

La loi sur l'Elevage : impact sur la recherche-développement

A. DELAVEAU (1), C. COMPAGNONE (2), C. BERANGER (3)
(1) Institut de l'Elevage, 149, rue de Bercy, 75595 PARIS Cedex 12
(2) ENESAD, 26, Bld du Docteur Petijean, 21036 DIJON Cedex
(3) INRA, 147, rue de l'Université, 75341 PARIS Cedex 07

RESUME - La loi sur l'Elevage a plus de 30 ans. L'objectif du travail présenté est d'analyser, à travers les points de vue d'acteurs du monde de l'élevage et des quelques analyses disponibles, la dynamique ainsi créée. Le dispositif mis en œuvre a fortement structuré l'élevage français et notamment l'amélioration génétique des bovins lait, mais pas uniquement. En revanche, en l'absence d'une forte volonté politique, l'impact de la loi sur la recherche-développement est moindre.

The livestock farming law : impact on the R&D in France

A. DELAVEAU (1), C. COMPAGNONE (2), C. BERANGER (3)
(1) Institut de l'Elevage, 149, rue de Bercy, 75595 PARIS Cedex 12
(2) ENESAD, 26, Bld du Docteur Petijean, 21036 DIJON Cedex
(3) INRA, 147, rue de l'Université, 75341 PARIS Cedex 07

SUMMARY - The livestock farming law is more than 30 years old. This study is based on inquiries among representative people of the livestock industry and on bibliography synthesis ; its purpose is to analyse the dynamic created by this law. Such a plan has strongly structured the french livestock industry, particularly the improvement of the dairy cattle breed. On the other land, the lack of political will leads to minimise the impact of the law on R&D in France.

1. INTRODUCTION

Le 28 décembre 1966, la loi sur l'Élevage a été promulguée. Elle poursuivait deux objectifs : l'organisation de l'amélioration génétique des races bovines, ovines, caprines et porcines et l'organisation de la recherche appliquée en élevage.

Cette loi était considérée comme originale et se situait dans un contexte particulier, celui d'une forte volonté d'organiser l'agriculture afin que ce secteur d'activité réponde aux besoins alimentaires et de développement économique du pays, dans la continuité des lois d'orientation de 1960 et 1962. Dans la même année, le décret sur le développement agricole est d'ailleurs adopté.

Notons toutefois que la loi formalise et généralise des fonctions déjà préexistantes ou expérimentées dans certaines zones.

C'est ainsi que des programmes de testage soutenus par les pouvoirs publics à Charmoy et à Soual ont servi de situations "pilotes"...

Le centre technique de contrôle de la descendance (CTCD) a été créé en 1960 au sein de l'UNCEIA, puis donnera naissance à la section amélioration génétique de l'ITEB.

La loi sur l'Élevage a aussi mis en place les établissements départementaux de l'élevage et les instituts techniques par espèce. Notons toutefois que l'ITEB avait été créé avant la loi et que dans certains départements existaient déjà des maisons de l'élevage chargées d'expérimentations et d'élaboration de références.

La loi comporte trois titres : le premier concerne l'amélioration génétique du cheptel et comporte 12 articles ; il constitue les 2/3 de la loi. Le second a trait à l'organisation de l'élevage et comprend 4 articles ; le troisième titre concerne le financement.

Dans le titre I, la loi sur l'Élevage propose un schéma d'ensemble d'organisation pour l'amélioration génétique des principales espèces d'animaux de rente

Un point important concerne l'évaluation et l'utilisation par insémination artificielle des reproducteurs.

A cet effet, deux aspects sont développés :

- l'identification et l'enregistrement simultané des parentés (état civil) et des performances d'un maximum d'animaux, selon des procédures harmonisées et indépendantes des races sous la responsabilité de structures départementales ad hoc les EDE.
- l'organisation de la mise en place des semences dans des zones déterminées pour chaque coopérative agréée et l'obligation pour chacune d'elle de participer à un programme de testage et de sélection des mâles destinés à l'insémination artificielle pour les races concernées dans la zone.

La coordination des opérateurs et bénéficiaires de la sélection est assurée au sein d'une unité de promotion par race.

Au niveau technique national, les instituts par espèce sont chargés de coordonner l'activité des EDE et d'appuyer le dispositif.

Enfin, une Commission nationale d'amélioration génétique (CNAG) est constituée afin d'assister le ministère de l'Agriculture pour l'ensemble des opérations :

- délimitation des zones d'exclusivité de service pour les coopératives de mise en place de la semence,
- agrément des centres d'insémination,
- définition des règles applicables à l'évaluation, à la sélection, à l'utilisation et à l'importation des reproducteurs,
- agrément des programmes de sélection,
- affectation des financements.

L'idée centrale de ce volet est double :

- améliorer le cheptel français en offrant un cadre apte à mettre en œuvre et développer les concepts modernes de sélection proposés par l'INRA à savoir : une évaluation objective d'un maximum de taureaux et la diffusion la plus large des meilleurs d'entre eux par insémination artificielle,
 - mutualiser les investissements, risques et bénéfices au niveau de dizaines de milliers d'éleveurs participants, dans un cadre coopératif protégé par l'exclusivité de zone, pour assurer l'ampleur et la pérennité du financement des programmes de testage dont les effets ne sont perceptibles qu'à long terme (pas moins de 12 ans chez les bovins).
- Le titre II de la loi s'intitule "Organisation de l'Élevage".

Il est prévu la mise en place des établissements départementaux de l'élevage ayant pour mission "d'améliorer la qualité et la productivité du cheptel".

Il est ainsi expressément précisé, qu'outre l'encadrement des activités de base de l'amélioration génétique (identification, état civil et contrôle de performances), "qu'ils procèdent, en particulier, aux

recherches appliquées de portée générale", et que leur activité est coordonnée par les instituts techniques.

Une analyse réalisée en décembre 1987 par J. Pluvinaud définit plus précisément la vision de l'élevage qui peut transparaître à travers cette loi.

Pour cet auteur, l'objet de la loi est avant tout l'amélioration génétique. Cette analyse montre que les principaux effets de la loi ont concerné la génétique bovine laitière. Son analyse, l'une des seules disponible aujourd'hui, montre à l'évidence qu'il n'y a peut-être pas d'unanimité sur l'objet de la loi.

En 1998 le Ministre de l'agriculture a souhaité que soit engagée une réflexion sur le rôle des différents acteurs du progrès génétique dans le respect des principes de la loi de 1966. C'est ainsi qu'une mission a été confiée à H. Demange et J. Bonnemare.

Il nous a ainsi semblé utile, près de 35 ans après la promulgation de cette loi qui a fortement structuré le fonctionnement de la recherche-développement dans ce domaine, d'analyser les points de vue des décideurs du monde de l'élevage, afin d'apprécier la dynamique créée et de pouvoir réfléchir à des pistes pour l'avenir.

2. MÉTHODES

Nous avons ainsi procédé à 7 entretiens individuels, par téléphone ou par interviews directs, de personnes que nous avons estimé capables de formuler un avis sur l'application de cette loi en raison de leurs responsabilités actuelles ou passées.

Le profil des personnes enquêtées figurent dans l'encadré 1.

Un guide comportant 8 points a été préparé de façon à s'assurer que l'objectif de l'entretien a bien été atteint (voir encadré 2).

Encadré 1

- 1 Directeur d'EDE, membre de la Commission Permanente du Développement de l'Élevage de l'APCA
- 1 Président de chambre d'agriculture
- 1 Ancien sous-directeur de l'Élevage au ministère de l'Agriculture
- 1 Ancien directeur de l'UNCEIA
- 1 Directeur de chambre d'agriculture, ancien directeur d'EDE
- 1 Ancien directeur d'EDE
- 1 Fonctionnaire du ministère de l'Agriculture

Encadré 2

- Le point le plus important de la loi
- Ce qu'elle a apporté à l'élevage
- Ce qui manque
- Impact sur la recherche-développement
- Quel devenir actuel des EDE, quelles conséquences ?
- Ce qu'il faudrait faire aujourd'hui
 - une autre loi
 - une autre dynamique
- Quelles relations faut-il mettre en place entre organismes départementaux et instituts techniques ?
- Y a-t-il aujourd'hui une politique de l'élevage ?

3. PRINCIPAUX RESULTATS

3.1 CE QUE RETIENNENT AUJOURD'HUI LES ACTEURS DE LA LOI SUR L'ÉLEVAGE

Tout d'abord, on note un sentiment unanimement partagé, à savoir que cette loi a organisé, structuré le monde de l'élevage.

Certains précisent qu'un cadre a été donné aux organismes d'élevage, d'autres parlent de la naissance d'un système organisé.

Il est également noté que la coordination des politiques de l'élevage a pu ainsi être possible à partir de l'identification des animaux qui a apporté une meilleure connaissance de l'évolution des effectifs d'animaux, de la structure des cheptels par exemple, et qui permet d'ailleurs aujourd'hui la mise en place de la traçabilité !

Il est également toujours mentionné que cette loi a d'abord permis l'amélioration de la productivité du cheptel grâce à la sélection et plus particulièrement au testage sur descendance d'une part, et à l'identification filiation d'autre part.

Enfin, beaucoup se félicitent de cette organisation collective par rapport aux démarches privatisées d'autres pays qui ont rarement montré une plus grande efficience.

L'impact sur le développement est analysé avec plus de difficulté. C'est la création des EDE qui est citée en premier.

Les personnes interrogées citent les trois missions qui leur ont été confiées :

- contrôle de performances
- identification du cheptel
- coordination du développement

Elles notent que leur champ d'activité se réduit aujourd'hui parfois uniquement à l'identification, et bien sûr, mais souvent de façon formelle et indirecte, au contrôle de la collecte des données en ferme.

Elles signalent également souvent une dilution de l'activité des EDE au sein des services techniques des chambres d'agriculture, ce qui n'a pas permis le plus souvent de remplir tout le champ ouvert par la loi. C'est ainsi que l'activité élaboration des références en élevage est le plus souvent réalisée en dehors des EDE (élaboration d'éléments d'aide à la décision : outils ou données).

En revanche, il est parfois mentionné les liens établis entre EDE et organismes de contrôle de performances avec des présidences et des directions communes. Ceci est bien sûr jugé très positif, car précieux au niveau de la coordination des actions en élevage dans la mesure où le développement du contrôle laitier permis par la loi s'est accompagné en France d'un service de conseil spécialisé à l'éleveur qui a été une source essentielle du développement de ce secteur.

La spécificité de l'élevage avec un organisme propre (l'EDE), chargé d'une activité technique apparaît de plus en plus gommée avec des EDE services de chambres d'agriculture, dont le Président n'a plus de réels pouvoirs pour l'élaboration d'une politique départementale de l'élevage. C'est le Bureau de la chambre d'agriculture qui définit ces orientations et non plus le Comité de direction de l'EDE.

Enfin, pour certains, cette structuration départementale a été un frein à la mise en place de structures interdépartementales (qui d'ailleurs existent déjà dans plusieurs régions où l'élevage n'est pas l'activité principale).

Les liens EDE/instituts techniques ne sont mentionnés que pour l'activité des réseaux d'élevage. La supervision réalisée par les agents nationaux du département génétique de l'Institut de l'Élevage n'est pas évoquée, ni le travail fait sur l'identification !

Néanmoins, il semble que pour de nombreux responsables, un cadre de travail ait été fixé par la loi et qu'il permettrait des actions de développement en élevage dans de bonnes conditions, notamment dans les élevages en contrôle de performances, ce qui a effectivement été le cas.

Il n'apparaît pas, au vu des interviews réalisés, de manque dans cette loi. Il est cité une fois qu'il aurait fallu un volet sanitaire, mais une autre personne interrogée fait remarquer que l'identification constitue déjà un formidable outil de gestion épidémiologique des cheptels.

Enfin, à partir des données existantes (interviews, références bibliographiques) il apparaît difficile de formaliser, aujourd'hui, des attentes, d'imaginer une autre dynamique, que ce soit pour une politique globale de l'élevage ou pour une organisation de la recherche-développement.

L'organisation actuelle est jugée satisfaisante mais insuffisamment exploitée et en conséquence une quelconque évolution n'apparaît pas nécessaire.

3.2 LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS QUE L'ON PEUT DÉGAGER

Les entretiens réalisés et l'analyse faite à travers l'étude de la loi et la lecture de la bibliographie ont permis d'identifier 5 principaux points forts ou facteurs de réussite de la loi :

- 2 objectifs clairs
- des textes adéquats par rapport aux objectifs
- un "exécutif" solide
- "une association de compétences"
- des moyens financiers

La loi présente deux objectifs clairs

- l'amélioration génétique
- la recherche appliquée

Toutefois, il convient de rappeler que l'essentiel de la loi concerne l'amélioration génétique. J. Pluvinage (1987) insiste sur ce point en notant que 76 % du texte est consacré à la sélection. On y expose les enjeux, les objectifs, les moyens à mettre en œuvre. Quatre espèces

sont concernées, mais à l'époque c'était le secteur laitier bovin que l'on jugeait urgent d'organiser et c'est lui qui en a bénéficié le plus, du fait de la pratique quasi généralisée de l'insémination artificielle. La recherche appliquée s'est organisée autour des EDE et des instituts techniques par espèce, avec une définition précise des missions et des interrelations et un renforcement de l'articulation INRA/Instituts, notamment dans le secteur génétique.

Des textes adéquats

Les textes prévus ont permis de répondre aux objectifs inscrits, notamment pour l'amélioration génétique.

L'enregistrement des performances, l'identification et la filiation se sont effectivement développés avec des règles précises et harmonisées sur l'ensemble du territoire. Toutes les races et espèces de ruminants en ont bénéficié, quelles que soient leur taille et importance économique, du fait de la synergie et des solidarités permises par le cadre général.

L'exclusivité de zone pour le service de mise en place et la liaison contractuelle au niveau de centres de production de semence pour les programmes de testage, a permis effectivement l'émergence de programmes conséquents, efficaces et durables, avec là aussi une mutualisation et une solidarité ayant permis ces développements, même dans les races à faible effectif ou dans les espèces bovines et ovines allaitantes, contrairement à ce que l'on peut constater dans d'autres situations nationales moins organisées au plan collectif.

Un "exécutif" solide

Le dispositif est caractérisé par un schéma d'ensemble bâti sur les concepts d'efficacité et de cohérence proposés par l'INRA et dotant la France d'une véritable entreprise nationale d'amélioration génétique, comme le souligne J. Pluvinage (1987). Cette entreprise comporte un échelon de collecte des données, un système de gestion de ces informations, un dispositif indépendant d'évaluation des reproducteurs et des opérateurs reconnus pour la sélection et la diffusion des reproducteurs agréés. Il est régulé par un organe central, la CNAG.

"Une association de compétences"

Ce dispositif a fonctionné, et ce grâce à une cogestion sans vague entre l'Administration et la Profession agricole. Le travail conduit entre les fonctionnaires et les personnalités du monde de l'élevage désignées par la Profession (en nombre égal) a été jugé remarquable par les personnes rencontrées.

Les textes d'application ont été préparés avec soin, ainsi que l'agrément des unités de sélection et de leurs programmes. La répartition des fonds publics a également été conduite sans heurts.

L'ensemble fonctionne et évolue grâce à la mobilisation permanente de groupes d'experts rassemblant des chercheurs et ingénieurs, des hommes de terrain et des élus professionnels.

En fait, les décisions d'orientation ont toujours été prises après de larges concertations entre les personnes compétentes et les opérateurs, ce qui a évité les échecs classiques que l'on rencontre lorsque tel ou tel décideur croit pouvoir décider seul.

A noter que ce mode de fonctionnement caractérisé par de larges concertations perdure aujourd'hui...

Des moyens financiers

Le monopole pour la mise en place de la semence a permis l'essentiel de l'autofinancement des programmes de testage et sélection.

Par ailleurs, les Pouvoirs Publics ont contribué de façon notable au financement des outils centraux de cohérence et de cohésion du système, notamment en finançant l'animation et l'encadrement général par les instituts techniques, la totalité de la recherche, la réalisation des évaluations génétiques et des bilans, mais aussi et surtout la construction et la maintenance des systèmes d'information nécessaires à cet ensemble.

Notons également qu'un soutien public renforcé pour les espèces ou filières plus fragiles (petites races bovines, secteurs ovins et caprins laitiers, bovins et ovins allaitants) a été un axe politique délibéré ayant permis la mise en œuvre d'une sélection effective et ont ainsi contribué au développement de ces filières.

Enfin, il ne faut pas oublier la part importante prise par l'Etat dans la mise en œuvre et le financement des dispositifs successifs d'identification pérenne et généralisée des animaux et cheptels, éléments basiques et indispensables de toute gestion raisonnée d'élevage.

4. DISCUSSIONS

Après recueil des interviews, analyse des quelques références bibliographiques sur cette loi, on peut d'abord noter deux manques importants :

La loi sur l'Élevage a défini un cadre de mise en œuvre d'une politique mais n'a pas défini de politique globale de l'élevage.

En particulier, le Conseil Supérieur de l'Élevage prévu pour cela n'a pas fonctionné, pas plus d'ailleurs que la Commission Nationale d'Orientation de l'Élevage créée en 1972.

Aujourd'hui, le Conseil Supérieur d'Orientation ne traite pas de ces questions et les Conseils de Direction des offices gèrent d'abord les problèmes quotidiens et conjoncturels souvent fort délicats.

Manifestement, à cette époque l'objectif d'amélioration de la production et de la productivité servait de politique.

Peut-on s'en étonner, alors que d'une part aujourd'hui nous sommes dans un espace européen où là encore, faute de grands desseins, on réussit laborieusement à signer des compromis, et que d'autre part le poids de la demande sociétale est tel que c'est peut-être un projet global pour l'agriculture qu'il convient aujourd'hui de définir. La dernière loi d'orientation répond alors peut-être en partie à ce besoin d'une politique pour l'élevage...

Par ailleurs, les financements publics ont notablement diminué depuis une quinzaine d'années, malgré un rapport montrant tout l'intérêt de poursuivre dans cette voie (rapport E. Alexandre - L. Beuchée de 1986) et un audit récent (H. Demange - J. Bonnemaire de 1998) qui a certainement évité un plus grand désengagement encore de l'Etat, et qui a permis de bien focaliser sur l'essentiel, l'appui financier apporté par les Pouvoirs Publics.

L'analyse que l'on peut faire de cette loi est que c'est d'abord une loi qui concerne l'amélioration génétique, ses méthodes, ses outils et son organisation plutôt que ses orientations. En revanche, on ne peut souscrire aux conclusions de J. Pluvinage qui estime que seule l'amélioration génétique des races bovines laitières est concernée. Vissac (1992) note qu'en production de viande bovine, bien que moins spectaculaires, des résultats ont été obtenus, notamment sur les effets milieux et maternels, sur les performances. Par ailleurs, la valeur des races rustiques, à travers leurs croisements avec des races à viande, a permis de développer des schémas permettant à la fois la sauvegarde de ces races et leur utilisation dans des zones difficiles.

De plus, les travaux récents sur la valorisation accrue des performances en ferme (IBOVAL) montrent que le dispositif a pu permettre un développement notable de la sélection en élevage allaitant.

Il est en revanche très surprenant de lier loi sur l'Élevage et évolution des structures marquée notamment par la forte diminution du nombre d'éleveurs. Vissac estime que la diffusion de la Holstein a été responsable de l'émergence de quelques bassins de production à conduite très intensive. Franck (1997) associe de façon à notre avis beaucoup trop schématique la loi sur l'Élevage et la productivité dont il ne souligne que les effets négatifs ! La conclusion de son article est trop partisane, à notre avis, pour être prise en compte dans cette étude. C'est l'absence d'orientation politique clairement affichée et anticipant les évolutions prévisibles pour les réguler qui a entraîné certaines évolutions et non l'existence d'outils performants pouvant être mis au service de plusieurs orientations dès lors que l'environnement économique ou structurel le justifie.

Le point qui reste à analyser concerne l'impact de cette loi sur le développement agricole, ou plutôt, dans le contexte actuel, sur la recherche-développement.

Au niveau départemental, les EDE aujourd'hui n'ont qu'un rôle très limité en matière d'élaboration de références et de conseil. Ce n'est pas la loi qui est en cause mais le résultat d'une organisation, d'une part au sein des chambres d'agriculture, d'autre part entre les chambres d'agriculture et les autres organismes de conseil (contrôle laitier, centres de gestion et parfois organismes coopératifs).

Les organismes d'élevage sont nombreux, la coordination au niveau d'un département n'est pas aisée. La mission Demange en 1993 préconisait la mise en place de chartes pour mieux organiser cette coordination : aucune n'a été signée !

La spécificité du monde de l'élevage avec ses filières de production très contrastées, ses zones ou bassins de production très spécifiques n'explique pas tout.

L'organisation du développement peut également être invoquée. En effet, aujourd'hui, de fait, le conseil est dans le secteur concurrentiel et donc laissé à l'initiative du " client " qui sollicite tel ou tel organisme.

Par ailleurs, les chambres d'agriculture ont développé des logiques de prestations de services notamment suite à diverses mesures réglementaires concernant la préservation de l'environnement et consécutives à la Loi d'Orientation (CTE).

Les logiques développées qui répondent par ailleurs à de réels besoins ne nécessitent plus la même organisation du développement et ne privilégient pas toujours l'élaboration de références.

On peut ainsi noter que les moyens globalement réservés aux actions de développement sont en diminution si on regarde le nombre d'ingénieurs et de techniciens affectés aux actions de conseil et d'élaboration de références.

Paradoxalement, les moyens financiers globaux ont plutôt été en augmentation (les moyens de l'ANDA ont été confortés ces dernières années en dépit des périodes de crise aiguë autour du FNDA, les collectivités territoriales, depuis la loi de décentralisation, ont dégagé des moyens financiers supplémentaires qui s'ajoutent aux précédents).

Force est de constater, par ailleurs, que les données quantifiées disponibles sont anciennes et mériteraient au moins une validation afin de disposer d'une véritable banque de données, permettant de connaître qui fait quoi en recherche-développement en France. En résumé, on ne dispose aujourd'hui que d'informations très parcelaires et de constats d'expériences vécus sur le terrain !

Si on note que certains départements ou régions mobilisent toujours des moyens importants pour la recherche-développement en élevage : cas de la Bretagne ou des Pays de Loire par exemple, on peut être tenté de conclure que c'est surtout le manque de volonté politique qui explique une situation actuelle globalement peu enthousiasmante et bien évidemment, ce n'est pas tel ou tel dispositif législatif ou réglementaire qui est alors en cause !

Au niveau national, la situation de l'Institut de l'Élevage, comparé à d'autres instituts dans d'autres filières de production, permet de conclure, a priori, à l'absence d'un projet global concernant la recherche appliquée en élevage des herbivores. A cet égard, nous pouvons rappeler les situations de crise vécues par l'ITEB en 1987, puis par l'Institut de l'Élevage en 1992, et l'audit d'adaptation des organismes de services en élevage réalisé en 1993, ainsi que l'évaluation conduite par le cabinet GEM à la demande de l'ANDA en 1999-2000. Il serait souhaitable d'en tirer parti pour définir les évolutions indispensables pour demain.

5. CONCLUSIONS

La loi sur l'Élevage est ancienne mais est toujours en vigueur et toujours défendue et efficace.

Cette loi a fortement marqué l'organisation de la sélection et a eu des conséquences en matière de développement de l'élevage plus qu'en matière de recherche.

Les points qui pourraient être reprochés ne concernent pas la loi à notre avis, mais plutôt le manque d'accompagnement politique notamment afin de mettre en place un dispositif de recherche-développement pérenne et de donner des orientations stratégiques. Notons cependant que ce point n'est pas spécifique à l'élevage.

Dans le contexte socio-économique actuel, il reste à définir une véritable politique de la recherche appliquée qui devrait normalement découler d'une politique de l'élevage certes difficile à définir aujourd'hui, mais s'intégrant dans le modèle d'agriculture multifonctionnelle que défend l'Europe pour son avenir.

Alexandre E., Beuchée L., 1986. Poursuivre l'amélioration génétique du cheptel bovin français, compte rendu ITEB

Demange H. Audit d'adaptation des organisations de services en élevage - 1993 -

Chambres d'agriculture, 1969. Les textes d'application de la loi sur l'Élevage, supplément n° 420

Franck M., 1997. Bulletin de la Société des sciences vétérinaires et de maladie animale de Lyon

GEM 2000, Evaluation ANDA 1999 : Institut de l'Élevage

Bonnemaire J., Demange H., 1998. Mission d'évaluation de la génétique animale ; propositions pour l'avenir

Pluvinage J., 1987, La loi sur l'Élevage et son application, Colloque de l'Association Française de Science Politique - rapport n° 211

Vissac B., 1992, Courrier de la cellule environnement de l'INRA - 18, 81-86