



L'économie porcine néerlandaise fin 1997(*)

O. TEFFÈNE

La production sous électrochocs : après la peste, les quotas

Depuis dix ans, la filière porcine néerlandaise est confrontée à un important et contraignant problème d'environnement. Aujourd'hui, après les dégâts causés par la peste porcine, le projet de restructuration de la production, avec l'instauration de quotas porcins, constitue une décision majeure pour l'économie agricole du premier pays exportateur de l'U.E., décision qui aura des conséquences directes et indirectes sur l'ensemble de l'économie porcine européenne.

Malgré la forte résistance de l'ensemble de la filière, le projet de loi, s'il est approuvé par la Chambre Haute, pourrait très prochainement se traduire concrètement. Des divergences sur l'importance de la réduction du cheptel et sur les modalités de mise en oeuvre subsistent mais la majeure partie des acteurs économiques et le gouvernement considèrent cette mesure draconienne comme incontournable.

L'exposé des motifs du projet repose sur la nécessaire reconquête du marché de la viande de porc en réponse à l'attente des consommateurs relayée par la grande distribution : développer une production à forte valeur ajoutée (les Pays-Bas ont exporté 5,9 millions de porcs vivants en 1996 soit 24 % de leur production) et ayant une image de marque s'appuyant sur le respect de l'environnement, du bien-être des animaux et de la qualité sanitaire du produit. La peste porcine a entraîné une perte de parts de marché que la filière néerlandaise veut reconquérir en montrant sa forte détermination au regard des exigences de la société et du consommateur : les associations de protection des animaux et celles de consommateurs, les mouvements écologistes exercent une forte pression. Essentiellement tournés vers les pays de l'U.E. pour leurs exportations, les Pays-Bas veulent sans doute aussi y renforcer leur positionnement en particulier en direction de clients exigeants sur ces points : Allemagne et Royaume-Uni notamment.

Le secteur porcin néerlandais aujourd'hui

La production porcine est la seconde production animale du pays après le lait (soit respectivement 16 et 21 % de la production agricole, la plus importante étant l'horticulture avec 35 %). Elle est réalisée par 24 000 éleveurs dont

7 000 de plus de 75 truies, 8 000 de plus de 350 porcs et 1 300 de plus de 1 000 porcs. En moyenne, on relève 156 truies par exploitation et 254 places de porcs à l'engrais. L'activité séparée de naissance et d'engraissement domine; l'activité de naissance-engraissement regroupe 30 % des élevages, 35 % des porcs à l'engrais et 38 % des truies.

La production est très inégalement répartie sur le territoire et la densité porcine très élevée dans certaines provinces : elle atteint 1 250 porcs/km² dans le Brabant du Nord (qui regroupe 43 % de la production du pays), et près de 900 dans le Limbourg.

La production a évolué au rythme annuel de 6 à 7 % jusqu'au milieu

(*) d'après un Séminaire organisé par l'Ambassade de France aux Pays-Bas - Poste d'Expansion Economique (PEE) Service Agricole sur «La filière porcine aux Pays-Bas : les nouveaux enjeux», à Amsterdam, les 19 et 20 novembre 1997.



des années 1980 ; la loi sur le lisier, l'a ramenée à 3 % puis stabilisée. Depuis 1987, le cheptel est resté aux environs de 14 millions de têtes avec une production plus importante de porcelets au détriment des porcs d'abattage (d'où un accroissement de l'exportation de porcelets dirigée vers l'Espagne, l'Allemagne, l'Italie et la Belgique).

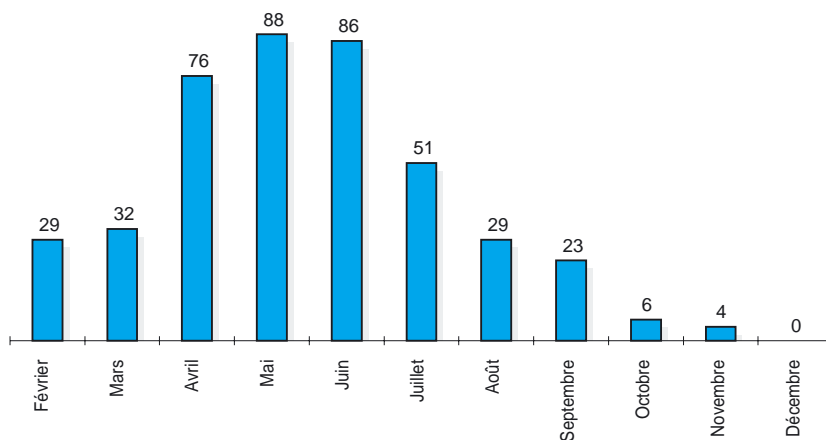
Le système IKB (Maîtrise Intégrale de la Chaîne, avec des exigences sur les aliments, la conduite et les contrôles sanitaires) porte sur 60 % de la production en 1997 (prévision : 75 % en 1998). L'éleveur perçoit 9 FF de plus par porc (15 FF dans certains cas: exportation vers la Corée ou le Japon avec le signe IKB+). Le porc «scharrel» (porc «bien-être»), soit environ 50 000 porcs par an est stable; son coût par kilo est de 1,50 FF plus élevé (Socopa est agréé pour exporter du porc «scharrel» aux Pays-Bas : porcs élevés en semi-liberté). Une trentaine de producteurs font du porc biologique.

En 1996, pour 18 millions de porcs abattus, 33 abattoirs situés dans la zone de forte concentration porcine regroupent 95 % des abattages et 25 abattent plus de 25 000 porcs par an, dont :

- 6 de 100 000 à 500 000 porcs / an
- 6 de 500 000 à 750 000 porcs / an
- 5 de 750 000 à 1 million de porcs / an
- 6 de plus de 1 million de porcs / an

En novembre 1997, les abattoirs du sud du Pays ne recevaient que 30 à 35 % de leurs apports habituels. La limitation de la production, accroissant la surcapacité actuelle des abattoirs, entraînera une réduction de leur nombre.

Figure 1 - Evolution mensuelle du nombre de foyers de peste porcine aux Pays-Bas en 1997



Source : PEE La Haye Service agricole 29.12.97

En attendant la reprise de la production suite à la peste porcine (Figure 1), les abatteurs demandent une solution sociale pour que le potentiel de personnel qualifié soit disponible au moment nécessaire.

La peste porcine, qui a atteint les Pays-Bas début février 1997, a entraîné la destruction d'environ 10 millions de porcs, dont 200 000 truies. Son coût est estimé à 3 milliards de florins (soit 9 milliards de FF) :

- 428 élevages ont été déclarés positifs au 17 janvier 1998,
- plus de 1 600 élevages ont eu leur cheptel abattu en totalité (1 700 000 porcs)
- 8 300 000 porcs ont été abattus dans le cadre du programme d'intervention communautaire pour éviter la surpopulation des élevages.

Les usines d'équarrissage ont fonctionné aux normes européennes (133°C, 3 bars, 20 mn) pour fabriquer des farines ani-

males. L'interdiction de mise à la reproduction a été levée début novembre.

La situation en fin 1997 au regard de l'environnement et du bien-être animal

Elle s'inscrit dans un cadre réglementaire européen renforcé au niveau national.

➡ Pour l'environnement, les dispositions portent sur :

- la tenue d'une comptabilité minérale qui existe et est vulgarisée depuis plusieurs années. Elle est obligatoire à compter du 01/01/1998 avec un système de déclaration appelé « MINAS » (enregistrement de tous les flux d'azote et de phosphates, y compris engrais chimiques, entrant et sortant de l'exploitation). Si les normes prévues (N et P) sont dépassées, une taxe sera appliquée. Un réseau de 240 fermes de démonstration (dont 65 porcines), à la demande des



Chiffres clés sur quelques pays ou bassins de production porcine de l'UE

	Pays-Bas	Belgique	Danemark	France	dont Bretagne	Espagne
Superficie totale (km ²)	41 526	30 518	43 094	543 965	27 500	505 990
Population (1000 hab.) ⁽¹⁾	15 424	10 131	5 216	58 020	2 873	39 177
Nombre d'habitants/km ²	371	332	121	107	105	77
SAU (1000 ha)	1 981	1 366	2 715	30 277	1 839	25 092
SAU / Surface totale (%)	48	45	63	56	67	50
Effectif porcins (1000) ⁽²⁾						
tous porcs	14 253	7 108	11 079	14 968	7 717	18 479
dont truies	1 483	735	1 221	1 453	722	2 090
Effectif tous porcs / 100 ha SAU	719	520	408	49	420	74
Effectifs tous porcs/km ²	343	233	257	28	281	37

(1) 1995

(2) décembre 1996

Note : Aux Pays-Bas, la densité de la population est 3,5 fois supérieure à la densité bretonne et, pour une SAU assez peu différente de celle de la Bretagne (+ 8 %) on trouve presque deux fois plus de porcs. (85 %).

Le marché à terme porcine d'Amsterdam

La période de hausse des cours est favorable aux opérations sur les marchés à terme. L'activité sur le marché à terme porcine d'Amsterdam est passée de 30 000 contrats par an en 1995 à 60 000 aujourd'hui (soit entre 200 et 300 par jour). Ce volume (peu différent de celui observé en 1991 et 1992) demeure modeste malgré son intérêt comme outil de gestion et d'arbitrage du risque sur les marchés. Il est utilisé par les opérateurs de la filière pour couvrir les risques de prix (en dissociant dans le temps les décisions de vente ou d'achat d'un produit et de fixation du prix de ce même produit).

1) Les types de contrats à terme

- sur les porcs vivants (depuis novembre 1980) par lot de 10 T vif, dont l'unité de livraison est définie par « jeunes porcs, vivants et en bonne santé du type courant aux Pays-Bas ».
- sur les porcelets (depuis avril 1991), par lot de 100 porcelets de 23 kg.

Pour les deux catégories, le mois d'échéance des contrats est le mois calendaire et 12 mois supplémentaires. Le dépôt est de 2 500 florins par contrat pour les porcs d'abattage.

2) Les opérateurs de la filière

Outre les spéculateurs, les utilisateurs, qui préfèrent rester discrets en général, sont :

- des industriels de l'alimentation animale pour le compte de producteurs avec lesquels ils travaillent,
- des négociants, en vue de se garantir un niveau de marge sans subir l'évolution erratique des cours,
- des éleveurs qui soulignent à la fois l'intérêt du marché à terme et la prudence dans son utilisation,
- des abatteurs dont certains précisent par ailleurs que la sécurité des apports, en qualité et en quantité, est beaucoup plus importante que le risque de prix.

Il semble que les acteurs de la filière utilisent comme références les valeurs fournies par les marchés à terme qui contribuent ainsi à la transparence des prix (par ailleurs mal connus aux Pays-Bas). La culture (commerciale) et l'organisation de la filière renforcent ou atténuent l'intérêt porté par les opérateurs de la filière aux marchés à terme.



Pouvoirs Publics et de la Profession, a pour objet d'examiner les conséquences pratiques des exigences réglementaires en recherchant un équilibre entre «bilans minéraux» et «économie» dans la conduite des exploitations (recommandations des bonnes pratiques agricoles.) Les références obtenues serviront à l'adaptation de la politique des déjections animales.

- *la politique de l'ammoniac.* Elle comporte l'obligation d'injection du lisier dans les terres ou d'enfouissement immédiat, de couverture des silos ou fosses à lisier, de mise en oeuvre de bâtiments à faible émission d'ammoniac (Label Vert). Tout élevage proche d'une zone sensible aux pluies acides dispose d'un quota d'ammoniac dépendant du type de bâtiment, du nombre d'animaux et de la distance à la zone sensible aux pluies acides. L'extension d'un tel élevage n'est possible qu'en cas de rénovation des porcheries, celle-ci devant intégrer un système à faible émission d'ammoniac (cette extension n'étant autorisée qu'à hauteur du gain d'ammoniac résultant du changement effectué.)
- *les odeurs.* Tout élevage proche d'un site ou bâtiment sensible aux mauvaises odeurs doit respecter une distance minimale dépendant du bâtiment d'élevage, du nombre et des catégories d'animaux, de la nature du site ou bâtiment sensible aux mauvaises odeurs. L'extension des élevages concernés n'est possible qu'en cas de rénovation intégrant un système permettant de réduire les émissions d'odeurs.

- *les phosphates.* Jusqu'alors, chaque exploitation a un quota de phosphates (dit quota de lisier) qui dépend des terres disponibles (125 kg de phosphates/ha), du nombre et des catégories d'animaux. Au-delà de la norme, les élevages ne peuvent s'agrandir qu'en achetant ailleurs des quotas de phosphates, ces quotas achetés subissant d'abord une réduction de 25 %. Ce marché a été suspendu depuis juillet dernier dans l'attente des décisions concernant l'instauration de quotas porcins. En 1997, dans le cadre d'une adjudication, l'Etat néerlandais a ouvert une campagne de rachat réservée aux zones touchées par la peste porcine et qui s'est close le 31 décembre : 510 éleveurs ont proposé plus d'un million de kg de phosphates et le volume de quotas rachetés par l'Etat en janvier 1998 s'est limité à l'offre de 31 élevages soit 25 000 kg pour un prix maximal de 138 FF/kg. Une deuxième campagne de rachat est prévue.

► Pour le bien-être animal, les dispositions actuelles ou prévues concernent :

- les surfaces minimales par animal (supérieures aux normes de l'Union Européenne)
- l'interdiction de l'attache des truies et du caillebotis intégral pour les porcs charcutiers et les truies à compter du 01/01/2006 (mais en application depuis 1994 pour les créations et les rénovations)
- la distribution de fourrages grossiers aux truies en attente de saillie ou en gestation

- une longueur minimale des cases de 2 mètres pour les truies.

► Dans le cadre de la restructuration, les dispositions prévoient :

- pour l'environnement : une réduction des émissions d'ammoniac d'environ 50 % (systèmes Label Vert)
- pour le bien-être :
 - le logement des truies en groupe aux stades de gestation et attente de saillie après le sevrage.
 - après le sevrage, l'interdiction de regrouper les porcs, sauf les cochettes et les truies
 - l'augmentation des surfaces par case et par animal,
 - la suppression du caillebotis intégral (pour diminuer notamment les surfaces d'émanation d'ammoniac).

Les grandes lignes du plan de restructuration

Avant le vote du projet de loi de décembre 1997

Le projet de loi initial du Ministère de l'Agriculture

Le gouvernement met en avant d'une part, la vulnérabilité «structurelle» (concentration, régionalisation, séparation des activités de naissance et d'engraissement, transports, place du négoce dans la filière, exportations en vif,...), et, d'autre part, l'environnement, le bien-être et la santé. Il veut abandonner le droit à produire défini à partir du lisier au profit d'un système de quotas porcins



(pour régler à la fois les problèmes de lisier et de production) et donner une «forte impulsion».

Les propositions initiales portent sur :

- un système de quotas porcins calculé d'après le nombre de porcs élevés en 1995 ou 1996
- une réduction de 25 % du cheptel porcin
- un renforcement des normes de bien-être
- l'instauration d'une taxe sur les maladies animales
- un réaménagement des régions porcines (optique aménagement du territoire)
- Seules les exploitations qui satisfont aux «exigences de l'avenir» seront autorisées à acquérir des quotas porcins.

Le plan alternatif proposé par le LTO (premier syndicat agricole néerlandais regroupant environ 70 % des agriculteurs) en partenariat avec le PVE (Interprofession) :

« La production néerlandaise a conservé trop longtemps une optique de producteurs. Il est nécessaire d'écouter ce que dit le consommateur, le citoyen, l'acheteur. Toute la filière doit soutenir ce plan ».

Les objectifs sont de renforcer la compétitivité du secteur et de montrer à la société que ses souhaits sont pris au sérieux (environnement, bien-être et santé des animaux, aménagement du territoire).

La profession veut une restructuration acceptable socialement

(avec indemnisation) et une politique de structure.

Ses contre-propositions portent sur :

- une distinction entre quotas truies et porcs charcutiers, un rachat de 15 % des quotas porcins en recherchant un meilleur équilibre entre naissage et engraissement (car les exportations actuelles de porcelets vers l'Espagne et l'Italie vont disparaître à terme à cause, entre autres, des exigences de transport), un plan sur 5 ans
- une réduction des rejets phosphatés par l'alimentation animale
- la santé (hygiène, transports, relations entre producteurs,)
- le bien-être (encouragement et non obligation de certaines mesures)
- les sites de production (moins nombreux, plus grands,...)
- la place centrale de la filière : regroupement et partenariat entre abattoirs, développement de PVE-IKB et de la certification, innovation dans les produits et augmentation de la valeur ajoutée, redéfinition du rôle du négoce dans la filière.

Le LTO s'inquiète des conséquences économiques des problèmes sanitaires actuels et des difficultés financières d'investissement pour respecter les normes d'avenir. Le plan pourrait coûter un milliard de florins. Le LTO demande au gouvernement de dégager les fonds nécessaires.

Le syndicat néerlandais des producteurs de porcs (NVV) est totalement opposé au projet.

Adoption en décembre 1997 du projet de loi par la Deuxième Chambre du Parlement

Après plusieurs semaines de débat, le Parlement néerlandais (Deuxième Chambre) a adopté le 18 décembre un projet de loi sur la restructuration du secteur porcin aux Pays-Bas : il se traduira par une réduction de 20 % du cheptel et la mise en place d'un système de quotas porcins qui va remplacer dès 1998 l'ancien système de quotas de lisier.

En l'état actuel du projet de loi ², les quotas porcins sont attribués aux élevages sur la base du nombre de porcs recensés en 1995 ou 1996 (au choix des éleveurs) ; avec une distinction entre quotas de porcs et quotas de truies, ils seront modulés en tenant compte des quotas de lisier qui auraient pu être rachetés jusqu'au 10 juillet 1997.

Le dispositif prévoit :

- en 1998, une première réduction générale de 10 % des quotas porcins. Toutefois, ce taux est abaissé à 5 % pour certains élevages (porcs fermiers, porcherie à Label Vert, logement des truies en groupe,...) et ne s'applique pas aux élevages biologiques et à ceux intégralement liés au sol. Ces 10 % de quotas pourront être rachetés partiellement par les éleveurs jusqu'à l'an 2000.

² Source : Canal Pays-Bas n° 134 et 135. PEE de la Haye.



- en 2000, une seconde tranche de réduction générale des quotas porcins de 15 % au maximum. Ce taux sera réduit d'une part des volumes rachetés par l'Etat dans l'intervalle³ et d'autre part de 5 points pour les éleveurs distribuant des aliments pauvres en phosphates.

À partir de l'an 2000, l'achat de quotas porcins par un éleveur de porcs sera subordonné au respect de certaines conditions environnementales et de bien-être animal.

La décision est très lourde pour la production porcine néerlandaise. Le LTO craint de nombreuses faillites et le NVV exige une indemnisation des quotas retirés du marché. Les Sénateurs (Première Chambre du Parlement) devront maintenant se prononcer, sans doute en février-mars, avant mai 1998 selon les souhaits du Ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la

Pêche, Monsieur J. van Aartsen. Le secteur porcine prévoit de nombreuses procédures juridiques (y compris auprès de la Cour Européenne de Justice) contre cette nouvelle réglementation si elle est définitivement votée, en particulier contre la réduction générique des quotas sans indemnisation et sa validité au regard de l'OCM (Organisation Commune de Marché) en vigueur dans l'UE sur la production porcine.

Les céréaliers qui ne pourront désormais plus démarrer d'élevages de porcs sans acheter de quotas porcins entendent aussi combattre la perte de leurs droits, cette loi de restructuration allant, selon eux, à l'encontre de la réglementation communautaire liant les productions animales au sol. A noter que dans les régions de grandes cultures peu porcines des Pays-Bas, le nombre de porcs a plutôt baissé au cours des dernières années malgré l'ar-

rivée de quelques très gros élevages.

Si le principe de la restructuration est acquis, l'importance et la rapidité de la réduction de cheptel, les mesures associées, leurs modalités et leur financement demeurent encore éloignés d'un consensus. Les divergences politiques sur la manière de réorganiser la filière porcine peuvent retarder son adoption. Les prochaines élections de mai 1998 peuvent aussi avoir une incidence. Un sociologue de Wageningen, M. FROUWS, considère que les règles prévues dans cette loi sont peu applicables et peu convaincantes pour la société néerlandaise : elles conduisent à des élevages encore plus grands et à une industrialisation du secteur. Il plaide pour l'élaboration d'un nouveau plan sectoriel distinguant une production artisanale et une production industrielle acceptable pour la plus grande partie de la société.

³ y compris les quotas phosphates (cf. 2).