

La Charte des Bonnes pratiques d'Elevage outil d'accompagnement de la traçabilité dans les élevages. Eléments d'évaluation

AC. DOCKES (1), B. FRAPPAT (1), C. GODEFROY (2)

(1) Institut de l'Elevage, 149 rue de Bercy - 75595 Paris cedex 12

anne-charlotte.dockes@inst-elevage.asso.fr et brigitte.frappat@inst-elevage.asso.fr

(2) Institut de l'Elevage, Atalante Champeaux, Rond Point Maurice le Lannou - 35042 Rennes Cedex

caroline.godefroy@inst-elevage.asso.fr

RESUME - La Charte des Bonnes Pratiques d'Elevage, mise en place en 1999 par la CNE, vise à accompagner les éleveurs de bovins dans l'amélioration de leurs pratiques, notamment de la traçabilité et à faire connaître leur professionnalisme au grand public. Cet article présente le contenu et l'organisation de la Charte avant d'en proposer une évaluation. Les principaux indicateurs utilisés concernent les ressources mises en œuvre (moyens financiers et humains), les réalisations (accompagnement des éleveurs, actions de communication), les résultats en matière de nombre d'adhésions et l'impact de la Charte sur les pratiques des éleveurs et l'image de leur métier. Les trois premiers types d'indicateurs sont bien connus grâce au tableau de bord de la Charte. Les moyens conséquents mis en œuvre ont permis à 125 000 éleveurs de bovins d'adhérer à la démarche (notons cependant que la Charte peine à s'implanter dans les plus petites structures). L'impact sur les pratiques est quant à lui plus difficile à quantifier. D'après les évaluations intermédiaires et les contrôles tierce partie réalisés, les pratiques de traçabilité des aliments et des soins vétérinaires constituent à la fois les domaines où les progrès ont été les plus importants et ceux pour lesquels il reste encore des marges de manœuvre. Pour les années à venir, les enjeux sont l'adhésion des éleveurs de petits troupeaux et l'adaptation de la Charte comme outil de mise en œuvre de la nouvelle réglementation hygiène dans les élevages.

The Charter of Good Practices in Cattle Farming, a way to develop traceability on farms. Elements for an evaluation.

AC. DOCKES (1), B. FRAPPAT, C. GODEFROY

(1) Institut de l'Elevage, 149 rue de Bercy - 75595 Paris cedex 12 - *anne-charlotte.dockes@inst-elevage.asso.fr*

SUMMARY - The Charter of Good Practices in Cattle Farming was built in 1999 by the National Confederation of animal farmers. It is aimed at improving farmers' practices, mainly their traceability and at making the farmers' profession better known by the general public. This paper presents the content of the Charter and then proposes an evaluation of the Charter. The main indicators used are the resources involved (human and financial means), the realisations (advice to farmers), the results (number of participant to the Charter) and the Charter's impact on the practices and the image of cattle farmers. The 3 first kinds of indicators are rather well known, and the important means devoted to the Charter allowed 125 000 farmers to be involved in this scheme (but the smallest farms are less involved). The level of management of each practice is more difficult to quantify. According to the evaluations and external controls that were realised, the traceability of animal food and veterinary practices constitute at the same time the practices where the improvements were the more important and the ones where there are still some progress to be done. For the next years, the main stakes are the involvement in the scheme of the smallest farmers and the evolution of the Charter to allow it to become the tool for the implementation of the new European hygiene regulations.

INTRODUCTION

La Charte des Bonnes Pratiques d'Elevage a été conçue en 1999 par la Confédération Nationale de l'Elevage (CNE), comme instrument de réponse de la profession à la crise de la vache folle. Elle compte aujourd'hui 125 000 adhérents ce qui en fait, en nombre, la première démarche de qualité européenne. Son objectif est double : "bien faire et le faire savoir", c'est-à-dire accompagner les éleveurs de bovins dans la mise en œuvre de pratiques rigoureuses et tracées et faire connaître au grand public le métier des éleveurs, notamment son caractère professionnel et rigoureux. L'objet de cet article est de faire le point sur six années de mise en œuvre de la Charte, en décrivant son contenu, son organisation, ses réussites et difficultés au regard des objectifs initiaux et des enjeux auxquels elle est aujourd'hui confrontée. Une attention particulière sera portée à son rôle d'outil d'accompagnement de la mise en œuvre de la traçabilité dans les élevages.

1. CONTENU ET ORGANISATION DE LA CHARTE

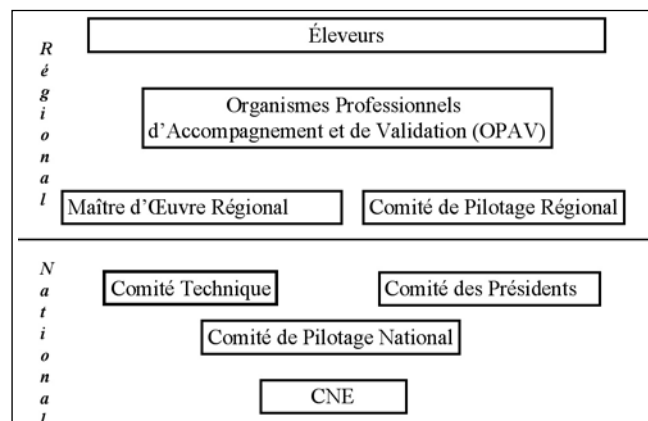
1.1. SIX CHAPITRES D'ENGAGEMENT PRECIS, REDIGES POUR ETRE COMPRIS PAR LE PUBLIC

La Charte est structurée en 35 bonnes pratiques, réparties en 6 chapitres qui reprennent les principaux engagements d'un éleveur vis-à-vis de la société et de ses pairs. Chaque rubrique est rédigée à la première personne du singulier afin de signifier l'engagement personnel et volontaire de l'éleveur dans un message collectif. Celui-ci est présenté dans les documents de communication à l'intention du grand public de la manière suivante : "*Passionnés par notre métier, attentifs à nos animaux, soucieux de la qualité et de la sécurité des aliments que nous produisons, respectueux de l'environnement, nous, les éleveurs de bovins, vous le prouvons en adhérant à la Charte des Bonnes Pratiques d'Elevage qui repose sur six engagements principaux sur lesquels nous sommes contrôlés*".

Sur les 35 pratiques de la Charte, 14 concernent explicitement la traçabilité des animaux, des traitements sanitaires, des aliments et des pratiques de fertilisation.

1.2. DES ECHELONS IMBRIQUES D'ORGANISATION : DE L'ÉLEVEUR AU COMITÉ DE PILOTAGE NATIONAL

Figure 1 : l'organisation générale de la charte



L'organisation générale de la Charte est décrite dans son "manuel d'organisation et de fonctionnement" (CNE 2002) qui décrit l'ensemble des instances concernées et les relations entre elles.

Lorsqu'il choisit d'adhérer à la Charte, puis tous les deux ans, l'éleveur reçoit la visite d'un technicien d'OPAV (Organisme Professionnel d'Accompagnement et de Validation), spécifiquement formé et agréé par les instances de pilotage régionales de la Charte. Il s'agit le plus souvent d'organismes de la filière (laiteries, organisations de producteurs, ou du développement). Le technicien passe en revue avec l'éleveur chacune des pratiques de la Charte, qu'il juge en référence à un "guide du technicien" national (Institut de l'Élevage, 2003). Pour chaque pratique, trois niveaux ont été définis :

- l'objectif que chaque éleveur doit atteindre à terme,
- le "non validable" qui correspond à un niveau de pratique jugé non acceptable dans la Charte,
- les marges de progrès qui constituent le niveau intermédiaire acceptable mais pour lequel des progrès sont encore souhaitables.

Le niveau d'exigence s'accroît légèrement entre la première visite de validation et les suivantes.

Le technicien communique ensuite les informations recueillies à un "maître d'œuvre régional" (le plus souvent un GIE) qui est chargé de coordonner la mise en œuvre de la Charte à son échelle, d'habilitier les organismes et les techniciens chargés d'accompagner les éleveurs et de rendre compte de l'avancement de la Charte aux structures nationales, notamment en gérant un tableau de bord régional. Il travaille sous l'autorité d'un "Comité de Pilotage Régional" de la Charte.

Une Convention de délégation unit la CNE, propriétaire de la démarche au Comité de Pilotage Régional qui désigne formellement le maître d'œuvre régional.

Les présidents des Comités de Pilotage régionaux sont réunis au sein d'un "Comité des présidents" qui se réunit trois à quatre fois par an pour débattre des orientations de la Charte et formuler des avis au "Comité de Pilotage National" de la Charte, émanation de la CNE et instance de décision et d'arbitrage.

Les maîtres d'œuvres régionaux sont quant à eux réunis au sein d'un "Comité Technique", animé par l'Institut de

l'Élevage, chargé de faire des propositions d'organisation ou de contenu au Comité des Présidents et d'assurer l'ensemble de la gestion technique de la Charte ainsi que le suivi de son tableau de bord (suivi des réalisations et des adhésions).

L'ensemble du dispositif bénéficie d'un système de surveillance qui en assure la qualité et comporte des audits internes aux différentes échelles et un dispositif de contrôle externe par des organismes d'inspection auprès de la CNE, des maîtres d'œuvre Régionaux, des OPAV et d'un échantillon d'éleveurs. Ce dispositif, relativement coûteux, n'est pas encore pleinement opérationnel dans toutes les régions.

2. ELEMENTS D'EVALUATION DE LA CHARTE

Nous allons dans cette partie proposer un certain nombre d'éléments d'évaluation de la Charte. Nous considérons le terme d'évaluation au sens de Le Boterf et Lessart (1998) comme un "examen critique et méthodique sur l'ensemble de l'opération", en retenant les trois finalités d'une évaluation proposées par le Commissariat Général du Plan (1999) : une finalité cognitive, pour comprendre l'impact et les effets de la Charte ; une finalité normative, pour juger de son efficacité, et une finalité instrumentale, pour améliorer son fonctionnement. Il s'agira pour nous de rassembler les informations disponibles sur quatre types d'indicateurs tels que nous les avons à partir des travaux de Guérin et Vollet (2001). Les indicateurs que nous retenons jugés au regard des objectifs fixés pour la Charte :

- Les "indicateurs de ressources" décrivent les moyens utilisés pour mettre en œuvre les activités : par exemple le nombre d'intervenants mobilisés,
- Les "indicateurs de réalisation" portent sur les activités réalisées : par exemple le nombre d'interventions en élevage, ou de sessions de formation ;
- Les "indicateurs de résultat" concernent les effets directs des actions menées sur les bénéficiaires : par exemple le nombre d'éleveurs adhérents ;
- Les "indicateurs d'impact" concernent les effets recherchés à terme : amélioration des pratiques et de l'image des éleveurs.

Nos principales sources documentaires sont l'évaluation intermédiaire conduite en 2003 (Kling et Hédouin, 2003), le tableau de bord de la Charte qui comporte un bilan des visites réalisées, des adhésions et des pratiques et les comptes rendus des contrôles tierce partie réalisés dans quelques régions.

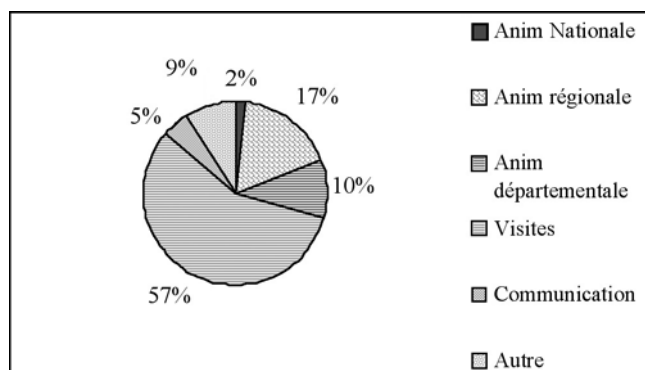
2.1. D'IMPORTANTES RESSOURCES MISES EN ŒUVRE

Depuis l'année 2000, la Charte des Bonnes Pratiques d'Élevage a disposé d'importantes ressources :

2.1.1. Des ressources financières

Quelque 4 millions d'euros par an ont été consacrés à la Charte, fournis au 3/4 par l'Office de l'Élevage et pour le reste essentiellement par les Conseils Régionaux et le FEOGA. Un million d'euros environ permet d'accompagner les éleveurs dans de petits investissements utiles pour maîtriser la Charte (équipement de laiteries, de coins bureaux...). Le reste est consacré à l'animation, la réalisation des visites, la formation des acteurs, le suivi qualité et la communication (figure 2).

Figure 2 : les principaux postes de financement de la Charte (hors subventions aux éleveurs).



2.1.2. Des ressources humaines

Avec une forte mobilisation des acteurs régionaux et départementaux, des filières et du développement. Plus de 700 organismes et 3000 techniciens consacrent chaque année l'équivalent de 150 équivalents temps plein à la Charte. Le secteur laitier a été le premier à s'impliquer, avec 71 % des techniciens en 2001 (dont 55 % pour les seules laiteries), pour 54 % en 2005. Le nombre total de techniciens habilités pour la Charte a rapidement augmenté pour culminer à 3400 en 2004, un recul des effectifs de 7 %, surtout marqué en secteur laitier, ayant été enregistré en 2005.

2.1.3. Des ressources organisationnelles

Avec la formalisation de procédures qualité dans chaque région comme au niveau national et la mise en place de procédures de contrôles tierce partie qui doivent concerner chaque année tous les maîtres d'œuvre nationaux et régionaux, un tiers des OPAV et 3 % des éleveurs. Ces dispositifs de contrôle sont complexes et coûteux à mettre en place, ce qui explique que près d'un tiers des régions ne les aient pas encore finalisés et que tous les éléments de suivi-évaluation de la Charte ne soient pas encore disponibles en routine.

2.2. DES REALISATIONS CONSEQUENTES

Deux grands types de réalisation peuvent être signalés :

2.2.1. Pour faciliter l'adhésion des éleveurs

Toutes les régions proposent des formations initiales et de recyclage aux techniciens. A peu près partout, les éleveurs ont été sensibilisés à la Charte : articles dans la presse régionale, distribution des plaquettes et bulletins nationaux, évocation de la Charte à l'occasion de réunions, etc. D'autres actions ont parfois été mises en place : des réunions ou des portes ouvertes spécifiques à la Charte, des bulletins destinés aux techniciens ou aux éleveurs, des stands dans des salons régionaux... Chaque année, de nombreuses visites de validation initiale ou de maintien sont réalisées, les premières diminuant régulièrement au profit des secondes au fur et à mesure que la charte se déploie (en 2004 la part des visites de maintien variait de 20 à 60 % du total des visites selon la région). Le pic d'activité a été atteint en 2003 avec 56 000 visites pour près de 50 000 en 2005.

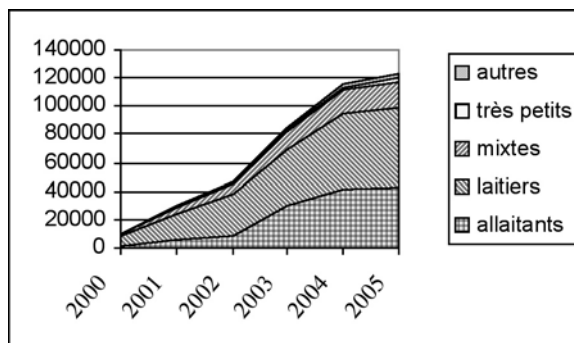
2.2.2. Pour faire connaître la Charte en dehors du monde agricole

Jusqu'en 2004, les responsables de la Charte jugeaient les résultats insuffisants en nombre d'adhérents pour que la démarche puisse servir de support à une opération de communication d'envergure vers le grand public. Seules une présence sur les salons nationaux et régionaux, la signature par le premier ministre des 50 000^{èmes} adhésions et l'organisation de quelques événements régionaux similaires avaient été conduites. A partir de 2005, avec plus de la moitié des détenteurs de bovins et de l'ordre des deux tiers des éleveurs "professionnels" impliqués, le discours a évolué et plusieurs actions conséquentes ont été menées : réalisation de supports écrits ; grand rassemblement sous la tour Eiffel en septembre 2005 (1000 éleveurs ont formé une carte de France qui a été reprise par la presse (télévision, radio...) touchant ainsi 40 millions de citoyens), événements régionaux à l'occasion de foires et salons, débats avec les associations de consommateurs...

2.3. DES RESULTATS IMPORTANTS EN NOMBRE D'ADHESIONS, MAIS DES MARGES DE PROGRES SUBSISTENT

Après des débuts un peu difficiles dans certaines régions, l'adhésion peut être aujourd'hui considérée comme une norme professionnelle. Une comparaison de la base de donnée des adhérents à la Charte avec la Base Nationale d'Identification a permis de préciser le profil des adhérents. On constate sur la figure 3 que les très petits éleveurs (moins de 5 vaches ou 8 UGB par an) ne se sont pas impliqués dans la démarche.

Figure 3 : évolution des adhésions par type d'élevage (source BDN1 nov 2003/BDN CNE déc 2005)



Le relativement faible taux d'adhésion des éleveurs ayant 5 à 20 vaches (30 % des laitiers, figure 4 et 20 % des allaitants, figure 5) est plus problématique.

Au delà, la très grande majorité des producteurs adhère, avec des taux plus importants dans le secteur laitier, plus structuré et plus encadré que le secteur allaitant. La figure 3 montre également la faible implication de cette dernière filière avant 2003, la Charte était alors considérée comme concurrente des signes officiels de qualité en viande. L'implication rapide par la suite a été facilitée par des procédures d'équivalence, mais les éleveurs de bovins viande en dehors des filières organisées sont encore peu nombreux à adhérer.

Figure 4 : taux d'adhésion selon la taille du troupeau laitier
(source BDN1 nov 2003/ BDN CNE déc 2005)

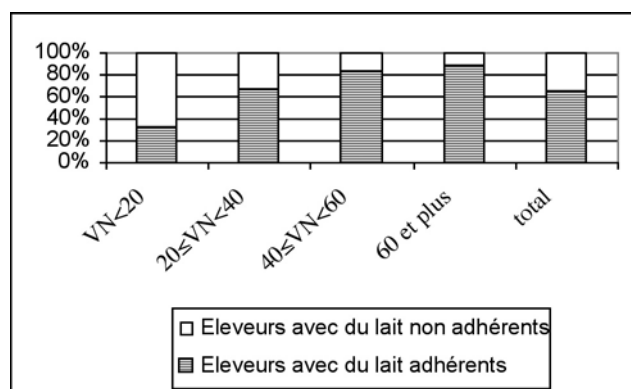
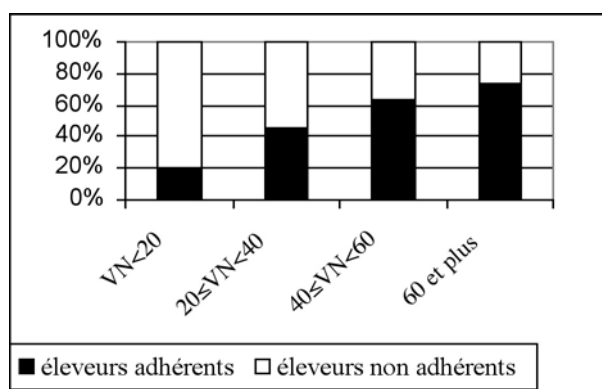


Figure 5 : taux d'adhésion selon la taille du troupeau allaitant
(source BDN1 nov 2000/BDN CNE déc 2005)



2.4. UN IMPACT ENCORE DIFFICILE A MESURER

Les deux objectifs généraux de la Charte étaient "bien faire", c'est-à-dire permettre aux éleveurs d'améliorer leurs pratiques et le "faire savoir", c'est-à-dire communiquer avec le grand public. C'est donc par rapport à ces objectifs qu'il est pertinent de juger l'impact de la Charte. Bien entendu la Charte n'a pas été la seule action qui a contribué à ces objectifs et il est difficile d'en déterminer l'impact spécifique, mais elle constitue la principale action collective de conseil aux éleveurs sur la période concernée (Dockès et Hédouin 2003).

2.4.1. En matière d'amélioration des pratiques

Les principales marges de manœuvre en 2003 (Kling et Hédouin, 2003) concernaient la traçabilité des aliments et des traitements vétérinaires et parfois l'hygiène de la laiterie. L'identification des animaux était relativement bien assurée (chez les éleveurs adhérents qui représentaient à l'époque un quart à un tiers des éleveurs) de même que les pratiques générales de surveillance et de respect du bien-être des animaux. La traçabilité des pratiques d'épandage n'était pas encore exigée dans la charte. Il n'y a pas eu depuis, d'enquête directe sur les pratiques, mais un bilan annuel des causes de non conformité à la Charte, des enquêtes indirectes auprès des techniciens et une analyse d'une partie des contrôles tierce partie. Aucun travail complet ni structuré de synthèse de toutes ces informations n'a pu être réalisé, faute de moyens et c'est en soi un élément d'évaluation, mais les éléments suivants peuvent être soulignés : les principaux progrès réalisés grâce à la Charte concernent le domaine où il subsiste les principales marges de progrès : le domaine de la traçabilité. Le carnet sanitaire était peu utilisé, il l'est plus généralement aujourd'hui, mais tous les traitements ne sont pas notés systématiquement (par exemple s'ils concernent les veaux ou des produits non soumis à prescription) ; de

nombreux vétérinaires ne délivraient pas d'ordonnance, les éleveurs ne les conservaient pas. Cette pratique a nettement progressé, même si sa mise en œuvre n'est pas encore systématique. Les progrès ont également été très importants en matière d'environnement : les abords des fermes sont mieux aménagés et, en zone vulnérable, l'enregistrement des pratiques d'épandage et de fertilisation devient progressivement la norme ; Enfin, sauf dans les plus petits élevages, l'hygiène des locaux de traite et de conservation du lait s'est améliorée...

2.4.2. En matière d'image des éleveurs

Peu d'études ont été réalisées et la Charte a été lancée dans une période difficile, en pleine crise de l'ESB. En outre, il est encore plus difficile d'estimer le rôle spécifique de la Charte. Car si elle a permis aux éleveurs de communiquer sur leur métier parce qu'ils étaient sûrs de leurs bonnes pratiques, elle ne constitue pas en elle-même un thème de communication. Quoi qu'il en soit, un récent sondage commandé au CSA par la FNPL et réalisé auprès de 1000 citoyens montre la bonne image qu'ont les éleveurs de bovins chez 90 % de nos concitoyens et une amélioration significative de cette image depuis 2001. Les éleveurs sont perçus notamment comme plus responsables et plus rigoureux. Au delà des réponses aux deux objectifs initialement fixés à son démarrage, la Charte a eu un troisième effet, qui pourrait se révéler très important pour l'accompagnement à venir des éleveurs : la Charte a indéniablement réussi à fédérer un important réseau de techniciens et responsables professionnels acquérant ainsi la capacité d'accompagner au plus près un grand nombre d'éleveurs (en décembre 2005, 92 % des 125 000 adhérents ont eu une visite de leur technicien Charte dans les 30 derniers mois). Le succès constant des rencontres annuelles de la Charte (150 à 200 participants chaque année) témoigne également de la vivacité de ce réseau.

CONCLUSION

La Charte des Bonnes Pratiques d'Elevage constitue un outil important de développement de la traçabilité en élevage. Son rôle et sa capacité d'accompagnement du plus grand nombre sont plus que jamais capitaux dans le contexte de mise en place du "paquet hygiène" qui renforce, chez tous les producteurs d'aliments (pour hommes et animaux), les notions de traçabilité, de responsabilité et exige des pratiques d'hygiène rigoureuses. Le contenu et l'organisation de la Charte sont en passe d'évoluer pour être en mesure de constituer l'outil d'application du paquet hygiène dans les élevages. Elle a en conséquence toujours besoin de moyens importants, d'autant plus qu'il reste à impliquer les plus petits éleveurs et à parfaire les procédures de contrôle tierce partie.

Conseil National de l'Evaluation, 1999. L'évaluation au service de l'avenir. Rapport Annuel 1999. La Documentation Française.

Dockès AC, Hédouin C, 2003. *Different approaches to advise cattle farmers: the charter of good practices in cattle breeding.* EAAP 2003

Guérin M, Vollet D, 2001. Evaluation des politiques Régionales dans un contrat de plan Etat-région. Economie Rurale, N°262

Institut de l'Elevage, 2003. Le guide du technicien pour la validation de la Charte des Bonnes pratiques d'Elevage

Kling-Eveillard F, Hédouin C, 2002. Charte des Bonnes pratiques en Elevage. Synthèse des évaluations Nationales. Institut de l'Elevage, France

Le Boterf G, Lessart P, 1978. L'Ingénierie de Projets de développement. INFREP