



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction générale
de la performance économique
et environnementale des entreprises**

Paris, le 12 mai 2023

Dossier suivi par Camille ROCAULT
Adjointe à la cheffe du bureau des viandes
Réf. : Chrono BV n° 1397
Tél. : 01.49.46.46.15
Mèl. : camille.rocault@agriculture.gouv.fr

M. Philippe DUCLAUD
Directeur Général de la Performance économique,
environnementale des entreprises

à

Mme Annie PODEUR
Présidente de la deuxième Chambre de la Cour
des comptes

Objet : réponse au courrier du 3 avril 2023 présentant les observations définitives intitulées « Les soutiens publics aux éleveurs de bovins »

Madame la Présidente,

Par courrier du 3 avril 2023, en vertu de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, vous m'avez adressé les observations définitives relatives aux « soutiens publics aux éleveurs de bovins ».

Conformément au délai d'un mois prévu à l'article R. 143-13 du code précité, vous trouverez ci-dessous la réponse que je souhaite formuler à la suite de ces recommandations.

Votre première recommandation « *Mieux accompagner les éleveurs les plus en difficulté en développant un dispositif d'aides à la reconversion sur la base de cahiers des charges publics et précis, définis en cohérence avec les objectifs économiques, environnementaux et sociétaux affichés.* » appelle les remarques suivantes :

Ces dernières années, les deux troupeaux bovins (lait et viande) sont marqués par la décapitalisation de leur cheptel. Cette tendance ne doit pas éloigner pour autant l'objectif que s'est fixé le Gouvernement de préserver l'élevage sur le territoire français. L'ampleur des différents enjeux auxquels doivent faire face les deux productions bovines est parfois différente, toutefois, qu'il s'agisse du lait ou de la viande, les défis de valorisation et montée en gamme sur un marché des viandes en grande partie partagé, de maintien de l'activité de production sur le territoire, et de réponse aux attentes sociétales (climat, environnement, qualité, bien-être animal), se rejoignent largement au sein de la filière bovine dans son ensemble. L'un des défis majeurs de la filière réside donc dans la structuration de la filière et la valorisation des produits sur le territoire, afin de tirer un meilleur revenu de l'activité d'élevage.

Les différentes interventions du Plan stratégique national de la Politique Agricole Commune 2023-2027, articulées entre mesures ciblées sur les élevages de bovins (en particulier le maintien d'aides couplées dédiées dans un format rénové pour l'aide bovine ainsi que le maintien de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels tant dans ses modalités de ciblage que dans son budget) et mesures d'accompagnement transversales (paiement redistributif, écorégime, conversion à l'agriculture biologique, mesures agro-environnementales et climatiques), permettront d'offrir aux exploitations de bovins viande et bovins lait les soutiens nécessaires au maintien de ces productions, indispensables à l'économie, à l'aménagement des territoires, au maintien des prairies, et à l'équilibre productif agricole français. Elles contribueront à améliorer le revenu des éleveurs et les inciteront à une amélioration constante des pratiques d'élevage pour mieux répondre aux défis climatiques et environnementaux, et aux attentes des consommateurs en termes de qualité, de valorisation des territoires, et de bien-être des bovins. Le plan stratégique national de la France a été approuvé par la Commission européenne le 31 août 2022. La Commission européenne, dans le document publié à l'occasion de cette approbation, considère que celui-ci « *contribue aux objectifs du Pacte vert et à la neutralité carbone* » et que « *le plan français est conforme aux ambitions de l'Union européenne en matière d'environnement et de climat. Il promeut des pratiques qui contribuent à la lutte contre le changement climatique, à la protection des ressources naturelles et à la biodiversité* ».

Par ailleurs, en matière d'appui aux exploitations agricoles en difficulté ou à la cessation d'activité, trois dispositifs de droit commun sont déjà déployés :

- le dispositif aide à la relance des exploitations agricoles (AREA) s'adresse aux exploitations agricoles rencontrant des difficultés financières structurelles identifiées grâce à la réalisation d'un audit global de l'exploitation agricole ou en cours de procédure collective de redressement. L'AREA facilite notamment la restructuration des dettes de l'exploitant, de manière à rendre ce dernier capable de faire face à ses échéances dans un contexte où la viabilité de son exploitation a été démontrée ;
- le programme pour l'accompagnement à l'installation et la transmission en agriculture (AITA), démarré en 2016, comprend des dispositifs visant à mettre en place des conditions favorables pour la transmission des exploitations ;
- le dispositif d'aide à la réinsertion professionnelle qui s'adresse aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole contraints de cesser leur activité pour des motifs économiques.

Le Gouvernement souhaite avant tout pouvoir relever le défi du renouvellement des générations et favoriser des nouvelles installations notamment en filières ruminants. C'est le sens du pacte et de la loi d'orientation et d'avenir agricoles annoncé par le Président de la République le 9 septembre 2022 qui s'articuleront autour de quatre axes : l'orientation et la formation ; la transmission ; l'installation des jeunes agriculteurs ; la transition et l'adaptation face au climat. Il est aujourd'hui primordial de préserver notre souveraineté alimentaire, dans cette filière qui permet aujourd'hui à la France d'être auto-suffisante à plus de 90% en viande bovine et largement excédentaire en lait. La disparition de nos élevages de bovins aurait pour conséquence directe de voir à terme notre production nationale substituée par des importations produites dans des conditions moins durables et d'exporter nos émissions de gaz à effet de serre.

L'élevage bovin comme le souligne la Cour est « *producteur de services environnementaux et sociétaux considérables. Il valorise des terres non arables. Son rôle dans la gestion du cycle des matières, permettant de limiter les engrais synthétiques, amène à considérer qu'une agriculture sans élevage n'est pas soutenable* ». Par ailleurs, comme l'indique la Cour « *son importance pour les territoires ruraux, pour l'emploi, pour leur identité, pour la qualité des paysages, pour la biodiversité ou le bien-être animal, doit être prise en compte pour orienter la politique de soutien à l'élevage bovin* ». De plus, des dispositifs de droit commun sont déjà déployés pour accompagner les exploitations en difficulté ou la cessation d'activité. Pour ces raisons, il n'est pas souhaitable de mettre en place à court ni moyen terme un dispositif d'aide à la reconversion de ces élevages.

Votre seconde recommandation « *Définir et rendre publique une stratégie de réduction du cheptel bovin cohérente avec les objectifs climatiques du « Global Methane Pledge» signé par la France, en tenant compte des objectifs de santé publique, de souveraineté alimentaire et d'aménagement du territoire* » appelle les remarques suivantes :

La Cour prend pour hypothèse que la France s'est indirectement engagée à réduire de 30% ses émissions de méthane entérique entre 2020 et 2030 par son adhésion au « global methane pledge » (GMP).

Le Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire ne partage pas cette vision et souhaite rappeler que :

- Les signataires de cette initiative s'engagent à coopérer pour réduire collectivement de 30% d'ici 2030 les émissions de méthane mondiales, tous secteurs confondus par rapport à 2020. Elle ne constitue en aucun cas un engagement des pays qui la rejoignent à atteindre individuellement cet objectif, et encore moins secteur par secteur. Le document d'engagement¹ indique clairement que le gisement principal à court terme concerne le secteur de l'énergie, et donc implicitement les Etats producteurs de produits pétroliers.
- Le GIEC dans le résumé pour décideurs du rapport de synthèse du rapport d'évaluation du 6^{ème} cycle publié le 20 mars 2023 indique² que certaines émissions agricoles sont difficiles à réduire et que les émissions de méthane des énergies fossiles et des déchets ont un potentiel important et un coût d'abattement faible.
- En octobre 2022, l'Union européenne a publié son plan d'action sur le méthane en application du GMP³ qui indique que l'objectif global du GMP à l'échelle de l'UE ne sera atteint qu'en prenant en compte le pre-2020. A l'échelle de l'UE, les réductions d'émission de méthane projetées à 2030 avec les mesures mises en œuvre et proposées sont de 23% entre 2020 et 2030, mais d'un peu plus de 50% entre 90 et 2030. L'objectif n'est en aucun cas décliné secteur par secteur.
- Le *Règlement européen sur les émissions de méthane dans le secteur de l'énergie* en cours de discussion et qui a fait l'objet d'une orientation générale en décembre 2022⁴ exclut l'agriculture, pour les mêmes raisons.

La Cour relève également le « *faible potentiel d'atténuation [...] des émissions de méthane entérique naturellement produites par l'élevage des ruminants* » comme indiqué dans le code de l'environnement (L222-1 B). Pour autant, la France s'est fixé comme objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans tous les secteurs économiques à travers la stratégie nationale bas carbone et le MASA est pleinement engagé pour que l'agriculture participe à cet effort collectif. La stratégie nationale bas-carbone intègre également la question des régimes alimentaires, afin de prendre en compte les objectifs de santé publique et de souveraineté alimentaire évoqués par la Cour. Il s'agit aussi d'une question d'efficacité environnementale : une réduction de l'élevage sans évolution des régimes alimentaires n'apporterait aucun bénéfice net pour le climat, car les émissions seraient déplacées, le déficit de production locale étant remplacé par des importations. Par ailleurs, il est, comme le souligne la Cour, nécessaire de promouvoir les systèmes d'élevage ayant les plus fortes externalités positives pour le climat (et la biodiversité généralement), c'est-à-dire les systèmes pâturant majoritairement, proches de l'autonomie protéique.

¹ "Recognizing [...] that the **energy sector has the greatest potential** for targeted mitigation by 2030" "Commit to work together in order to **collectively reduce global anthropogenic methane emissions across all sectors**"

<https://www.ccacoalition.org/en/file/8210/download?token=VPYTyJ4z> <https://www.ccacoalition.org/en/resources/global-methane-pledge>

² "[...] **some hard-to-abate residual GHG emissions (e.g., some emissions from agriculture, aviation, shipping, and industrial processes) remain and would need to be counterbalanced by deployment of carbon dioxide removal (CDR) methods to achieve net zero CO2 or GHG emissions**" (B6.2)

"Large contributions to emissions reductions with costs less than USD 20 tCO2-eq-1 come from solar and wind energy, energy efficiency improvements, and **methane emissions reductions (coal mining, oil and gas, waste)**" (C3.2)

³ <https://www.ccacoalition.org/en/file/8990/download?token=uyex6sbg>

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/12/19/member-states-agree-on-new-rules-to-slash-methane-emissions/>

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

Le directeur général
de la performance économique
et environnementale des entreprises


Philippe DUCLAUD