



Après la Loi d'Orientation Agricole, quelle organisation et quelle réglementation pour la sélection animale ? - 18 octobre 2006 -



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

[intervention CSAGAD – INA P-G/IE du 18 octobre 2006]

Etude d'impact sur une ordonnance et ses textes réglementaires d'application relatifs à l'élevage et à l'amélioration génétique du cheptel

- PROJET -

L'article 93 de la loi d'orientation agricole n° 2006-11 du 5 janvier 2006 a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires afin de mettre en conformité avec le droit communautaire le régime des agréments sanitaires de l'ensemble des activités de reproduction animale, de regrouper et harmoniser les dispositions du code rural relatives à l'identification des animaux et de « simplifier et adapter l'organisation de l'élevage et le dispositif collectif d'amélioration génétique du cheptel prévus par les dispositions des chapitres II et III du titre V et du titre VII du livre VI du code rural, afin de garantir aux éleveurs l'accès à un service de qualité sur les plans zootechnique et sanitaire sur tout le territoire et de préserver la diversité des ressources zoogénétiques en faisant un effort spécifique pour les races locales, en particulier dans les zones de montagne ».

Cette dernière habilitation permet de compléter par ordonnance la réforme, amorcée dans la loi du 5 janvier 2006, du régime mis en place par la loi du 28 décembre 1966 sur l'élevage ; c'est cette partie du projet d'ordonnance, ainsi que son projet de décret d'application, qui fait l'objet de la présente étude d'impact.

I. Identification du problème

Constatant le retard de l'élevage français, le législateur de 1966 a eu pour objectif de faire sortir l'élevage du sous-développement et de rattraper des grands pays d'élevage. A cette fin, il a posé, par l'intermédiaire de la loi n° 66-1005 du 28 décembre 1966 (codifiée aux articles L. 653-1 à L. 653-17 du code rural), les fondements d'un dispositif national d'amélioration génétique dont les grandes lignes sont les suivantes :

- élever le niveau génétique du cheptel national en organisant la création du progrès génétique et sa diffusion sur une base collective par la technique de l'insémination animale,
- améliorer le statut sanitaire du cheptel grâce à l'identification et garantir la qualité et la traçabilité de la semence,
- guider les choix techniques des éleveurs par la mise en place de structures de développement et d'animation aux échelons national et local,
- soutenir cet effort par un plan de modernisation des équipements.

S'agissant des ruminants et dans une moindre mesure des porcins, la loi de 1966 et ses décrets d'application ont protégé l'environnement des organismes d'élevage (exclusivité territoriale au profit des centres de mise en place de la semence ainsi qu'aux établissements départementaux de l'élevage pour le contrôle des performances et l'identification des animaux ; unicité de représentation



Après la Loi d'Orientation Agricole, quelle organisation et quelle réglementation pour la sélection animale ? - 18 octobre 2006 -



d'une race pour chaque UPRa¹) et leur ont ainsi permis d'investir en toute sécurité dans des schémas à longue échéance. Aujourd'hui, il est reconnu que la stratégie mise en œuvre, dans un objectif de mutualisation, a porté ses fruits. Le niveau génétique de l'élevage français est équivalent à celui des pays d'élevages les plus performants et la France a acquis une place plus qu'honorable dans la compétition internationale des techniques et des produits de la génétique animale (les taureaux français de race Prim' Holstein ont ainsi été classés comme les meilleurs selon une évaluation internationale de juin 2006).

Cependant, cette organisation très spécifique se trouve aujourd'hui confrontée à deux grands défis :

▪ La Commission européenne :

1° A engagé en novembre 2005, devant la Cour de justice européenne de Luxembourg, une procédure d'infraction contre la France par laquelle elle conteste l'exclusivité légale de zone des centres de mise en place de la semence bovine et le régime de licence des inséminateurs au regard des principes de liberté de prestation de service et de liberté d'établissement, garantis par les articles 43 et 49 du Traité des Communautés européennes ;

2° A mis en chantier un projet de décision de reconnaissance de livres généalogiques transfrontaliers et envisage, dans le cadre de programmes de croisement d'infusion, de permettre l'inscription directe d'animaux croisés dans la section principale des livres généalogiques des bovins, ce qui affaiblirait considérablement la notion de race pure, sur laquelle se basent pourtant certains dispositifs d'information du consommateur.

Ce contexte communautaire, en pleine évolution, a motivé, au moins partiellement, le chantier actuellement en cours au sein du ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP). Il a suscité toutefois de multiples interrogations de la part de l'ensemble des fédérations professionnelles concernées.

Si le monopole de zone des centres de mise en place était juridiquement contestable, une ouverture totale à la concurrence sans distinction entre les espèces ni soutien aux régions défavorisées conduirait à la disparition d'un dispositif qui démontré son efficacité. Il favoriserait en outre le déclin de certaines zones du territoire français dont l'économie dépend fortement de l'élevage.

Aussi, en lien avec ce constat, et après un rapide bilan des 40 années d'application de la loi sur l'élevage de 1966, deux options d'évolution seront présentées ci-après. Le tableau qui suit rappelle la structure législative et réglementaire de l'encadrement de l'amélioration génétique, encore en vigueur en France à l'automne 2006.

Articles du Code rural	Loi du 28 décembre 1966 sur l'élevage	Décret du 9 janvier 1968 relatif aux conseils consultatifs en élevage Décrets du 14 juin 1969 1. organisation et fonctionnement des établissements de l'élevage 2. amélioration génétique
L. 653-2	<i>Des décrets en Conseil d'Etat et, en application de ces décrets, des arrêtés du ministre de l'agriculture rendent obligatoire et définissent les méthodes suivant les quelles sont assurés :</i>	1. L'identification du cheptel, l'enregistrement et le contrôle de leur ascendance, de leur filiation et de leur performance ; 2. L'appréciation de la valeur génétique des reproducteurs et la publication des renseignements les concernant.

¹ Unité nationale de sélection et de promotion racial (article R.* 653-66 du code rural)

653-3	<i>Les décrets et arrêtés prévus à l'article L. 653-2 fixent également :</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les conditions exigées pour la tenue et pour l'agrément des livres généalogiques ; 2. Les normes applicables au choix et à l'utilisation des animaux reproducteurs employés en monte naturelle ou artificielle et les conditions de leur utilisation ; 3. Les règles auxquelles sont soumis les essais de nouvelles races ou les essais de croisements présentant un intérêt pour l'économie de l'élevage ou pour la conservation ou pour la protection de certaines races ; 4. Les garanties, en particulier d'ordre sanitaire et zootechnique, exigées pour l'exportation ou l'importation des animaux et de la semence.
653-4	<i>Licences de chef de centre d'insémination et d'insémineur</i>	
653-5 et 6	<i>Autorisation d'exploiter un centre d'insémination (production et/ou mise en place de semence)</i>	
653-7	<i>Attribution exclusive de zone de mise en place de semence</i>	
653-8	<i>Monte publique et monte privée</i>	
653-9	<i>Commission nationale d'amélioration génétique</i>	
653-10	<i>Infractions et sanctions pénales</i>	
653-11	<i>Etablissements de l'élevage</i>	
653-12	<i>Instituts techniques nationaux</i>	
653-13	<i>Des décrets en Conseil d'Etat fixent :</i>	Les conditions auxquelles doivent satisfaire les établissements mentionnés aux articles L. 653-11 et 12 ainsi que les contrôles auxquels ils sont soumis.
653-14	<i>(Conseil supérieur de l'élevage)</i>	<i>[abrogé]</i>

Après 40 ans, le bilan de la loi sur l'élevage est flatteur...

L'objectif visé était un élevage français performant sur tout le territoire et respectueux de la diversité des systèmes d'élevage, les résultats sont incontestables et incontestés.

Le niveau génétique des reproducteurs a rejoint à celui de nos principaux concurrents.

↳ S'agissant de la création du progrès génétique :

Aujourd'hui, tout en se situant dans un marché concurrentiel pour les races internationales, 95% de la semence utilisée sur le territoire est d'origine française, les classements internationaux des taureaux réalisés par Interbull soulignent que de nombreux reproducteurs français sont particulièrement utilisés à l'étranger (race Montbéliarde notamment). Ceci témoigne à la fois du bon rapport qualité/prix et de l'adéquation des produits de la sélection nationale aux attentes des éleveurs et des filières agroalimentaires français. La maîtrise de programmes de sélection français a encore un sens technique et économique, même dans le contexte d'un marché concurrentiel et de développement de programmes européens ou mondiaux. Ceci permet en particulier de les orienter vers les besoins techniques et économiques de nos systèmes et types de production.



Après la Loi d'Orientation Agricole, quelle organisation et quelle réglementation pour la sélection animale ? - 18 octobre 2006 -



Ces programmes reposent, dans des proportions diverses selon les filières, sur la complémentarité entre insémination et monte naturelle ; ils utilisent plusieurs outils complémentaires : le testage par insémination, les stations d'évaluation des mâles, la qualification et le choix des femelles. Ces outils sont pilotés par des unions de coopératives d'insémination, par des UPRa ou associations raciales agréées par le MAP.

↳ S'agissant de la diffusion du progrès génétique :

La fourniture de reproducteurs de haute valeur génétique et l'amélioration concomitante de la productivité de chaque animal, mesurée en termes quantitatif ou qualitatif, n'est pas la seule clef de la performance des élevages. En effet, encore faut-il que le progrès génétique soit efficacement diffusé aux éleveurs, ce qui suppose une organisation et un dispositif technique correctement dimensionnés. Les monopoles de zone suscités, malmenés par la prééminence du droit de la concurrence au sein de l'espace européen, ont finalement été un moyen efficace et parcimonieux envers les finances publiques pour atteindre cet objectif.

La couverture du territoire par l'élevage reste satisfaisante.

Le maillage du territoire par des organismes du dispositif de sélection assurant également un appui technique a contribué au maintien de l'élevage sur une large part du territoire, et à l'adaptation permanente de ce cheptel à son territoire. On observe cependant un repli de l'élevage dans les zones où il entre en concurrence avec d'autres activités, et notamment avec les cultures de rente : cette observation, confortée par l'évolution de la surface fourragère principale, confirme l'élevage comme une forme ultime d'occupation du territoire avant la friche.

Le maintien de l'élevage est la condition *sine qua non* de la préservation de l'activité économique de nombreuses communes rurales et est donc devenu un enjeu territorial déterminant pour la cohésion spatiale du pays. Un rapport du Sénat relatif à l'élevage, publié en 2002, l'a d'ailleurs souligné avec force. Ce maintien permet donc de participer activement à la mise en place de la stratégie européenne en faveur des territoires ruraux.

La sécurité sanitaire et la traçabilité sont assurées.

Ces objectifs sont globalement atteints ; la généralisation de l'identification et l'obtention d'un statut sanitaire strict des mâles y ont largement contribué. Par ailleurs, l'amélioration génétique contribue à l'éradication de la tremblante ovine et une grande attention est portée à l'émergence d'anomalies génétiques bovines grâce à la constitution d'un observatoire de ces anomalies.

La diversité des races est une autre réussite de l'élevage français.

L'Etat a veillé à l'utilisation durable des ressources génétiques de l'ensemble des races, notamment par une politique nationale de soutien à la diversité raciale s'appuyant sur les acteurs de terrain qui accompagnent ces races : associations d'éleveurs, UPRa, coopératives d'insémination, conservatoires ou parcs régionaux, instituts techniques, établissements de recherche ou d'enseignement.



Après la Loi d'Orientation Agricole, quelle organisation et quelle réglementation pour la sélection animale ? - 18 octobre 2006 -



Des systèmes nationaux d'information génétique [SNIG] récemment modernisés.

Les SNIG (un système par espèce ou filière : porcine, bovine viande, ovine lait, caprine lait) sont des systèmes d'information partagés par les acteurs du dispositif génétique français. La maîtrise d'ouvrage relève de la compétence du MAP, mais ils sont placés sous la maîtrise d'œuvre informatique du centre de traitement de l'information génétique rattaché à l'Inra, et des centres régionaux informatiques (neuf, répartis sur tout le territoire national).

Les SNIG sont des systèmes d'information collectifs, unifiés et structurés, permettant à tous les partenaires du dispositif génétique français [DGF] d'assurer la gestion cohérente et efficace des données du système, et notamment l'évaluation des reproducteurs.

Les SNIG constituent des bases de données nationales réparties sur tous les sites concernés, facilitant l'accès rapide à l'ensemble des informations qui s'y trouvent, pour les opérateurs mais aussi et surtout les éleveurs.

En ce qui concerne les équidés, l'établissement public les Haras nationaux gère le fichier central zootechnique et assure la tenue matérielle des fichiers généalogiques selon les dispositions figurant dans les règlements de stud-book. Les informations nécessaires à l'amélioration génétique sont échangées par le fichier central et les organismes de sélection.

... Mais une évolution est nécessaire...

Le modèle français montre quelques limites...

- L'insémination s'est imposée comme l'outil privilégié de création et de diffusion du progrès génétique dans l'espèce porcine et dans les races bovines laitières ; elle assure en races ovines laitières, dans l'espèce caprine et chez les équidés une bonne complémentarité avec la monte naturelle, même si un retour en arrière est parfois observé.
Cependant, dans les filières bovine et ovine allaitantes, le taux de pénétration de l'insémination est plus modeste (10 à 20%), en raison de problèmes techniques ou pratiques de mise en œuvre, et/ou de taux de réussite insuffisants ou irréguliers ; or, la diffusion du progrès génétique par la monte naturelle, en complément et relais de l'insémination, est restée insuffisamment organisée, la loi n'ayant prévu ni moyens ni organisation spécifique pour cela.
- Ce modèle n'a pas fondé une dynamique d'exportation, l'activité française demeurant plus soucieuse de maintenir sa protection que de valoriser la force qu'il tire de son organisation collective et des progrès ainsi réalisés.
- Certains partisans de l'insémination dite libre, ainsi que de nombreux vétérinaires ruraux d'exercice libéral, n'ont jamais accepté l'encadrement fort de l'activité, instauré par la loi de 1966.

... et des facteurs de rupture apparaissent...

- Le monopole de zone des centres de mise en place porte atteinte aux principes de liberté d'établissement et de libre prestation de service ;
- des évolutions de la réglementation zootechnique communautaire, déjà évoquées ci-dessus, intensifieront probablement la concurrence entre les schémas de sélection ;
- dans certaines filières, la diminution rapide du nombre d'éleveurs, l'élévation de leur niveau de formation et le développement des formes sociétaires, où chaque associé se « spécialise »,



Après la Loi d'Orientation Agricole, quelle organisation et quelle réglementation pour la sélection animale ? - 18 octobre 2006 -



concourent à accroître le niveau d'exigence sur les services rendus par les organismes d'élevage tandis que certains de ces services pourraient être internalisés par l'exploitant pour alléger les coûts des intrants (cas des éleveurs désireux de pratiquer eux-mêmes l'insémination de leur cheptel) ;

- le nombre élevé de pôles d'activités (unités de sélection, UPRa, établissements de l'élevage, organismes de contrôles de performances) reflète la richesse d'un encadrement caractéristique d'une époque où le rattrapage était indispensable et où les éleveurs n'avaient pas le niveau technique d'aujourd'hui ; aujourd'hui, cette richesse a un coût élevé et rend complexe la prise de décision, mais aussi la lisibilité du dispositif ;
- la mutation profonde des espaces ruraux, liée à la déprise agricole et à l'impact à venir de la nouvelle politique agricole commune (version 2007-2013 voire au-delà) donnent à l'élevage un rôle-clé dans l'occupation de certains territoires et dans la valeur écologique des agro-écosystèmes ;
- la complexité du système français et le grand nombre d'intervenants ne facilitent pas la transposition de notre dispositif dans les pays étrangers intéressés par notre génétique.

... qui appellent des initiatives de modernisation

Il est nécessaire d'inscrire le dispositif d'amélioration génétique dans un processus constant de rationalisation en réduisant le nombre de pôles de décision. L'impératif de restructuration tel qu'il était exposé dans le rapport 'Prospective génétique animale' de M. Valin de février 2001 (voir P.J.) doit être à l'ordre du jour ; de même, des tâches d'enregistrement et de contrôle peuvent être transférées aux éleveurs sous un contrôle de deuxième niveau.

- En outre, si le dispositif d'amélioration génétique s'est fondé en 1966 sur les principes de la génétique quantitative, il convient aujourd'hui d'accompagner l'évolution des outils vers une plus large utilisation des nouvelles biotechnologies de la reproduction. Les grandes zones d'élevage telles que l'Amérique du Nord ; l'Europe du Nord (Pays-Bas ; Danemark ; Allemagne), l'Océanie, se sont clairement positionnées pour des politiques ambitieuses de recherche, qu'elles soient publiques ou privées.
- Les attentes de la société auront un impact sur l'évolution de la matière première : la maîtrise de l'outil génétique et la diversité des races et des populations animales sélectionnées seront des outils précieux pour faciliter ces évolutions.

II. Définition de l'objectif ou des objectifs poursuivis

Les enjeux de la réforme

Ces enjeux sont principalement :

- la sécurité juridique des acteurs du dispositif génétique français afin de les prémunir de contentieux susceptibles d'être ouverts sur la base des législations nationale (pour mémoire, rappel de la décision d'octobre 2004 du Conseil de la concurrence (décision n° 04-D-49 du



Après la Loi d'Orientation Agricole, quelle organisation et quelle réglementation pour la sélection animale ? - 18 octobre 2006 -



28 octobre 2004 relative à des pratiques anticoncurrentielles dans le secteur de l'insémination artificielle bovine), et communautaire (contentieux pendant devant la CJE, achèvement du marché unique notamment par l'intermédiaire du projet de 'Directive services'),

- les évolutions de la réglementation zootechnique communautaire (*cf. supra*),
- la demande d'autonomie des organisations professionnelles,
- l'accroissement du niveau d'exigence des éleveurs sur les services rendus,
- une plus large utilisation de la génomique.

L'objectif principal de la réforme est donc de confier le dispositif génétique français à ses principaux acteurs, les éleveurs, tout en garantissant les intérêts de la société dans son ensemble sur le long terme.

L'Etat est le garant des intérêts de la société sur le long terme.

Les populations animales d'élevage font partie du patrimoine collectif, du moins toutes les races de ruminants et d'équidés. A ce titre, l'État doit contribuer à la préservation de ces ressources les orienter vers une meilleure satisfaction des besoins collectifs. Les situations sont assez différentes selon les espèces, et justifient un engagement de l'Etat très variable. Il existe cependant un socle de base dont l'Etat ne peut se désengager. Les réglementations sanitaires et commerciales sont bien entendu un préalable. Le maintien de la diversité biologique (diversité raciale et diversité intra-raciale) est un objectif largement partagé par la société qui y voit une obligation pour préserver l'avenir, alors que la logique économique à court terme ne laisse que peu de place au souci du maintien de la diversité génétique.

S'agissant des ruminants, l'intérêt à long terme de la société consiste à :

- garantir la définition des objectifs de sélection : l'Etat doit s'assurer, en l'absence de rentabilité immédiate, que les intérêts légitimes de l'ensemble de la société soient pris en compte ;
- développer des outils de sélection dans le domaine des biotechnologies (un élément déterminant de notre compétitivité à long terme mais aussi un domaine où les innovations foisonnent et doivent être validées), et garantir leur pertinence et leur fiabilité. Du fait de la faible capacité de reproduction des ruminants femelles, les programmes de sélection sont conduits par des structures collectives de grande taille impliquant une fraction importante de la population totale ;
- Les ruminants jouent un rôle majeur dans l'aménagement du territoire. Dans les régions herbagères et dans les zones difficiles et/ou de montagne, ils sont la base de l'entretien de l'espace.

L'Etat doit par conséquent s'assurer :

- que la sélection intègre les contraintes d'adaptation des populations à leur territoire,
- qu'une libéralisation de la sélection ne conduise pas à la disparition de races dans certaines zones défavorisées et à une concentration de l'élevage dans d'autres zones, ce déséquilibre ayant par ailleurs un impact négatif sur l'environnement.

L'Etat comme arbitre du système concurrentiel.

La sélection des populations est un marché concurrentiel, notamment sur le plan international. Afin de mettre à la disposition des utilisateurs une information fiable et objective, il est nécessaire que l'Etat soit le garant de l'évaluation génétique par le biais du système national d'information génétique.



Après la Loi d'Orientation Agricole, quelle organisation et quelle réglementation pour la sélection animale ? - 18 octobre 2006 -



L'Etat délègue certaines de ses missions à un établissement public à caractère scientifique et technique, l'Inra.

Depuis plusieurs dizaines d'années, l'Inra a conduit une recherche intégrée et finalisée au service de la génétique animale. Ses activités dans ce domaine se décomposent en trois grands champs : la connaissance de la structure et du fonctionnement du génome ; la variabilité génétique des caractères phénotypiques ; et les méthodes de gestion des populations.

Le troisième champ de recherche comprend d'une part, la gestion des populations sélectionnées (recouvrant elle-même la définition des objectifs de sélection, l'élaboration de méthodes d'évaluation génétique et l'optimisation des programmes de sélection) et d'autre part, la caractérisation et la gestion de la diversité.

Il intègre en outre les activités réalisées dans le cadre des missions déléguées par le MAP, c'est-à-dire :

- La base de données génétique nationale intégrée au centre de traitement de l'information génétique [CTIG] ;
- L'évaluation génétique des reproducteurs : l'Inra développe les méthodes et les outils les plus appropriés pour estimer la valeur génétique des reproducteurs, et les met en œuvre sur les bases nationales pour produire régulièrement les estimations sur lesquelles s'appuie la sélection (tous caractères et toutes races) ;
- Une dizaine d'agents de l'Inra sont membres des différents comités de la Commission nationale d'amélioration génétique et participent à la gestion du dispositif génétique français.

Les objectifs de la réforme initiée par l'art. 93 de la LOA

Un consensus s'est dégagé entre les acteurs de la filière de l'élevage sur les points majeurs suivants :

- conserver à l'Etat son rôle d'orientation stratégique et de préservation de l'intérêt général,
- asseoir la maîtrise des processus de sélection par les éleveurs en favorisant l'initiative des organisations professionnelles,
- conforter le service d'intérêt général pour l'amélioration génétique en matière de diffusion du progrès génétique comme en matière d'appui technique aux éleveurs,
- mieux intégrer l'expression des attentes des filières en les impliquant dans le dispositif, ainsi que celles de la société vis-à-vis des activités d'élevage,
- renforcer l'ingénierie collective et la cohésion de ses moyens techniques,
- affirmer et défendre la valeur patrimoniale des ressources zoogénétiques,
- garantir la traçabilité des semences et la sécurité sanitaire des reproducteurs,
- renforcer la traçabilité génétique en élargissant l'enregistrement des filiations,



Après la Loi d'Orientation Agricole, quelle organisation et quelle réglementation pour la sélection animale ? - 18 octobre 2006 -



- garantir la sécurité juridique du dispositif ainsi que son financement collectif,
- conforter le dispositif génétique en l'appuyant sur un système de management de la qualité.

III. Examen des options envisageables

La préservation, au moins partielle, de l'intérêt général est présente dans ces deux options. Elle a fait l'objet, après de nombreuses consultations, d'un large accord entre le MAP et la totalité des structures professionnelles concernées.

L'objectif principal de la loi de 1966 était d'assurer la diffusion du progrès génétique afin d'élever le niveau général de l'élevage.

Dans cette optique, une égalité d'accès aux services génétiques a été garantie aux éleveurs par :

- une péréquation du financement des schémas de sélection entre les grandes races et les races à petit effectif au sein d'un territoire donné,
- une mutualisation des coûts de desserte des éleveurs par les coopératives de mise en place de la semence de sorte que les éleveurs éloignés bénéficient d'un service équivalent à celui dont bénéficient les éleveurs les plus rapprochés.

Pour l'espèce bovine, la péréquation a été pratiquée dans le cadre des zones de mise en place attribuées aux centres d'insémination en application de l'article L. 635-7 du code rural. L'autorisation accordée à un centre d'insémination sur une zone donnée a en effet été subordonnée au respect de ce principe et à l'obligation de desserte.

L'intérêt général justifiait également :

- le soutien financier de l'Etat à l'encadrement technique des organismes d'élevage par l'Inra et les instituts techniques,
- la centralisation des données ainsi que leur partage dans un centre de traitement de l'Inra.

En 2006, cette notion d'intérêt général se concrétise par la voie de l'aménagement du territoire et celle de la préservation de la diversité génétique. En effet :

- l'élevage et son encadrement participent au maintien d'une couverture du territoire dans de nombreuses régions, notamment parmi les plus défavorisées ;
- l'amélioration génétique assure les éleveurs d'un progrès continu et contribue par là-même à la pérennité des activités d'élevage ;
- La préservation de la biodiversité est devenu un objectif majeur.

Cet intérêt général s'identifie donc globalement à certains intérêts de la société à long terme.

Première option : une ouverture large à la concurrence dans l'objectif de stimuler la compétitivité entre les entreprises de sélection

Du fait de la performance de la génétique française, les unités de sélection françaises occupent une place de choix au niveau international.

En outre, les éleveurs maîtrisant aujourd'hui les gestes et techniques de l'insémination, demandent une offre de services plus élaborés. La réduction des coûts de mise en place diminue très sensiblement l'avantage comparatif des opérateurs extérieurs. Par ailleurs, l'évolution de l'équipement dans les élevages (par exemple, les robots de traite) favorise l'enregistrement des performances par



Après la Loi d'Orientation Agricole, quelle organisation et quelle réglementation pour la sélection animale ? - 18 octobre 2006 -



l'éleveur.

Dès lors, la force du dispositif génétique français est désormais basé sur la qualité de ses schémas de sélection ainsi que sur ses bases de données communes.

Une organisation plus rationnelle de ce dispositif semble devoir passer par une suppression des monopoles de zone des centres de mise en place.

En revanche, l'intérêt général justifie l'existence d'un régime d'autorisation pour les centres de stockage de semence (agrément sanitaire préalable), en raison de l'impératif de traçabilité applicable aux dépôts de semence.

Le dispositif génétique français est également assez souple pour accepter des formes diverses de partenariat, chacune étant adaptée à son propre terrain. Les éleveurs procèdent eux-mêmes à l'enregistrement des filiations et, de plus en plus, à celui des performances ; un contrôle de deuxième niveau de ces enregistrements est mis en œuvre par certains organismes de terrain.

Discussion :

Cette première option faciliterait la poursuite du désengagement financier de l'Etat (seul le noyau dur resterait financé, à hauteur d'environ 6 M€).

Les contraintes réglementaires sont calées sur la législation communautaire (bonne stabilité juridique, accessibilité et lisibilité du droit bien assurées), ce qui permet aux grandes unités de sélection de s'intégrer dans la compétition internationale. Toutefois, une libéralisation totale risquerait d'entraîner la disparition des races locales.

En outre, cette option aurait des incidences majeures sur la désertification d'une partie du territoire français.

Deuxième option : une ouverture contrôlée à la concurrence, dans l'objectif de préserver l'équilibre des territoires

A partir de l'argumentaire renouvelé de l'intérêt général, cette deuxième option s'inscrit dans le prolongement de l'organisation actuelle.

Cette option présente l'avantage de préserver les acteurs de la loi de 1966 dont la qualité est reconnue tout en adaptant le dispositif à l'évolution économique et réglementaire :

1. Préservation des acteurs de la loi de 1966

- le maintien de la CNAG et des instituts techniques,
- le maintien du rôle des établissements de l'élevage (qui ne sont plus dans leur appellation 'départementaux'), dans chaque département ou région, assurant l'identification des animaux et la certification de leur parenté, et participant au développement des filières animales ; ils sont agréés par le MAP ; ces missions sont toujours assurées par l'établissement public 'les Haras nationaux' en ce qui concerne les équidés,
- évolution des organismes de gestion génétique et zootechnique de races ou de populations animales sélectionnées, également agréés par le MAP, désormais appelés 'organismes de sélection' et se rapprochant de la notion communautaire de 'breeding organisation'.

2. Adaptation du dispositif aux évolutions réglementaires et économiques

Afin de mettre en conformité la réglementation interne avec le droit communautaire, les activités d'insémination animale passent d'un régime d'autorisation préalable (licences de chef de centre



Après la Loi d'Orientation Agricole, quelle organisation et quelle réglementation pour la sélection animale ? - 18 octobre 2006 -



d'insémination et d'inséminateur pour les ruminants) à un régime de déclaration préalable.

En outre, ces dispositions garantiront la traçabilité de la semence sur tout le territoire, tout en allégeant le dispositif administratif, les contrôles étant désormais essentiellement assurés par les directions départementales des services vétérinaires (DDSV).

3. Pour les ruminants, trois services universels, assurés dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité

- un service universel de distribution et de mise en place de la semence pour tous les éleveurs, à un prix abordable,
- un service universel d'enregistrement et de certification de la parenté assuré par les établissements de l'élevage (exclusivité, justifiée par la participation de ce service à la réalisation des impératifs de traçabilité des données génétiques et sanitaires),
- un service universel de contrôle des performances, après appel d'offres du MAP et agrément pour une durée déterminée.

Le service universel de l'insémination :

En contrepartie de la libéralisation de l'activité d'insémination, une option garantissant l'accès de tous les éleveurs à ce service passe par l'instauration d'un service universel dont les axes majeurs sont les suivants.

A l'issue d'un appel à candidatures portant sur des conditions techniques et tarifaires, le ministre chargé de l'agriculture désigne les opérateurs chargés de fournir les composantes du service universel dans une zone définie. Les opérateurs de service universel sont tenus de distribuer la semence et d'effectuer la mise en place sur leur zone d'agrément à des tarifs uniformes. Un fonds de service universel assure le financement des coûts nets liés aux obligations de service universel.

Les coûts nets imputables aux obligations de service universel sont évalués sur la base d'une comptabilité appropriée tenue par les opérateurs ; ils tiennent compte de l'avantage retiré de leur position d'opérateur désigné sur la zone.

Le service universel d'enregistrement de la parenté et des performances :

Les nouvelles dispositions légales maintiendraient la fonction d'enregistrement de la parenté aux établissements de l'élevage, par ailleurs responsables du contrôle de l'identification généralisée du cheptel.

Les établissements de l'élevage, rattachés le plus souvent aux chambres d'agriculture (établissements publics) assurent effectivement les tâches d'enregistrement des filiations à la satisfaction générale (le coût de ce service est maintenu très bas en raison de l'enregistrement simultanée des données d'identification) et gardent souvent une certaine proximité avec les organismes de contrôle de performances (tutelle théorique légale dans la loi de 1966).

Si l'on est porté à penser que le réseau des établissements de l'élevage demeurera fortement ancré dans le réseau des chambres d'agriculture, une évolution différente des organismes de contrôle des performances est susceptible de se produire. C'est pourquoi, la mission d'enregistrement des performances n'est plus, dans cette option, confiée aux établissements de l'élevage mais à des opérateurs chargés d'un service universel, et sélectionnés à l'issue d'une procédure d'appel d'offres.

Discussion :

Cette deuxième option conduit à une réécriture totale de la réglementation issue de la loi sur l'élevage,



Après la Loi d'Orientation Agricole, quelle organisation et quelle réglementation pour la sélection animale ? - 18 octobre 2006 -



dans des délais restreints.

En outre, de très nombreux agréments (près de 200) devront être délivrés d'ici fin 2008.

Les incidences budgétaires ne sont pas neutres : environ 3 M€ seront imputés sur le budget de l'Etat à compter de 2008, en relation avec l'abondement du fonds de compensation du service universel de l'insémination.

En raison du désengagement financier de l'Etat dans le domaine de l'appui à la sélection animale depuis 10 ans (de l'ordre de 40%, environ 15 M€ au total en 2006) et de la nécessaire maîtrise des dépenses publiques, cette mesure devra être financée par redéploiement interne à la ligne budgétaire concernée (programme 227, action 1, sous-action 11), au détriment d'autres actions importantes (le refus de la Direction du Budget de considérer ce fonds comme une mesure nouvelle est assez probable).

En dépit des difficultés évoquées plus haut, cette seconde option a néanmoins été choisie afin de favoriser l'aménagement du territoire.