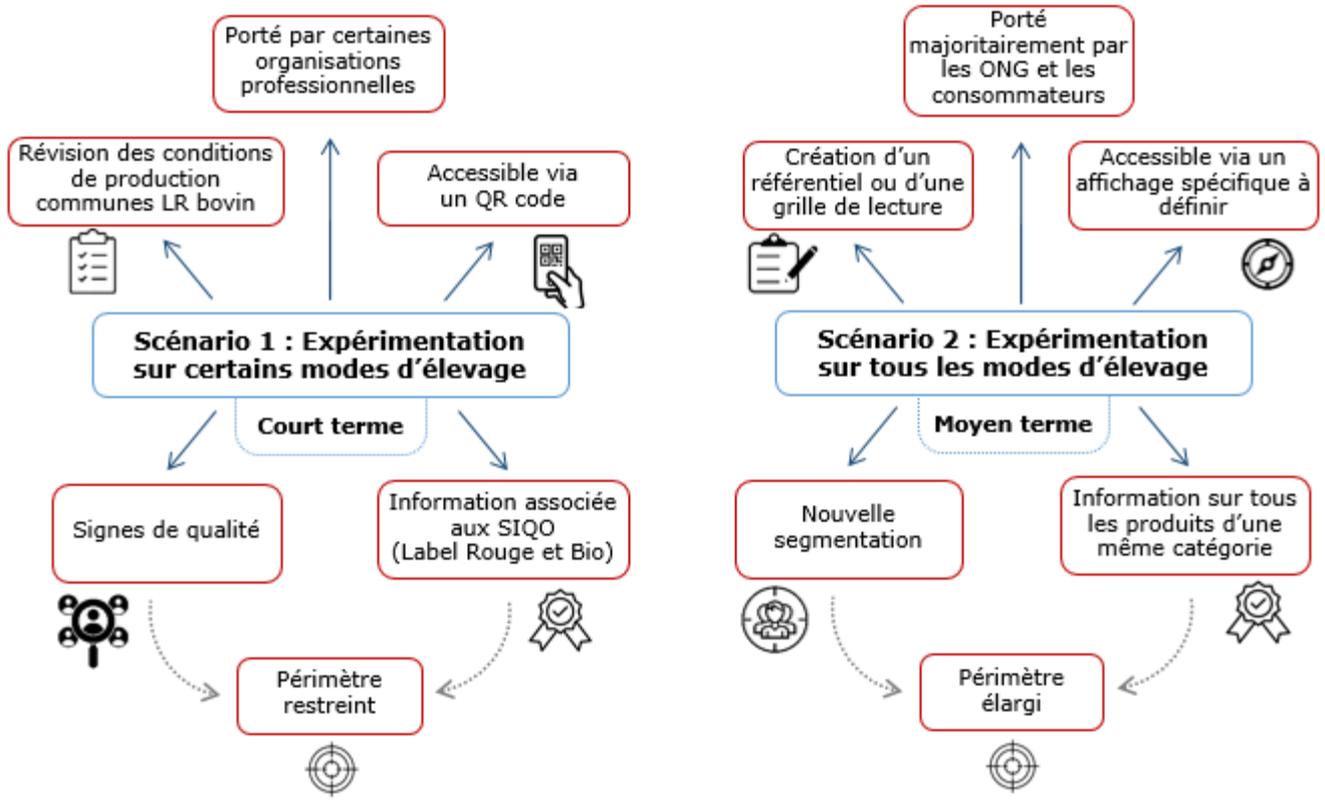
La FNSEA, la Coopération Agricole, l'ANIA, Inaporc, Interbev, Anvol, le CNIEL, le CNPO se sont opposés au maintien du scénario 2 dans l'avis. Ils considèrent que ce scénario :

- Introduit une distorsion de concurrence entre produits français et produits importés. La Stratégie européenne « De la ferme à la table » inscrit la création d'un étiquetage européen et les organisations précitées estiment que cette échelle est appropriée. Dans ce contexte, la mise en place d'un étiquetage strictement français serait contre-productive.
- Introduit un risque de hiérarchisation entre les modes d'élevages étiquetés au final.
- Introduit un risque important pour les productions sous SIQO, qui seront probablement concurrencées par des productions avec un étiquetage « mode d'élevage » équivalent mais qui n'apporteront pas les garanties supplémentaires spécifiques aux différents SIQO concernés (origine géographique, lien au terroir, qualité organoleptique, etc.) et s'en trouveront probablement plus accessibles économiquement pour les consommateurs.
- Contrairement au Label Rouge, il n'existe pas, dans ce scénario, de cahier de charges permettant une vérification de l'ensemble des critères de manière fiable.

FNE souhaite que la mise en place d'un étiquetage du mode d'élevage soit accompagnée par des aides spécifiques permettant d'accompagner la transition des pratiques.

Le schéma ci-dessous synthétise les spécificités des deux scénarios présentés dans l'avis :

Expérimentation d'un étiquetage des modes d'élevage



Fiche n°1 Classification des modèles/systèmes d'élevage

1. Classification des modèles d'élevage par la FAO

Au niveau mondial, la FAO⁵⁶ dispose d'une typologie des systèmes d'élevage dans le monde lui permettant notamment d'identifier les enjeux et d'élaborer des priorités opérationnelles selon les différents systèmes identifiés. La FAO a fourni une typologie des modèles d'élevage en 1996 qui a ensuite été revue en 2016 dans le cadre du rapport HLPE. Sur la base de cette nouvelle classification, le rapport HLPE dresse des priorités opérationnelles (domaines d'action prioritaires) pour chaque catégorie de système d'élevage.

Nous revenons au sein de cette fiche sur ces différentes classifications de systèmes d'élevage à l'échelle mondiale en ce qu'elles permettent d'appréhender les enjeux globaux auxquels fait face l'élevage. De plus, ces classifications poussent les systèmes d'élevage français à se positionner par rapport à elles ou à les questionner à nouveau en proposant d'autres critères pour les modes d'élevage français.

La typologie de 1996 était principalement basée sur les interactions au sein des systèmes d'élevage entre les troupeaux et les cultures. La FAO prend également en compte la nature de la main d'œuvre et l'autonomie alimentaire (ce qui est produit sur l'exploitation, comment sont recyclés les effluents, etc.) des exploitations.

Les systèmes d'élevage sont divisés en deux grandes catégories : systèmes d'élevage spécialisés (hors-sol ou herbager) et systèmes d'élevage mixtes (irrigués ou non irrigués). Ces systèmes sont eux-mêmes déclinés selon les zones agro-climatiques du monde.

En 2016, les modes d'élevage sont classifiés en 4 grandes catégories : intensifs, pastoraux, à l'herbe, mixtes de petite taille.

56 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

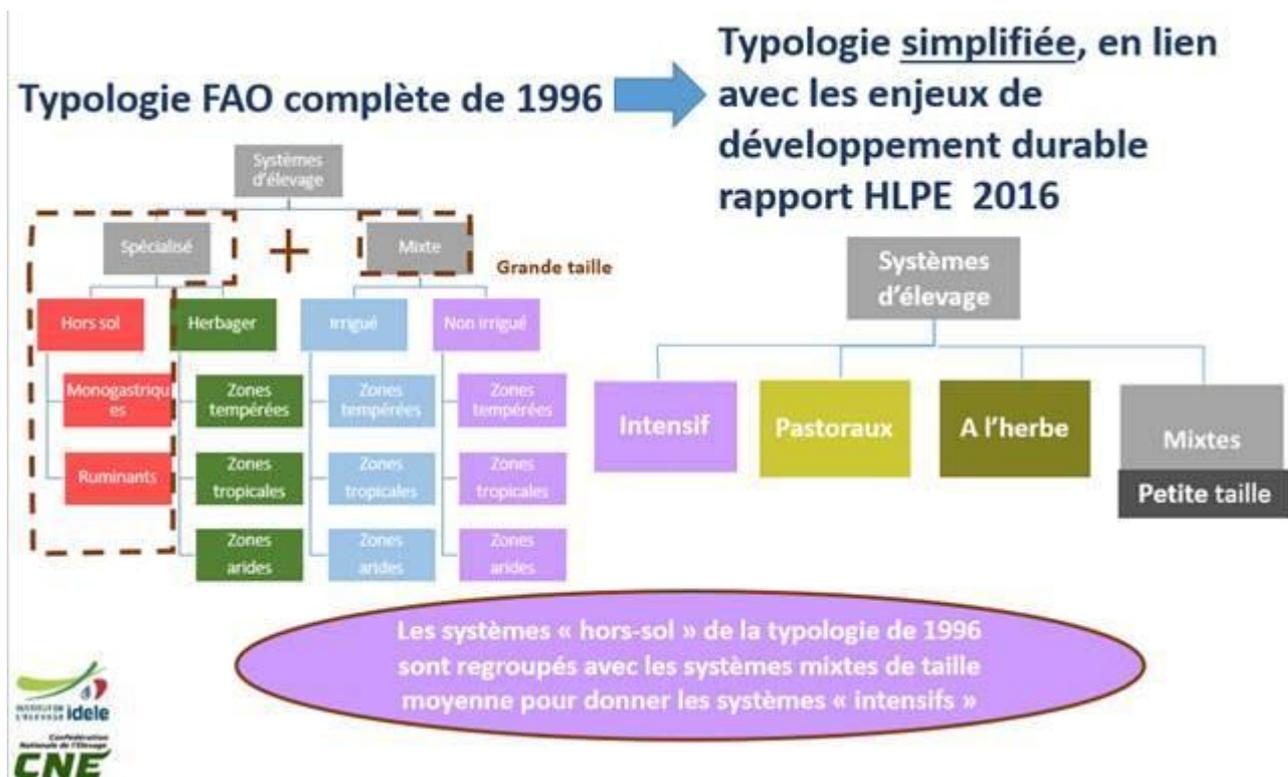


Figure 1 : schéma issu des travaux de la Confédération nationale de l'élevage (CNE) sur le modèle d'élevage herbivore français. Une présentation de ces travaux a été faite lors d'une réunion du groupe de concertation par Caroline Guinot, Interbev.

Concernant les externalités négatives relevées par ce rapport, elles s'appliquent essentiellement aux grands élevages industriels, notamment du continent américain qui déforêtent afin de produire en masse. Les systèmes français ou d'autres pays européens ne déforêtent plus directement pour la production agricole. A contrario ce sont les prairies qui sont arrachées au profit notamment de la culture végétale. Cette pratique est également un facteur d'arrachage des haies, bosquets et participe à la réduction de la faune (insectes, oiseaux, etc.). Ce changement d'activité agricole vers les monocultures végétales participe également à la pollution des ressources en eau potable. Cette reconversion de l'élevage européen en monocultures est très liée à l'augmentation des importations de produits animaux.

Les systèmes d'élevage herbivores français se retrouvaient dans les catégories de 1996 système mixte irrigué ou système herbager. Il s'agit en effet essentiellement de systèmes mixtes de taille moyenne (60 vaches en moyenne), intégrés dans le marché national et international, assez spécialisés mais autonomes (90 % d'autonomie alimentaire en moyenne), basés sur l'herbe (60 % d'herbe en moyenne dans la ration et 80 % pour les seuls bovins et ovins allaitants) et avec une main d'œuvre restant majoritairement familiale.

En 2016, les systèmes mixtes sont regroupés avec le hors-sol. Dans cette typologie les systèmes mixtes existent mais ils sont restreints à des systèmes de petite taille, plutôt de nature vivrière. Avec la classification de 2016, une grande partie des systèmes français se retrouve ainsi dans la catégorie « système intensif ».

Cette nouvelle classification a conduit la Confédération nationale de l'élevage (CNE) à mener des travaux afin de mieux qualifier les modèles d'élevage herbivore à la française. Ces travaux ont conduit à mieux

identifier les caractéristiques des systèmes herbagers. Différentes espèces sont concernées : espèces bovines, ovines, caprines.

Ce modèle d'élevage met notamment en avant les interactions de l'élevage herbager, tel que pratiqué en France, avec l'environnement et les dynamiques d'un territoire (emploi, valorisation des sols et des ressources locales, façonnage des paysages et des terroirs).

2. Les différentes notions utilisées : modèle, système, mode

Les notions de modèle, système et mode d'élevage sont souvent utilisées sans distinction mais peuvent se différencier sur certains aspects.

Elles semblent se différencier par rapport à leurs degrés de modélisation et de précision par rapport à un élevage donné.

Les notions de modèles et de systèmes permettent de définir les traits communs de grandes catégories.

La notion de mode d'élevage permet d'appréhender plus finement les caractéristiques d'un élevage dans les domaines, notamment, de l'alimentation et du logement des animaux, des interactions avec l'environnement et le territoire, de l'évaluation du bien-être animal.

3. Organisation des débats et mise en évidence de la controverse ⁵⁷

Une controverse correspond à un conflit public. Dans un débat, des parties prenantes sont en désaccord et ne partagent pas la même opinion. Le débat se structure autour d'incertitudes dont l'enjeu est de les réduire. Le conflit est argumenté et l'ambition des arguments est de réduire la marge d'incertitude du public pour le convaincre. A ces arguments s'ajoutent des stratégies de contrôle de son image pour gagner la confiance du public.

Une controverse engendre des débats remettant en question des normes établies. Les débats engendrés par le processus de controverse aboutissent, sur un temps long, à la mise en place de nouveaux consensus sociaux.

La controverse sur l'élevage se structure principalement au milieu du XX^{ème} siècle : différentes perceptions se font jour et entrent en concurrence. Le concept de bien-être animal émerge dans les années 1980 et les années 1990 voient l'adoption de multiples directives.

Depuis les années 2010, ce débat semble occuper une place importante notamment du fait de la médiatisation des questions qui a abouti à un débat public autour de la question de l'élevage.

Le projet ACCEPT⁵⁸ propose différentes approches, pouvant être complémentaires, du bien-être animal :

- « indicateurs » : domaine scientifique ; critères quantitatifs et mesurables, ; absence de stress ou de souffrance.
- « liberté » : ne pas souffrir de contrainte physique ; liberté de mouvements, de déplacements, de choix ; plein air, anti-cage.

57 Ces éléments issus de l'intervention de Mme Elsa Delanoue devant le groupe de concertation en juin 2018.

58 Projet piloté par l'IFIP comprenant de nombreux partenaires dont l'objectif était d'apporter des clés de compréhension du débat social autour de l'élevage et d'apporter des éléments autour de l'acceptabilité sociale de l'élevage.

- « naturalité » : respect des comportements « naturels » ; alimentation, lumière, aération et matériaux naturels ; enrichissement; tradition, anti-industriel.
- « non mal-être » : absence de douleur ; critères quantitatifs de performance; antagonismes : BEA/viabilité économique, bien-être de l'éleveur/animal, BEA/animaux ; modèle rationnel-légal : bien-traitance.

Les enjeux autour de l'élevage ne concernent pas uniquement des enjeux de BEA mais également des enjeux relatifs à l'environnement, aux aspects sanitaires et aux modes d'élevage. Ils comprennent également les enjeux autour du transport et de l'abattage.⁵⁹

Tout le monde ne met pas le même sens derrière un même concept, c'est le cœur de la controverse.

Cette controverse s'est retrouvée dans les débats au sein du groupe de concertation. Les échanges et présentations qui ont eu lieu lors des réunions de concertation ont permis de mettre en lumière les avancées de la controverse : les rapports à l'alimentation, à l'environnement et aux animaux évoluent ; les pratiques d'élevage également.

Le souhait de mettre en place une expérimentation d'un étiquetage du mode d'élevage témoigne des effets de cette controverse : un étiquetage du mode d'élevage ne résoudra pas la controverse mais répond à une demande de plus d'informations.

59 Pour rappel, le transport et l'abattage, sont exclus du périmètre des travaux de ce groupe de concertation.

Fiche n°2 Modes d'élevage et bien-être animal

1. Bien-être animal

L'élevage a pour objectif d'organiser la production et la reproduction d'animaux destinés principalement à l'alimentation humaine.

La question du bien-être des animaux au sein des élevages est devenue centrale. Comme précisé dans le chapitre introductif, cette question est largement traitée par l'avis du CESE de 2019 « les enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abattage en matière de bien-être animal ».

Nous reviendrons ici principalement sur la question de l'évaluation du bien-être animal en élevage, question essentielle pour mettre en place une information du consommateur sur ces sujets.

Bien-être animal

Le bien-être animal est l'état mental et physique positif lié à la satisfaction de ses besoins physiologiques et comportementaux, ainsi que de ses attentes. Cet état varie en fonction de la perception de la situation par l'animal⁶⁰. L'OIE* (Organisation mondiale de la santé animale) liste cinq libertés fondamentales (reprises du Farm Animal Welfare Council) indispensables au bien-être animal :

- absence de faim, de soif et de malnutrition ;
- absence de peur et de détresse ;
- absence de stress physique et thermique ;
- absence de douleur, de lésions et de maladie ;
- possibilité pour l'animal d'exprimer les comportements normaux de son espèce.

Le code sanitaire pour les animaux terrestres donne la définition suivante : « on entend par bien-être animal, l'état physique et mental d'un animal en relation avec les conditions dans lesquelles il vit et meurt. Le bien-être d'un animal est considéré comme satisfaisant si les critères suivants sont réunis : bon état de santé, confort suffisant, bon état nutritionnel et sécurité. Il ne doit pas se trouver dans un état générateur de douleur, de peur ou de détresse, et doit pouvoir exprimer les comportements naturels essentiels pour son état physique et mental. Le bien-être animal requiert les éléments suivants : prévention des maladies, soins vétérinaires appropriés, hébergement, gestion d'élevage et alimentation adaptés, environnement stimulant et sûr, manipulations et abattage ou mise à mort réalisés dans des conditions décentes. Si la notion de bien-être animal se réfère à l'état de l'animal, le traitement qu'un animal reçoit est couvert par d'autres termes tels que soins, conditions d'élevage et bientraitance. »

60 Anses, Avis de l'Anses relatif au « bien-être animal : contexte, définition et évaluation », 2018, <<https://www.anses.fr/fr/content/avis-de-lanses-relatif-au-%C2%AB%C2%A0bien-%C3%AAtre-animal-contexte-d%C3%A9finition-et-%C3%A9valuation-%C2%BB>>

2. Recherche et évaluation du bien-être animal en élevage

Le bien-être animal est un concept multi-disciplinaire. Il n'existe pas de mesure unique du bien-être animal. Le projet européen Welfare Quality (2004-2009) avait pour objectif de développer un système européen d'évaluation du bien-être animal de la ferme jusqu'à l'abattage en incluant une part de transport.

Le projet Welfare Quality a travaillé à la définition d'indicateurs spécifiques pour chacun des critères et à la combinaison de ces facteurs afin de mesurer le bien-être animal.

Deux grandes approches existent pour évaluer le bien-être animal, qui sont combinables :

- Observer directement les animaux (comportement, santé, physiologie, reproduction).
- Observer les moyens mis en œuvre (équipements, bâtiments, pratiques d'élevage). Les analyser permet d'identifier les facteurs de risques sur les différentes composantes du bien-être animal.

Le projet Welfare Quality propose des évaluations qui se basent au maximum sur l'observation des animaux.

Pour construire l'évaluation globale du bien-être animal, trois grandes étapes ont eu lieu :

- Définir des critères de bien-être animal. Avec l'idée que les aspects de bien-être doivent être les plus indépendants possible.
- Mettre au point des mesures individuelles de bien-être permettant de vérifier la conformité d'une ferme ou d'un abattoir à chacun de ces critères.
- Calculer les scores de bien-être.

Les 4 grands principes

12 critères ont été définis, répartis en 4 grands principes :

- Le principe d'alimentation correcte correspondant à l'absence de faim prolongée et l'absence de soif prolongée.
- Le principe d'un logement correct : confort de couchage, confort thermique, un certain nombre de possibilités de mouvement.
- Le principe d'avoir une bonne santé : absence de blessures, absence de maladies, absence de douleurs induites par les pratiques.
- Le comportement approprié : que l'animal puisse exprimer un comportement social, avoir une bonne relation humain / animal et un état émotionnel positif.

Diverses mesures ont été établies pour renseigner ces critères. Ces mesures sont faites, autant que possible, sur l'animal. Dans les cas où aucune mesure opérationnelle n'a été trouvée pour être réalisée directement sur l'animal, l'approche est plus structurelle.

Une fois que les mesures sont réalisées, un certain nombre de questions se posent afin d'évaluer la ferme :

- Doit-on se baser sur le bien-être moyen du troupeau ou faut-il se concentrer sur les animaux qui vont le moins bien au sein du troupeau ? Est-ce la moyenne ou les animaux extrêmes qui nous intéressent ?
- Peut-on autoriser certains critères à en compenser d'autres ? Une bonne santé peut-elle compenser des mauvais comportements chez les animaux ?

Les critères sont évalués sur une échelle de 0 (pire situation) à 100 (situation idéale). Pour construire les différents critères, des chercheurs en sciences animales ont été consultés, il en ressort qu'il faut donner le poids aux animaux les plus gravement atteints.

Ces critères sont ensuite agrégés au sein des principes. Se pose ici la question des compensations. Peu de compensations au sein d'un principe sont autorisées et certains critères sont plus importants que d'autres.

L'évaluation finale de la ferme se fait sur 4 niveaux : ferme excellente, améliorée, acceptable, non classée.

Pour cela, un certain nombre de seuils ont été définis :

- Excellent : au-dessus de 80.
- Amélioré : au-dessus de 55.
- Acceptable : au-dessus de 20.
- Non classé : en-dessous de 20.

Afin d'obtenir des notes pragmatiques en tenant compte d'incertitudes sur les valeurs obtenues, des règles ont été définies pour donner une note finale à l'exploitation :

- Une ferme est considérée comme excellente si deux des principes sont excellents et deux autres principes sont, au moins, améliorés.
- Une ferme est considérée comme améliorée si deux de ses principes sont, au moins, améliorés et deux sont, au moins, acceptables.
- Une ferme est acceptable si, au moins, trois de ses principes sont considérés comme acceptables.

En réalisant cette évaluation, les informations sur les scores et les critères permettent d'orienter les éleveurs vers les points à améliorer. Cette même évaluation donne également des informations sur le produit. Ce qui était prévu initialement était de pouvoir donner une information, au consommateur, sur un niveau de bien-être animal, dans l'exploitation. Le protocole d'évaluation doit évoluer mais certaines mesures sont encore difficiles à définir.

En France, le CNR BEA⁶¹ fédère les acteurs de la recherche, du développement et de la formation afin de valoriser et diffuser les connaissances, les innovations et les savoir-faire et faciliter l'intégration du bien-être animal dans la conception de systèmes d'élevage durables.

3. Exemples d'outils d'évaluation du bien-être animal en élevage

Les résultats du programme Welfare Quality sont utilisés pour développer des outils d'évaluation adaptés aux contraintes de terrain. Interbev, le CNIEL et la CNE ont par exemple développé l'outil Boviwell qui tient compte des spécificités des systèmes d'élevage bovins. L'utilisation de Boviwell en bovins viande se fait dans le cadre de la qualification Label Rouge encadrée par l'INAO et certifiée par des organismes certificateurs. Pour la filière laitière, l'objectif est que 100% des élevages laitiers l'utilisent d'ici 2025.

Via son institut technique l'ITAVI, la filière volaille a développé une application d'évaluation du BEA basée sur l'approche Welfare Quality en élevage de volaille de chair, de poule, de lapin. Cette application appelé EBENE est en cours de déploiement dans les organisations de production et va aussi être utilisée au Royaume-Uni et en Irlande.

61 Centre national de référence pour le bien-être animal

L'Interprofession Nationale Porcine (INAPORC) a confié à l'IFIP la mise au point d'une méthode d'évaluation et d'amélioration du BEA basée sur l'approche Welfare Quality en élevage de porcs. Cette méthode appelé BEEP (Bien-Etre en Elevage de Porcs) est disponible en version papier et son informatisation sous forme d'application est prévue dans les prochains mois pour permettre la formation des éleveurs et techniciens à la bonne réalisation des mesures. Cela permettra d'accélérer le déploiement de l'outil sur l'ensemble du territoire français. Il est également prévu d'inscrire l'utilisation de l'outil BEEP dans le futur cahier des charges du Porc Français.

Fiche n°3 Modes d'élevage et impacts environnementaux

1. Principaux enjeux environnementaux

La pratique de l'élevage implique nécessairement des effets sur l'environnement, positifs ou négatifs, sur des espaces plus ou moins éloignés.

La publication du rapport Livestock's Long Shadow de la FAO en 2006 a participé à la montée en puissance du débat sur les impacts environnementaux de l'élevage. Ce rapport montrait tous les impacts négatifs de l'élevage au travers le monde. Différents membres de la FAO ont tiré un autre constat : les pâturages au travers le monde représentent près de 30% de la surface mondiale et contribuent à de nombreux services écosystémiques dont le stockage de carbone. Par ailleurs, l'élevage contribue à près de 15% des émissions de gaz à effet de serre (GES) et a une empreinte eau de près de 30%⁶².

L'agriculture fait partie intégrante de grands processus internationaux ou de grandes déclarations internationales. Différentes conventions internationales reconnaissent des enjeux liés à l'agriculture et notamment la convention sur le climat ou la convention sur l'air (usage de l'azote et gestion des effluents, carbone et fertilisation). L'élevage contribue également aux objectifs de développement durable (ODD).

Le rapport HLPE de 2016 cité en introduction du présent avis dresse un panorama des différents enjeux en matière d'impacts environnementaux des différents modes d'élevage.

Le rapport HLPE de 2016 fait état des conséquences positives et négatives de l'élevage à échelle mondiale. Le tableau ci-dessous, sans prétendre à l'exhaustivité, liste certains enjeux⁶³ qui se posent à échelle mondiale dans le cadre de l'impact de l'élevage sur l'environnement.

Externalités positives

Services écologiques : recyclage des nutriments, pollinisation, régulation de processus microclimatiques, élimination de produits chimiques nocifs, limitation des GES, réduction des risques dans des conditions environnementales imprévisibles, conservation des écosystèmes environnants Valorisation des espaces d'accès difficiles (zones de montagne, littoral, etc.).

Externalités négatives

Ressources naturelles : fortes émissions de GES, déforestation, perte de biodiversité, réduction de la qualité et de la disponibilité des ressources en eau.
Principal utilisateur de ressources foncières

L'élevage est également à la source d'externalités positives en matière d'impact sur l'environnement. Ces « services » rendus par l'élevage à la Société contribuent à la vitalité des territoires, à leur qualité environnementale, à leur approvisionnement en produits animaux de qualité, au patrimoine et à la qualité de vie sur ces territoires. A titre d'exemple les 80% de la production ovine sont réalisés dans des zones sèches, défavorisées ou encore de montagne et de haute montagne, apportant de nombreux services environnementaux en matière de régulation écologique, d'entretien des paysages et de la biodiversité, de prévention des risques et d'aménagement du territoire. De même, lorsqu'ils pâturent l'herbe, les gros bovins préservent 5 millions d'hectares de prairies naturelles⁶⁴ qui jouent un rôle fondamental pour le

62 Certains membres du groupe de concertation soulignent que ce chiffre est aujourd'hui remis en cause.

63 Ces externalités ne sont pas les mêmes selon le mode d'élevage.

64 Données issues de <http://www.la-viande.fr/animal-elevage/boeuf/races-viande>

maintien de la biodiversité et le stockage de carbone⁶⁵. Enfin, ils valorisent des ressources non consommables directement (herbe, fourrages grossiers) en aliments pour l'humain (lait et viande).

Le schéma ci-dessous propose une typologie de ces services.

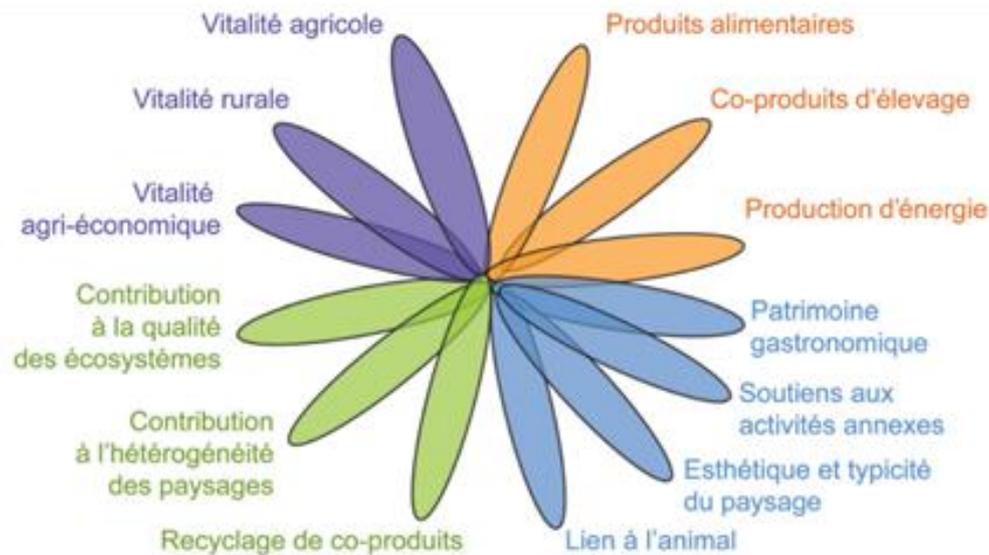


Figure 2 : critères retenus pour évaluer les services rendus par l'élevage. Figure issue de Ryschawy, Julie, et al. « Comment évaluer les services rendus par l'élevage ? Une première approche méthodologique sur le cas de la France. » INRA Prod. Anim 28.1 (2015) : 23-38.

2. Évaluation des impacts environnementaux de l'élevage

De même que pour le bien-être animal, se pose la question de l'évaluation de ces impacts environnementaux dans le cadre de la mise en place d'un étiquetage.

Le projet LEAP⁶⁶ coordonné par la FAO a démarré en 2012 à la suite des constats d'un rapport de la FAO de 2007 montrant les impacts négatifs de l'élevage à travers le monde. Différents membres de la FAO ont tiré un autre constat : les pâturages à travers le monde représentent près de 30% de la surface mondiale. L'élevage contribue à près de 15% des émissions de gaz à effet de serre (GES) et a une empreinte eau de près de 30%. L'élevage a également des aspects positifs. L'élevage contribue pour 30% de l'apport en protéines au niveau mondial. L'agriculture représente 40% du PIB international. A l'échelle mondiale, la subsistance de nombreuses personnes est directement liée à l'élevage. La demande concernant l'accès à de la viande ou à des protéines d'origine animale est croissante, plus de 70%⁶⁷.

L'objectif initial de LEAP est de développer des guides méthodologiques pour évaluer la performance environnementale de l'élevage et d'intégrer ces recommandations dans des politiques publiques nationales ou dans des stratégies d'entreprises.

65 L'intensification de l'exploitation des prairies peut faire peser des incertitudes sur ces effets positifs concernant la biodiversité.

66 Évaluation de la performance environnementale de l'élevage.

67 Données issues de la présentation du projet LEAP devant le groupe de concertation et des travaux de la FAO.

Principes conduisant à la rédaction des guides méthodologiques

- Approche globale : le guide a vocation à s'adresser à l'ensemble des utilisateurs mondiaux souhaitant utiliser des mesures pour évaluer la performance de l'élevage. Il ne s'agit pas d'un catalogue de cas particuliers mais d'une approche globale ;
- Approche inclusive ;
- Prise en compte des spécificités régionales ;
- Les guides sont réalisés selon une approche scientifique basée sur le consensus. Une harmonisation est réalisée notamment en utilisant les normes et standards ;
- Transparence : processus de revue ;
- Amélioration continue : mise à jour régulière.

Première étape du projet LEAP : 2012-2015.

La France a rejoint le projet LEAP en 2013.

Cette première phase a eu pour objectif de constituer 6 guides. 300 experts du monde entier ont été impliqués dans ces travaux.

Ces guides sont techniques car ils ont pour vocation de s'adresser à des « ACV-istes », des personnes qui utilisent quotidiennement des méthodes d'analyse des cycles de vie (ACV). Ces guides recommandent les méthodologies, en les classant à dire d'experts, les plus adaptées afin de mesurer l'impact environnemental d'un élevage.

Lorsque cela est possible, ces guides établissent des tables avec des valeurs clés reconnues à l'échelle internationale pour avoir un référentiel, une mesure de référence.

Deuxième étape du projet : élargir le champ d'étude.

Le but était de se questionner sur les impacts environnementaux de l'élevage : le bouclage des cycles de nutriments, l'empreinte eau, le stockage du carbone dans les sols, la biodiversité et les services écosystémiques, les compléments d'alimentation pour le bétail. Des guides ont été établis pour chacune de ces thématiques.

Concernant le bouclage des cycles de nutriments, 5 impacts majeurs liés à l'utilisation des intrants ont été établis : équilibre avec les gaz à effet de serre, qualité de l'air, qualité des sols, dégradation de l'eau, impacts sur la biodiversité. L'objectif était de développer des guides avant de pouvoir modéliser les flux de nutriments dans la chaîne de valeur de l'élevage avec une évaluation de l'impact de l'eutrophisation et de l'acidification. L'objectif était également de proposer des méthodes permettant d'évaluer l'usage des nutriments et d'évaluer la performance de ces usages à échelle régionale et le long de toute la chaîne de valeur.

Concernant l'eau il s'agissait d'évaluer l'usage de l'eau en quantité et en qualité le long de la filière mais également de prendre en compte la difficulté de l'accès à l'eau et de sa disponibilité. L'objectif était d'évaluer les méthodes d'empreinte environnementale spécifique à l'eau. Le but était de proposer des méthodes appropriées pour évaluer l'échelle régionale le long de toute la chaîne de valeur.

Concernant le stockage du carbone dans les sols, le projet LEAP est parti du constat que plus de 25% de la surface terrestre comprend des prairies qui ne sont pas toutes de la même qualité en termes de pédologie. Il y a des sols de très bonne qualité qui peuvent stocker beaucoup de carbone et des sols de pauvre qualité qui vont plus déstocker que stocker le carbone. Le projet LEAP a essayé de faire le lien avec

l'initiative 4 pour 1000 qui est avancée à l'échelle internationale par la France. Le but étant d'identifier les hauts potentiels pour stocker le carbone en lien avec les politiques liées au crédit carbone et aux efforts d'atténuation du changement climatique. Le projet LEAP a également pris en compte dans l'élaboration de ce guide tous les facteurs qui pouvaient influencer le stockage du carbone dans les sols : les types de sol, le climat ou les pratiques agricoles.

Au départ, le constat ayant été fait d'un manque de consensus sur les méthodologies pour calculer le stock de carbone dans les sols, les chercheurs ont ainsi tenté de faire les liens entre les différentes initiatives, ce qui a permis d'aboutir à un guide méthodologique consensuel. La FAO développe le modèle GLEAM, spécifique à l'élevage, qui a pour but de prendre en compte l'ensemble des caractéristiques environnementales et de les modéliser pour arriver à établir des valeurs. Ce guide sur le stockage du carbone a été pris en considération dans le modèle et a fait l'objet d'une collaboration avec l'INRAE.

En termes de biodiversité, deux guides méthodologiques ont été établis dans les deux temps du projet. Le premier guide a eu pour vocation de définir les principes de la biodiversité dans le monde de l'élevage. Il n'existait pas de définition consensuelle sur la biodiversité, il fallait donc définir les principes qui régissent la biodiversité dans l'élevage. Puis, il fallait se questionner sur les indicateurs clés liés à la biodiversité en lien avec le monde de l'élevage. Une chaîne de valeur a été constituée permettant de regarder les changements en termes de paysage, les changements climatiques, la surexploitation aussi bien qualitative que quantitative au niveau des terres, la problématique des espèces invasives et les différents types de pollution. Le premier guide a eu pour vocation de faire un manuel pédagogique sur ce qu'est la biodiversité. Le deuxième a eu pour vocation d'établir un consensus sur la façon dont l'impact de l'élevage sur la biodiversité peut être mesuré.

Les principaux résultats de LEAP.

Les projets LEAP ont contribué aux travaux PEF au niveau européen qui sont des travaux sur l'empreinte environnementale des produits alimentaires et non alimentaires. La FAO a eu une chaire technique auprès de la Commission européenne pour intégrer les avancées des travaux LEAP dans les travaux menés au niveau européen.

LEAP a également participé à la création de guides méthodologiques sectoriels, en particulier pour le secteur laitier.

A travers la diffusion de ces guides, le projet LEAP a également participé à la création d'outils qui ont également été diffusés dans d'autres groupes techniques.

La troisième et dernière phase du projet.

Il s'agit de la phase ayant pour objectif de tester l'ensemble de ces guides méthodologiques. Cette phase de test a débuté en 2019 afin d'évaluer l'applicabilité des guides.

Le but est également d'avoir un retour terrain, c'est à dire un retour sur l'utilisation de ces guides par les usagers : les guides sont-ils clairs ? Les recommandations émises sont-elles bonnes ?

Un des objectifs est également d'identifier les manques et les barrières éventuelles à l'usage de ces guides dans des politiques publiques afin de réfléchir à l'association entre ces recommandations techniques et l'évolution des politiques publiques à échelle internationale.

Cette troisième phase a pour objectif de trouver un équilibre entre l'usage des guides techniques et la réalisation de tests de routine qui permettront d'alimenter le retour terrain sur l'usage de ces guides.

L'objectif est également d'articuler la phase de révision et d'actualisation des guides afin de savoir si nous avons besoin de plus de données, comment faire pour les acquérir (faut-il payer ces données ? Des usagers peuvent-ils nous les fournir ?).

Le projet LEAP travaille toujours à l'échelle globale en prenant en compte la diversité des systèmes de production. Dans les pays développés, les industriels sont déjà contraints réglementairement par des directives ou par des conventions à respecter des seuils ou des normes au niveau environnemental. L'objectif est de prendre en compte des acteurs qui n'ont pas la capacité à respecter ces normes ou qui n'ont pas dans leur habitude d'être contraints réglementairement dans ce domaine.

Le projet LEAP est complètement intégré dans la stratégie des ODD.

3. Information sur la certification environnementale et affichage environnemental

L'information sur la certification environnementale

Une information relative à la performance environnementale est déjà disponible via un dispositif de certification qui se traduit par l'apposition du logo « HVE » (Haute Valeur Environnementale) qui concerne également l'élevage.

Mise en place depuis février 2012⁶⁸ et encadrée par les pouvoirs publics, la certification environnementale rend visibles les exploitations agricoles s'engageant dans des démarches de performance écologique et économique, particulièrement attentives à l'environnement. Cette certification s'articule en trois niveaux de certification, l'atteinte du niveau 3 permet de communiquer vers le consommateur en apposant sur les produits le logo HVE.

La certification environnementale est une démarche volontaire, accessible à toutes les filières, construite autour de 4 thématiques environnementales : protection de la biodiversité, stratégie phytosanitaire, gestion de la fertilisation, gestion de la ressource en eau. Elle est conçue selon trois niveaux de progression environnementale.

Les trois niveaux de la certification environnementale

- Premier niveau : maîtrise de la réglementation environnementale et réalisation par l'agriculteur d'une évaluation de son exploitation au regard des cahiers des charges du niveau 2 ou du niveau 3.
- Deuxième niveau : certifie le respect par l'agriculteur d'un cahier des charges comportant des obligations de moyens permettant de raisonner les apports d'intrants et de limiter les fuites dans le milieu.
- Troisième niveau (haute valeur environnementale) : obligations de résultats mesurées par des indicateurs de performances environnementales.

L'affichage environnemental

L'article 15 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire dispose : « un dispositif d'affichage environnemental ou environnemental et social volontaire est institué. Il est destiné à apporter au consommateur une information relative aux caractéristiques environnementales

68 Décret n°2011-694 du 20 juin 2011 relatif à la certification environnementale des exploitations agricoles.

ou aux caractéristiques environnementales et au respect de critères sociaux d'un bien, d'un service ou d'une catégorie de biens ou de services. ».

L'affichage environnemental d'un produit ou d'un service permet d'informer les consommateurs sur les impacts environnementaux calculés sur l'ensemble du cycle de vie du produit ou du service concerné. A l'aide d'une note (barème A,B,C,D,E) ou d'un indice affiché sur le produit lui-même, en rayonnage ou sur internet, cet affichage permet aux consommateurs de comparer les produits entre eux et de faire un choix éclairé au moment de l'achat.⁶⁹

Enfin, certains SIQO fournissent une information environnementale comme c'est le cas de la production AB garantissant le respect de l'environnement et d'un haut niveau de BEA.

69 Site de l'ADEME : <https://www.ademe.fr/expertises/consommer-autrement/passer-a-l'action/reconnaitre-produit-plus-respectueux-lenvironnement/dossier/laffichage-environnemental/affichage-environnemental-contexte-reglementaire-objectifs>

Fiche n°4 Démarches de valorisation des pratiques d'élevage en France et Europe

1. Valorisation des pratiques d'élevage en France

Il existe en France, deux grandes modalités permettant de valoriser et d'informer sur les pratiques d'élevage.

Les SIQO

En France et en Europe, des logos officiels permettent de reconnaître les produits qui bénéficient d'un signe officiel d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO).

Les principes généraux encadrant les SIQO

Démarche collective et volontaire émanant des producteurs ou d'un groupement de producteurs.

Des conditions de production strictes validées par les pouvoirs publics.

Des contrôles réguliers réalisés par des organismes indépendants agréés par l'INAO.

Les garanties officielles pour les consommateurs selon le signe de qualité considéré :

Garantie de l'origine (AOC et AOP ; IGP)

Garantie de la qualité supérieure (Label Rouge)

Garantie d'une recette traditionnelle (STG)

Garantie du respect de l'environnement et d'un meilleur niveau de BEA (Agriculture Biologique)

Dans le cadre de la mise en œuvre des plans de filière, les différentes filières se sont engagées pour une montée en gamme de leur offre s'appuyant en particulier sur un fort développement des SIQO.

A titre d'exemple, la filière bovine se fixe pour objectif une offre Label Rouge qui devra représenter au moins 40% de l'offre d'ici 5 ans (offre qui représentait environ 4,37 % en 2019) et de doubler la production de viande bio en 5 ans (inscrire des critères gustatifs minimaux dans les cahiers des charges)⁷⁰.

La filière porcine s'est également fixée comme objectif de développer les filières sous SIQO (passer de 0,5% à 5% de production de porc bio d'ici 5 ans et de 4% à 8% de production de porc Label Rouge en 5 ans) : redéfinition des notices techniques (intégrer les critères BEA et environnement, critères différenciés sur la qualité de la viande) et définition d'un dispositif d'accompagnement des conversions des élevages⁷¹.

70 Plan de filière bovine (interbev).

71 Plan de filière porcine (inaporc).

Quant à la filière volaille de chair, son plan de filière prévoit de clarifier la segmentation de l'offre en mettant en avant les SIQO (augmenter la production de volailles bio de 50% en 5 ans / augmenter la production de volailles label rouge de 15% en 5 ans)⁷².

Dans ce cadre, les conditions de production communes (CPC) du label rouge bovin et du label rouge porcin sont en cours de révision. Ces révisions visent notamment à intégrer des critères répondant aux attentes sociétales en matière de bien-être animal et d'impact sur l'environnement.

Quelques éléments sur le LR Bovins⁷³

Le Label Rouge (LR) est un label national, présent sur tout le territoire. Le LR impose des obligations de moyens de production mais aussi une obligation de résultat avec la promesse d'une qualité supérieure. Ce dispositif est contrôlé et certifié.

Concernant le LR bovins, il y a 16 ODG (Organismes de Défense et de Gestion) qui regroupent un peu plus de 15 000 éleveurs pour une production commerciale de 19 000 tonnes⁷⁴.

Concernant les débouchés : 41 % sont commercialisés en GMS, 51,24 % des débouchés sont assurés en boucherie artisanale, 5,87 % sont transformés et 1,24 % en restauration.⁷⁵

Toutes les productions sont encadrées par un socle commun appelé Conditions de Production Communes (CPC). Ce socle commun définit le niveau de garantie minimal obligatoire pour s'engager dans une production LR. A ce socle commun, s'ajoutent, des Conditions de Productions Spécifiques (CPS) permettant d'ajouter des critères particuliers.

Figurent dans les CPC LR bovin révisés en 2020 :

- Les types raciaux des animaux, ce sont des animaux de races à viande. Dans la nouvelle version des CPC les races mixtes, sous réserve qu'elles respectent le schéma d'élevage de type allaitant, sont introduites.
- Le mode d'élevage allaitant : veau allaité au pis de sa mère jusqu'à 4 mois minimum.
- Les conditions de production en bâtiment : litière végétale obligatoire, dimensions à respecter, propreté des animaux, conditions d'aération.
- Les animaux doivent pouvoir sortir dès que les conditions le permettent. Les CPC prévoient une alternance prairie/étable en fonction des conditions climatiques avec un minimum de 5 mois aux près.
- L'animal ne doit pas faire l'objet de plus de deux cessions au cours de sa vie.
- L'animal doit avoir accès en permanence à de l'eau de qualité adéquate.
- Le chargement maximal autorisé ne dépasse pas 4 UGB par Ha.
- Concernant l'alimentation, les fermes doivent avoir une autonomie alimentaire de 80% minimum. La version révisée des CPC prévoit des critères sur l'alimentation non OGM des animaux ainsi que l'interdiction de l'huile de palme.

Un point sur les traitements antibiotiques a été ajouté : il ne doit pas y avoir de traitements antibiotiques sur les 4 derniers mois de la vie de l'animal. Si les animaux sont malades, ils seront soignés soit par des

72 Plan de filière volaille.

73 Intervention de Fil Rouge devant le groupe de concertation.

74 Intervention de Fil Rouge devant le groupe de concertation.

75 Intervention de Fil Rouge devant le groupe de concertation.

solutions alternatives, soit avec des antibiotiques. Mais l'utilisation d'antibiotiques conduira à déclasser l'animal.

Des conditions sont prévues pour l'encadrement des conditions de castration ou d'écornage avec prise en charge de la douleur par anesthésie et/ou analgésie.

Dans une version future des CPC, l'outil d'évaluation du BEA en élevage Boviwel sera intégré.

Les initiatives privées

De nombreuses initiatives de segmentation se trouvent sur le marché avec notamment l'utilisation de mentions valorisantes concernant les modes d'élevage comme par exemple « plein air ».

Les mentions utilisées ne sont pas toujours encadrées par la réglementation ou par un socle commun permettant d'en garantir les affirmations.

En 2018, une initiative d'étiquette Bien-être animal a été lancée par l'association Étiquette Bien-être Animal. Elle a depuis évolué pour intégrer l'affichage du mode d'élevage sous forme de pictogramme.

Étapes de mise en œuvre de l'étiquette BEA

- Définir le référentiel qui comprend aujourd'hui 230 critères ;
- Définir le système de notation ;
- S'assurer de la mise en œuvre du référentiel sur le terrain ;
- Définir le système d'audit ;
- Restituer l'information de manière simple auprès des consommateurs.

Cette initiative a débuté avec la filière poulets de chair et se poursuit sur les autres filières.

Parmi les 230 critères définis scientifiquement, techniquement et réglementairement, certains correspondent déjà à des obligations réglementaires, certains sont obligatoires pour figurer dans les différents niveaux. Il y a des obligations de moyens et des obligations de résultats. Des contrôles externes indépendants sont réalisés une fois par an sur l'ensemble des états de la vie de l'animal.

Au départ, l'étiquette comportait 4 niveaux : standard, assez bien, bien, supérieur. Désormais, elle intègre un 5ème niveau « minimal ».

Les projets de recherche

Il faut souligner l'existence du Laboratoire d'innovation territoriale (LIT) « Ouest Territoires d'Élevage » (OUESTEREL). Ce LIT OUESTEREL est un lieu d'échange et de valorisation de la créativité dédié aux conditions d'élevage, au bien-être et à la santé des animaux. Piloté par l'INRAE, le projet associe les 3 coopératives polyvalentes et multi-espèces de l'Ouest (Agrial, Terrena et Triskalia), le pôle compétitivité de Valorial, les 3 Chambres Régionales d'Agriculture de Bretagne, de Normandie et des Pays de la Loire, les 3 instituts techniques agricoles (ITAs) du domaine animal (IFIP, ITTAVI, IDELE) et des acteurs de la recherche et de l'enseignement supérieur agronomique et vétérinaire implantés dans l'Ouest (Inrae, Agrocampus Ouest, Oniris).

Le LIT Ouest Territoires d'Élevage porte sur le développement d'élevage répondant mieux aux attentes des consommateurs, des citoyens et des politiques en matière de conditions d'élevage, plus spécifiquement en matière d'amélioration du bien-être des animaux et de moindre recours aux médicaments.

Les principaux axes de travail portent sur :

- L'amélioration de la bienveillance lors du transport et de l'abattage des animaux.
- Le développement d'innovations coconstruites, testées et déployées en associant toutes les parties prenantes et adaptées à un contexte territorial donné.
- Le regain de confiance des consommateurs par le développement de circuits de proximité viables sur le territoire.
- La co-construction d'un référentiel partagé et d'un étiquetage sur les conditions d'élevage, de transport et d'abattage dans le cadre d'une commission ouverte à tous les acteurs y compris la distribution individuelle et collective.
- La transparence tout au long de la chaîne.

Le projet ACCEPT⁷⁶ est également à citer, il a permis d'étudier une quarantaine de démarches de valorisation des pratiques d'élevage qui ont été classées en trois grands types :

- Les démarches de « réassurance » : elles visent à rassurer les autres maillons de la filière ou le consommateur sur le respect de la réglementation, l'origine, la qualité du produit, etc. Ces démarches mettent en avant les bonnes pratiques existantes, mais il n'y a pas de modifications significatives des pratiques. Ce sont généralement des démarches portées au niveau interprofessionnel.
- Les démarches de « progrès » : il s'agit des démarches les plus nombreuses. Elles peuvent être collectives ou privées. L'objectif des porteurs de ces démarches est de faire progresser tous les éleveurs vers un standard amélioré, ou seulement certains d'entre eux, dans un objectif de segmentation du marché. La qualité visée est souvent multidimensionnelle : santé, bien-être animal, environnement, rémunération des éleveurs (dans les enquêtes menées, on constate que la rémunération est un point auquel le consommateur est sensible).
- Les démarches de « rupture » : elles visent à proposer une réelle alternative à la production conventionnelle avec des cahiers des charges fixant des exigences très supérieures à la réglementation.

Pour Christine Roguet, ces démarches soulèvent notamment les interrogations suivantes :

- Lorsque l'on crée de telles segmentations, quelle est la demande réelle pour des cahiers des charges intermédiaires ?
- Le marché peut-il réorienter seul les évolutions vers un consensus accepté par la société ?
- Quel est l'impact sur les prix, la consommation, la compétitivité ?
- Ces démarches soulèvent également des enjeux techniques, économiques et réglementaires :
Trouver des alternatives aux pratiques contestées.

Répondre à des consommateurs divers sur le marché domestique et à des marchés divers (marché domestique, marché export, etc.). Les différentes enquêtes montrent que le prix reste le premier déterminant de choix.

76 Présentation de Christine Roguet (économiste, IFIP) devant le groupe de concertation.

Arbitrer le conflit d'objectifs entre le bien-être animal et les impacts sur l'environnement.

2. Valorisation des pratiques d'élevage et information sur le bien-être animal dans les pays de l'UE

Christine Roguet⁷⁷ a étudié le développement de labels bien-être animal en Allemagne, au Danemark et aux Pays-Bas

Une des questions régulièrement soulevées est « qui finance les investissements nécessaires pour cette transition et qui finance les surcoûts de production ? ».

Pour y répondre deux voies peuvent être utilisées :

- Faire financer le bien-être animal par tous les citoyens en le considérant comme un « bien commun ». Cela peut se faire en réorientant les aides publiques du deuxième pilier de la PAC vers des mesures de bien-être animal ou en augmentant la TVA sur les produits animaux. Une autre possibilité est de prélever quelques centimes, sur chaque kilogramme de viande vendu, qui alimentent un fonds permettant de verser des bonus aux éleveurs qui mettent en place des mesures de BEA sous le contrôle d'un organisme certificateur (c'est le principe de l'initiative de branche « Initiative Tierwohl » des filières porcine et avicole en Allemagne).
- Segmenter le marché pour permettre aux consommateurs, qui le veulent, d'acheter certains produits en payant plus. Les consommateurs se voient proposer des produits selon des segments de marché, qu'ils achètent, ou pas, en fonction de leur sensibilité et de leur pouvoir d'achat.

Les Pays-Bas, le Danemark et l'Allemagne ont chacun un ou des labels pour étiqueter les produits selon le bien-être animal. Ces labels sont portés soit par la plus grande association de protection animale du pays, soit par le ministère de l'agriculture. L'objectif est de gagner une plus grande confiance du consommateur.

Deux stratégies de labellisation s'affrontent :

- Étiqueter le BEA uniquement sur des segments jugés très exigeants (bio, plein air).
- Créer des niveaux intermédiaires pour améliorer le bien-être d'un plus grand nombre d'animaux.

Dans ces trois pays, les labels les plus anciens avaient un seul cahier des charges très exigeant.

Les labels plus récents ont deux points communs :

- Répondre aux attentes des citoyens de manière claire, transparente avec des cahiers des charges compréhensibles, accessibles en ligne, qui fixent des obligations de moyens et, au fur et à mesure de l'avancée des connaissances, des indicateurs de résultats qui sont mesurés par l'éleveur dans son élevage ou à l'abattoir.
- Pour ce qui est des obligations de moyens, il y a par exemple la surface, les matériaux, la castration, les durées d'allaitement.

Concernant certains critères pour le porc (arrêt de la caudectomie, accès à l'extérieur et les truies libres en maternité), les cahiers des charges qui imposent ces obligations restent marginaux en termes de volume de production.

77 Présentation devant le groupe de concertation.

Ces labels fonctionnent avec des étoiles, des cœurs ou des numéros dont le nombre augmente avec le niveau d'exigence sur le BEA.

L'enjeu est d'éviter la niche pour améliorer le BEA d'un maximum d'animaux. Les objectifs poursuivis sont également de permettre au consommateur de choisir selon ses convictions et son pouvoir d'achat et de permettre aux éleveurs d'entrer dans une démarche de progrès avec un niveau d'entrée accessible (transformation possible de bâtiments d'élevage existants).

Leurs objectifs sont de :

- Réconcilier l'élevage et la société, les consommateurs et la viande ;
- Faire financer par le marché les évolutions des modes d'élevage ;
- Se préparer à l'éventualité d'un étiquetage obligatoire.

Pour cela ils mettent en œuvre deux stratégies :

- Différencier la production et segmenter le marché. Dans ce cas, nous l'avons vu avec la volaille, il faut trouver un compromis sur le niveau d'entrée si l'on souhaite que le label trouve un marché ;
- Rehausser la production standard : moins de répercussion sur les surcoûts car pas de différenciation entre produits.

Étiquetage BEA aux Pays-Bas

Beter Leven, 3 niveaux, crée en 2007 à l'initiative d'ONG, porte sur la viande (porc, poulet et bovin) et sur les œufs.

Par rapport au standard, le premier niveau requiert un peu plus de surface, un peu de paille dans un râtelier, de la lumière du jour et l'arrêt de la castration.

Aux niveaux 2 et 3 étoiles, les animaux ont toujours plus de surface, de paille et d'accès à l'extérieur. Le niveau 3 étoiles correspond à l'élevage bio.

En porc, du fait de l'engagement des distributeurs, le label représente près de 80% de la viande fraîche commercialisée, au niveau 1 étoile.

En poulet, il ne représente que 10% car il n'y a pas eu de consensus autour d'un niveau d'entrée réellement accessible pour les élevages. Le Beter Leven premier niveau impose pour les poulets un jardin d'hiver, ce qui est coûteux et compliqué à mettre en place pour les éleveurs. Concernant les poulets, une autre initiative a été lancée, le Kip van morgen dont le cahier des charges s'est intercalé entre le niveau réglementaire et le Beter Leven niveau 1.

Beter Leven représente 31 millions d'animaux labellisés sur 600 millions produits, soit 5% du total, parmi lesquels 3 millions de porcs, sur 15 millions produits, soit 20%. Ces 3 millions de porcs produits sous Beter Leven, le sont à 99% au niveau 1 étoile et à 1% au niveau 3 étoiles (agriculture biologique).

Étiquetage BEA au Danemark

Le label officiel, **Bedre Dyrevelfaerd** (propriété du ministère de l'agriculture), 3 niveaux, a été mis en place en 2016 ; il ne porte que sur la viande de porc.

Dans son cahier des charges figurent des points qui étaient portés politiquement : les truies libres en maternité et l'arrêt de la caudectomie. Pour le niveau le plus élevé, il y a toujours l'exigence d'un accès à l'extérieur.

Cependant, dans un article du baromètre porc de novembre 2019, Christine Roguet nuance :

« Danemark : faible demande pour le label bien-être animal »

Le label « bien-être animal » officiel danois semble montrer des signes de fatigue, contrairement aux communications enthousiastes des autorités et médias danois. Faute de débouchés, Danish Crown, premier abatteur de porcs du pays, aurait résilié des contrats avec des producteurs de porcs produisant selon les règles du label à trois niveaux. Pourtant,

à son lancement en 2017 pour le porc, le label *Bedre Dyrevelfaerd* avait reçu un accueil très positif des distributeurs et consommateurs, sans qu'une réelle mesure de sa part de marché n'ait été réalisée. »

Étiquetage BEA en Allemagne

Différentes démarches peuvent être citées.

Neuland, porté par des ONG et mis en place en 1988, comprend un cahier des charges à un seul niveau avec des exigences élevées pour la viande (volaille, porc, bovin, mouton, agneau) et les œufs. Les volumes sont très limités (moins de 1%).

Le label Für Mehr Tierschutz porté par des ONG et mis en place en 2013 comprend deux niveaux : un niveau d'entrée et un niveau premium. Il concerne uniquement l'engraissement pour le porc et la volaille ainsi que d'autres produits comme les œufs et le lait. Le cahier des charges demande dès le départ 45% de surface en plus en engraissement. Pour le niveau Premium, il faut deux fois plus de surface et un accès à l'extérieur avec un plafonnement de la taille qui a été réhaussé. Les animaux doivent avoir des zones de vie distinctes dans les bâtiments (alimentation, repos, déjection) et la caudectomie est interdite.

L'initiative Tierwohl est portée par les filières porc et volaille et comprend deux niveaux. Le niveau 1 (standard amélioré) représente 25% des porcs produits.

Les distributeurs ont lancé, d'abord chacun de leur côté, puis collectivement, le « **Haltungsform** », un étiquetage du « mode d'élevage », s'appuyant sur les cahiers des charges préexistants : le niveau 1 représente le standard réglementaire, le niveau 2 le standard amélioré (cahier des charges de l'Initiative Tierwohl), le niveau 3 un accès à l'extérieur (niveau premium du label Für Mehr Tieschutz), le niveau 4 le bio.

Le ministère devrait sortir un **label officiel en 2020** comprenant 3 niveaux, 13 critères et couvrant toute la chaîne de production (de la naissance à l'abattage). Les différents critères ont été publiés en février 2019 : surface, matériaux manipulables, structuration des cases, matériaux de nidification, durée d'allaitement, caudectomie interdite dès le niveau 2, castration sous anesthésie (réglementairement obligatoire avant 2021), abreuvoirs, auto-contrôle, formation, parangonnage concernant la santé, durée de transport plafonnée, contrôle du mode opératoire lors de l'abattage.

Les premiers produits mis sur le marché concerneront la viande porcine. L'évaluation du coût pour les éleveurs de porc a été estimée : au niveau d'entrée du label, les coûts de production augmenteraient de 9% (16 centimes), soit 1,91 €/kg de viande, 2,16€/kg au niveau 2 (23%) et 2,38 €/kg au niveau 3 (36%). Le renchérissement concerne principalement le réaménagement des bâtiments d'élevage et les salaires.

Certaines ONG Allemandes ont exprimé leurs doutes quant à l'utilité de ce label d'État jugé superflu et insuffisant.

Fiche n°5 Encadrement juridique de l'étiquetage des modes d'élevage

1. Réglementation générale en matière d'étiquetage

En matière d'information du consommateur, le règlement (UE) n°1169/2011 du 25 octobre 2011, dit règlement INCO, est essentiel. Ce règlement établit des définitions qui concernent directement le champ de travail du groupe de concertation. Il s'agit des définitions suivantes :

Information sur les denrées alimentaires

Toute information concernant une denrée alimentaire transmise au consommateur final sur une étiquette, dans d'autres documents accompagnant cette denrée ou à l'aide de tout autre moyen, y compris les outils de la technologie moderne ou la communication verbale.

Étiquetage

Les mentions, indications, marques de fabrique ou de commerce, images ou signes se rapportant à une denrée et figurant sur tout emballage, document, écriteau, étiquette, bague ou collerette accompagnant ou se référant à cette denrée alimentaire.

Étiquette

Toute marque, tout signe, toute image ou toute autre représentation graphique écrit, imprimé, poncé, apposé, gravé ou appliqué sur l'emballage ou le récipient contenant une denrée alimentaire ou joint à celui-ci.

Ainsi, l'information va concerner tout ce qui peut informer le consommateur sur les denrées alimentaires. L'étiquetage concerne tout ce qui se rapporte à une denrée sur le lieu de vente. L'étiquette est ce qui est sur la denrée alimentaire ou son emballage.

Des règles générales vont s'appliquer pour tout ce qui relève de l'information du consommateur : les informations doivent être précises, exactes, claires et aisément compréhensibles pour les consommateurs. Les informations ne doivent pas induire en erreur, notamment sur le mode d'obtention de la denrée alimentaire. Ces règles s'appliquent à tout type d'information.

Des mentions obligatoires sont prévues par le règlement INCO. Leur nombre varie selon que la denrée alimentaire est préemballée ou pas.

2. Règles spécifiques pour les denrées alimentaires

Sur certaines denrées alimentaires, le règlement INCO prévoit des mentions obligatoires complémentaires. Par exemple, pour les viandes et les poissons non transformés et congelés, la date de congélation est imposée.

L'article 26 du règlement INCO concerne les mentions d'origine. Des textes antérieurs au règlement INCO imposent l'origine. Il en est ainsi notamment pour la viande bovine crue non transformée et vendue sans ingrédients complémentaires. Ces règles datent des années 2000 à la suite de la crise de l'ESB. La notion d'origine regroupe le pays de naissance, le pays d'élevage et le pays d'abattage. Outre les règles d'identification des animaux et de traçabilité, il s'agissait de rassurer les consommateurs sur l'origine de la viande bovine.

En application du règlement INCO a été pris le règlement (UE) n°1337/2013 du 13 décembre 2013. L'obligation d'indication de la provenance est étendue aux viandes porcines, ovines, caprines et de volaille depuis le 1er avril 2015. L'obligation ne concerne que les denrées préemballées. Seule la viande crue est concernée. L'obligation concerne le pays d'élevage et le pays d'abattage. La mention d'origine est réservée aux viandes issues d'animaux nés, élevés et abattus dans un même pays.

Puis, toujours en application du règlement INCO, a été pris le règlement (UE) n°2018/775 du 28 mai 2018 qui est applicable depuis le 1er avril 2020. L'indication de l'origine des ingrédients primaires dans les denrées mentionnant l'origine de la denrée elle-même est imposée dans le cas où l'origine de la denrée est différente.

En plus du règlement INCO et de ses règlements d'application, d'autres règlements européens spécifiques par produits peuvent exister, notamment dans le cadre de l'organisation commune des marchés (OCM unique) établie par le règlement UE n°1308/2013 du 17 décembre 2013.

A compter du 1er janvier 2017, la France, en application de l'article 45 du Règlement INCO qui prévoit la possibilité d'expérimentation nationales sous réserve de notification à la Commission européenne, a mis en place une expérimentation de l'étiquetage obligatoire de l'origine géographique du lait, du lait utilisé en tant qu'ingrédient, et des viandes utilisées en tant qu'ingrédient (Article L412-5 du code de la consommation). Il prévoit l'obligation d'indiquer le pays de naissance, d'élevage et d'abattage pour les produits utilisant de la viande en tant qu'ingrédient représentant au moins 8 % du poids total des ingrédients, et le pays de collecte et de conditionnement ou de transformation pour le lait et les produits utilisant du lait représentant au moins 50% du poids total des ingrédients (Décret n° 2016-1137 du 19 août 2016⁷⁸ et Arrêté du 28 septembre 2016⁷⁹). L'application de cette règle a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2021.

3. Étiquetage du mode d'élevage

Concernant l'étiquetage du mode d'élevage, celui-ci est obligatoire pour les Œufs coquilles issus de poules pondeuses en application du règlement CE n°589/2008 du 23 juin 2008. Trois modes d'élevage sont distingués, en sus du mode de production biologique :

- Œufs de poules élevées en plein air.
- Œufs de poules élevées au sol.
- Œufs de poules élevées en cage.

L'étiquetage du mode d'élevage est prévu à titre facultatif pour les volailles (poulets, dindes, oies, canards, pintades). Les mentions prévues par le règlement CE n°543/2008 du 16 juin 2008 sont les suivantes :

- Élevé à l'intérieur - système extensif.
- Sortant à l'extérieur.
- Fermier – élevé en plein air.
- Fermier – élevé en liberté.

78 <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2016/8/19/AGRT1607764D/jo/texte>

79 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033166489&categorieLien=id>

Ces dispositions réglementaires concernent en particulier la densité d'élevage et la surface minimale de parcours.

L'article L644-14 du code rural et de la pêche maritime définit les conditions d'utilisation, en France, des modes d'élevage tels que prévus par la réglementation européenne. L'utilisation de ces mentions est conditionnée à l'emploi simultané d'un SIQO.

Toutes ces informations doivent pouvoir être garanties. Il ne faut pas oublier la nécessité des contrôles et de la traçabilité. Le respect de la traçabilité est une exigence de base qui permet d'effectuer des contrôles.

Quelle est la marge de manœuvre des États membres en dehors de la réglementation européenne ?

Deux possibilités existent pour élaborer des règles nationales :

Les règles non obligatoires et fixées dans des domaines non harmonisés entrent dans le cadre des règles techniques qui doivent être notifiées à la Commission européenne. Ces règles techniques ne doivent pas induire d'entrave aux échanges. De tels décrets rendus possibles par la réglementation européenne, doivent comporter des clauses de reconnaissance mutuelle (ce qui est imposé aux opérateurs nationaux, ne peut pas être imposé aux opérateurs des autres États membres) et de libre circulation des produits légalement commercialisés dans les autres États membres.

Cette possibilité permet de mettre en place des étiquetages encadrés permettant de définir des dénominations, des allégations sans les rendre obligatoires (exemple du décret « sans OGM »).

Pour rendre des mentions d'étiquetage obligatoires, il faut se fonder sur le règlement INCO. Il n'est pas possible de créer des règles nationales pour des questions expressément harmonisées.

Les États membres peuvent adopter des dispositions nationales pour des questions qui ne sont pas harmonisées et cela est probablement le cas pour les modes d'élevage dans certaines filières.

L'article 39 du règlement INCO permet aux États membres de prendre des réglementations rendant obligatoire un étiquetage complémentaire à celui exigé par le règlement INCO et encadre cette possibilité.

Des mentions complémentaires d'étiquetage obligatoire sont possibles à l'échelle nationale. Les États membres peuvent en effet adopter des mesures exigeant des mentions obligatoires complémentaires, pour des types ou catégories spécifiques de denrées alimentaires, justifiées par au moins une des raisons suivantes (en dehors des mentions d'origine) :

- Protection de la santé publique.
- Protection des consommateurs.
- Répression des tromperies.
- Protection de la propriété industrielle et commerciale.

Les règles nationales adoptées dans ce cadre doivent être notifiées à la Commission européenne qui les examine au regard du droit européen, être notifiées à l'OMC et recevoir un avis du Conseil d'Etat. Une clause de reconnaissance mutuelle est obligatoire.

Fiche n°6 Expérimentation : méthodologie et retour d'expérience

Le Larousse définit l'expérimentation comme « l'action d'expérimenter » ou comme une « méthode scientifique reposant sur l'expérience et l'observation contrôlée pour vérifier les hypothèses. »

Le Larousse définit également l'expression « expérimentation législative » comme « le procédé qui a pour objet de mesurer l'efficacité d'une loi en la testant dans un temps et un espace limités ; autorisation donnée par la loi aux collectivités territoriales d'adopter des dispositifs expérimentaux dérogeant aux lois et règlements existants. »

Le verbe « expérimenter » est quant à lui défini comme le fait de « vérifier les propriétés d'un produit au moyen d'expériences », le fait « d'essayer, tester les qualités de quelque chose » ou encore le fait de « connaître quelque chose par l'expérience, en faire l'expérience ».

Parmi ces différentes définitions, celles qui se rapprochent le plus du sens visé par l'utilisation de la notion d'expérimentation dans le présent avis sont : l'expérimentation comme « l'action d'expérimenter » et le fait « d'essayer, de tester les qualités de quelque chose » pour définir l'action d'expérimenter. En outre, l'expérimentation doit pouvoir permettre de vérifier et de préciser les hypothèses et les attendus préalablement déterminés.

L'expérimentation peut permettre de comparer différents systèmes : quel est le meilleur système pour informer les consommateurs sur une thématique donnée ?

Pour mettre en place une expérimentation, il n'est pas nécessaire de prendre des textes réglementaires. Une expérimentation peut se faire sur la base d'un consensus professionnel ou interprofessionnel par des accords ou des engagements.

Certains enseignements tirés de l'expérimentation en conditions réelles d'achat d'un étiquetage nutritionnel simplifié conduite par le FFAS peuvent être retenus ici.

Cette expérimentation a porté sur 4 systèmes d'étiquetage nutritionnel simplifié. L'expérimentation avait pour objectif d'identifier le système d'étiquetage nutritionnel simplifié qui avait l'incidence la plus favorable sur le comportement d'achat des consommateurs.

La gouvernance de l'expérimentation a reposé sur :

- Un comité de pilotage comprenant notamment les pouvoirs publics, les représentants des professionnels et des consommateurs ;
- Un comité scientifique ;
- Un porteur opérationnel, le FFAS : mettre en adéquation les moyens mis à disposition et le dispositif expérimental.

Le budget de l'expérimentation conduite était de 2 millions d'euros. Ce budget a permis de mettre en place un dispositif d'observation sur 60 magasins pendant une dizaine de semaines sur 3 ou 4 catégories de produits ; ce qui représente 2 à 3 millions de logos collés au cours de la période d'expérimentation.

Le FFAS souligne certains points de vigilance pouvant être transposable à une autre expérimentation :

- L'importance de souligner en magasin la présence d'un dispositif expérimental : signaler les magasins et les rayons tests ;
- L'importance de mener un travail préparatoire autour de la signalétique et de l'information des consommateurs en magasins.

L'expérimentation conduite et l'analyse de ses résultats ont conduit à l'identification du système d'étiquetage nutritionnel simplifié le plus efficace auprès du consommateur : le NutriScore. L'arrêté du 31 octobre 2017 fixant la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle recommandée par l'Etat en application des articles L3232-8 et R3232-7 du code de la santé publique vient entériner les résultats de l'expérimentation en recommandant l'usage du NutriScore.

A la suite de l'expérimentation, si la voie réglementaire est choisie, il y a deux possibilités :

- Etiquetage volontaire encadré : un décret définit les modes d'élevage, ce qui est recouvert et par quel type de mentions les informations seront transmises aux consommateurs. La notification à la Commission se fera dans le cadre de projets de règles techniques.
- Etiquetage obligatoire : le cadre applicable est celui du règlement INCO, les contraintes sont plus fortes notamment au niveau de l'argumentation à produire.

Le présent avis du CNA et les recommandations qui y sont formulées ont pour objectif d'éclairer le décideur public dans les différentes étapes de mise en place et d'évaluation pour une expérimentation d'un étiquetage du mode d'élevage.

Annexe 1 – Analyse des Forces, Faiblesses, Risques, Opportunités (SWOT) de différentes filières par rapport à un étiquetage du mode d'élevage

Annexe 2 – Compléments sur les traitements antibiotiques

Annexe 3 – Document de retour aux participants à la consultation préalable

Annexe 4 - Résumé de l'analyse conduite par Sophie Dubuisson Quellier du processus de concertation

Annexe 5 – Liste des sigles employés

Annexe 6 – Composition du groupe de concertation

Annexe 7 – Mandat du groupe de concertation

Annexe 8 – Liste des personnalités auditionnées

Annexe 9 - Avis argumenté cosigné par l'ANIA, ANVOL, l'APCA, la COOPERATION AGRICOLE (lait et viandes), le CNIEL, la FNSEA, INAPORC et INTERBEV

Annexe 10 – Bibliographie

Annexe 1 – Analyse des Forces, Faiblesses, Risques, Opportunités (SWOT) de différentes filières par rapport à un étiquetage du mode d'élevage

SWOT commun à toutes filières

FORCES	FAIBLESSES
<p>Plans de filières : suite aux EGA, chaque interprofession a établi un plan de filière poursuivant les objectifs suivants (une structuration de l'amont (contractualisation), l'organisation de la filière (de l'amont à l'aval), une segmentation des marchés et une montée en gamme (socle d'engagements, SIQO, etc.), le positionnement à l'export, des engagements environnementaux, des engagements sanitaires, des engagements de solidarité, des engagements en matière de bien-être animal).</p> <p>Attentes sociétales fortes.</p>	<p>Il est à noter (étude CNA/INC) que le consommateur ne s'est pas totalement approprié le code utilisé sur les œufs pour informer sur le mode d'élevage des poules pondeuses.</p> <p>Référentiels/critères à définir avec des difficultés nombreuses (évaluer les atouts environnementaux, alimentation, durée et qualité du pâturage, etc.) pour assurer une information sincère aux consommateurs.</p> <p>Difficultés importantes pour les produits transformés : mélanges et diversité des produits transformés pouvant contenir de nombreux produits d'origine animale (difficulté variable selon les filières).</p> <p>Étiquetage à l'export.</p> <p>Nécessité d'un puissant soutien media pour faire connaître la démarche d'un tel étiquetage lors de son lancement, afin d'en assurer la réussite escomptée.</p>
OPPORTUNITÉS	MENACES

<p>Faire évoluer les modes d'élevage vers des modes plus durables.</p> <p>Apporter aux consommateurs les informations clés (notamment sur le bien-être animal et l'environnement) pour faire des choix éclairés. Accompagner la prise de conscience des consommateurs vers une consommation plus responsable.</p> <p>Cohérence avec les plans de filière dans l'objectif de répondre aux attentes sociétales. Mettre en place une cohérence entre segmentation/plans de filière et étiquetage des modes d'élevage : harmoniser les critères et trouver des synergies avec les SIQO.</p> <p>Démarches de qualité et de progrès qui peuvent conduire à créer de la valeur et favoriser une meilleure répartition de la valeur (meilleure rémunération des producteurs).</p> <p>Remettre de la valeur avec une acceptation/compréhension des consommateurs du prix payé : communication/accompagnement auprès des consommateurs.</p> <p>Un étiquetage crédible peut permettre de favoriser une consommation durable.</p> <p>Orientation de la grande distribution vers plus de transparence sur le BEA et les modes d'élevage.</p> <p>Favoriser et accompagner les achats de la restauration collective vers des produits de qualité (attentes sociétales et obligation législative).</p> <p>Créer des convergences avec les aides publiques (PAC notamment avec les éco-dispositifs. Dispositifs de financement existants (aides pour évolution des bâtiments, Etat/Région/UE) à renforcer (incitation économique) et intégrer le BEA).</p> <p>S'inscrire dans les processus de digitalisation de l'information en cours // rôle incitatif des pouvoirs publics pour développer ces processus.</p> <p>Différencier la filière viande française à l'international, non pas sur le terrain de la concurrence sur les prix, mais sur l'éthique – à condition que l'étiquetage soit applicable à tous les produits.</p> <p>Dynamiser les filières en mettant tous les acteurs en situation de coresponsabilité accrue les uns par rapport aux autres face à la qualité rehaussée du produit fini.</p>	<p>Difficultés d'articuler les réalités professionnelles à certaines attentes exprimées par les consommateurs et ONG : demandes non satisfaites pour le consommateur et valorisation peu satisfaisante pour les éleveurs.</p> <p>Risque de confusion d'un étiquetage supplémentaire sur le produit, risque de concurrence d'un étiquetage supplémentaire avec les SIQO (reconnus par les consommateurs et porteurs de critères multiples) // risque de saturation d'informations lié à la multiplication des mentions sur le produit // risque de mauvaise compréhension des consommateurs de l'étiquetage du mode d'élevage : les qualités sanitaire, nutritionnelle et organoleptique des produits peuvent ne pas être impactées par les modes d'élevage.</p> <p>Perception du niveau standard (pour les consommateurs et les éleveurs) : risque de stigmatisation des produits entrée de gamme.</p> <p>Sur-segmentation éventuelle : différentes catégories du plan de filière + étiquetage du mode d'élevage : comment éviter un double étiquetage ?</p> <p>Difficultés économiques pour les éleveurs du niveau standard (entrée de gamme) : quel modèle économique ?</p> <p>Coûts engendrés par la mise en place de l'expérimentation et de l'étiquetage en lui-même.</p> <p>Non acceptabilité par les éleveurs des audits supplémentaires générés par la mise en place de cet étiquetage.</p> <p>Marché international : risques de distorsion de concurrence / produits importés ne seront pas étiquetés.</p> <p>Utilisation mention « élevé sans antibiotique » (risque de confusion pour les consommateurs).</p>
---	--

SWOT filière porcine

FORCES	FAIBLESSES
<p>Plan de filière : Porc Respect Confiance pour proposer une nouvelle segmentation du marché. Le plan de filière propose plusieurs niveaux : Porc français (socle de base), LR, bio, IGP et AOP. On ne part pas d'une feuille blanche : déjà des réflexions et un existant. Le premier niveau « Porc français + » permettrait une démarche « petite marche mais gros volumes » intégrant déjà des nouveaux critères.</p> <p>Viande très consommée : effet de levier important.</p> <p>« Dans le cochon tout est bon » : ensemble de l'animal est facilement valorisable.</p> <p>Bonnes connaissances scientifiques à l'international sur le bien-être des porcs, sur leurs besoins physiologiques, comportementaux, affectifs et cognitifs.</p> <p>Exemples de démarches d'étiquetage dans d'autres pays.</p>	<p>Productions peu différenciées : difficile de trouver des critères différenciant (95% des porcs sont élevés en bâtiments). Difficulté d'appliquer l'attente sociétale « plein air » au contexte sanitaire qui permet une meilleure protection en bâtiment (risque de maladies portées par la faune sauvage). D'autres critères pourraient être développés.</p> <p>Méconnaissance par les consommateurs des conditions d'élevage des porcs.</p> <p>Difficulté de mettre en cohérence le mode d'élevage de toutes les catégories (naissage et engraissement).</p> <p>75% de la viande est consommée sous forme de produits transformés (ex : charcuterie).</p> <p>Viande de consommation courante : le prix est privilégié à la qualité.</p> <p>Il existe un marché des pièces en Europe, en fonction des demandes (différentes pour chaque marché). Attention au déclasserment de certaines pièces qui seraient étiquetées « qualitativement » sans trouver de débouchés. Il faut pouvoir valoriser toutes les pièces et aujourd'hui il est difficile de respecter l'équilibre des pièces et d'améliorer le taux de valorisation de certaines pièces labellisées sous SIQO.</p> <p>Surcoût significatif engendré pour un mode d'élevage qui nécessite de nouveaux bâtiments (répercussion sur le produit fini).</p> <p>Le marché est très européen et la concurrence s'exerce d'abord par les prix. Pour la production destinée à l'export la formation du prix sur le marché « mondial » (marché asiatique notamment) rend difficile la valorisation des modes de production.</p>
OPPORTUNITES	MENACES

<p>Etiquetage : réponse à une demande sociétale en faveur d'une évolution des modes d'élevage et modes de production et progression des modes d'élevage déjà engagée. Dans le cadre du plan de filière, la révision des CDC LR est en cours.</p> <p>« Equilibre carcasse » : utilisation de l'animal entier (levier restauration collective), redéfinition des menus.</p> <p>S'inspirer des exemples existants hors territoire national en cohérence avec la réglementation européenne (point de vigilance : faute de débouchés, le premier abatteur de porcs au Danemark, Danish Crown, aurait résilié des contrats avec des producteurs de porcs produisant selon les règles du label BEA à trois niveaux – Source : PorcMag).</p> <p>Mieux communiquer sur différents critères : pas uniquement sur les bâtiments mais sur l'alimentation et autres critères.</p>	<p>Pression sur les prix pouvant rendre difficile l'émergence de pratiques plus vertueuses.</p> <p>Dans ce secteur les évolutions des modes d'élevage passent par des transformations lourdes des bâtiments qui s'amortissent souvent sur 15 ans.</p> <p>Risque de déconnexion entre un étiquetage répondant aux impératifs environnementaux et des volumes de production augmentés pour l'export difficilement compatibles avec une gestion durable de l'azote et des enjeux climatiques.</p>
--	--

SWOT filière bovine (vache allaitante ET vaches laitières)

FORCES	FAIBLESSES
<p>Mode d'élevage caractérisé par un fort lien au sol, une forte part d'herbe et une « gouvernance familiale (travaux de le CNE sur le modèle d'élevage herbivore français). Atouts environnementaux de l'herbe et du pâturage.</p> <p>Forte autonomie fourragère.</p> <p>Segmentation des viandes déjà existante et renforcée au sein du plan de filière bovin viande : viande française / Label Rouge / bio.</p> <p>Des conditions de productions communes (CPC) Label Rouge bovin révisées, incluant notamment des garanties concernant l'accès au pâturage, l'autonomie, la prise en charge de la douleur, l'évaluation et l'amélioration du bien-être animal.</p> <p>Un produit porteur : le steak haché (produit de grande consommation).</p>	<p>Faiblesse économique structurelle de la filière, élevage et abattage, rendant difficile la valorisation (notamment économique) des conditions d'élevage.</p> <p>Importance du marché des pièces pour les GMS comme pour la restauration : différences de valorisation (pièces nobles / pièces déclassées) difficultés de valoriser un mode d'élevage sur la bête entière.</p> <p>Certaines productions se font sans accès au pâturage (ex : engraissement des jeunes bovins, certaines productions laitières).</p> <p>Viande relativement chère.</p> <p>Problématique de la prise en compte de l'ensemble du troupeau.</p>
OPPORTUNITÉS	MENACES
<p>Opportunité de valoriser la production française : qualité et faible impact environnemental des produits français par rapport aux produits importés (MAIS quid de l'identification des produits importés), cohérence avec les réflexions sur le modèle d'élevage herbivore français, avec le plan de filière, réponse aux attentes sociétales.</p> <p>Valorisation des modes d'élevage français, place du pâturage (contexte de signature d'accords internationaux).</p> <p>Inclure les critères d'étiquetage de modes d'élevage dans les SIQO et la certification HVE, synergie et opportunités de marché (révision en cours des CPC Bovins LR).</p> <p>Potentiel fort pour évoluer vers une autonomie protéique.</p>	<p>Existence d'une typologie internationale qui ne favorise pas l'élevage bovin français (FAO).</p> <p>Stigmatisation de certains modes d'élevage moins en phase avec les attentes sociétales en matière de BEA et environnement (ex : taurillons, veaux de boucherie – voir SWOT Veaux).</p> <p>Surcoût de la traçabilité sur ce critère supplémentaire et de l'étiquetage, surcoût qui sera difficilement absorbé par une filière en difficulté.</p>

SWOT filière volaille (seul un étiquetage au niveau européen est possible)

FORCES	FAIBLESSES
<p>Segmentation déjà existante.</p> <p>Viande très consommée : volume.</p>	<p>Peu d'effet sur les produits transformés qui sont majoritairement importés et peu d'effet sur les produits transformés/plats préparés français en raison de la difficulté de définir des règles d'étiquetage (à partir de quel %, traçabilité, etc.).</p> <p>Viande entrée de gamme : sensibilités aux prix, accessibilité au plus grand nombre.</p> <p>Contexte de la filière : marché très concurrenté, objectif : reconquérir des parts de marché sur l'import (en 2019, l'augmentation de la consommation a été captée par l'importation). Progression des volumes s'observe essentiellement sur les marchés de la restauration hors domicile (RHD) où la compétitivité coût est majeure.</p>
OPPORTUNITES	MENACES
<p>Premier niveau d'information des consommateurs déjà organisé : cadre harmonisé et notoriété.</p> <p>Possibilité de proposer une première marche accessible à des gros volumes.</p> <p>Possibilité d'utiliser les SIQO pour une deuxième marche.</p> <p>Augmenter les parts de marché de la production française.</p> <p>Plan de filière : la filière travaille à un suivi du BEA dans tous les élevages (faire progresser le BEA quel que soit le mode d'élevage).</p> <p>Plan ambition ANVOL 2025 est en cours d'élaboration.</p>	<p>Une nouvelle segmentation peut ouvrir un risque de confusion avec les SIQO.</p> <p>Existence d'un étiquetage volontaire des modes d'élevage au niveau européen : pas d'expérimentation au niveau national.</p> <p>Risque de distorsion sur un marché français déjà très importateur de viande de poulet.</p>

SWOT filière laitière (périmètre : produits laitiers)

FORCES	FAIBLESSES
<p>Produits de grande consommation : les produits laitiers dans leur totalité sont consommés par la quasi-totalité des français.</p> <p>Segmentation et démarches déjà existantes : Filière très structurée avec des grands groupes et des coopératives grâce à une interprofession forte et à l'engagement des professionnels.</p> <p>Filière présente sur la quasi-totalité du territoire.</p> <p>Proximité entre producteurs et transformateurs, fruits de contacts très réguliers (caractère périssable du lait).</p> <p>Présence de produits laitiers dans tous les réseaux de distribution (grande distribution, restauration collective et commerciale).</p> <p><i>Pratique du pâturage (atout environnemental), certaines marques utilisent déjà des mentions valorisantes.</i></p> <p><i>Potentiel fort pour évoluer vers l'autonomie fourragère.</i></p> <p><i>Nouveaux systèmes de stabulation sont bien conçus.</i></p>	<p>Contraintes techniques importantes (traçabilité notamment) sauf pour les SIQO.</p> <p>Grande diversité de production et de produits (quels seraient les produits concernés), grande diversité des marchés, grand nombre de flux multiples liés à la diversité des produits et des marchés, produits de mélange.</p> <p>Difficulté à étiqueter les ingrédients laitiers (qui peuvent être d'origines multiples pour des raisons de disponibilité sur les marchés) dans les produits transformés.</p> <p>Lait matière périssable et de mélange.</p> <p>Coût lié à sa mise en place, répercussion difficile du coût lié au contrôle, à la traçabilité de l'étiquetage et à la segmentation qui en découle en dehors des SIQO.</p> <p>Faible rémunération des éleveurs.</p> <p>Impact sur la collecte : étiquetage des modes d'élevage pourrait conduire à bouleverser l'organisation de la collecte optimisée -> complexe et coûteux.</p> <p>Délai de mise en œuvre opérationnelle très long pour auditionner les élevages.</p> <p>Impact environnemental : avec une nouvelle segmentation, multiplication des camions de collecte de lait pour des traitements différenciés.</p> <p><i>Intensification de l'exploitation des prairies est défavorable à la biodiversité.</i></p> <p><i>Certaines productions se font sans accès au pâturage.</i></p>
OPPORTUNITES	MENACES

<p>Sensibilisation des acteurs de la filière aux mentions spécifiques valorisant des modes d'élevage.</p> <p>Des groupes leaders en mesure de piloter une évolution importante.</p> <p>Valorisation d'une partie importante de la production française (pâturage notamment) au regard de produits laitiers importés qui n'auraient pas les mêmes exigences sur les modes d'élevage.</p> <p><i>Etiquetage des modes d'élevage pourrait permettre une meilleure lecture pour le consommateur car multiplication des mentions et signes sur les produits laitiers.</i></p> <p>Contribuer à la création de la valeur.</p>	<p>Le consommateur se détourne des produits laitiers pour des raisons de coût (prix augmenté du fait de la répercussion du coût de l'étiquetage).</p> <p><i>Inertie pour modifier ou remplacer les installations existantes dans un secteur à faible marge donc un agenda de mise en œuvre d'au moins deux ans pour revoir la totalité des élevages (audit).</i></p> <p>Concurrence voire contradiction avec les engagements pris dans le cadre du plan de filière.</p> <p>Concurrence avec les segmentations déjà existantes (bio, lait de pâturage, lait issu d'animaux nourris sans OGM, etc.).</p> <p>Risque de disparition de certains produits et de certains élevages dans un contexte difficile de renouvellement.</p>
---	--

*Les éléments en italique ont été proposés par des représentants des associations de la protection de l'environnement et ne sont pas reconnus comme représentatifs de la réalité pour une partie des représentants du secteur agricole.

SWOT filière veau (chetpels allaitant et laitier)

FORCES	FAIBLESSES
<p>La viande de veau est qualitative. La prise en compte du mode d'élevage peut facilement s'inscrire dans la qualité globale que recherchent de plus en plus de consommateurs (aspects organoleptiques, bénéfiques santé, éthique de la production, etc.).</p> <p>La traçabilité entre l'animal et le produit ne semble pas trop complexe.</p> <p>Les paramètres permettant de définir les différents modes d'élevage sont moins diversifiés que dans d'autres filières.</p> <p>Il existe différents modes d'élevage mais peu de démarches de valorisation.</p> <p>La filière est très « intégrée », ce qui faciliterait la mise en œuvre de l'expérimentation d'un étiquetage.</p> <p>Les modes de contractualisation permettent une certaine sécurisation des revenus des éleveurs, ce qui peut faciliter la participation à la démarche expérimentale.</p> <p>La filière française est bien positionnée au niveau européen et peu dépendante du marché international (risque de distorsion réduit).</p> <p>Les veaux restant à la ferme laitière sont souvent relativement bien logés.</p> <p>L'impact environnemental de la filière n'est pas un enjeu majeur.</p>	<p>Une viande relativement chère.</p> <p>Fluctuation saisonnière du prix de la viande de veau.</p> <p>Baisse de la consommation.</p> <p>Profils des consommateurs (moyenne d'âge élevée).</p> <p>Une alimentation industrielle en accord avec les objectifs technico-économiques.</p> <p>Une forte utilisation d'antibiotiques à cause de la fragilité des animaux.</p> <p>Interdépendance des filières veau, bovins laitiers et allaitants.</p>
OPPORTUNITES	MENACES
<p>La segmentation via le mode d'élevage des veaux est peu connue des consommateurs et pourrait être valorisée par un étiquetage.</p> <p>L'étiquetage du mode d'élevage serait cohérent avec le plan de filière et pourrait soutenir plusieurs objectifs clés et en particulier : favoriser la communication informative sur les modes de production et la transparence des pratiques ; structurer les filières veaux sous SIQO pour donner de la visibilité aux éleveurs ; créer une segmentation partagée par la filière et approuvée par les consommateurs.</p> <p>Plus globalement, l'étiquetage du mode d'élevage pourrait à court ou moyen termes contribuer à : améliorer la visibilité de l'offre en viande de veau, via une démarche innovante ; redynamiser la consommation de viande de veau, notamment pour une clientèle plus jeune particulièrement sensible à la transparence des modes de</p>	<p>Conditions d'élevage des veaux méconnues par la plupart des consommateurs.</p> <p>Degré d'implication des acteurs de la distribution (place accordée à la viande de veau en GMS).</p> <p>Questionnement du sens même de tuer des animaux à un si jeune âge au lieu de les laisser vivre plus longtemps et prendre du poids.</p> <p>Image des transports de veaux à travers l'Europe.</p> <p>Incertitudes majeures sur l'avenir des filières bovines au vu du changement climatique et des évolutions alimentaires.</p>

<p>production ; insuffler une nouvelle dynamique au sein de la filière ; améliorer l'attractivité du métier via une valorisation des modes d'élevage alternatifs peu connus des consommateurs ; inciter à la rénovation des élevages en cohérence avec les préoccupations sociétale.</p> <p>Accompagner la nécessité d'améliorer les conditions d'élevage (faciliter la sortie au pré) des veaux de boucherie.</p> <p>Répondre à la prise de conscience croissante du public quant aux réalités des veaux laitiers.</p>	
---	--

Annexe 2 – Compléments sur les traitements antibiotiques

Les médicaments vétérinaires sont des outils précieux pour traiter les maladies bactériennes infectieuses. Ils sont essentiels pour la santé et le bien-être des animaux. L'administration d'antibiotiques doit être complémentaire des bonnes pratiques de gestion de l'exploitation et d'un plan de santé animale bien conçu. Les médicaments vétérinaires, y compris les antibiotiques, doivent être utilisés de manière responsable afin d'en maintenir l'efficacité et à la fois prévenir et minimiser les effets indésirables.

L'utilisation responsable est fondée sur une approche holistique de la minimisation des maladies. Cela consiste en l'amélioration des connaissances sur la prévention des maladies animales, la santé animale, le bien-être animal et les bonnes pratiques d'élevage. De nombreuses maladies peuvent être évitées ou minimisées en utilisant des pratiques de gestion qui réduisent considérablement l'exposition aux bactéries pathogènes. Ces bonnes pratiques d'élevage comprennent plusieurs volets.

Les conditions environnementales, le logement y compris la température, l'humidité, l'air et une litière propre, la quantité de lumière, doivent être adaptés aux besoins de l'animal. Les mesures de biosécurité sont essentielles pour minimiser le potentiel d'introduction d'organismes pathogènes dans les exploitations. Le volet nutrition est également un aspect qui permet de minimiser l'utilisation de médicaments. La quantité, la qualité de l'eau et des aliments fournis ainsi que leur équilibre nutritionnel et leur composition doivent être adéquats pour répondre aux besoins nutritionnels correspondant à l'espèce, au sexe et au stade physiologique et aider les animaux à faire face aux agents pathogènes, en particulier à certains endroits sensibles et stades physiologiques. Une surveillance appropriée des animaux et la bonne tenue de registres, le recueil des observations faites étant essentiel pour un diagnostic précoce des conditions affectant la santé ou le bien-être des animaux. Un plan de santé animale bien conçu, comprenant des programmes de vaccination et des interactions des éleveurs avec les vétérinaires est un élément clé pour chaque élevage.

Quelle que soit la durée de traitement, la présence de résidus est sans danger pour le consommateur, dès lors que le temps d'attente a été respecté. Ce respect permet de garantir que la quantité de résidus se situe en dessous de la limite maximale en résidus de médicaments, seuil d'innocuité pour le consommateur et fixé par la réglementation européenne.

Des allégations telles que « élevés sans antibiotiques », « sans traitements antibiotiques » sont apparues depuis quelques années dans l'étiquetage de certains produits d'origine animale. De telles allégations peuvent prêter à confusion, car, d'une part, les antibiotiques en tant que facteurs de croissance ou additifs sont interdits dans l'Union européenne depuis 2006 et, d'autre part, l'utilisation thérapeutique des antibiotiques est autorisée mais soumise à la prescription d'un vétérinaire, professionnel soumis à un code de déontologie, après qu'il ait établi un diagnostic. De telles allégations peuvent donc créer une confusion chez le consommateur, car elles laissent croire que certains modes d'élevage utilisent des antibiotiques et d'autres non. En outre, ces allégations sur l'étiquetage de denrées alimentaires d'origine animale dites « sans antibiotiques » donnent une image négative des antibiotiques, lesquels sont des médicaments indispensables pour soigner les animaux, leur mésusage étant désormais bien maîtrisé en productions animales *a contrario* de ce qui se passe encore en médecine humaine.

Annexe 3 – Document de retour aux participants à la consultation préalable

PROJET de retour aux participants à la consultation numérique sur l'étiquetage des modes d'élevage

En décembre 2018, vous avez participé à un sondage portant sur les produits alimentaires et plus particulièrement sur les informations relatives aux modes d'élevages (plein air, bio etc.).

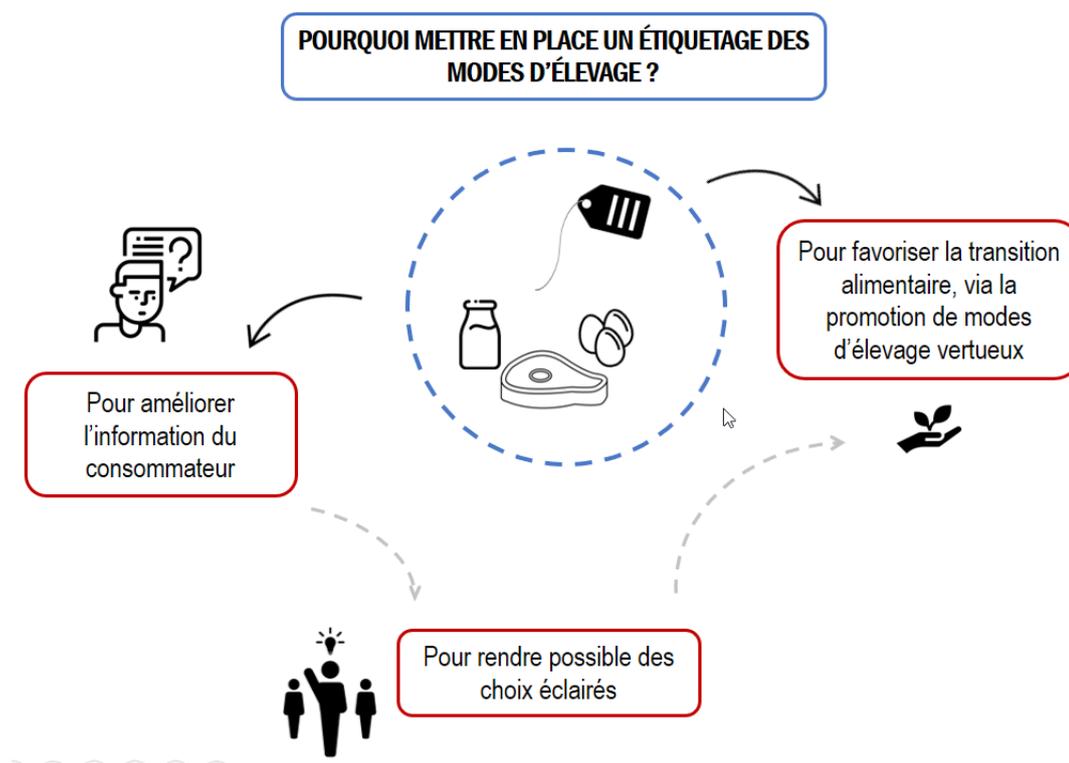
« Connaissez-vous le marquage 0,1,2 ou 3 qui existe sur les œufs ? »

« Quel type d'informations relatives aux modes d'élevage aimeriez-vous retrouver sur la viande, le lait ou les produits laitiers (manière dont les animaux sont nourris, ou sont hébergés) ? » »

étaient autant de questions qui vous avaient été posées.

Vos réponses ont permis d'éclairer les membres du Conseil National de l'Alimentation (CNA) dans leurs travaux. À l'occasion de la publication de l'avis du CNA sur l'expérimentation d'un étiquetage des modes d'élevage, nous vous proposons un point sur le suivi de vos contributions.

Rappel du contexte de travail : l'intérêt de mettre en place un étiquetage des modes d'élevage



Retour sur les principaux résultats issus de la consultation

Le sondage ainsi effectué a notamment permis de faire émerger les constats suivants :

- La majorité des participants ne connaissent pas la signification du marquage 0, 1, 2 ou 3 sur les œufs en coquille. Mais ils font usage de leur traduction, c'est-à-dire de l'information relative au mode d'élevage à laquelle ces chiffres correspondent. Ainsi, les participants

déclarent par exemple que le fait de savoir que des oeufs sont "bio" ou "plein air" les aident dans leur acte d'achat, au-delà du critère du prix, ou de la marque.

- La majorité des participants se disent intéressés par l'ajout d'une information relative au mode d'élevage sur d'autres produits que les oeufs. Ils citent en particulier la viande et les produits laitiers.
- Pour autant, les participants font majoritairement le constat que les produits alimentaires sont déjà saturés en information, et qu'il est parfois difficile de s'y retrouver entre les logos officiels et les démarches privées.
- Si un étiquetage des modes d'élevage devait être mis en place, les participants souhaitent que soient pris en compte les critères suivants :
 - L'alimentation des animaux ;
 - L'hébergement des animaux ;
 - Le bien-être animal.

Relire [les résultats de la consultation dans leur intégralité](#)

Comment les membres du groupe de concertation du CNA se sont saisis des résultats de la consultation

La consultation a été conduite avant que le groupe de concertation du CNA chargé de mener une réflexion sur l'étiquetage du mode d'élevage commence à se réunir, ce qui a permis d'alimenter les débats dès leurs débuts. L'étude des résultats a fait l'objet d'une présentation spécifique et chaque participant au groupe de concertation a pu ainsi s'imprégner des conclusions de l'analyse.

Lors des discussions sur diverses thématiques, que ce soit sur la définition du mode d'élevage, les critères ou encore la forme de l'étiquetage, les membres du groupe de concertation se sont appuyés sur les résultats de la consultation.

Les propositions formulées par le groupe de concertation rejoignent les préoccupations exprimées par les résultats de la consultation. L'alimentation des animaux, les conditions d'hébergement, les impacts environnementaux, le bien-être animal, la rémunération des agriculteurs, font ainsi partie des critères retenus par le groupe de concertation pour qualifier les modes d'élevage.

Pour formuler ses propositions, le groupe de concertation a également pris en compte le besoin de s'appuyer sur l'existant pour ne pas multiplier les logos mais également celui de bénéficier d'une information synthétique sur les modes d'élevage.

Les réflexions du groupe de concertation du CNA

Qu'est-ce qu'un mode d'élevage ?

Afin de bien définir le périmètre de la réflexion qui allait être conduite, les membres du groupe de concertation du CNA ont tout d'abord travaillé à définir ce qu'est un mode d'élevage car il n'existait pas de définition partagée et reconnue.

Il était important de définir le lien avec les questions de transport et de mode d'abattage des animaux, afin de savoir si ces dimensions rentraient ou non dans le périmètre de la réflexion.

Le groupe a ainsi produit une définition globale de ce qu'est un mode de production

Il a été retenu que les conditions de transport et d'abattage font partie du mode de production et non du mode d'élevage. Les questions associées n'ont donc pas été traitées au sein de ce groupe de concertation limité au mode d'élevage.

Sur quels critères est-il possible de qualifier les modes d'élevage ?

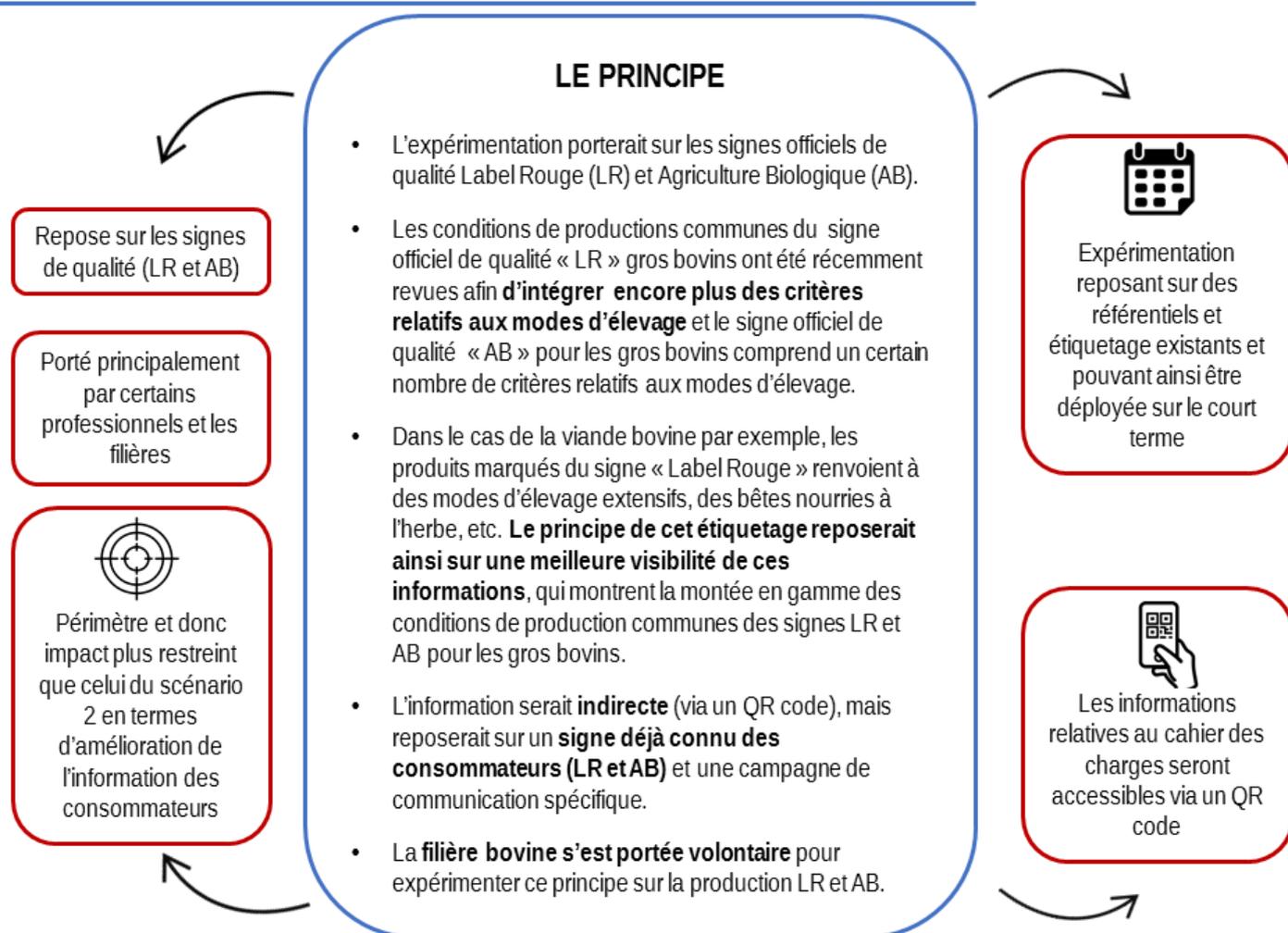
Les membres du groupe de concertation du CNA se sont accordés sur le fait qu'il existe une pluralité de dimensions qui entrent en compte dans la notion de modes d'élevage : l'alimentation des animaux, les conditions d'hébergement, les impacts environnementaux, le bien-être animal mais aussi la rémunération des agriculteurs, etc.

Résultats des réflexions

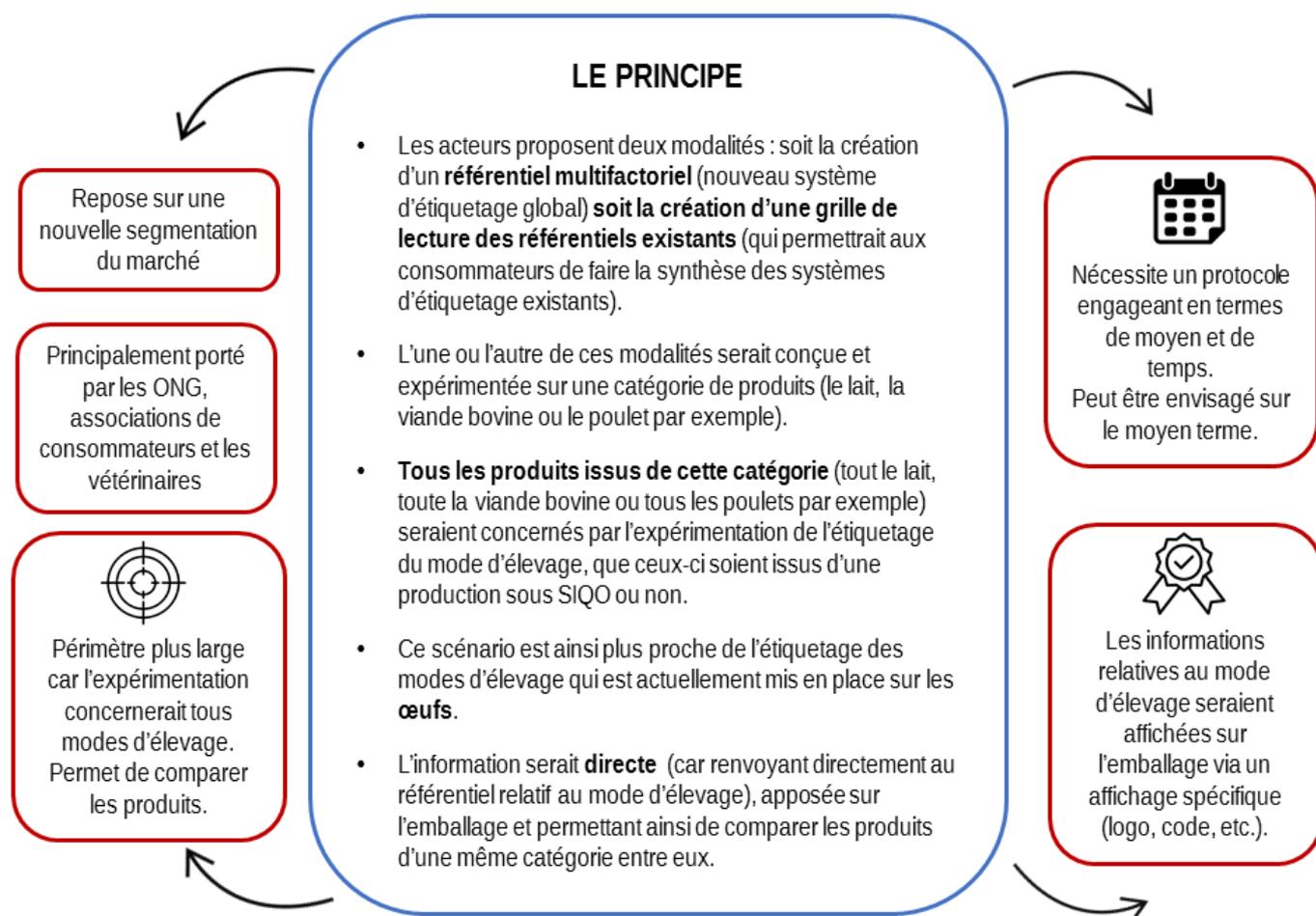
Les membres du groupe de concertation du CNA avaient pour mission de définir quel type d'étiquetage des modes d'élevage pourrait être expérimenté, sur quel produit, et comment cette expérimentation pouvait être menée.

Le groupe de concertation n'a pas abouti à une seule proposition consensuelle mais à deux scénarios différents. Un premier groupe d'acteurs porte ainsi une proposition de scénario, tandis qu'un deuxième groupe d'acteur porte une autre proposition de scénario.

SCÉNARIO 1 – Expérimentation d'un étiquetage sur certains modes d'élevage



SCÉNARIO 2 - Expérimentation d'un étiquetage de tous les modes d'élevage



Le deuxième scénario aurait une portée plus significative car il toucherait un nombre plus important de consommateurs grâce à un étiquetage non dématérialisé et à un périmètre élargi en termes de catégories de produits. Le premier scénario répond néanmoins à la vigilance des participants à la consultation vis-à-vis d'un environnement saturé d'informations et à l'idée de s'appuyer sur des logos d'ores et déjà connus par les consommateurs.

Dans une certaine mesure, chacun des scénarios propose ainsi des réponses aux expressions des participants à la consultation.

Et maintenant ?

L'avis du CNA comprenant les résultats de la consultation de consommateurs a été remis aux ministères de rattachement du CNA. Le décideur public est désormais en mesure de choisir l'un des deux scénarios ou d'appliquer d'abord le scénario 1 puis le 2, ou encore d'opter pour une autre manière de conduire l'expérimentation.

Annexe 4 – Résumé de l’analyse conduite par Sophie Dubuisson Quellier du processus de concertation

Analyse sociologique de la concertation « Expérimentation d’un étiquetage des modes d’élevage » au Conseil national de l’alimentation (CNA)

Mai 2020⁸⁰

Sophie Dubuisson-Quellier

Directrice de recherche au CNRS

Centre de sociologie des organisations (CNRS-Sciences Po)

sophie.dubuissonquellier@sciencespo.fr

Le groupe de concertation sur une expérimentation pour un étiquetage des modes d’élevage est issu des réflexions de l’atelier 1 des États généraux de l’alimentation (EGA) qui a porté sur les attentes des consommateurs vis-à-vis des produits alimentaires. La nécessité d’une réflexion sur une information des consommateurs sur les systèmes d’élevage a alors été inscrite dans la feuille de route de la politique de l’alimentation 2018-2022 et le CNA a été saisi en juillet 2018 pour produire un avis sur l’expérimentation d’un étiquetage permettant « de mieux identifier les produits issus des modes d’élevage les plus favorables à l’environnement et au respect du bien-être animal »⁸¹. Le groupe de concertation se met en place en mars 2019 et donnera lieu à 10 réunions jusqu’à mars 2020⁸². Il réunit autour du président Alain Soroste, du vice-président Jean-Luc Angot et de l’équipe du secrétariat interministériel du CNA, 13 groupes, correspondant à 48 organisations et 85 participants inscrits⁸³.

Nous revenons sur la dynamique du groupe de concertation, puis explorons les différentes controverses qui ont structuré les débats. Enfin, nous soulignons les effets que jouent les enjeux de société dans cette concertation. La conclusion revient sur les trois résultats de cette étude.

Une concertation faisant intervenir un nombre resserré de participants

Au démarrage de la concertation, la cartographie des positions fait apparaître une polarisation assez nette. D’un côté, les associations de protection des animaux, au nombre de six (LFDA membre du CNA et CIWF, Welfarm, CNDA, OABA, SPA invités à participer à la concertation) saluent l’ouverture d’une concertation qui permet de donner accès aux consommateurs à une information sur le bien-

80 Cette analyse est issue d’une enquête par observation de dix réunions de concertation entre mars 2019 et mars 2020 dans le cadre d’un accord avec le CNA.

81 Lettre de saisine du CNA en date du 24 juillet 2018 adressée à Guillaume Garot, président du CNA, signée du Directeur général de la santé, du Directeur général d’alimentation, de la Commissaire générale au développement durable, de la Directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

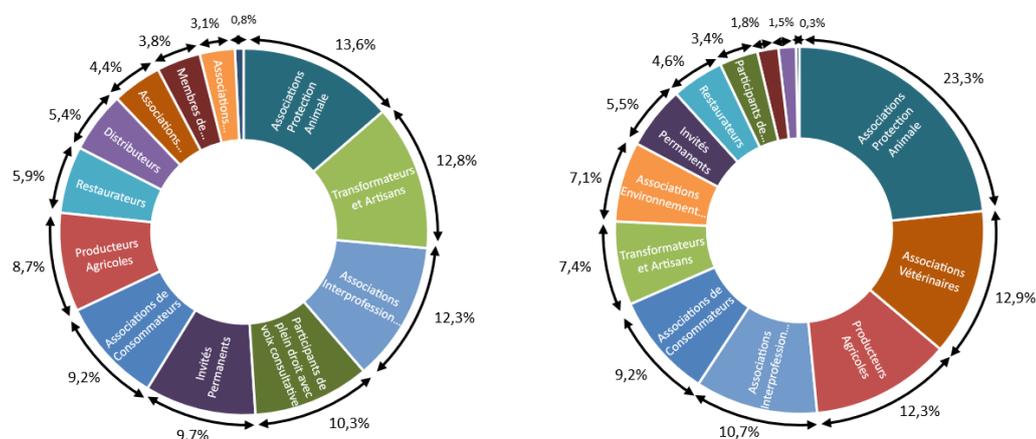
82 Les travaux sont alors interrompus par la situation de confinement liée au Covid-19, alors que la rédaction de l’avis démarre tout juste.

83 Nous utilisons dans cette note le vocabulaire suivant. Les individus sont les participants, ils appartiennent à des organisations (ex : INAO, Welfarm, CNAFAL, ...), qui sont rassemblées en groupes (ex : pouvoirs publics, associations de la société civile, distribution, ...).

être de l'animal dans les modes d'élevage mais aussi, comme elles le souhaitent, dans les modes de transport et d'abatage. Sur des positions proches, les deux associations vétérinaires (ONV et FSVF), le représentant de la Confédération Paysanne et les associations de protection de la nature (WWF, FNE) soulignent l'importance de ces enjeux de respect des animaux. A l'autre bout du spectre des positions, les représentants des éleveurs (FNSEA, APCA) affichent plutôt une méfiance vis-à-vis d'une démarche dont ils craignent les effets sur leurs rémunérations.

Les autres participants sont sur des positions de vigilance. Les représentants des filières (ANVOL, CNPO, Interbev, CLIPP, CNIEL, Inaporc) et La coopération agricole insistent sur la nécessité de prendre en compte les spécificités des filières et la récente mise en œuvre des plans de filières dans le cadre de la loi Egalim. Les associations de consommateurs (ADEIC, CNAFAL, CNAFC, CLCV, Familles rurales) rappellent l'exigence de contrôle et de transparence qui doit peser sur les informations fournies aux consommateurs, dans un contexte où les crises sanitaires récurrentes et la surabondance d'information ont entamé la confiance des consommateurs. Les acteurs de l'aval des filières, ANIA, FCD, CGAD, SEMMARIS et représentants de la restauration collective insistent sur la complexité du sujet liée autant aux multiples et inconciliables attentes des consommateurs qu'aux contraintes techniques des différentes filières.

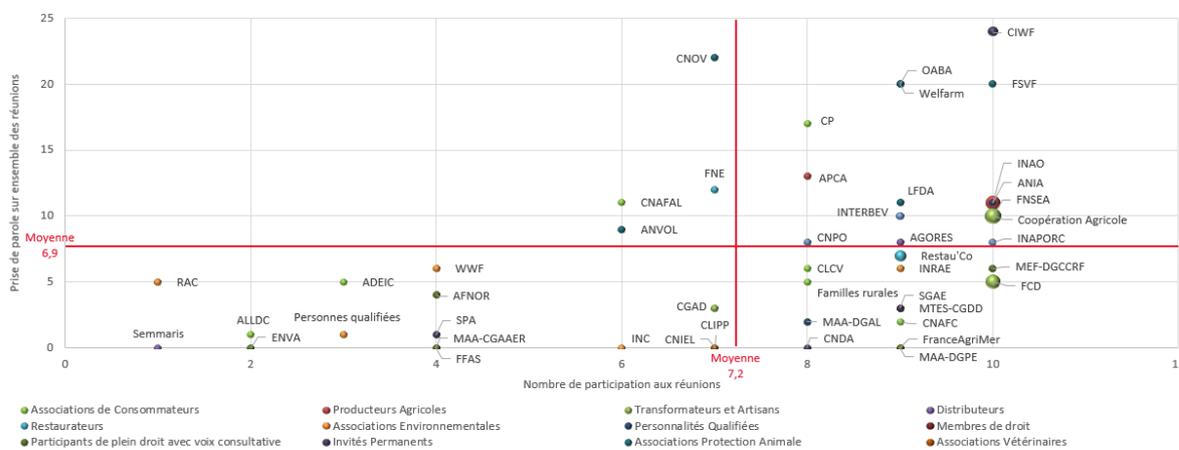
Les travaux du groupe de concertation, qui réunit 48 organisations, donnent lieu à une forte assiduité des participants, qui permet une composition relativement constante des réunions. Cependant, les modalités de participation au débat sont contrastées selon les groupes. Le graphique 1 montre que les 2/3 des prises de paroles sont le fait de 5 groupes (associations de protection animale, organisations vétérinaires, organisations de production agricole, organisations interprofessionnelles et les associations de consommateurs).



Graphique 1 : Pourcentage des sièges (à gauche) et des prises de paroles (à droite) sur les 9 réunions⁸⁴

84 Pour chaque participant individuel ont été comptées les présences aux réunions et les prises de parole (quand un participant reprend ses propos pour insister sur un point ou pour répondre à une question, une seule prise de parole est comptée).

La concertation est donc marquée par l'engagement d'un nombre resserré de participants dans les débats.



Graphique 2 : Positionnement des organisations en fonction de leurs prises de parole et présences aux réunions

Les organisations situées dans la partie en haut à droite du graphique 2 sont à la fois très présentes et très actives dans les prises de parole. On notera à la fois la présence de celles qui sont très polarisées, mais aussi d'autres organisations qui vont contribuer à modifier les équilibres. Symétriquement, on observe un retrait des pouvoirs publics dans le débat qui se trouvent majoritairement en bas à droite, c'est-à-dire qu'ils sont très assidus mais prennent peu la parole. Cependant, ces engagements ne préfigurent en rien une stabilité des prises de position. Pour mieux comprendre comment se structure la concertation, il faut alors tracer la succession des débats qui s'y déroulent.

La trajectoire des controverses : évolution des termes du débat

Deux temps ont marqué la trajectoire des controverses qui ont été abordées dans la concertation. Le premier concerne l'inclusion ou non des opérations d'abattage et de transport dans le périmètre du futur étiquetage. Ce débat épouse les polarités mentionnées plus haut, en opposant d'un côté les associations de protection des animaux et les associations vétérinaires qui y sont favorables, contre les éleveurs et les filières qui y sont défavorables. Le débat ne sera pas tranché par les échanges, mais par le mandat de la concertation qui exclut les questions d'abattage et de transport. Cependant, ces échanges auront pour effet de souligner le rôle de certains acteurs, ayant des positions plus intermédiaires, dans les évolutions des rapports de force. Ainsi, les associations de consommateurs sont venues appuyer la position des associations de protection animale en indiquant que la prise en compte des questions d'abattage et de transport faisait partie des attendus des consommateurs. La Confédération Paysanne a fait valoir, lorsque la question de la responsabilité des éleveurs a été abordée, une position en ligne avec celles des associations de protection de la nature et des associations de protection animale, favorables à l'idée que l'étiquetage est un moyen de soutenir des modes d'élevages plus favorables à l'environnement et au bien-être. Inversement, les associations vétérinaires se sont rapprochées des positions des autres éleveurs pour s'opposer à l'idée de stigmatiser certaines pratiques d'élevage. Les modifications des termes de débat, produites par l'agenda des réunions, font donc sensiblement évoluer positionnements et rapports de force.

Le deuxième débat a porté sur les formes de l'étiquetage. Il s'est structuré autour de deux options : celle de la singularisation de produits mieux-disants au sein d'une offre, comme le fait le label, et celle de l'étiquetage généralisé qui permet de comparer l'ensemble des produits d'une offre. Ce deuxième débat épouse lui aussi les lignes de force de la concertation, les associations de protection de la nature et des animaux étant plutôt en faveur de la seconde proposition, tandis que les filières et les éleveurs soutiennent la première. Si au départ des discussions, le clivage semble s'équilibrer, progressivement l'option de l'étiquetage généralisé s'impose à la faveur du soutien des associations vétérinaires qui y voient un moyen de faire progresser les pratiques en élevages. Cette option est également progressivement soutenue par les associations de consommateurs. Pourtant au départ très attachées aux SIQO qui bénéficient à leurs yeux d'une bonne confiance des consommateurs, celles-ci finissent par considérer qu'une information sur l'ensemble de l'offre protégera mieux tous les consommateurs indépendamment de leurs contraintes économiques. Enfin, lorsque les échanges évoluent vers les conditions de l'étiquetage, les représentants de l'aval des filières se rapprochent des positions des éleveurs, en soulignant les difficultés techniques de l'étiquetage, qui concernent à la fois la collecte des données, les modes de calcul pour la construction des indicateurs et les risques de la stigmatisation de certains produits ou modes d'élevage. Ces repositionnements font évoluer le groupe en faveur d'un étiquetage généralisé s'appuyant cependant sur l'existant.

Cette évolution de la trajectoire de la controverse permet de montrer que les positions de départ, si elles restent structurantes, ne sauraient fixer une fois pour toutes les termes du débat. Il y a bien un cheminement de la concertation qui se fait à la fois en fonction de l'agenda des séances, des ressources proposées par le secrétariat pour organiser la discussion et de la recomposition des alliances qui entrent en jeu dans les discussions. C'est cette trajectoire qui permet la construction d'un avis collectif. On voit alors que la question des attentes des consommateurs y joue un rôle crucial.

Gouverner par les attentes de la société : l'instrumentalisation de la parole des consommateurs

La concertation sur l'expérimentation d'un EME fait suite aux travaux des EGA au cours desquels les attentes de la société en matière de conditions d'élevage des animaux avaient été identifiées. Ce contexte fait de la représentation des consommateurs un enjeu stratégique du dispositif de concertation. Cette représentation est d'abord l'apanage des associations de consommateurs. Elles mettent en avant le droit des consommateurs à une information fiable et transparente, tout en soulignant la profusion des logos et allégations qui tendent à brouiller les messages et créer de la confusion chez les consommateurs. Ces associations rappellent également régulièrement que le prix demeure un critère central pour le choix des produits, dans un contexte où un nombre important de consommateurs n'accède pas à une alimentation de qualité. Sur cet argument, elles sont rejointes par les acteurs de l'aval des filières (FCD, ANIA ou représentants de la restauration collective) qui, s'appuyant sur leurs données de vente, mettent en avant le poids du critère économique dans les choix de consommation. Cependant, les associations de consommateurs sont loin d'être les seules à porter la voix des consommateurs, car c'est bien l'ensemble des participants qui mobilise cette rhétorique pour défendre son point de vue. D'une manière qui contraste avec le discours des associations de consommateurs, les associations de protection animale et de protection de la nature, s'appuient très largement sur ces attentes des consommateurs pour défendre leurs causes, comme elles le font depuis plusieurs années déjà dans de nombreux débats publics. Le consommateur qu'elles décrivent est avant tout réflexif sur sa consommation et souhaite des produits issus de pratiques productives plus respectueuses de l'environnement comme du bien-être animal. Leur définition des attentes des consommateurs est alors proche de celle qui mise en avant dans les EGA, et que l'on retrouve aussi beaucoup dans les discours des médias. De leurs côtés, les autres participants actifs, associations vétérinaires, filières, INAO font régulièrement parler les consommateurs, qui apparaissent tour à tour soucieux de bien-être animal mais aussi complexes, inconstants et polymorphes.

En conséquence, cette instrumentalisation récurrente par tous les participants de figures variées de consommateurs dilue fortement la parole des associations de consommateurs et accroît le poids de ces attentes dans la réflexion collective, sans que celles-ci ne fassent l'objet d'un accord. En outre, elle tend à durcir l'opposition entre intérêts des consommateurs et intérêts des éleveurs, dans la mesure où ces derniers convoquent moins fréquemment les figures des consommateurs et parviennent plus difficilement à les arrimer à leur cause.

Cette analyse sociologique de la concertation EME permet de mettre en évidence trois résultats principaux. Le premier concerne le fait que la concertation est fortement structurée par l'engagement dans les débats d'un groupe restreint d'organisations, représentant moins de la moitié des organisations participantes et un quart des acteurs, qui ont la particularité toutefois d'incarner l'ensemble du spectre des positions. Cependant, cette situation ne conduit pas à un statu quo de la concertation. Celle-ci évolue et se structure autour d'une succession de controverses, qui recomposent momentanément les alliances. La concertation, même si elle ne garantit pas l'atteinte du consensus, est donc bien un processus de construction d'un avis collectif. Enfin, le troisième résultat concerne le rôle central joué par la représentation des consommateurs dans une concertation conçue pour répondre aux attentes de la société. Ce mode de délibération par les attentes des consommateurs affaiblit paradoxalement la parole des associations de consommateurs, durcit l'opposition entre intérêts des consommateurs et intérêts des éleveurs et conduit finalement à une représentation des intérêts de ces derniers qui reste très instrumentale.

Annexe 5 – Liste des sigles employés

AB	Agriculture Biologique
ACV	Analyse cycle de vie
ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AEBEA	Association Etiquette Bien Etre Animal
AOP	Appellation d'Origine Protégée
BEA	Bien Etre Animal
CESE	Conseil Economique Social et Environnemental
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement ou Accord Economique et Commercial Global (AEGG)
CGAAER	Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CLCV	Consommation Logement Cadre de Vie
CNA	Conseil National de l'Alimentation
CNE	Confédération Nationale de l'Elevage
CNEAb	Comité National d'Ethique en Abattoir
CNR BEA	Centre National de Référence du Bien Etre Animal
CNIEL	Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière
CPC	Conditions de Production Communes
CPS	Conditions de Production Spécifiques
EGA	Etats Généraux de l'Alimentation
FAO	Food and Agriculture Organization
FCD	Fédération du Commerce et de la Distribution
FFAS	Fonds Français pour l'Alimentation et la Santé
FNE	France Nature Environnement
GES	Gaz à Effet de Serre
GLEAM	Global Livestock Environmental Assessment Model
GMS	Grande et Moyenne Surface
HLPE	High Level Panel of Experts
HVE	Haute Valeur Environnementale
IFIP	Institut technique de Recherche et de Développement de la filière porcine
IGP	Indication Géographique Protégée
INAO	Institut National de l'Origine et de la Qualité

INC	Institut National de la Consommation
INRAE	Institut National de la Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement
ITAVI	Institut Technique de l'Aviculture
LEAP	Partenariat pour l'Evaluation et la Performance Environnementale de l'Elevage
LR	Label Rouge
ODD	Objectifs de Développement Durable
ODG	Organsime de Défense et de Gestion
OGM	Organisme Génétiquement Modifié
OIE	Organisation Mondiale de la Santé Animale
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
SIQO	Signes Officiels de la Qualité et de l'Origine
SRAS	Syndrome Respiratoire Aigu Sévère
SWOT Menaces	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats ou Forces, Faiblesses, Opportunités,
UE	Union Européenne

Annexe 6 - Composition du groupe de concertation

<i>Président du groupe de concertation</i>	Alain Soroste
<i>Vice-Président du groupe de concertation</i>	Jean-Luc Angot
<i>Secrétariat interministériel du CNA</i> Gendre, Ana Senn	Karine Boquet, Marion Bretonnière Le Dû, Elora

Structures des membres permanents du CNA

Consommateurs et usagers

ADEIC	Jean Louis Blanc
ALLDC	Gérard Schrepfer
CLCV	Lisa Faulet
CNAFAL	Patrick Charron
CNAFC	Robert Aelion
FN-FR	Résie Bruyère
UFC Que Choisir	Robert Mondot (Olivier Andrault)

Producteurs Agricoles

Confédération Paysanne	Yves-Pierre Malbec (Jean-Jacques Mathieu)
FNSEA	Etienne Gangneron (Louis Accary)
	François Régis Huet (Benjamin Guillaumé)
APCA	Bruno Faucheron (Christine Marlin)

Transformation

ANIA	Thierry Gregori (Cécile Rauzy)
	Sonia Litman
Pozza)	Sandrine Blanchemanche (Alice Fuentes)
	Mathieu Labbé
	Axel Bigot
Coop de France	Quentin Pauchard (Mickaël Marcerou)

Carvalho)	Anne-Sophie Rumigny Passas (Camille
CGAD	Jean-Raymond Dumas (Sandrine Bize)
<i>Distribution</i>	
FCD	Emilie Tafournel (Emmanuelle Bourdeaux)
	Florence Renard (Victoire Cassagnol)
SEMMARIS	Julie Hanot
<i>Restauration</i>	
Agores	Daniel Gras
RestauCo	Bernard Beller (Jean-Marc David)
<i>Associations de la société civile</i>	
Association de protection animale	Michel Baussier (Sophie Hild)
Association de protection de l'environnement	Anne Vonesch (Manon Legeay)
Association de protection de l'environnement	Caroline Faraldo
<i>Personnalités qualifiées</i>	
Marie-Hélène Schwoob	
Jean-Pierre Corbeau	
<i>Membres de droit</i>	
INC	Xavier Lefebvre
INRAE	Alain Boissy (Anne-Lise Dauphiné Morer)
<i>Participants de plein droit</i>	
MAA, DGAL Carpentier, Stéphanie Flauto)	Clara Marce/Sarah Bourgine (Myriam
MAA, DGPE	Gaëlle Corcy
MAA, CGAAER	Denis Feigner
MEF, DGCCRF	Geneviève Morhange
MSS, DGS	Isabelle de Guido
MTES, CGDD	Catherine Conil (Valérie To)
<i>Invités permanents</i>	
Afnor	Nadine Normand (Sandrine Espeillac)
ENVA	François-Henri Bolnot
FFAS	Daniel Nairaud (Caroline Lafitte)
FranceAgriMer	Ygor Gibelind
INAO	André Barlier
SGAE	Louise Dangy

Structures spécifiquement invitées au groupe de travail

Associations de protection de l'environnement et de protection animale

CIWF France

Agathe Gignoux (Eloïse Ganier)

CNDA

Florian Sigronde

OABA

Jean-Pierre Kieffer (Dimitri Nguyen). Par un courrier du 2 mars 2020 adressé au Président du CNA, l'OABA a indiqué souhaiter quitter le groupe de concertation du fait d'un désaccord avec le périmètre de travail (exclusion du transport et de l'abattage).

SPA

Tamara Guelton

Welfarm

Françoise Burgaud (Ghislain Zuccolo)

WWF

Thomas Uthayakumar

RAC

Cyrielle Denhartigh

Organisations vétérinaires

FSVF

Jean-Yves Gauchot (Benoît Assemat)

CNOV

Ghislaine Jançon

Interprofessions

ANVOL

Anne Richard

CNIEL

Véronique Pardo

CLIPP

Emilie Gillet

CNPO

Maxime Chaumet

INAPORC

Audrey Giraudo (Caroline Tailleur)

INTERBEV

Caroline Guinot

Annexe 7 – Mandat du groupe de concertation

Contexte

Les travaux conduits au cours des États généraux de l'alimentation (EGA) ont permis de mieux cerner les attentes des consommateurs en termes de qualités nutritionnelles et environnementales, d'ancrage territorial, de bien-être animal et d'innovations notamment au travers des conclusions de l'atelier 1⁸⁵. Une attention nouvelle est portée par le consommateur sur l'origine et la traçabilité des produits, leur qualité nutritionnelle mais également sur les procédés de transformation et leurs modes de production. Le souhait a plus particulièrement été exprimé d'aller vers plus de transparence sur les modes d'élevage des animaux.

L'expression de ces attentes a conduit à inscrire dans la feuille de route des EGA 2018-2022 le besoin de mener une réflexion sur l'expérimentation de l'étiquetage des modes d'élevage des animaux.

Le CNA a été saisi par ses quatre ministères de rattachement afin de définir les modalités de mise en œuvre de cette expérimentation en privilégiant la concertation de tous les acteurs impliqués.

Par ailleurs, le positionnement du CNA en « parlement de l'Alimentation » est l'une des mesures issues des EGA. Elle vise à ouvrir la gouvernance de la politique de l'alimentation et à renforcer la concertation et le débat public sur l'alimentation. Dans ce cadre il a été retenu de procéder à une consultation préalable sur un échantillon représentatif de consommateurs, afin de mieux saisir les attentes et les perceptions en matière d'étiquetage des modes d'élevage⁸⁶.

Objectifs

Le groupe de concertation « Réflexion pour une expérimentation d'un étiquetage des modes d'élevage », réunissant les membres du CNA ainsi que les structures qui auront utilement été associées, a pour mission de :

- dresser un état des lieux des règles européennes et nationales existantes ;
- définir le champ de l'expérimentation : filières, animaux et denrées ;
- identifier les modes d'élevage visés et les modalités de différenciation des produits d'origine animale et la manière de la faire apparaître sur l'étiquetage ;
- définir les conditions de mise en œuvre d'une telle indication pour garantir au consommateur la délivrance d'une information claire, compréhensible et contrôlable, notamment, par les services de l'État.

85 Mieux répondre aux attentes des consommateurs en termes de qualités nutritionnelles et environnementales, d'ancrage territorial, de bien-être animal et d'innovations.

86 <https://cvip.sphinxonline.net/SurveyServer/s/inc60/Consultationsurlesproduitsalimentaires/questionnaire.htm?source=9>

Les propositions que le CNA formulera afin de répondre à ces questions prendront, notamment, en compte les plans de filière élaborés par les interprofessions. Dans la mesure du possible, le CNA accompagnera également ses propositions pour la mise en œuvre et l'analyse de l'expérimentation des indications suivantes : caractérisation des moyens et acteurs à mobiliser et définition des critères et indicateurs qui permettront d'analyser les résultats et de mesurer les impacts de l'expérimentation.

Attendus

Il est ainsi attendu une proposition permettant de définir le périmètre de l'expérimentation, de veiller à sa bonne articulation avec la réglementation et les initiatives en cours ainsi que de proposer une méthode pour mettre en place l'expérimentation et analyser ses résultats.

Un avis du CNA doit faire état de manière détaillée des recommandations issues d'une construction au sein du groupe de concertation, résultant d'une analyse intégrative d'un sujet donné, s'appuyant sur un processus d'auditions d'experts et de spécialistes.

Pour faciliter sa lecture, il sera structuré en trois parties :

- Une synthèse générale, exposant les éléments de contexte du sujet traité, rappelant les enjeux, exposant le mandat et dégageant les principaux axes de réflexion abordés ;
- La liste des recommandations rattachée à l'exposé de considérants et ordonnée par type d'acteurs concernés par leur mise en œuvre ;
- La synthèse des axes de réflexions ayant servi de guide au processus de concertation et issues de la phase de questionnement suite aux auditions des experts.

En lien avec les principes de la Charte de la participation du public, le CNA réalisera également un document de retour aux participants à la consultation, visant à expliquer la manière dont les résultats de la consultation ont été pris en compte. Ce document sera annexé à l'avis.

Méthode de travail

Le groupe de concertation sera présidé par M. Alain Soroste, personnalité qualifiée du CNA, auteur de l'ouvrage juridique Lamy Dehove et directeur scientifique de la Revue Lamy Droit Alimentaire et par le vice-président M. Jean-Luc Angot, Inspecteur général de la santé publique vétérinaire, président du Comité National d'Éthique des Abattoirs (CNEAb), président de la 7^{ème} Section du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux « Prospective, Société, International » au Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et vice-président de l'Académie vétérinaire.

Il est attendu une représentation du groupe de concertation pendant les travaux et un rendu régulier des travaux en séance plénière du CNA. Le secrétariat interministériel sera chargé de définir le plan de travail, d'assurer l'organisation et le suivi de la concertation et de rédiger les différents documents de travail (ordre du jour, compte-rendus et projets d'avis notamment). Il sera également garant du bon respect de la méthode de concertation telle que définie dans le cadre du processus de concertation.

Il est attendu que le CNA rende son avis final à la fin de l'année 2019.

Annexe 8 – Personnalités auditionnées par le groupe de concertation

Réunion du 26 avril 2019 :

- Réunion de cadrage

M. Jean-Luc Angot	Président du CNEAb, vice-président du groupe de concertation « réflexion pour une expérimentation d'un étiquetage du mode d'élevage »
M. Antoine Champion	Chargé d'études à l'Institut National de la Consommation
Mme Chloé Abeel	Chargée de la participation citoyenne au Conseil national de l'alimentation
Mme Geneviève Morhange	Adjointe au chef de bureau Marchés des produits d'origine animale de la Direction Générale de la Consommation, Concurrence et Répression des Fraudes du Ministère de l'Economie et des Finances.

Réunion du 21 mai 2019 :

- Réunion sur la notion de mode d'élevage et l'évaluation du BEA en élevage

Mme Elora Gendre	Chargée de concertation au Conseil National de l'Alimentation
M. Xavier Boivin	Ethologiste, Directeur de recherche à l'Institut National de la Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement, Equipe CARAIBE (Comportement animal, robustesse et approche intégrée du bien-être)
M. Romain Lardy	Ingénieur de recherche à l'Institut National de la Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement, Equipe CARAIBE
Mme Caroline Guinot	Animatrice de la commission enjeux sociétaux de l'interprofession bétails et viandes

Réunion du 20 juin 2019 :

- Réunion sur l'évaluation de la performance environnementale des modes d'élevage et sur le débat social autour de l'élevage

M. Lionel Launois	Chargée de mission qualité de l'air et évaluation des performances environnementales, Bureau du Changement Climatique et de la Biodiversité, Direction Générale de la Performance Economique et Environnementale des Entreprises du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
Mme Elsa Delanoue	Sociologue, Institut de l'Elevage, Institut Technique de l'Aviculture, Institut technique de Recherche et de Développement de la filière porcine

Réunion du 5 septembre 2019 :

- Réunion sur les démarches qualité de la filière volaille et la production de la filière bovine

Mme Marie Guyot Directrice du Syndicat National des Labels Avicoles de France

Mme Caroline Moniot Chargée du suivi du marché de la viande bovine au sein du Département Economies des filières de l'Institut de l'Elevage

Réunion du 10 octobre 2019 :

- Réunion sur les démarches en matière d'étiquetage et de valorisation du bien-être animal et des modes d'élevage

Mme Christine Roguet Economiste, Pôle Economie de l'Institut technique de Recherche et de Développement de la filière porcine et cheffe du projet de recherche ACCEPT

M. Matthieu Riché Directeur de la Responsabilité Sociale des Entreprises, Groupe Casino

M. Eric Cachan Groupe Fermier de Loué

M. Pierre Cabrit Président de la Fédération des Labels Rouge en bœufs, veaux, agneaux

Mme Cécile Deveze Directrice de la Fédération des Labels Rouge en bœufs, veaux, agneaux

Réunion du 6 novembre 2019 :

- Réunion de partage d'expériences (étiquetage du mode d'élevage des poules pondeuses)

M. Jean-Luc Lecoq Exploitant agricole de la ferme Olivet

Réunion du 14 janvier 2020 :

- Réunion de partage d'expériences (expérimentation d'un étiquetage)

M. Daniel Nairaud Directeur général du Fonds Français pour l'Alimentation et la Santé

Annexe 9 – Avis argumenté cosigné par l’ANIA, ANVOL, l’APCA, la COOPERATION AGRICOLE (lait et viandes), le CNIEL, la FNSEA, INAPORC et INTERBEV

Nos organisations saluent l’objectif de concertation des réunions du groupe de travail du Conseil national de l’alimentation (CNA) dans les réflexions liées à une expérimentation sur un étiquetage des modes d’élevage. Nous ne pouvons cependant pas accorder notre caution à l’avis tel que rédigé à l’issue des échanges car, d’après notre analyse, il ne répond pas complètement au mandat qui avait été validé en séance plénière en février 2019. En effet :

- Conformément au mandat du groupe de concertation, il était attendu que l’avis « dresse un état des lieux des règles européennes et nationales existantes ; définisse le champ de l’expérimentation : filières, animaux et denrées ; identifie les modes d’élevage visés et les modalités de différenciation des produits d’origine animale et la manière de la faire apparaître sur l’étiquetage ; définisse les conditions de mise en œuvre d’une telle indication pour garantir au consommateur la délivrance d’une information claire, compréhensible et contrôlable, notamment, par les services de l’État. ». L’avis explique : « Il est ainsi attendu une proposition permettant de définir le périmètre de l’expérimentation, de veiller à sa bonne articulation avec la réglementation et les initiatives en cours ainsi que de proposer une méthode pour mettre en place l’expérimentation et analyser ses résultats. ». L’avis, en l’état, ne répond donc pas à l’ensemble des objectifs fixés dans le mandat.
- L’objectif commun du groupe de travail devrait être d’encourager les démarches de progrès initiées par les plans de filière, réalisés dans le cadre des Etats généraux de l’alimentation. C’est dans cette perspective que le groupe pourrait faire des recommandations pour les renforcer à travers une meilleure valorisation des nouvelles garanties apportées par des cahiers des charges contrôlés de bout en bout, déployés par les filières et connus des consommateurs. C’est parce que l’un des scénarios de cet avis entre en concurrence avec ces démarches que nous ne pouvons cautionner cet avis.
- Un second objectif de favoriser l’agriculture et l’élevage français devrait également être poursuivi. Les recommandations de cet avis avec un étiquetage des viandes françaises pourraient entraîner une hausse de la consommation de viandes d’import, non-étiquetées, et créeraient ainsi une distorsion de concurrence pour les producteurs français. La Stratégie européenne « De la ferme à la table » inscrit notamment la possibilité de mettre en place un étiquetage européen sur le bien-être animal et nous estimons que cette échelle est appropriée. Dans ce contexte, il est nécessaire de reconsidérer la mise en place d’un étiquetage strictement français sur les modes d’élevage, dont le bien-être animal est l’une des composantes.
- Enfin, compte tenu de la période de crise que nous venons de vivre, il est selon nous essentiel que l’avis soit mis à jour : de nombreux enseignements pertinents par rapport à la thématique de l’avis (comportement d’achat des consommateurs, souveraineté alimentaire notamment) sont à prendre en considération pour définir l’orientation des préconisations du CNA, insuffisamment discutée en groupe de travail.

Annexe 10 – Bibliographie

Textes et documents officiels

- Code rural et de la pêche maritime, 2000
- Règlement (CE) n°852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, 2004
- Règlement (CE) n°589/2008 de la Commission du 23 juin 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n°1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation applicables aux œufs, 2008
- Règlement (UE) n°1169 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires dit règlement INCO, 2011
- Décret n°2011-964 du 20 juin 2011 relatif à la certification environnementale et aux exploitations agricoles, 2011
- Règlement (UE) n°1308/2013 du Parlement et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles, 2013
- Règlement d'exécution (UE) n°1337/2013 de la Commission du 13 décembre 2013 portant modalités d'application du règlement (UE) n°1169/2011 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance des viandes fraîches, réfrigérées et congelées des animaux des espèces porcine, ovine, caprine et des volailles, 2013
- Règlement d'exécution (UE) 2018/775 de la Commission du 28 mai 2018 du 23 juin 2008
- Gouvernement, Feuille de route 2018-2022 Politique de l'alimentation « Etats Généraux de l'Alimentation », 2017
- Loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, 2020

Etudes et rapports

- Anses, Avis de l'Anses relatif au « bien-être animal : contexte, définition et évaluation », 2018
- CESE, Avis du CESE « les signes officiels de qualité et d'origine des produits alimentaires, Jean-Louis Joseph et Dominique Marmier, 2018
- CESE, Avis du CESE « les enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abattage en matière de bien-être animal », Anne Garreta et Marie-Noëlle Orain 2019
- CNA, Avis du CNA n°82 « Comité national d'Ethique des Abattoirs », 2019
- CNA, Avis du CNA n°73 « Alimentation et communication : les conditions de la confiance », 2014
- Commission d'experts sur le CETA, L'impact de l'Accord Economique et Commercial Global Entre l'Union européenne et le Canada (AEGG/CETA) sur l'environnement, le climat et la santé, remis le 8 septembre 2017 au Premier Ministre
- FAO, Livestock's long shadow, environmental issues and options, 2006
- FranceAgriMer, Consommation des produits carnés en 2018, 2019

- HLPE, Rapport du groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition « le développement agricole durable au service de la sécurité alimentaire et de la nutrition : quels rôles pour l'élevage ? », 2016
- INRA, Rapport d'expertise réalisé par l'INRA, Douleurs animales. Les identifier, les comprendre, les limiter chez les animaux d'élevage, 2009

Ouvrages et articles

- CEP, Roguet C., Marion C., Magdelaine P. et Dockes A-C., Les démarches mises en œuvre par les filières animales en France en réponse aux attentes sociétales en termes de bien-être animal : typologie et perspectives, NESE n°44, Décembre 2018, pp.7-35, 2018
- Dedieu B., Faverdin P., Dourmad J-Y., Gibon, A., Système d'élevage, un concept pour raisonner les transformations de l'élevage. (2008) INRA Productions Animales, vol. 21 (n° 1). pp. 45-58. ISSN 2273-774X
- Delanoue E., Dockes A-C., Roguet C., Magdelaine P., Points de vue et attentes des acteurs de la société envers l'élevage. Un regard sur les principales controverses, 2015
- FAO, Division de la Production et de la Santé Animales, Faire face à la « Révolution de l'élevage » : l'importance des politiques d'élevage, 2005
- Huguenin J., Jemaa T., Diversité des modes d'élevage et problèmes communes du général au cas particulier, 2012
- Landais E., Système d'élevage. D'une intuition holiste à une méthode de recherche, le cheminement d'un concept, 1994
- Roguet C., Neumeister D., Dockès A-C., Magdelaine P., Les débats sur l'élevage en Allemagne, au Danemark et aux Pays-Bas, 2016
- Ryschawy, J., et al. « Comment évaluer les services rendus par l'élevage ? Une première approche méthodologique sur le cas de la France. » INRA Prod. Anim 28.1, 23-38 2015



CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION

251 RUE DE VAUGIRARD
75015 PARIS CEDEX 15

WWW.CNA-ALIMENTATION.FR

@CNA_ALIM



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



**MINISTÈRE
DES SOLIDARITÉS
ET DE LA SANTÉ**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*