

N° 734

# SENAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juillet 2011

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur la **situation et l'avenir du secteur de la viande bovine en France**,*

Par M. Gérard BAILLY,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de* : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Elisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean-Marie Bockel, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, Alain Fouché, Serge Godard, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall, René Vestri.



## SOMMAIRE

Pages

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>I. LA FILIÈRE « VIANDE BOVINE » ESSENTIELLE AU TISSU AGRICOLE ET AGROALIMENTAIRE FRANÇAIS</b> .....	11
<b>A. L'ÉLEVAGE BOVIN AU CŒUR DE LA « FERME FRANCE »</b> .....	11
1. <i>Les éleveurs, composante essentielle de l'agriculture française</i> .....	11
a) Un poids économique important .....	11
(1) L'élevage en chiffres .....	11
(a) <i>Le cheptel bovin français est le plus important de l'Union européenne</i> .....	11
(b) <i>La viande bovine, produit de l'élevage laitier tout autant que de l'élevage spécialisé</i> .....	12
(c) <i>Un poids économique de 6,6 milliards d'euros</i> .....	12
(d) <i>L'élevage occupe la moitié des espaces agricoles</i> .....	12
(2) La production de viande bovine : un pilier de l'élevage.....	13
b) Un rôle essentiel dans l'aménagement de l'espace rural .....	14
2. <i>Une grande diversité des élevages bovins destinés à la production de viande</i> .....	15
a) Diversité des systèmes économiques d'élevage.....	15
b) Diversité des modes d'exploitation : le rôle de l'herbe .....	16
c) La diversité des races à viande : une spécificité française .....	16
<b>B. L'AVAL DE LA FILIÈRE ENTRE SEGMENTATION ET CONCENTRATION</b> .....	16
1. <i>Des débouchés divers et des intervenants nombreux</i> .....	16
a) Une production destinée principalement au marché français .....	16
b) Une spécificité française : l'existence d'une filière d'exportation de vif maigre .....	17
c) De nombreux intermédiaires .....	18
2. <i>Une industrie de transformation concentrée et importante pour le territoire</i> .....	19
a) La viande bovine, un produit complexe .....	19
b) Les abattoirs : un réseau maillé sur le territoire .....	19
3. <i>La distribution très concentrée</i> .....	21
a) L'importance des grandes surfaces .....	21
b) Restauration hors foyer : des clients tournés vers l'importation.....	21
<b>II. UNE FILIÈRE QUI CONNAÎT DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES</b> .....	22
<b>A. LES SYMPTÔMES DE LA CRISE : LA STAGNATION DES PRIX ET LA FAIBLESSE DES MARGES</b> .....	22
1. <i>Une filière bovine marquée par plusieurs crises sur la période récente</i> .....	22
2. <i>Les revenus des éleveurs en berne</i> .....	23
a) La faiblesse des revenus, symptôme de la crise.....	23
b) Des prix qui augmentent faiblement sur le long terme .....	24
c) La cause des difficultés structurelles des éleveurs : la progression continue des coûts de production.....	25
3. <i>Une filière à faibles marges : le rapport de l'observatoire des prix et des marges</i> .....	26
a) La situation des industriels .....	26
b) La marge des distributeurs : des données incertaines .....	26
<b>B. UNE CRISE AGGRAVÉE PAR UNE MAUVAISE CONJONCTURE EN 2011</b> .....	27
1. <i>Une filière qui subit la volatilité des prix agricoles</i> .....	27
a) La volatilité, phénomène nouveau.....	27
b) La dépendance au coût de l'alimentation animale et autres charges externes .....	28
2. <i>La sécheresse de 2011 : une catastrophe dont la filière n'avait pas besoin</i> .....	29

C. DES FACTEURS STRUCTURELS DE FAIBLESSE DE LA FILIÈRE BOVINE FRANÇAISE .....	30
1. Des prix tirés à la baisse par une concurrence exacerbée .....	30
a) La concurrence interne : l'importance des vaches laitières de réforme .....	30
b) La concurrence externe : la pression des pays exportateurs .....	30
2. Des débouchés naturels en question .....	32
a) Le débouché interne : la consommation intérieure en berne .....	32
b) Les débouchés externes : des perspectives médiocres .....	32
3. Une filière qui connaît un problème de charges .....	33
a) Les charges structurelles des exploitations agricoles à la hausse .....	33
b) Des charges importantes pour l'appareil industriel .....	33
<b>III. DES ATOUTS MAJEURS POUR FAIRE FACE AUX NOUVEAUX DÉFIS .....</b>	<b>34</b>
A. DE NOUVEAUX DÉFIS A RELEVER .....	34
1. L'élevage doit répondre à la demande sociale .....	34
a) Le défi de l'alimentation mondiale .....	34
(1) Une demande mondiale de viande bovine en hausse .....	34
(2) Des marchés de proximité demandeurs en produits carnés .....	35
b) Le défi environnemental et le changement climatique .....	36
(1) La remise en cause de l'activité d'élevage au nom de la protection de l'environnement .....	36
(2) La contribution positive de l'élevage à la protection de l'environnement .....	37
c) Le défi sanitaire .....	38
2. Un environnement européen en transformation : les perspectives de réforme de la PAC .....	39
a) La politique agricole commune, indispensable à la survie de l'élevage .....	39
b) Quel avenir pour l'élevage dans la future PAC ? .....	41
B. LES ATOUTS DE LA FRANCE .....	42
1. La génétique et la recherche .....	42
2. La traçabilité et la sécurité sanitaires .....	43
3. Le potentiel herbager français et la défense du modèle français de l'élevage extensif .....	44
<b>IV. TRANSFORMER LA FILIÈRE POUR L'ADAPTER AU NOUVEAU CONTEXTE .....</b>	<b>45</b>
A. ÉTABLIR UN DIAGNOSTIC PARTAGÉ .....	45
1. Mieux organiser la filière : une nécessité .....	45
a) L'interprofession, lieu de dialogue .....	45
b) La difficile recherche du consensus au sein de la filière .....	45
2. Aller vers le « juste prix » de la viande bovine .....	46
a) Le salut des éleveurs passe par les prix .....	46
b) Organiser la transparence des prix et des marges .....	47
B. DES PISTES DE SOLUTION .....	48
1. Réformer les circuits de commercialisation .....	48
a) Une meilleure organisation des producteurs .....	48
b) La contractualisation : inciter à produire pour le marché .....	48
2. Trouver de nouveaux débouchés .....	49
a) Soutenir la consommation nationale de viande bovine .....	49
b) Le rapatriement de la valeur ajoutée par l'engraissement .....	50
c) Le développement de l'export .....	51
d) La politique de qualité et les débouchés de proximité .....	52
e) La méthanisation : nouveau débouché pour les effluents d'élevage .....	52
3. Maîtriser les coûts de production et les risques .....	53
a) Limiter les coûts administratifs et les coûts environnementaux .....	53
b) Agir sur les abattoirs .....	54
c) Gérer les risques économiques à tous les échelons de la filière .....	55

(1) La contractualisation inter filières pour maîtriser le coût de l'alimentation animale .....	55
(2) L'assurance des fourrages .....	55
(3) La couverture du risque sanitaire par des fonds de mutualisation .....	56
(4) Une piste pour l'avenir : les caisses de sécurisation de marge .....	57
4. <i>Poursuivre l'investissement dans les territoires ruraux et favoriser l'installation</i> .....	57
a) Le PMBE, un soutien essentiel à l'investissement dans l'outil de production .....	57
b) Aider à l'installation des jeunes et trouver de nouveaux outils de financement.....	58
5. <i>Préserver un soutien public consistant à l'élevage et parvenir à mieux réguler les marchés</i> .....	59
a) Le soutien public reste nécessaire .....	59
b) Appliquer à la viande bovine le cadre général de régulation réclamé pour l'agriculture.....	59
<b>CONCLUSION</b> .....	61
<b>TABLEAU DES RECOMMANDATIONS</b> .....	63
<b>ANNEXE I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	65
<b>ANNEXE II COMPTE RENDU DE L'ADOPTION DU RAPPORT EN COMMISSION</b> .....	69



## AVANT-PROPOS

**L'élevage a toujours fait partie des préoccupations du Sénat**, et en particulier de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. En 2002, une mission d'information présidée par M. Jean-Paul Emorine avait adopté un rapport intitulé : « *L'avenir de l'élevage, enjeu économique, enjeu territorial*<sup>1</sup> », qui avait analysé les réformes nécessaires pour redonner des perspectives à l'ensemble des filières, bovine, ovine, porcine ou avicole. Plusieurs des mesures préconisées avaient été adoptées dans la loi de 2005 relative au développement des territoires ruraux, dite « loi DTR »<sup>2</sup>.

Plus récemment, la commission a porté son attention sur le secteur ovin, en adoptant en 2008 un rapport d'information intitulé : « *Revenons à nos moutons : un impératif pour nos territoires et notre pays*<sup>3</sup> ». Certaines de ses recommandations ont inspiré la réorientation des aides en faveur de l'élevage ovin, dans le cadre du bilan de santé de la politique agricole commune (PAC), adopté fin 2008.

La crise du secteur laitier, à partir de la mi-2008, a également amené la commission à réagir. A la suite de l'avis rendu sur ce sujet par l'Autorité de la concurrence à l'automne 2009, la commission a adopté un rapport d'information<sup>4</sup> qui a dégagé plusieurs pistes. Celles-ci ont été mises en œuvre, d'une part, dans la loi de 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP)<sup>5</sup>, à travers la contractualisation et, d'autre part, dans le cadre du « paquet lait » présenté en décembre 2010 par la Commission européenne.

Si votre commission est aujourd'hui appelée à se pencher au chevet du secteur de la viande bovine, **c'est parce que la situation des éleveurs est particulièrement dégradée, voire critique**. Après quatre années consécutives de baisse des revenus, l'ensemble des acteurs de la filière a conscience que la **crise est structurelle** et qu'il y a urgence à agir.

La France dispose du cheptel allaitant le plus important d'Europe et l'élevage bovin fait vivre plus de 100 000 agriculteurs, ainsi que près de 50 000 personnes dans le secteur de la transformation. L'avenir de l'élevage bovin revêt donc un **caractère essentiel pour l'économie, pour l'emploi et pour l'aménagement des territoires ruraux**.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 57 (2002-2003) de M. Gérard Bailly, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 7 novembre 2002.

<sup>2</sup> Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Rapport d'information n° 57 (2002-2003) de M. Gérard Bailly, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 7 novembre 2002.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 168 (2007-2008) de MM. Gérard Bailly et François Fortassin, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 16 janvier 2008.

<sup>4</sup> Rapport d'information n° 73 (2009-2010) de MM. Jean-Paul Emorine et Gérard Bailly, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, déposé le 30 octobre 2009.

<sup>5</sup> Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP).

La réflexion sur l'avenir de la filière bovine s'inscrit également dans le prolongement des réflexions sur l'avenir de la PAC. Déjà, le bilan de santé, décidé fin 2008, a eu un impact fort sur le secteur, qui prévoyait de prélever davantage sur les aides directes au profit d'un soutien spécifique à l'herbe. **L'élevage extensif a été plutôt bénéficiaire de la réforme.** L'impact sur l'élevage dans son ensemble a été plus incertain.

L'inquiétude des États membres de l'Union européenne sur la situation de la filière bovine a justifié la mise en place, annoncée en mai 2011, d'un groupe d'experts de haut niveau chargé d'élaborer des propositions au niveau européen.

**La situation de sécheresse qui s'est installée en avril et mai 2011 n'a fait que renforcer les difficultés des éleveurs dans la plupart des régions,** en réduisant les disponibilités fourragères. Plus qu'elle ne les provoque, la sécheresse révèle les faiblesses de la filière viande bovine française, qui s'inscrit dans un **cadre de marché très contraint.**

Ce rapport d'information a pour objet d'analyser non seulement la production mais également les autres maillons de la filière, de la transformation jusqu'à la distribution. Or, **les relations économiques entre les différents partenaires sont marquées par de réels déséquilibres.** L'observatoire des prix et des marges, mis en place par la LMAP a fourni une première vision sur la répartition de la valeur ajoutée dans la filière et montré que **les éleveurs sont les seuls à n'avoir pu répercuter sur leurs clients les hausses de charges auxquelles ils ont dû faire face.**

L'élevage s'inscrit enfin pleinement dans l'internationalisation des marchés agricoles. **Certes, le marché de la viande bovine reste encore largement un marché de proximité,** la consommation de viande fraîche, non congelée, supposant un approvisionnement dans un périmètre restreint. Toutefois, les échanges internationaux de bovins vifs ou de viande progressent et les opérateurs du marché ne peuvent échapper à la pression concurrentielle, qui vient principalement d'Amérique du Nord et du Sud, et qui pourrait se renforcer en Europe en cas de conclusion d'accords internationaux dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou avec le MERCOSUR<sup>1</sup>. L'élevage subit également l'impact de la volatilité des prix agricoles au niveau de l'alimentation animale. Enfin, la concurrence s'exerce non seulement au niveau de la production, mais de plus en plus à celui de la transformation, l'industrie de la viande se construisant désormais à l'échelle européenne, voire mondiale.

---

<sup>1</sup> Le « Mercado Común del Sur » ou MERCOSUR est une organisation internationale de coopération économique entre États d'Amérique du Sud, qui associe Brésil, Argentine, Uruguay, Paraguay et Venezuela. Le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et la Bolivie sont des membres associés. Le MERCOSUR a vocation à conclure des accords de libre échange avec ses partenaires commerciaux.



Tous ces phénomènes bouleversent la filière bovine. **Or le maintien de l'élevage est essentiel à nos territoires ruraux.** Sans éleveurs, ce sont des pans entiers du territoire qui pourraient retourner à la friche.

Le but de ce rapport, après une analyse de la situation, des forces et des faiblesses de la filière viande bovine française, est donc de **provoquer une prise de conscience.** Votre rapporteur a pu dégager des auditions une **liste de 14 propositions** visant à renforcer la filière et conforter sa place dans nos territoires.



## I. LA FILIÈRE « VIANDE BOVINE » ESSENTIELLE AU TISSU AGRICOLE ET AGROALIMENTAIRE FRANÇAIS

### A. L'ÉLEVAGE BOVIN AU CŒUR DE LA « FERME FRANCE »

#### 1. Les éleveurs, composante essentielle de l'agriculture française

##### a) Un poids économique important

###### (1) L'élevage en chiffres

(a) Le cheptel bovin français est le plus important de l'Union européenne

L'élevage façonne les paysages agricoles de nombreuses régions françaises. Si la vache est le symbole de chaque salon de l'agriculture, ce n'est pas un hasard.

Avec **19,4 millions de têtes de bétail en 2010**, la France dispose du premier cheptel de l'Union européenne, qui s'élève à 89 millions de têtes.

Une autre approche du cheptel consiste à ne retenir que les effectifs de femelles, qui forment le troupeau souche. Là encore, le premier cheptel européen est le cheptel français, avec 3,7 millions de vaches laitières et 4,2 millions de vaches allaitantes, soit près de 8 millions de vaches au total.

#### EFFECTIFS DE VACHES DANS L'UNION EUROPÉENNE

*en milliers de têtes*

Pays	Vaches laitières	Vaches allaitantes
France	3 794	4 187
Allemagne	4 229	733
Royaume-Uni	1 903	1 622
Espagne	888	1 945
Pologne	2 697	75
Irlande	1 105	1 115
Italie	1 831	372
Pays-Bas	1 587	88
Roumanie	1 483	28
Belgique-Lux.	556	532
Autriche	530	267
Portugal	301	425
Danemark	568	100
Rép. tchèque	400	154
Suède	366	181

Source : FranceAgrimer.

(b) La viande bovine, produit de l'élevage laitier tout autant que de l'élevage spécialisé

La **production nationale de viande bovine est duale** : elle résulte, d'une part, de l'abattage des bovins issus du cheptel allaitant, spécifiquement destinés à la production de viande et, d'autre part, de l'abattage des vaches laitières qui ont terminé leur carrière en production laitière et sont mises à la réforme.

Du fait de la diminution tendancielle du cheptel laitier par rapport au cheptel allaitant, **la part des abattages provenant du troupeau allaitant a progressé**, passant de 50 % il y a une quinzaine d'année à 58 % aujourd'hui, selon l'Institut de l'élevage.

Le total de la production de viande bovine s'établit en France à environ **1,7 million de tonnes équivalent carcasse (Tec), représentant 20 % de la production européenne**. Dans ce total, les abattages de veaux représentent environ 200 000 Tec, les bêtes concernées étant issues soit du cheptel laitier, soit du cheptel allaitant. Il faut noter que les veaux laitiers sont plus spécialement destinés à l'abattage que les veaux issus du cheptel allaitant, qui sont davantage destinés à être engraisés comme jeunes bovins.

(c) Un poids économique de 6,6 milliards d'euros

En 2010, la production de gros bovins<sup>1</sup> et de veaux représentait respectivement 5,2 et 1,4 milliard de chiffre d'affaires (hors subvention)<sup>2</sup>, soit un chiffre d'affaires global de **6,6 milliards d'euros, sur un total de 23 milliards d'euros de chiffre d'affaires concernant l'ensemble des produits animaux bruts et transformés**.

La production de viande bovine représente environ **10 % de la production hors subventions de la « ferme France »**, qui s'élève à 65,7 milliards d'euros en 2010.

(d) L'élevage occupe la moitié des espaces agricoles

La surface agricole utilisée (SAU) pour l'élevage est considérable : sur les 29 millions d'hectares de SAU, **10 millions constituent des surfaces toujours en herbe**, exploitées pour l'élevage bovin, ovin ou caprin. Sur les 18 millions d'hectares de terres arables, **4,6 millions sont consacrés aux cultures fourragères**, avec 2,8 millions de prairies temporaires et 1,4 million

---

<sup>1</sup> Les bêtes ayant un poids vif supérieur à 300 kg sont considérées comme des gros bovins.

<sup>2</sup> Source : Comptes de la branche agriculture en 2010 - Version provisoire.

de cultures de maïs<sup>1</sup>. La moitié des surfaces agricoles de la France est donc consacrée à l'élevage.

#### DÉFINITIONS

– Vaches : bovins femelles qui ont déjà vêlé au moins une fois. Le premier vêlage a lieu en général à l'âge de trois ans pour une race à viande et à deux ans pour une race laitière.

– Génisses : bovins femelles qui n'ont pas encore vêlé.

– Taureaux : bovins mâles utilisés comme reproducteurs.

– Taurillons : bovins mâles, à croissance rapide, abattus en général entre 18 et 24 mois. Les taurillons sont également appelés « jeunes bovins ».

– Bœufs : bovins mâles castrés, engraisés pendant une durée plus longue, et abattus en général vers 36 mois.

– Veaux : bovins mâles ou femelles jusqu'à l'âge de 8 mois, âge du sevrage.

#### (2) La production de viande bovine : un pilier de l'élevage

La France compte environ 75 000 éleveurs spécialisés dans l'élevage de bovins destinés spécifiquement à la production de viande bovine.

Le cheptel de vaches allaitantes n'a cessé de progresser depuis le début des années 1980, à un rythme cependant moins soutenu durant les années 1990, passant d'un peu plus de 2 millions de têtes à plus de 4 millions aujourd'hui.

Ce mouvement est inverse à celui de l'effectif des vaches laitières, passé de 6,5 millions en 1985 à 3,7 millions aujourd'hui. Si les quotas laitiers mis en place en 1984 ont figé la production, les producteurs de lait ont connu une hausse spectaculaire de la productivité des vaches laitières, qui a permis de concilier baisse des effectifs et maintien de la production de lait.

A côté des 75 000 éleveurs spécialisés en viande bovine, 25 000 éleveurs ont une activité mixte de producteurs de lait et d'engraissement de bovins.

Les producteurs de viande bovine sont donc une des composantes principales de la ferme France.

---

<sup>1</sup> Chiffres issus de l'édition 2010 d'Agreste Graphagri, publication du service de la statistique et de la prospective du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire.

*b) Un rôle essentiel dans l'aménagement de l'espace rural*

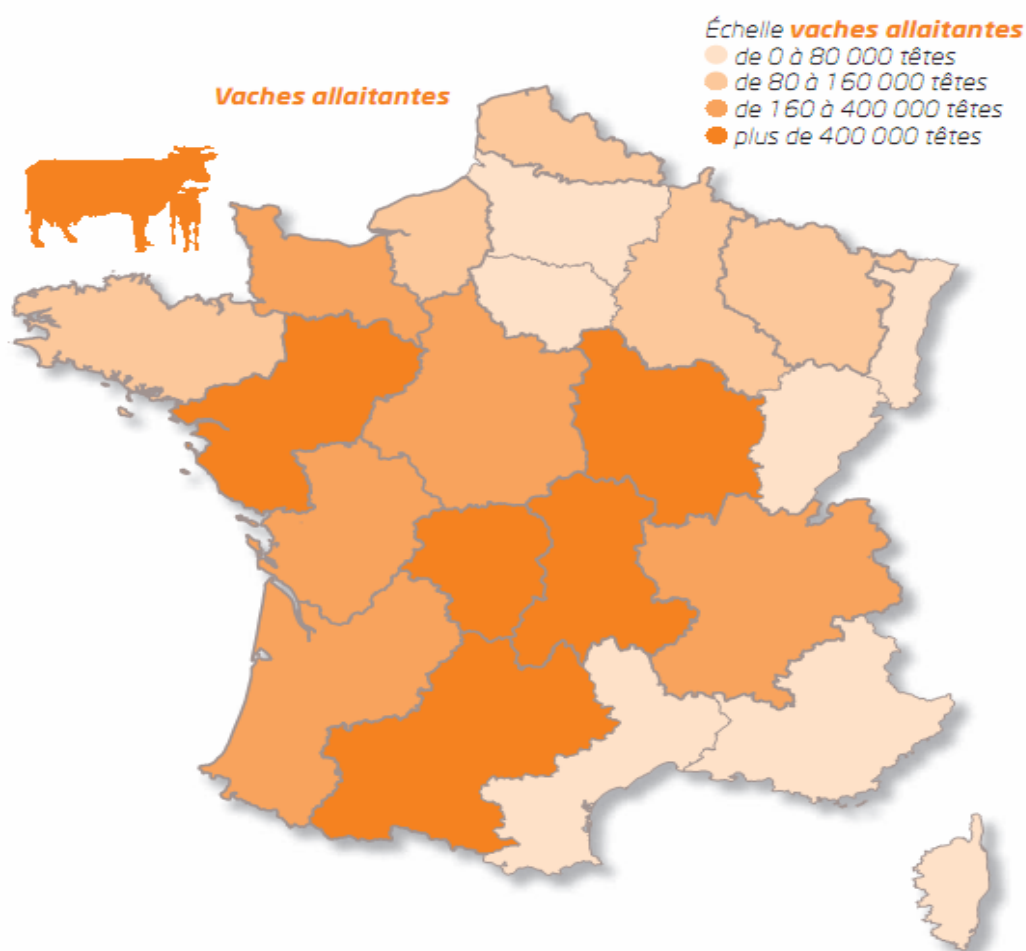
L'élevage bovin allaitant est présent dans les **zones intermédiaires** et les **zones de montagne**. Cinq zones principales d'élevage spécialisé en bovins allaitants ont été identifiées en France métropolitaine :

Trois espaces assurent la majeure partie de la production :

- la périphérie du bassin laitier breton, avec les départements des Pays-de-la-Loire ou encore la Basse-Normandie ;
- le bassin charolais, regroupant la Bourgogne et une partie de l'Auvergne ;
- le bassin limousin.

Deux autres espaces sont également importants pour l'élevage bovin allaitant : les plaines de l'est, essentiellement en Lorraine et les contreforts du massif pyrénéen.

**EFFECTIFS DE VACHES DANS L'UNION EUROPÉENNE**



Source : FranceAgrimer.

L'élevage revêt une **double importance** au regard de l'enjeu d'aménagement du territoire.

D'une part, la **présence de troupeaux dans les prés contribue à l'entretien des paysages**. Les éleveurs réalisent toute une série d'aménagements nécessaires à la conduite du troupeau, clôtures ou chemins, qui structurent les espaces ruraux.

D'autre part, **l'élevage permet le maintien d'une activité économique localisée dans les territoires ruraux**. Cette dimension de l'élevage avait été soulignée lors des assises des territoires ruraux organisées d'octobre 2009 à janvier 2010.

Le travail agricole dans les exploitations d'élevage est certes essentiellement celui des exploitants et aidants familiaux, le travail salarié représentant moins de 5 % du travail agricole fourni sur ce type d'exploitation.

Mais l'existence d'élevages bovins induit la présence à proximité d'autres acteurs économiques : ainsi, la carte des abattoirs recoupe largement celle des élevages de bovins.

## **2. Une grande diversité des élevages bovins destinés à la production de viande**

### *a) Diversité des systèmes économiques d'élevage*

Il existe une grande diversité des systèmes d'élevage en France. Cette diversité transcende les critères géographiques : on trouve dans toutes les régions des élevages de toute taille et de tout type de spécialisation.

Les éleveurs bovins peuvent ainsi relever de plusieurs catégories de la classification selon les orientations technico-économiques de la statistique agricole (classification en OTEX). Certains producteurs ont une activité mixte de production de viande bovine et de lait, d'autres ont une orientation de polyculteurs-éleveurs. Ces derniers produisent des céréales destinées à la vente et engraisent des animaux avec le reste de leur propre production céréalière. D'autres, enfin, sont spécialisés en production de viande bovine à partir d'un cheptel de races à viande.

Parmi ces derniers, il existe plusieurs orientations : les **naisseurs spécialisés** ont fait le choix d'un cycle court de production. Ils vendent leurs broutards dans un délai d'un an après leur naissance, non pas à des abattoirs, mais à d'autres éleveurs, qui en assureront l'engraissement. Une part importante de la production française de broutards est exportée. Les **engraisseurs spécialisés**, à l'inverse, achètent les animaux et en assurent la finition, avant de les vendre aux abattoirs. Les **naisseurs-engraisseurs** enfin, sont plus polyvalents.

*b) Diversité des modes d'exploitation : le rôle de l'herbe*

A cette diversité des systèmes économiques se superpose une diversité des modes d'exploitation.

La France dispose **de vastes espaces de prairies qui permettent le développement d'un élevage extensif, principalement à l'herbe.**

Pour autant, l'alimentation des bovins à l'herbe ne suffit pas. L'élevage dépend d'un approvisionnement en maïs, stocké sous forme d'ensilage, utilisé du fait de sa haute valeur énergétique, mais aussi de tourteaux de soja, principalement importés, ou encore de pulpe de betterave ou de drèches de brasserie.

Le modèle de production intensive dans des parcs d'engraissement (feed lots), courant aux États-Unis ou dans certains pays européens comme l'Italie, n'est pas le modèle dominant en France, du fait notamment des contraintes environnementales qu'un tel système comporte.

*c) La diversité des races à viande : une spécificité française*

La production de viande bovine repose sur un **cheptel de races à viande dites races pures.**

La race charolaise domine le cheptel allaitant français, constituant environ 50 % des effectifs, devant la race limousine (20 %) et la race blonde d'aquitaine (10 %). Les races rustiques comme la race Salers ou l'Aubrac représentent un peu moins de 10 % du cheptel allaitant. Subsistent également des races à effectifs plus réduits comme la Bazadaise, la Gasconne ou la Parthenaise.

L'élevage français connaît donc une **vraie diversité des races à viande**, qui permet de s'adapter au mieux aux conditions de production, de répondre à la grande variabilité des territoires, des climats, mais aussi des attentes des éleveurs.

**B. L'AVAL DE LA FILIÈRE ENTRE SEGMENTATION ET CONCENTRATION**

**1. Des débouchés divers et des intervenants nombreux**

*a) Une production destinée principalement au marché français*

La production de viande bovine française est destinée principalement au marché national. Sur un total de 1,5 million de Tec de viande bovine (hors production de veaux) provenant des abattoirs français, seules 250 000 tonnes, soit à peine 20 % de la production sont exportées.



Les abattages ne couvrent cependant pas la totalité des besoins de consommation et **la France importe chaque année un peu plus de 400 000 tonnes de viande bovine, soit environ un quart des besoins domestiques.**

Une partie de l'écart entre importations et exportations s'explique par la structure de la consommation de viande en France qui ne correspond pas à la structure de la production : les éleveurs français produisent beaucoup de jeunes bovins (un tiers des abattages et un quart du tonnage), alors que la demande est plus forte sur de la viande issue de vaches.

Depuis septembre 2000, la réglementation européenne impose un étiquetage de l'origine de la viande afin que le consommateur soit informé des pays d'élevage et d'abattage. Le souhait supposé du consommateur de disposer d'une viande d'origine française a amené la distribution à ne pas se risquer à proposer de choix alternatif, sauf opérations promotionnelles. **L'étiquetage de l'origine constitue une garantie de maintien de débouché pour les éleveurs nationaux.** La fédération du commerce et de la distribution (FCD) a indiqué à votre rapporteur que 91 % de la viande bovine vendue en grande et moyenne surface (GMS) en France est d'origine française.

Le marché de la restauration hors foyer (RHF) constitue également un débouché important pour les producteurs de viande bovine. La RHF représenterait environ 25 % du volume des achats de viande bovine en France. En revanche, sur ce segment, le taux de pénétration des viandes importées est plus important, malgré l'obligation des restaurants d'afficher l'origine des viandes servies.

*b) Une spécificité française : l'existence d'une filière d'exportation de vif maigre*

A partir des années 1970, l'Italie a mis en place une politique de soutien à l'engraissement qui s'est traduite par une demande forte en animaux maigres, à laquelle les éleveurs français ont répondu, structurant ainsi une **filière devenue au fil des ans essentielle à l'équilibre économique de l'élevage bovin.**

Ce marché est resté attractif en offrant une bonne valorisation des animaux vendus, de l'ordre de 1 000 euros par broutard. Les éleveurs français trouvaient également par ce moyen la possibilité de réduire les risques liés à la production, en vendant des animaux de moins d'un an, plutôt que de devoir les engraisser sur le territoire national.

Le savoir-faire des naisseurs français a fait de la France le fournisseur quasi-exclusif des engraisseurs italiens, assurant 95 % environ de la couverture des besoins d'importation de bovins maigres. Ce marché représente entre 650 000 et 700 000 expéditions de broutards de plus de 300 kilos par an.

Il s'agit d'animaux « haut de gamme » (races charolaise ou limousine principalement).

A côté du marché italien, les éleveurs français exportent leurs broutards en Espagne, où ils sont concurrencés par les éleveurs irlandais, et en Grèce, où ils sont concurrencés par les éleveurs des pays de l'Est, ainsi que, plus marginalement en Allemagne. Le marché italien représente 86 % des exportations françaises de bovins de plus de 80 kilos et le marché espagnol 15 %.

Au total, plus d'un million de gros bovins sont exportés chaque année et destinés à l'engraissement.

*c) De nombreux intermédiaires*

Pour passer de l'élevage à l'assiette, il existe une multitude d'étapes qui font intervenir des acteurs nombreux. En bref, **la filière est caractérisée par sa complexité.**

La vente des animaux destinés à la boucherie suit de plus en plus un processus industrialisé. Les bouchers-charcutiers continuent à s'approvisionner directement auprès de l'éleveur, mais recourent aussi directement aux abattoirs.

Les éleveurs sont aussi amenés à commercialiser eux-mêmes une partie de la production, après avoir pris en charge les frais d'abattage et de découpe. Ce mode de commercialisation est encore réduit, mais il a la faveur des éleveurs qui en attendent une meilleure valorisation de leur production.

Le négoce est encore dominant en viande bovine, sous la forme soit d'achat direct à la ferme, soit d'achats sur les marchés au cadran. Les coopératives agricoles ne collectent qu'un tiers des gros bovins finis et à peine 10 % des veaux, selon les données fournies par Coop de France à votre rapporteur.

Enfin, certains industriels gérants d'abattoirs procèdent eux-mêmes à leurs approvisionnements, soit sur les marchés au cadran, soit sous forme d'une contractualisation avec les éleveurs. Cette pratique n'est pas encore très répandue.

En ce qui concerne les échanges de bétail vif destiné à l'engraissement à l'étranger, les commerçants en bestiaux continuent à dominer le marché et en constituent les intermédiaires incontournables.

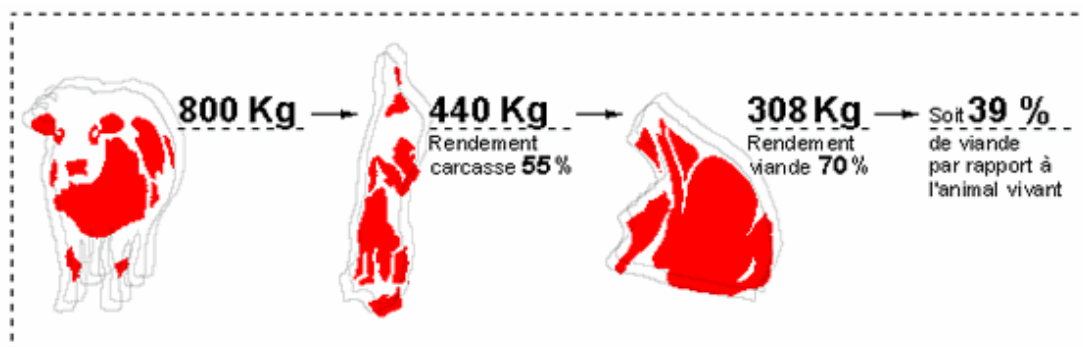
## 2. Une industrie de transformation concentrée et importante pour le territoire

### a) La viande bovine, un produit complexe

Du producteur au consommateur, la viande subit toute une série de transformations. La **première transformation** correspond à la collecte en vue de l'abattage de l'animal, à l'issue duquel sont obtenus et vendus les carcasses et les coproduits. La **deuxième transformation** comprend le désossage et la découpe des carcasses. La **troisième transformation** consiste en la mise sous barquettes de viande prête à cuire, destinée au consommateur final. Enfin, la **quatrième transformation** correspond à la fabrication de produits élaborés à base de viande.

L'industrie opère un travail de transformation de la bête en carcasse, puis de la carcasse en viande. Or, les bêtes ne sont pas équivalentes les unes aux autres. Il existe donc un système de classement complexe, qui fait intervenir la conformation de la carcasse et l'état d'engraissement, pour parvenir à une cotation. Celle-ci diffère selon les catégories d'animaux : bœufs gras, jeune bovin, vache laitière de réforme. Le classement permet d'estimer de manière plus juste des rendements de carcasse et qualités de viande qu'il sera possible d'extraire de l'animal une fois abattu.

La valorisation des pièces est ensuite très différente, entre le filet, dont le prix de vente au détail avoisine les 25 euros le kilo, et le steak haché qui, surgelé, est vendu environ 5 euros le kilo.



Source : Centre d'information des viandes (CIV).

### b) Les abattoirs : un réseau maillé sur le territoire

Les abattoirs d'animaux de boucherie sont au nombre de 289 sur le territoire national. Au sens large, l'industrie de transformation de la viande, qui comprend les abattoirs et les ateliers de découpe, transformation et conditionnement, emploie près de 50 000 salariés pour un chiffre d'affaires de l'ordre de 15 milliards d'euros par an.

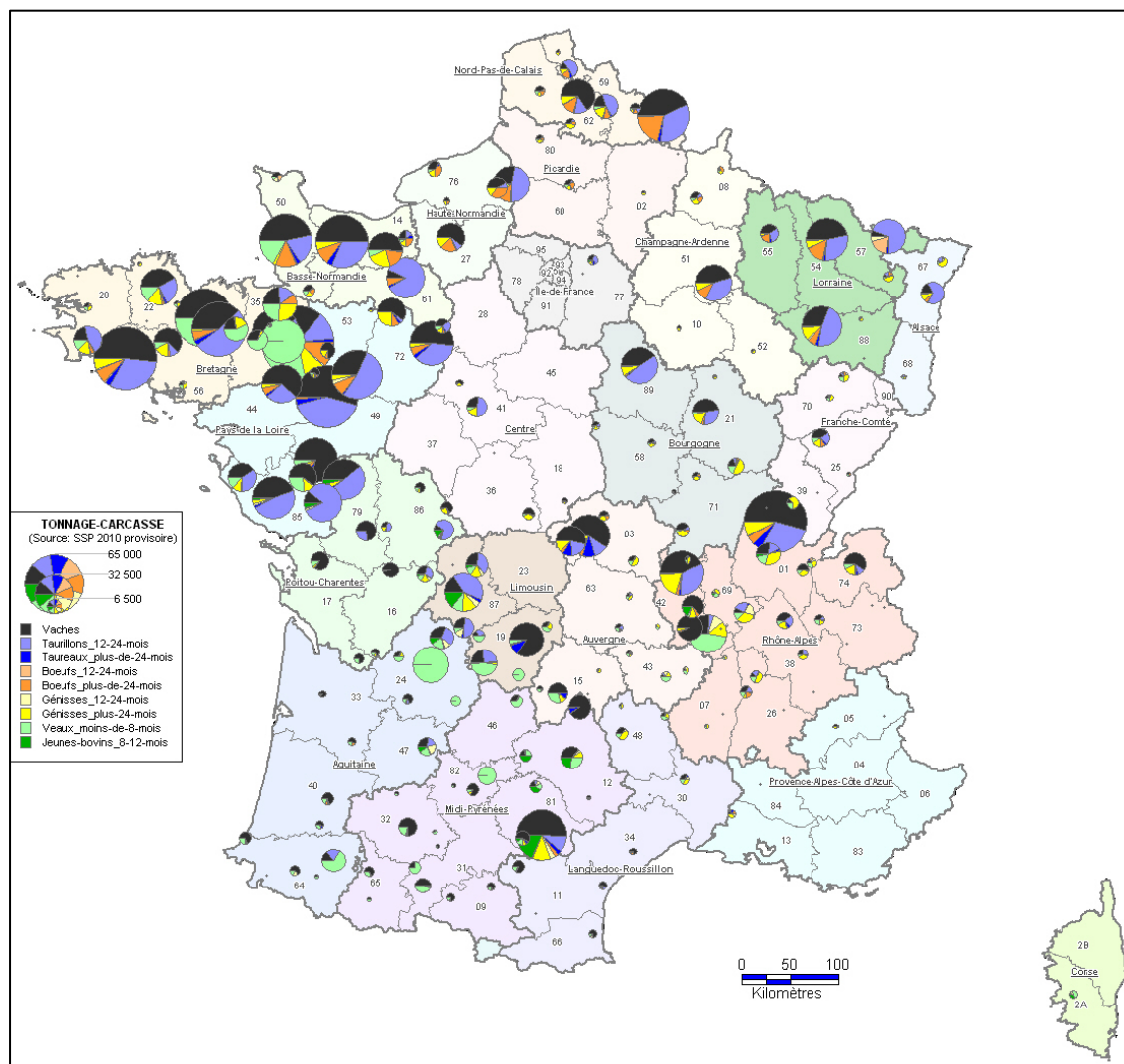
Depuis la reprise de l'entreprise Socopa par le groupe Bigard, ce groupe est devenu l'acteur majeur de l'abattage en France. Avec une vingtaine

d'abattoirs et 17 000 salariés, il traite environ 43 % des volumes abattus, entre 27 000 et 31 000 animaux par semaine. Elivia, filiale de la coopérative Terrena, assure 11 % des abattages de bovins, devant la Société vitrénienne d'abattage (SVA), gestionnaire du plus gros abattoir français, situé à Vitré en Ille-et-Vilaine, filiale d'Intermarché, et Sicarev, entreprise coopérative, qui représentent chacun entre 8 et 10 % des abattages. Enfin, quelques groupes de moindre importance assurent le reste des activités d'abattage.

Les abattoirs sont situés à proximité immédiate des zones d'élevage, si bien que les bêtes sont rarement transportées sur plus de 100 kilomètres depuis l'élevage ou le marché aux bestiaux.

Ce maillage constitue un réel atout en termes d'aménagement du territoire.

### TONNAGES DE VIANDE BOVINE TRAITÉE DANS LES ABATTOIRS SUR LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN



Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire.

### **3. La distribution très concentrée**

#### *a) L'importance des grandes surfaces*

Le commerce de viande reposait traditionnellement en France sur les artisans bouchers, dont le rôle consistait à sélectionner les bêtes et essayer d'en tirer le meilleur parti. La consommation de viande était alignée sur des standards élevés de qualité.

Cette forme de commerce a été, comme dans les autres secteurs, rattrapée par la grande distribution. De 47 000 artisans bouchers en 1980, la France est passée à 18 000 à 20 000 aujourd'hui. Ils assurent environ un cinquième de l'approvisionnement du marché en viande bovine, le reste étant assuré par les grandes et moyennes surfaces (GMS) et, de plus en plus, par les chaînes de « hard discount ».

On constate également une évolution des modes de consommation de la viande bovine dans trois directions. D'abord le steak haché représente désormais de l'ordre de 25 à 30 % de l'utilisation des carcasses bovines ; Il est devenu la clé de voûte de l'économie de la filière bovine.

Ensuite, les plats préparés gagnent du terrain sur les achats de pièces de bœuf.

Enfin, les achats s'effectuent de plus en plus sous forme de pièces prédécoupées, en barquettes. Lors des auditions, la FCD a d'ailleurs indiqué que la difficulté des enseignes à trouver du personnel formé et compétent pour tenir un rayon boucherie de grande surface et assurer la découpe à l'étal et le conseil aux clients, expliquait en grande partie les raisons de cette réorientation des modes de consommation vers du « prêt à manger ».

#### *b) Restauration hors foyer : des clients tournés vers l'importation*

Selon FranceAgrimer<sup>1</sup>, la restauration hors foyer (RHF) a fourni 6,7 milliards de repas en 2009.

La RHF représente entre un cinquième et un quart de la consommation de produits carnés en France. Le secteur est très divers, puisqu'il regroupe tant la restauration commerciale, y compris la restauration rapide, que la restauration collective, avec notamment les cantines scolaires, ou encore les traiteurs et grossistes.

La part de la RHF est encore plus importante pour la consommation de bœuf et de veau, représentant respectivement 30 % et 20 % de la consommation intérieure. Ce phénomène s'explique vraisemblablement par la place encore importante de la viande bovine dans la gastronomie française.

---

<sup>1</sup> La consommation de produits carnés en 2009, étude de FranceAgrimer – décembre 2010.

Comme pour la consommation des ménages, une part significative du tonnage correspond à des achats de steak haché, qui est également en RHF un produit-phare.

La RHF semble s'approvisionner bien plus sur les marchés extérieurs que sur le marché national. Malgré l'engagement de certaines enseignes comme MacDonald, qui s'approvisionnent en viande hachée sur le marché français, les jeunes agriculteurs estiment que plus des deux tiers de l'approvisionnement de la RHF provient d'élevages étrangers, principalement européens, allemands ou irlandais.

### Répartition de la consommation des produits carnés en France en 2009

	Tous circuits	Ménages		Restauration	
	1.000 tec	%	1.000 tec	%	1.000 tec
Bœuf	1 400	70%	980	30%	420
Veau	233	75%	175	25%	58
Ovin et caprin	233	80%	186	20%	47
Cheval	20	100%	20	~ 0%	~ 0
Porc	2 208	85%	1 877	15%	331
Volailles et lapin	1 556	80%	1 245	20%	311
<b>TOTAL</b>	<b>5 650</b>	<b>79%</b>	<b>4 483</b>	<b>21%</b>	<b>1 167</b>

Estimation : FranceAgriMer

## II. UNE FILIÈRE QUI CONNAÎT DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES

### A. LES SYMPTÔMES DE LA CRISE : LA STAGNATION DES PRIX ET LA FAIBLESSE DES MARGES

#### 1. Une filière bovine marquée par plusieurs crises sur la période récente

L'histoire récente de la filière bovine est marquée par **deux crises majeures**.

En 1996, la mise en évidence du lien entre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) qui touchait le troupeau britannique depuis une dizaine d'année et l'apparition de nouveaux cas de maladie de Creutzfeldt-Jacob (MCJ) chez des consommateurs d'animaux potentiellement porteurs de l'ESB a déclenché la première crise. L'embargo sur le bœuf britannique mis en place en Europe continentale a circonscrit la crise de confiance des consommateurs au Royaume-Uni. Mais l'apparition de cas d'ESB en France à partir de 1999-2000 a conduit à une réduction forte de consommation de viande bovine. La filière a surmonté cette crise, au prix de

l'instauration de règles drastiques de sécurité sanitaire, retrouvant après la crise les niveaux de consommation qui prévalaient avant son déclenchement.

Le développement de la fièvre catarrhale ovine (FCO) en Europe à partir de la mi-2006 a également posé un redoutable défi à la filière bovine. Elle n'a pas affecté de manière significative la consommation des ménages mais elle a pesé sur les mouvements d'animaux vivants. En effet, s'agissant d'une maladie contagieuse, des restrictions aux déplacements d'animaux depuis les zones affectées ont été mises en place. La FCO a perturbé fortement les exportations vers l'Italie de brouillards destinés à l'engraissement, qui constituent un segment important des débouchés de la production française. Seule la vaccination systématique a permis de rétablir les possibilités d'échanges transfrontaliers d'animaux.

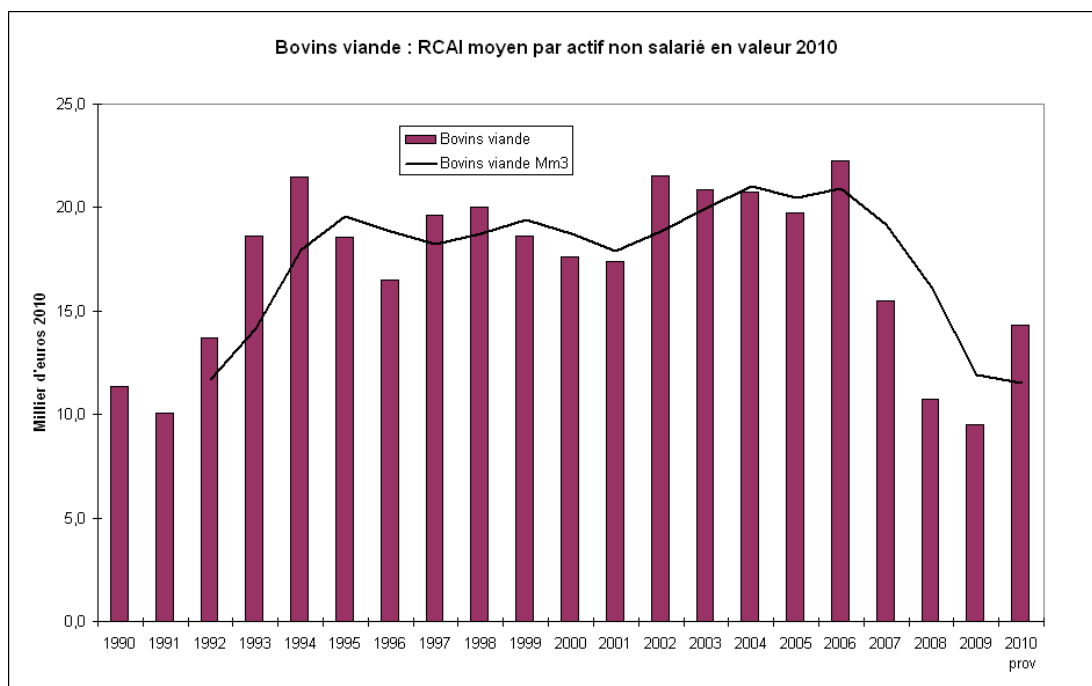
## **2. Les revenus des éleveurs en berne**

### *a) La faiblesse des revenus, symptôme de la crise*

La faiblesse des revenus des éleveurs est le révélateur d'une crise structurelle d'autant plus surprenante que jamais les cours mondiaux de la viande n'avaient été aussi hauts et que les aides européennes à l'élevage ont été globalement maintenues, voire augmentées pour les élevages en systèmes herbagers, avec le bilan de santé de la PAC.

La situation économique des éleveurs se dégrade depuis 2006. Sur les trois derniers exercices connus, 2008, 2009 et 2010, le revenu des exploitations spécialisées en bovin-viande s'établit aux alentours de 12 000 euros par an et par unité de travail agricole (UTA). Pour 2010, le revenu des éleveurs spécialisés en viande bovine s'établit à 14 300 euros.

Ce niveau est en baisse de 15,6 % en moyenne annuelle depuis cinq ans pour les éleveurs bovins viandes et se situe 39 % en dessous de la moyenne nationale des exploitations agricoles.



Source : Les comptes provisoires par catégorie d'exploitations pour 2010 - Commission des comptes de l'agriculture de la Nation - Session du 30 juin 2011.

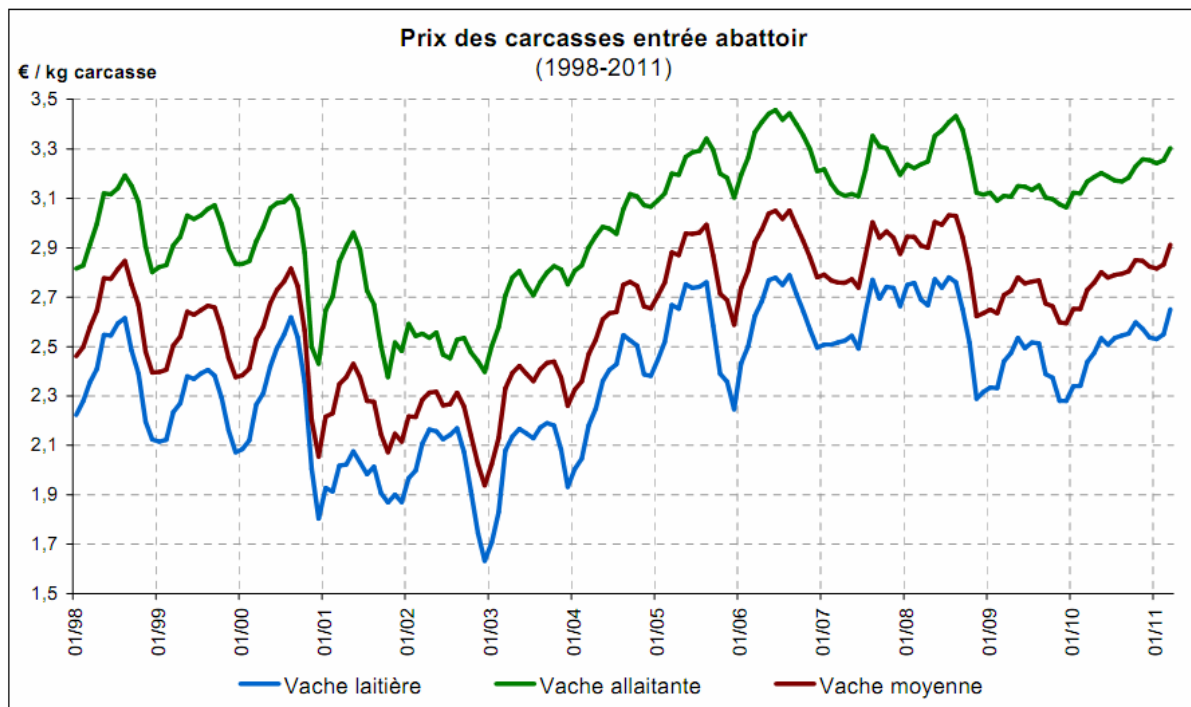
La situation actuelle est caractérisée par une certaine incompréhension des éleveurs. D'une part, les plus en difficulté sont les plus performants, ceux qui avaient investi pour se moderniser. D'autre part, les prix à la consommation n'ont cessé d'augmenter sur moyenne période depuis le début des années 2000, à l'inverse des prix de vente des animaux par les éleveurs qui ont eu tendance à stagner ou progresser très légèrement.

#### *b) Des prix qui augmentent faiblement sur le long terme*

Les prix de vente pratiqués par les éleveurs ne connaissent pas d'évolution nette à la hausse sur le moyen terme. Les éleveurs ont connu des baisses importantes de prix en 2001 et 2002, suite à la crise de l'ESB. La crise économique a contribué à faire de nouveau baisser les prix à partir de 2008, mais la période récente est caractérisée par une légère remontée des prix de vente, d'après les chiffres présentés par l'observatoire des prix et des marges.

Au total, le prix au kilo aurait augmenté de l'ordre de 15 % en 12 ans, contre une augmentation d'environ 30 % du prix au détail pour le consommateur sur la même période.





Source : Observatoire des prix et des marges.

*c) La cause des difficultés structurelles des éleveurs : la progression continue des coûts de production*

Les difficultés des éleveurs tiennent fondamentalement au décalage entre l'évolution de leurs prix de vente et celui de leurs charges d'exploitation.

Un poste de charges paraît particulièrement sensible : celui de **l'alimentation animale**. Son poids est très variable selon les systèmes d'exploitation choisis. L'élevage à l'herbe nécessite moins d'achats à l'extérieur. L'existence d'une culture céréalière sur l'exploitation permet aussi d'améliorer l'autonomie alimentaire. Par ailleurs, les engraisseurs spécialisés sont beaucoup plus exposés que les naisseurs à la hausse du coût de l'alimentation animale.

Au total, l'alimentation peut représenter entre 10 et 15 % des coûts de production. Les prix de l'alimentation animale ont été contenus en 2009 et début 2010, mais sont repartis à la hausse à la mi-2010, sous l'effet de la hausse des prix des céréales.

Les éleveurs ont aussi absorbé sur leurs comptes les hausses des prix de l'énergie. Enfin, les coûts d'amortissement des emprunts nécessaires pour améliorer l'exploitation, renouveler le matériel ou aménager les bâtiments d'élevage ont tendance à peser de plus en plus lourd sur les comptabilités.

Au total, la Fédération nationale bovine estimait, début 2011, qu'il était nécessaire de relever de 60 centimes le prix de vente du kilo de carcasse en viande bovine pour couvrir les hausses de charges subies par les éleveurs.

### **3. Une filière à faibles marges : le rapport de l'observatoire des prix et des marges**

#### *a) La situation des industriels*

L'industrie de la viande n'apparaît pour sa part pas très prospère. Le secteur de l'abattage-découpe en viande bovine connaît un taux de rentabilité relativement faible. Le rapport de M. Philippe Rouault<sup>1</sup>, délégué interministériel aux industries agro-alimentaires et à l'agro-industrie, remis en octobre 2010, pointait cette faiblesse de l'industrie des viandes, dont le résultat net est estimé à environ 1,3 % du chiffre d'affaires.

Cette analyse est globalement confirmée par l'observatoire des prix et des marges qui relève que, si la marge brute des industriels a progressé de 40 % entre 1998 et 2008, les charges des entreprises de transformation ont augmenté dans les mêmes proportions. De ce fait, **les marges nettes qui étaient faibles en début de période le restent aujourd'hui.**

L'adoption du « paquet hygiène » par l'Union européenne, en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, a accéléré la restructuration des abattoirs, obligeant à effectuer des mises aux normes avant 2010. Les petites structures, souvent publiques, ont fermé. De nombreux abattoirs publics, de faible capacité, avaient déjà été fermés dans les années 1980 et 1990, passant de plus de 450 en 1985 à 120 aujourd'hui. Ce mouvement de mise aux normes n'est pas terminé car les abattoirs ont jusqu'à 2012 pour atteindre un niveau supplémentaire d'exigence, permettant de les inscrire au minimum en classe 2. La fédération nationale des exploitants d'abattoirs publics (FNEAP) estime qu'environ une vingtaine d'abattoirs devraient disparaître encore d'ici la fin 2012.

Mais les changements de réglementation ne sont pas le seul facteur de restructuration des abattoirs : la stagnation des volumes d'abattage en viande bovine depuis plusieurs années pèse sur le taux d'utilisation de ces équipements. Lors des auditions, les industriels ont exprimé leurs craintes de voir l'appareil d'abattage français désormais en surcapacité. D'après le cabinet Blézat Consultants, les plus grandes menaces porteraient non pas sur les gros établissements, assurant la production de plus de 10 000 tonnes par an, ni les très petits, traitant moins de 1 000 tonnes, mais sur les établissements de taille intermédiaire.

#### *b) La marge des distributeurs : des données incertaines*

La situation des distributeurs est moins bien connue et difficile à analyser. Le rapport provisoire de décembre 2010 de l'observatoire des prix et

---

<sup>1</sup> *Analyse comparée de la compétitivité des industries agroalimentaires françaises par rapport à leurs concurrentes européennes, rapport établi par M. Philippe Rouault, délégué interministériel aux industries agro-alimentaires et à l'agro-industrie, octobre 2010.*

des marges laissait penser que la grande distribution avait vu sa marge brute augmenter, mais en proportion de l'augmentation des charges supplémentaires qu'elle subissait, notamment du passage du temps de travail à 35 heures.

Le rapport remis par l'observatoire en juin 2011 semble infléchir cette analyse. La part de la transformation et de la distribution dans la décomposition du prix de la viande a eu tendance à augmenter. Ainsi la part qui revenait au producteur était de 52 % en 2000 et est tombée à 46 % en 2010. A l'inverse, transformation et distribution représentaient 43 % du prix total de vente au consommateur en 2000, elles en représentent 49 % en 2010. La part des taxes est restée stable, à 5 %.

Sur ces 49 %, la distribution capte un peu plus de la moitié de la marge brute, et la transformation un peu moins de la moitié.

Ces données sont fragiles, car l'observatoire n'a semble-t-il pas eu toutes les données souhaitées de la part de la grande distribution et de ce fait, manque d'éléments. Par ailleurs, l'analyse qui est effectuée ne porte que sur des marges brutes et non sur des marges nettes, sur lesquelles auraient été imputés les coûts supportés par les opérateurs à chaque étape.

Les évolutions divergentes entre prix d'achat au producteur et prix de vente au consommateur laissent néanmoins penser que la distribution a connu une amélioration de sa marge brute depuis une dizaine d'année, en plus d'avoir absorbé la hausse des coûts de production de l'industrie.

## ***B. UNE CRISE AGGRAVÉE PAR UNE MAUVAISE CONJONCTURE EN 2011***

### **1. Une filière qui subit la volatilité des prix agricoles**

#### *a) La volatilité, phénomène nouveau*

La volatilité accrue des prix agricoles accompagne la fin des régulations mises en place par la PAC. Le Sénat a d'ailleurs adopté récemment une résolution réclamant une meilleure régulation, afin de faire face aux effets délétères sur l'agriculture des mouvements incontrôlés des prix<sup>1</sup>.

Le G20 agricole qui s'est tenu à Paris en juin 2011 a permis l'adoption de mesures améliorant la transparence des marchés et la coordination entre États, qui constituent un début de régulation.

La volatilité se nourrit des incertitudes. Elle est amplifiée par la spéculation financière sur les marchés financiers dérivés, mais elle résulte surtout des déséquilibres réels sur les marchés de matières premières agricoles.

---

<sup>1</sup> Pour une analyse du phénomène et de ses effets, voir le rapport n° 623 (2010-2011) de M. Marcel Deneux, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, déposé le 15 juin 2011, sur la proposition de résolution, établie en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la volatilité des prix agricoles.

La demande croissante de céréales, dans un contexte où la production est insuffisante, du fait notamment d'évènements climatiques défavorables, a ainsi nourri la montée des prix du blé, depuis la fin 2010, alors que la crise économique, entraînant une contraction de la demande alimentaire, avait mené exactement au phénomène inverse en 2008 et 2009.

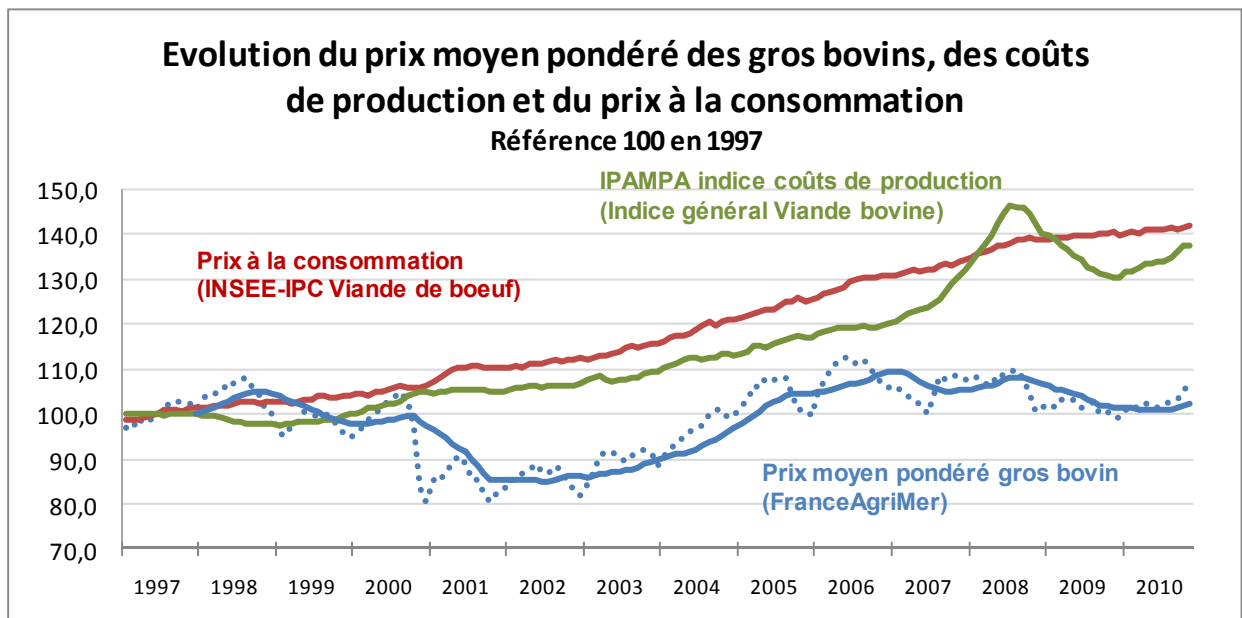
*b) La dépendance au coût de l'alimentation animale et autres charges externes*

Ces mouvements erratiques sur les marchés fragilisent l'élevage bovin, qui dépend d'approvisionnements extérieurs, notamment pour l'alimentation du bétail.

Certes, la fragilité du secteur est moindre en viande bovine que pour les élevages de porcs ou de volaille, pour lesquels l'alimentation est une composante prépondérante du coût de production, jusqu'à 60 % pour les porcs.

Néanmoins, les évènements économiques récents montrent qu'il est nécessaire d'améliorer le degré de résilience des exploitations face à des chocs externes.

Plus largement, la tendance à long terme à l'augmentation des coûts de production en agriculture rend l'élevage de plus en plus fragile. L'indice des prix d'achat des moyens de production agricole (IPAMPA) est ainsi en progression régulière depuis une décennie.



Source : Fédération nationale bovine.

## **2. La sécheresse de 2011 : une catastrophe dont la filière n'avait pas besoin**

Le mois d'avril 2011 a été marqué par un phénomène climatique exceptionnel : la quasi absence de pluies, combinée à des températures anormalement élevées, a plongé le pays dans une situation de sécheresse, à un moment où la pousse de l'herbe était sensée être la plus forte.

Les éleveurs subissent un double effet : d'une part, **les prairies ne suffisent plus à l'alimentation des bovins** mis à l'herbe et, d'autre part, la pousse sur les prairies destinées au fauchage est insuffisante, entraînant un **déficit futur de stocks de fourrages**.

La situation est certes variable selon les zones géographiques, mais peu de régions d'élevage ont échappé au phénomène. Les précipitations intervenues fin mai et en juin pourraient permettre une repousse progressive de l'herbe, mais certains éleveurs ont déjà été contraints de puiser dans les stocks d'hiver pour alimenter le bétail, dans un contexte où les prix des fourrages grimpent.

D'après l'Institut de l'élevage, la sécheresse aurait occasionné la perte de 15 millions de tonnes de fourrages, soit 1 tonne de matière sèche par unité gros bovin (UGB), cheptel laitier et cheptel bovin-viande confondus<sup>1</sup>.

L'impact de la sécheresse est difficile à mesurer instantanément. En réalité, un tel évènement climatique entraîne une décapitalisation, les éleveurs craignant de ne plus disposer de rations suffisantes pour l'engraissement des animaux.

Celui-ci est également ralenti, et le phénomène de croissance compensatrice, que l'on observe en cas de baisse temporaire des rations, sur quelques semaines, est susceptible de moins jouer.

Face à la sécheresse, le Gouvernement a décidé de permettre le fauchage des jachères et a encouragé la mise en place d'échanges de paille entre éleveurs et céréaliers, en facilitant la logistique nécessaire pour le transport du fourrage. La lutte contre les effets de la sécheresse passe également par un report des échéances de remboursement des éleveurs qui avaient bénéficié du plan exceptionnel de soutien à l'agriculture (PSEA) et la mobilisation du fonds de garantie des calamités agricoles, appelé désormais fonds national de garantie des risques en agriculture.

Il est trop tôt pour mesurer les effets de la sécheresse de 2011 sur les résultats économiques de la filière mais ceux-ci seront probablement significatifs. La sécheresse vient aggraver une situation déjà dégradée.

---

<sup>1</sup> Source : Lettre de conjoncture de l'Institut de l'élevage, numéro 214, juin 2011.

## **C. DES FACTEURS STRUCTURELS DE FAIBLESSE DE LA FILIÈRE BOVINE FRANÇAISE**

### **1. Des prix tirés à la baisse par une concurrence exacerbée**

*a) La concurrence interne : l'importance des vaches laitières de réforme*

**Les viandes produites à partir du troupeau de vaches allaitantes représentent aujourd'hui 58 % du total des viandes produites en France.** Ce chiffre s'élevait à 52 % au milieu des années 1990.

Le reste de la production est assurée par l'abattage des vaches laitières de réforme. Avec la fin des quotas laitiers en 1984, combinée à l'augmentation de la productivité des vaches laitières<sup>1</sup>, le cheptel laitier a diminué, passant de plus de 7 millions au début des années 1980 à 3,67 millions de têtes en 2009. Le rythme de réduction du cheptel laitier<sup>2</sup> est à peu près le même que celui de la hausse de productivité, permettant le maintien de la production laitière sur moyenne période.

Cette tendance est commune à l'ensemble de l'Europe. La fin des quotas laitiers au 1<sup>er</sup> avril 2015 ouvre une ère d'incertitudes, même s'il est probable que le dimensionnement des troupeaux ne sera pas bouleversé à court terme.

L'importance des apports sur le marché des vaches de réforme pèse sur le marché de la viande bovine issue de races à viande. Ainsi, lorsque le prix du lait a été élevé, les éleveurs laitiers ont eu tendance à davantage maintenir les bêtes dans les élevages, pour maximiser leur production, dans la limite de leur quota.

A l'inverse, en 2008-2009, lorsque le prix du lait était faible, les éleveurs se sont séparés de manière anticipée des vaches les plus âgées, les moins productives, et ceci a pesé à la baisse sur les prix de la viande bovine issue du cheptel allaitant.

**Le marché de la viande bovine est donc marqué par un paradoxe : la vache de réforme, coproduit de la production de lait, a tendance à fixer le prix directeur des vaches à viande.**

*b) La concurrence externe : la pression des pays exportateurs*

Si la balance commerciale de la France en matière de viande bovine est excédentaire lorsque l'on intègre les échanges concernant les animaux vifs,

---

<sup>1</sup> Les gains de productivité des vaches laitières sont estimés à + 1,6 % de lait par vache et par an environ entre 2003 et 2009.

<sup>2</sup> La réduction du cheptel de vaches laitières s'élève à 1,5 % par an, soit 30 000 vaches en moins chaque année.

elle devient déficitaire de l'ordre de 7 à 8 % lorsqu'on limite l'analyse à la viande seule.

La concurrence intra-européenne s'exerce modérément sur le marché national, car la consommation des ménages en France reste orientée vers la viande d'origine française.

L'Europe est légèrement déficitaire en viande bovine, puisqu'elle produit 7,9 millions de tonnes équivalent carcasse pour une consommation de l'ordre de 8,2 millions de tonnes. Les importations, pour 375 000 tonnes en 2010, sont 30 % plus faibles qu'en 2007, du fait d'une pression moins forte des concurrents sud-américains. Le renchérissement des importations est renforcé par les phénomènes monétaires.

Cependant, les exportateurs d'Amérique du Sud, principalement le Brésil, l'Argentine et l'Uruguay, sont un fournisseur important du marché européen de la viande bovine. Ils assurent 70 % des importations européennes en la matière, essentiellement sous forme de pièces désossées.

**L'ouverture du marché européen à une concurrence extérieure plus forte est une cause majeure d'inquiétude.** D'après la Commission européenne, le taux de protection douanière de la viande bovine est actuellement de 70 % de la valeur des produits. Or, cette protection pourrait baisser sous l'effet :

– d'un accord conclu dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), à l'issue du cycle de Doha lancé en 2001. Le taux de protection pourrait tomber à 25-30 % ;

– d'un accord bilatéral entre l'Union européenne et les pays du MERCOSUR, qui aboutirait à l'ouverture d'un contingent tarifaire supplémentaire d'importation de viande bovine en franchise de droits. Les services de la Commission européenne estiment qu'un tel accord aurait un impact global négatif sur le revenu agricole dans l'Union européenne de 0,5 à 3,2 %<sup>1</sup>.

On ne peut totalement exclure un scénario dans lequel les producteurs européens de viande bovine auraient à faire face à la fois à une concurrence accrue des pays du MERCOSUR en vertu d'accords bilatéraux ouvrant leurs contingents et des même pays en vertu d'accords multilatéraux passés sous l'égide de l'OMC, qui prévoiraient également des baisses de droits de douane.

---

<sup>1</sup> Source : *Agra Presse*, n° 3300, 9 mai 2011.

## 2. Des débouchés naturels en question

### *a) Le débouché interne : la consommation intérieure en berne*

Les Français consomment 25,8 kg de viande bovine par an, ce qui constitue la plus importante consommation en Europe, après les danois (26,1 kg), et loin devant la moyenne européenne, qui s'est établie en 2008 à 17,5 kg<sup>1</sup>.

Or, la tendance est, partout en Europe, à la baisse de la consommation de viande bovine. La commission européenne estimait en 2008 que cette baisse pourrait être de 0,6 kg par personne et par an entre 2008 et 2015.

La crise économique depuis 2008 a accéléré cette tendance. **La viande bovine est en effet plus onéreuse que la volaille ou le porc.** Des effets de substitution de consommation sont donc à l'œuvre. De même, la consommation de viande bovine a tendance à s'orienter vers les formes les moins coûteuses du produit. Cet arbitrage du consommateur en défaveur des morceaux plus nobles mais plus coûteux dégrade la capacité à bien valoriser les animaux.

Les prévisions des professionnels sur le marché intérieur ne sont pas celles d'un effondrement de la consommation de viande bovine mais d'une stabilisation voire d'une érosion, au rythme d'environ 1 % par an et par personne, comme cela est constaté depuis une dizaine d'années. La consommation nationale n'a donc pas vocation à tirer vers le haut la production. Au contraire, avec des exigences de stabilité des prix à la consommation, le marché intérieur fait peser une contrainte forte sur les prix de vente des producteurs.

### *b) Les débouchés externes : des perspectives médiocres*

Les débouchés extérieurs de la France sont essentiellement constitués des exportations de vif maigre. Les mouvements d'animaux vifs non finis, destinés à être engraisés, constituent une des caractéristiques de l'élevage français. Les principaux clients de ce marché sont l'Italie et, dans une moindre mesure, l'Espagne et la Grèce.

Or, le marché italien des brouards montre des signes d'essoufflement. Il s'est contracté de 12 % sur les trois dernières années sous l'effet, d'une part, d'une réorientation de sa consommation vers des viandes importées après abattage et, d'autre part, de la fin annoncée des avantages qui étaient consentis aux engraisseurs italiens : prime d'engraissement et dérogation à la directive nitrate pour l'épandage des effluents.

---

<sup>1</sup> Source : Les cahiers de FranceAgrimer - Edition 2009 - Élevage.



Si l'Italie constitue encore un débouché majeur pour les brouards français, la perte de dynamisme de ce marché pose un redoutable défi aux naisseurs français.

L'export de viande fraîche ou congelée s'élève à 260 000 tonnes équivalent carcasse par an, ce qui n'est pas négligeable. La France représente ainsi entre 7 et 8 % des exportations mondiales de viande fraîche. Cependant, on constate une érosion lente des parts de marché de la France à l'export, qui révèle des difficultés de compétitivité analysées par le rapport Rouault précité.

### 3. Une filière qui connaît un problème de charges

#### *a) Les charges structurelles des exploitations agricoles à la hausse*

A côté de charges variables, qui peuvent peser lourdement dans les charges d'exploitation lorsque la conjoncture est défavorable, comme l'alimentation animale, les éleveurs doivent faire face à des charges fixes qui ont tendance à s'élever et obèrent une stratégie de compétitivité par la réduction des coûts.

Votre rapporteur en retient deux, dont le chiffrage n'est cependant pas aisé :

Le premier est celui des **normes sanitaires et environnementales**. La mise aux normes des bâtiments d'élevage a été rendue nécessaire pour la récupération des effluents, dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA). Elle a induit un investissement qui n'apporte que très peu de retour financier pour l'éleveur, dans la mesure où il n'a pu répercuter ses hausses de coût dans son prix de vente.

Par ailleurs, certaines normes environnementales sont appliquées en France, alors que d'autres producteurs en Europe ont des contraintes moins fortes alors que la directive nitrate impose un plafond d'épandage à 170 kilos d'azote par hectare, l'Allemagne, l'Irlande ou l'Italie bénéficient d'un plafond moins contraignant à 230 kilos.

Le deuxième surcoût structurel a trait aux **charges financières**, qui s'élèvent à mesure que le capital d'exploitation devient plus important. Cette charge structurelle est particulièrement élevée pour les jeunes agriculteurs ou ceux qui viennent d'investir (qui sont souvent les mêmes), qui peuvent facilement entrer dans une spirale de surendettement professionnel.

#### *b) Des charges importantes pour l'appareil industriel*

L'industrie de la viande est également pénalisée par des charges importantes, dont le syndicat national des industries de la viande (SNIV) a fait l'inventaire dans un mémorandum publié en octobre 2010.

Ces charges dégradent la compétitivité des viandes françaises vis-à-vis notamment de l'Allemagne. Plusieurs postes ont été identifiés :

**La main d'œuvre** représente une dépense stratégique dans les abattoirs. Or, l'Institut de l'élevage a estimé qu'environ 60 % des employés des abattoirs en Allemagne ne coûtaient que 7,5 € par heure à leur employeur, net de charges, dans la mesure où les abattoirs allemands emploient massivement des salariés étrangers, travaillant aux conditions salariales et sociales de leur pays d'origine. Cette distorsion de concurrence représente un différentiel estimé entre 5 et 10 centimes par kilo.

La prise en charge de **l'équarrissage** relève en Allemagne des Länder alors qu'il est financé en France par la filière, depuis la réforme du service public de l'équarrissage.

L'interdiction de **l'usage des suifs de bovins** issus de la fente vertébrale des carcasses coûte également quelques millions d'euros chaque année à la filière.

Au total, les abatteurs français craignent des pertes de parts de marchés au profit de leurs voisins allemands, plus compétitifs.

### **III. DES ATOUS MAJEURS POUR FAIRE FACE AUX NOUVEAUX DÉFIS**

#### ***A. DE NOUVEAUX DÉFIS A RELEVER***

##### **1. L'élevage doit répondre à la demande sociale**

###### *a) Le défi de l'alimentation mondiale*

(1) Une demande mondiale de viande bovine en hausse

La FAO rappelle que la population mondiale devrait passer d'un peu moins de 7 milliards d'individus en 2010 à plus de 9 milliards en 2050, posant au niveau mondial le redoutable défi de l'augmentation de la production agricole, en minimisant ses effets sur l'environnement.

L'objectif alimentaire nécessitera donc de produire plus, soit par la mise en culture de surfaces supplémentaires, soit par une amélioration de la productivité de l'agriculture.

Mais au-delà du seul défi quantitatif, la croissance démographique, combinée à la croissance économique, pose **un véritable défi qualitatif** : l'amélioration de l'alimentation est une aspiration de tous et se traduit par un accès plus large à une alimentation diversifiée.

Or la viande bovine est un produit alimentaire de gamme supérieure et **l'élévation du niveau de vie se traduit par une démocratisation de l'accès à la viande.**

L'OCDE et la FAO prévoient pour la décennie à venir<sup>1</sup> que la consommation mondiale de viande continuera d'enregistrer « *l'un des taux les plus élevés de croissance parmi les principales denrées agricoles et surtout dans les pays non-membres de l'OCDE dont la croissance est plus rapide* », de l'ordre de 1,5 % par an environ pour la viande bovine, 1,8 % pour la viande porcine, 2,4 % pour les volailles, 2,1 % pour l'agneau, soit un total de 1,9 % pour la viande, tous secteurs confondus.

La production devrait augmenter dans les mêmes proportions et les prix réels augmenter. L'OCDE et la FAO estiment que les prix du porc et du bœuf pourraient progresser de 22 % entre 2007 et 2019, et s'attendent à « *un raffermissement des prix du bœuf pendant la première moitié de la période considérée, en raison essentiellement du resserrement de l'offre à la suite de la diminution des troupeaux de bétail* ». Cette tendance à la hausse des prix devrait cependant se tasser à partir de 2015.

**La demande de viande bovine devrait donc augmenter, sous l'effet de l'élévation du niveau de vie de la population des pays en développement.**

## (2) Des marchés de proximité demandeurs en produits carnés

Dans le bassin méditerranéen, au Proche-Orient et au Moyen-Orient, la demande de produits carnés est particulièrement dynamique alors que la possibilité de productions locales est limitée par des conditions climatiques défavorables.

La demande est alimentée en partie par l'élévation du niveau de vie mais aussi par la croissance démographique.

Depuis la fin 2009, la demande provenant du pourtour méditerranéen a été la composante la plus dynamique du marché de la viande bovine.

Une étude commandée par FranceAgrimer<sup>2</sup> au cabinet Blézat Consultants, remise en octobre 2010 a mis en évidence des opportunités de développement de l'exportation de viande bovine française vers le Maghreb et l'Égypte.

La levée de restrictions sanitaires pourrait également faire de la Turquie un marché d'export intéressant pour le vif fini, tandis que la Russie est demandeuse de viande congelée.

---

<sup>1</sup> *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO pour 2010-2019, édition 2010.*

<sup>2</sup> *Exportations françaises de bovins vivants et de viande bovine par Blézat Consulting, octobre 2010.*

Le voisinage immédiat de l'Europe peut donc constituer un débouché naturel pour la viande bovine française, de même que certains marchés encore balbutiants comme le marché africain.

*b) Le défi environnemental et le changement climatique*

(1) La remise en cause de l'activité d'élevage au nom de la protection de l'environnement

Le modèle de production de viande bovine est sous le feu de critiques tenant à son impact environnemental.

En 2006, un rapport de la FAO<sup>1</sup> identifiait l'élevage comme l'un des facteurs majeurs des problèmes environnementaux rencontrés à l'échelle mondiale.

Les critiques qui s'adressent à l'élevage en général, pas seulement à l'élevage bovin, ont été reprises par des associations et relais d'opinion puissants, comme l'ancien Beatles Paul Mc Cartney, reçu avec le Dr Rajendra Pachauri, président du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), au Parlement européen, le 3 décembre 2009, pour plaider en faveur d'une journée sans viande, insistant à l'occasion de cette audition sur l'impact de la consommation de viande sur le réchauffement climatique.

L'élevage est mis en cause sur quatre plans :

D'abord, la production de viande bovine est **fortement consommatrice d'eau**. Le concept « d'eau virtuelle » consiste à mesurer toute production à l'aune de la quantité d'eau qui a été nécessaire pour y parvenir. Le Conseil mondial de l'eau estime ainsi que la production d'un kilo de bœuf nécessite la consommation de 13 500 litres d'eau (contre 790 litres pour le lait et 1 160 litres pour le blé).

Ensuite, l'élevage **consomme beaucoup de terres**. Le rapport de la FAO précité estime que 70 % des terres agricoles sont en réalité utilisées par l'élevage, sous une forme de pâturages pour l'essentiel, mais aussi du fait de la nécessité de cultiver pour nourrir les bêtes. D'après la FAO, un tiers des terres arables serviraient en fait à des cultures fourragères, venant ainsi en concurrence avec les productions céréalières à vocation directe d'alimentation humaine.

En outre, le **rendement énergétique de la production de viande** serait particulièrement mauvais : il faut huit fois plus d'énergie fossile pour produire une protéine animale que pour produire une protéine végétale. Le rendement calorifique de la viande bovine est d'ailleurs le plus médiocre de toutes les productions animales puisque, s'il faut 4 calories de céréales pour produire une calorie de volaille, il en faut 17 pour produire une calorie de bœuf.

---

<sup>1</sup> *L'ombre portée de l'élevage - Impacts environnementaux et options pour leur atténuation.*

Enfin, la **dernière critique portée à l'élevage porte sur sa contribution à l'émission de gaz à effets de serre (GES)**. Le rapport de la FAO constatait que l'élevage était responsable de 18 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) au niveau mondial. L'élevage serait à lui seul la cause de 37 % des émissions de méthane dans le monde et de 65 % des émissions d'oxyde nitreux, ces deux gaz étant parmi les plus contributeurs au réchauffement climatique.

Cette critique générale des effets environnementaux des élevages s'ajoute à une **contestation forte du modèle d'élevage intensif sur les territoires**. Elle semble cependant moins s'appliquer à l'élevage bovin qu'aux élevages spécialisés porcins ou de volailles, pour lesquels la question des épandages des lisiers est plus critique.

(2) La contribution positive de l'élevage à la protection de l'environnement.

**La mise en cause de l'élevage paraît pourtant bien injuste, eu égard aux services qu'il rend à l'environnement.**

D'abord, le concept « d'eau virtuelle » est curieux, puisque le **cycle de l'eau est un jeu à somme nulle**. La production de viande bovine ne retire pas de ressources en eau à la planète, elle en consomme autant qu'elle en restitue à la nature.

Ensuite, l'élevage en France se fait essentiellement à l'herbe. Or les prairies constituent des **puits de carbone**. L'herbe capte le gaz carbonique et le convertit en tissus végétaux, libérant l'oxygène lors de la photosynthèse. Les bovins consomment l'herbe de la prairie et permettent la perpétuation de ce cycle de stockage du carbone. On estime que ce stockage du carbone dans les prairies réduit d'au moins 30 % la contribution de l'élevage à l'émission de GES.

L'élevage s'est développé dans les **zones trop pentues ou trop humides pour connaître une autre forme d'exploitation agricole**, notamment céréalière. Le potentiel agronomique des sols y est insuffisant, la configuration des espaces n'y permet souvent pas une mécanisation qui permettrait une telle reconversion. L'élevage ne détourne donc pas les terres d'une vocation de production végétale ; au contraire, il permet d'occuper des espaces agricoles qui, sans l'élevage, deviendraient des friches. Il ne détourne pas non plus des rations alimentaires de leur vocation, puisque l'essentiel de l'alimentation<sup>1</sup> du bétail provient de fourrages grossiers et d'herbe que seuls les ruminants sont capables d'ingérer.

Enfin, l'un des défis pour l'élevage consiste à **éviter le transport des produits alimentaires sur des distances longues**, impliquant l'émission de

---

<sup>1</sup> D'après les informations fournies à votre rapporteur, la production d'un kilo de viande bovine en France nécessiterait 3,7 kg de maïs, 2 kg de céréales et coproduits, 800 grammes de tourteaux et 26 kilos d'herbe (matière sèche).

quantités supplémentaires de GES. Le développement des circuits courts et des productions locales vise précisément à répondre à ce défi, mis en évidence lors du Grenelle de l'environnement.

*c) Le défi sanitaire*

La montée des peurs alimentaires est un phénomène de société qui s'appuie sur une série de crises, dont la dernière en date est la crise de l'*escherichia coli* qui, en juin 2011, a affecté l'Allemagne et, partiellement, la France. La mise en exergue (à tort) de la responsabilité du concombre a amené les consommateurs à ne plus en acheter, et à suspendre également partiellement leurs achats de salades et de tomates, plongeant les producteurs européens de légumes dans le désarroi.

Le secteur de la viande bovine n'a pas échappé au défi sanitaire et a même été au cœur de la tourmente à travers la crise de l'ESB en 1999-2000. Cependant, **l'INSEE a montré que les crises sanitaires avaient un effet à court terme, et que la consommation revenait à son niveau normal une fois la crise passée**<sup>1</sup>. L'étude montrait que lors de la première crise de l'ESB, en 1996, la consommation intérieure de viande bovine avait chuté de 20 % sur trois mois mais avait retrouvé six mois plus tard son niveau d'avant la crise. Lors de la seconde crise de l'ESB, le choc avait été plus violent avec une baisse de consommation de 30 % sur un mois et un retour à la normale au bout d'un an.

Depuis la crise de l'ESB, le système de sécurité sanitaire autour de la viande bovine a été renforcé à travers un arsenal de mesures de prévention, de détection et de contrôle :

Au titre de la prévention, l'Europe a **interdit l'utilisation de farines animales** dans l'alimentation des bovins. L'incorporation des **graisses animales** dans l'alimentation animale a également été proscrite.

En outre, la France a mis en œuvre des **tests systématiques** de détection des animaux abattus à partir de l'âge de 48 mois.

Par ailleurs, afin d'éviter toute contamination humaine, les **matériaux à risque spécifiés** (MRS) doivent être retirés et incinérés.

Enfin, la **traçabilité a été améliorée**. Outre l'étiquetage des bovins, qui existe depuis plus de 30 ans et permet l'enregistrement de chaque animal dans la base de données nationale d'identification (BDNI), la crise a entraîné des obligations nouvelles d'identification des lots, jusqu'aux morceaux, qui sortent des abattoirs. La traçabilité sur la viande bovine est extrêmement forte.

---

<sup>1</sup> *Les crises sanitaires dans la filière viande, INSEE Première n° 1166, novembre 2007.*

Au total, les contrôles vétérinaires dans les abattoirs ont été considérablement renforcés. Ils occupent 1 800 agents des services vétérinaires<sup>1</sup>.

## **2. Un environnement européen en transformation : les perspectives de réforme de la PAC**

### *a) La politique agricole commune, indispensable à la survie de l'élevage*

L'élevage bovin est bénéficiaire de plusieurs dispositifs d'aide de la PAC ainsi que d'aides nationales plus limitées.

Les deux primes couplées qu'étaient la prime spéciale bovins mâles (PSBM) ou la prime d'abattage des bovins (PAB) ont disparu en 2006, en application des accords de Luxembourg du 26 juin 2003. Ces primes ont été intégrées aux droits à paiement unique (DPU) que touchent les éleveurs.

En revanche, l'Europe a maintenu le versement de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), seule prime couplée encore autorisée, essentielle à l'équilibre économique des exploitations.

Les éleveurs sont aussi bénéficiaires des aides du second pilier : ainsi la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) mobilise une enveloppe de 180 millions d'euros environ sur ce pilier, auxquels s'ajoutent 60 millions d'euros de crédits nationaux. L'aide, qui s'élève à 76 euros par hectare, est destinée aux éleveurs dont les exploitations sont constituées à plus de 75 % de surfaces toujours en herbe et respectant un chargement de moins de 1,4 UGB<sup>2</sup> par hectare. Il s'agit d'un soutien à l'élevage extensif.

Avec la mise en œuvre du bilan de santé de la PAC, les éleveurs, qu'ils soient spécialisés dans le lait ou dans la viande, bénéficient de la nouvelle DPU herbe. Ce dispositif permet de verser entre 20 et 80 euros par hectare prairie. Le DPU herbe est destiné à renforcer l'exploitation des prairies, puisque le montant d'aide est maximal pour un chargement supérieur à 0,8 UGB par hectare, et se réduit pour des chargements inférieurs. Une enveloppe de 700 millions d'euros est prévue pour cette action.

D'autres aides, comme l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN), ou encore l'aide à la production de protéagineux, peuvent bénéficier directement ou indirectement aux éleveurs.

---

<sup>1</sup> Source : *Evaluation prospective de l'état financier et sanitaire des abattoirs en France, rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, mars 2010.*

<sup>2</sup> UGB signifie unité gros bovin. Il s'agit d'une mesure du caractère extensif des modes exploitations.

**PRIME AU MAINTIEN DU TROUPEAU DE VACHES ALLAITANTES (PMTVA) ET PRIME NATIONALE SUPPLÉMENTAIRE À LA VACHE ALLAITANTE (PNSVA)**

La PMTVA a été conservée dans les réformes successives de la PAC pour soutenir de manière spécifique le troupeau allaitant.

Le budget consacré sur le 1<sup>er</sup> pilier de la PAC à la PMTVA s'élève à environ 525 millions d'euros par an. La prime s'élève à 150 euros par animal primé.

Seules les vaches et les génisses sont éligibles à la prime, dans une proportion qui doit être d'au moins 60 % de vaches et d'au plus 40 % de génisses. En tout, 3,7 millions de bêtes sont concernées. Il faut noter que la PMTVA n'est subordonnée à aucun seuil de chargement sur l'exploitation.

La prime est soumise comme les autres aides directes de la PAC à une modulation obligatoire, qui s'élève à 9 % à partir de 5 000 euros d'aide.

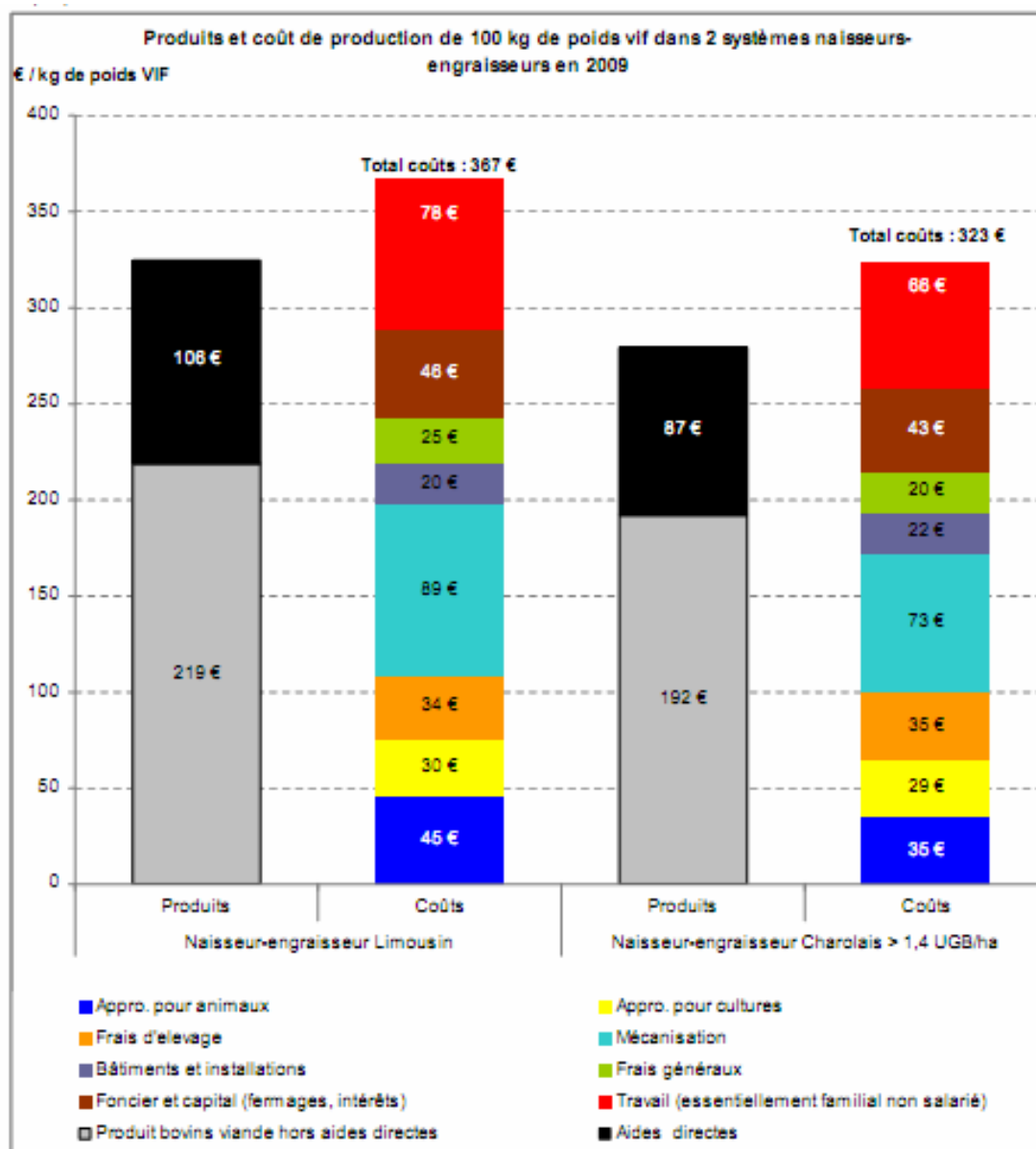
Elle est complétée par une prime nationale, financée sur le budget de l'État : la PNSVA représente une enveloppe totale de 165 millions d'euros en 2011. Cette enveloppe permet un complément de prime de 50 euros pour les 40 premières vaches du troupeau et de 25,81 euros à partir de la 41<sup>ème</sup>.

Les comptes nationaux de l'agriculture donnent une indication de l'importance des aides dans les comptes des exploitations. Elles représentent en moyenne 31 900 euros en 2009 pour les exploitations spécialisées en bovin viande, 34 400 euros pour les exploitations orientées en bovins mixtes et 34 100 euros pour les polyculteurs-éleveurs, pour une valorisation de production respectivement de 52 100 euros, 117 700 euros et 134 900 euros.

Une autre approche du caractère déterminant des aides pour l'équilibre économique des exploitations est donnée dans le rapport de l'observatoire des prix et des marges, qui s'appuie sur l'observation des données économiques collectées dans le réseau d'élevage de l'Institut de l'élevage. Il **montre que les aides représentent environ un tiers des produits d'exploitation** et qu'elles sont indispensables à la couverture des charges de l'exploitation, ne couvrant même pas la rémunération du travail non salarié sur l'exploitation (valorisé dans l'étude à 1,5 SMIC).

Le bilan de santé de la PAC apparaît contrasté aux yeux des éleveurs. La fédération nationale bovine (FNB) a indiqué à votre rapporteur qu'elle ne constatait pas d'effet notable sur la situation des éleveurs. Un bilan plus précis de l'impact du bilan de santé reste certainement à réaliser.





*b) Quel avenir pour l'élevage dans la future PAC ?*

La réforme à venir de la PAC, pour la période 2014-2020, suscite des interrogations de quatre ordres pour l'élevage.

D'abord, la **volonté de découplage total des aides** pourrait conduire à la disparition de la PMTVA, pourtant essentielle afin d'inciter les éleveurs bovins à maintenir leur troupeau allaitant. Or cette incitation est fondamentale : sans celle-ci, le cheptel allaitant pourrait être fortement réduit.

Des **craintes s'élèvent aussi quant à la stratégie de « verdissement »** de la PAC. La conditionnalité des aides, qui ne sont versées que si l'agriculteur respecte les bonnes conditions agro-environnementales (BCAE) sur son exploitation, paraît déjà constituer une exigence forte. Si la

justification des aides trouve sa source dans la rémunération de biens publics, les éleveurs ont tout à gagner à la réforme de la PAC car les services environnementaux rendus sont assez faciles à mettre en évidence. Si, en revanche, le « verdissement » doit s'accompagner d'une conditionnalité encore plus drastique qu'aujourd'hui, les éleveurs craignent d'être pénalisés.

En troisième lieu, la discussion autour du **deuxième pilier** présente des potentialités importantes. La mise en œuvre des actions de développement rural dépendra largement de la programmation nationale qui sera retenue dans le cadre d'un plan de développement rural national, tel l'actuel programme de développement rural hexagonal (PDRH). Les éleveurs attendent du deuxième pilier qu'il contribue à aider économiquement la filière et qu'il soutienne sa meilleure structuration.

Enfin, la **régulation des marchés** constitue la dernière interrogation. L'organisation commune de marchés sur la viande bovine<sup>1</sup> prévoit encore une série d'instruments pour réguler les marchés : achats à l'intervention en cas de prix très bas, aide au stockage privé, restitutions à l'exportation, droits de douane et contingents tarifaires et, enfin, actions exceptionnelles, qui ont constitué l'essentiel des dépenses communautaires d'intervention sur la viande bovine depuis 1996. Or les achats à l'intervention sont fixés à un niveau deux fois inférieur aux cours actuels (1 560 euros la tonne) et sont tombés en désuétude. Il en va de même pour l'aide au stockage privé. Seules les restitutions aux exportations ont pu jouer un rôle favorable à l'écoulement de surcapacités vers des pays tiers.

## ***B. LES ATOUS DE LA FRANCE***

### **1. La génétique et la recherche**

Le travail de sélection des races pures a permis l'évolution du cheptel français. La génétique française est réputée et performante et repose largement sur France Génétique Élevage (FGE), interprofession de la sélection génétique, qui fonde son savoir-faire sur une base de sélection très large, impliquant un très grand nombre d'éleveurs.

Lors de l'audition des représentants de FGE, ceux-ci ont assuré que le dispositif génétique français était à la disposition de la filière pour accompagner les changements d'orientation, par exemple la recherche de bêtes moins lourdes et engraisées plus rapidement, et que la sélection pouvait être mise à disposition d'objectifs économiques.

Outre la génétique, la recherche en matière d'élevage est essentielle à la performance économique du cheptel. La recherche intègre désormais également des objectifs environnementaux.

---

<sup>1</sup> Régie par le règlement n° 1234-2007 (CE) dit règlement « OCM unique ».

L'INRA a ainsi indiqué à votre rapporteur, lors de la visite du site de Theix, près de Clermont-Ferrand, que ses chercheurs suivaient de nombreuses pistes de recherche, notamment :

– la recherche de vêlages précoces pour les reproductrices (à 24 mois plutôt que 32 mois), mais le vêlage précoce est un système tendu dépendant de l'alimentation fournie ;

– l'adaptation de la vache aux variations qualitatives ou quantitatives des rations d'herbe.

## 2. La traçabilité et la sécurité sanitaires

La production de viande bovine française s'effectue dans le cadre **d'exigences sanitaires élevées**. Les contrôles vétérinaires dans les élevages puis au stade de la production de viande dans les abattoirs et établissements industriels apportent des **garanties fortes au consommateur**.

La traçabilité de l'animal jusqu'à l'assiette permet de prendre des mesures de précaution rapides, comme le retrait en juin 2011 de lots incriminés dans l'infection de plusieurs consommateurs par la bactérie *Escherichia coli* présente dans des steaks hachés.

La maîtrise de ces risques de contamination justifie d'ailleurs l'élévation du niveau des normes auxquelles les abattoirs doivent répondre pour disposer d'un agrément.

Ce haut niveau de sécurité sanitaire est essentiel à la confiance du consommateur et à la prévention de crises de confiance qui ont des effets massifs sur le marché. Les dispositifs qui y concourent, comme la déclaration obligatoire de certaines maladies par les éleveurs, sont anciens.

Pour autant, les investissements de sécurité sanitaire effectués à chacun des stades de la filière, production, transformation ou distribution, n'entraînent pas une survalorisation de la production nationale, dont les prix de vente doivent rester proches des cours mondiaux de viande bovine, ce qui est regrettable.

**Le consommateur exige la sécurité mais reste attaché, semble-t-il, à un accès à la consommation de viande bovine à un coût raisonnable**, d'autant que les prix des autres catégories de viande, porcine ou de volaille, sont plus bas.

C'est pourquoi le coût de la sécurité sanitaire doit être maîtrisé. Dans cette optique, les états généraux du sanitaire (EGS) qui se sont tenus au printemps 2010, ont permis d'optimiser la plateforme d'épidémiologie des risques sanitaires en élevage, mais aussi la reconnaissance des compétences des éleveurs dans les soins courants apportés à leurs animaux,

afin de leur permettre d'effectuer des gestes simples comme la vaccination du cheptel.

Enfin, **la réussite de la filière en matière de sécurité sanitaire dépend de l'ensemble de ses maillons** : une rupture de la chaîne du froid dans la distribution est susceptible d'ébranler la confiance du consommateur de la même manière que l'apparition d'une nouvelle maladie dans les élevages.

L'existence d'incidents sanitaires affecte également les échanges internationaux. De ce point de vue, la France est aussi dépendante d'autres événements affectant l'Union européenne, les pays-tiers appliquant souvent des embargos sanitaires à l'ensemble de l'Union.

Malgré son coût, le haut niveau de sécurité sanitaire reste néanmoins un atout pour l'élevage français.

### **3. Le potentiel herbager français et la défense du modèle français de l'élevage extensif**

Présent dans les régions intermédiaires et les zones de montagne, l'élevage bovin s'appuie sur la disponibilité de **vastes espaces bénéficiant d'une pluviométrie généreuse**.

La France est l'un des rares pays européens avec l'Irlande à disposer de tels atouts pour développer l'élevage extensif.

La mise à l'herbe constitue une source peu chère d'alimentation du bétail, qui correspond de plus aux attentes du consommateur.

Le potentiel herbager français est une source de compétitivité et de bénéfices environnementaux et en termes d'aménagement du territoire, qui justifient l'apport d'une aide publique tant de la PAC que de l'État, pour rémunérer les bénéfices environnementaux et territoriaux de l'élevage à l'herbe.

Le modèle des « *feed lots* » vient concurrencer celui de l'alimentation animale dans les prairies mais ses performances économiques sont aujourd'hui obérées par un coût élevé de l'alimentation animale.

Cette situation explique en partie la régression de l'activité d'engraissement en Italie. Mais elle n'est peut-être pas définitive.

Il importe donc de rester vigilant dans la défense du modèle français de l'élevage principalement à l'herbe, qui contribue au soutien à l'élevage de l'opinion publique.

## IV. TRANSFORMER LA FILIÈRE POUR L'ADAPTER AU NOUVEAU CONTEXTE

### A. ÉTABLIR UN DIAGNOSTIC PARTAGÉ

#### 1. Mieux organiser la filière : une nécessité

##### a) *L'interprofession, lieu de dialogue*

Interbev<sup>1</sup>, est une interprofession longue, représentative de la filière bovine, qui comprend 13 familles. Elle regroupe producteurs, négociants, industriels et distributeurs, qu'il s'agisse de la grande distribution ou des artisans-bouchers.

L'interprofession a une **mission de communication** vis-à-vis de l'extérieur et d'organisation des rapports entre les différents maillons de la filière. La communication constitue une activité essentielle mais dont l'impact sur la consommation est difficile à mesurer.

L'interprofession a également **une mission de régulation** de la filière, qui se concrétise par la conclusion d'accords interprofessionnels. La démarche interprofessionnelle a permis la conclusion d'accords techniques, par exemple pour pénaliser l'apport de bêtes sales dans les abattoirs, le mauvais état de propreté étant susceptible d'entraîner des conséquences sanitaires.

Mais le dialogue interprofessionnel doit permettre également d'aller plus loin et d'initier une démarche d'organisation collective de la filière. L'accord permettant d'alimenter le fonds national de l'élevage (FNE) a ainsi permis de dégager une enveloppe de 8 millions d'euros pour financer des actions en faveur de la génétique et de créer une réserve pour le financement collectif des risques.

Votre rapporteur souligne l'importance de la pratique interprofessionnelle, dont le but est de permettre, par le dialogue à l'intérieur d'une filière, de rapprocher les points de vue et d'œuvrer dans l'intérêt de tous : l'élevage a besoin d'une industrie prospère et d'une distribution efficace. Aucun maillon de la chaîne ne peut espérer réussir sans les autres.

##### b) *La difficile recherche du consensus au sein de la filière*

Votre rapporteur a procédé à l'audition de la quasi-totalité des acteurs de l'interprofession et a pu constater des divergences de vision stratégique de la filière à moyen terme :

---

<sup>1</sup> Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes, regroupant les filières bovine, ovine et équine.

**La première divergence porte sur les prix** : alors que les industriels et distributeurs insistent sur la pression qu'exerce la concurrence internationale sur les prix, obligeant à aligner les conditions d'achats des bovins sur celles qui existent sur le marché international, les producteurs souhaitent d'abord et avant tout obtenir une hausse de l'ordre de 60 centimes des prix au kilo, afin de couvrir l'augmentation de leurs charges. Cette hausse des prix se heurte à la réticence des distributeurs de devoir répercuter sur leurs clients un tel ajustement.

**La deuxième divergence porte sur l'importance des débouchés à l'exportation** : alors que les producteurs estiment que l'exportation constitue une voie possible d'amélioration des revenus des agriculteurs, les industriels persistent à y voir essentiellement un marché de dégagement des quantités excédentaires sur le marché domestique.

**La troisième divergence porte sur le poids des carcasses** : alors qu'industriels et distributeurs se plaignent de carcasses trop lourdes, qui génèrent une mauvaise valorisation, les producteurs continuent à alourdir leurs bêtes : il est vrai que, compte tenu du mode de rémunération des éleveurs au kilo, ce sont les derniers kilos gagnés qui font la marge de l'éleveur.

#### LE POIDS DES CARCASSES

D'après les chiffres fournis par l'INRA<sup>1</sup>, le poids de carcasse des vaches de réforme charolaises a augmenté de 60 kilos en 30 ans, passant de 360 à 420 kilos.

Cette évolution trouve sa source dans la sélection génétique d'animaux de plus en plus lourds mais aussi dans la gestion technique des élevages qui privilégie une alimentation riche, à base de concentrés, distribués aux jeunes brouillards en début de croissance pour leur permettre d'exprimer leur potentiel, plutôt que d'herbe pâturée et de foin. Cette augmentation de la consommation de concentrés, de l'ordre de 40 % ces quinze dernières années, contribue à une perte d'autonomie alimentaire des exploitations.

## 2. Aller vers le « juste prix » de la viande bovine

### a) *Le salut des éleveurs passe par les prix*

Au delà des divergences d'analyse, l'ensemble des acteurs de la filière s'accorde sur un constat simple : l'élevage ne survivra que s'il sait répondre à la problématique du prix.

Les aides viennent en effet compenser des handicaps, rémunérer un surcoût de production généré par les contraintes qui sont imposées aux

---

<sup>1</sup> Source : Jacques Agabriel, présentation des éléments de contexte général lors du déplacement effectué le 7 juin 2011 au Centre Clermont-Ferrand Theix.

éleveurs, mais n'ont pas vocation à constituer la composante principale de la rémunération de l'agriculteur.

Au demeurant, la réforme de la PAC pour la période 2014-2020, actuellement en négociation entre États membres de l'Union européenne, conduira au mieux à la stabilisation des aides publiques allouées et en aucun cas à leur augmentation.

*b) Organiser la transparence des prix et des marges*

Le conflit entre éleveurs et abatteurs à l'automne 2010 a mis en lumière les difficultés à s'entendre dans la filière et la méfiance réciproque qui existe dans le processus conduisant à la détermination du prix, à travers la question du classement des carcasses et celle de la transparence des cotations.

Les **machines à classer** les carcasses constituent un outil permettant de déterminer, en fonction de la conformation de la carcasse et de l'état d'engraissement, le prix final qui sera payé à l'éleveur. Il s'agit d'un correctif à l'application brute du seul poids de carcasse. La volonté de mettre fin aux conflits d'interprétation entre éleveurs et abatteurs, sur lesquels pèse la responsabilité juridique du classement, a conduit à l'accord interprofessionnel du 30 juin 2010, dans le cadre d'Interbev, qui rend obligatoire l'installation d'une machine à classer dans tous les abattoirs de plus de 3 000 tonnes de gros bovins avant le 30 juin 2012. Lors des auditions, il a été indiqué à votre rapporteur que le plan d'équipement des abattoirs en machines à classer était en cours.

La question de **la transparence des cotations** trouve également sa source dans la méfiance des éleveurs à l'égard d'un système qui ne valorise pas suffisamment leurs efforts. Les professionnels ont ainsi préparé une réforme du système des cotations, afin de passer de dix à quatre zones de cotation et de mieux différencier les animaux présentés à la cotation en fonction du type racial (races à viande, races laitières, races mixtes). L'objectif de cette réforme, qui entrera en vigueur dès la fin 2011, est de restaurer la confiance entre acteurs du marché et de mieux valoriser les bêtes issues de races à viande par rapport à la vache laitière de réforme.

Enfin, la **transparence passe par l'analyse des prix et des marges effectuée par l'observatoire**, mis en place par la LMAP et dont la présidence a été confiée à M. Philippe Chalmin.

## **B. DES PISTES DE SOLUTION**

### **1. Réformer les circuits de commercialisation**

#### *a) Une meilleure organisation des producteurs*

L'organisation collective des éleveurs spécialisés en viande bovine paraît assez faible : les groupements de producteurs sont peu nombreux et assurent à peine un tiers de la mise en marché. Selon Coop de France, le nombre des organisations de producteurs commerciales a même régressé, passant de 104 en 1999 à 75 à peine en 2009, dans le secteur de la viande bovine, malgré un seuil de reconnaissance de ces organisations assez bas, fixé à 5 000 UGB.

Lors de la discussion de la LMAP, le Parlement avait voté un article proposant d'effectuer un bilan de l'organisation économique des producteurs, d'ici à 2012, dans l'ensemble des filières, afin de cesser de reconnaître les organisations de producteurs ne pratiquant pas le transfert de propriété de la marchandise commercialisée.

L'objectif final d'une meilleure organisation des producteurs consiste en une meilleure valorisation de la production auprès des acheteurs. **Or les producteurs ne sont pas unanimement convaincus que les formes collectives de commercialisation apportent aujourd'hui une réelle valeur ajoutée au producteur.**

Les organisations de producteurs n'ont sans doute pas atteint la taille critique pour peser réellement sur les marchés, face à un aval très concentré.

Des regroupements plus larges que ceux existant aujourd'hui supposent toutefois que l'OCM unique soit modifiée, afin d'échapper aux règles de la concurrence qui prohibent les ententes.

Votre rapporteur propose d'inciter plus fortement au regroupement des éleveurs (**proposition n° 12**), afin de pouvoir peser sur l'aval de la filière. Dans cette optique, le versement d'une fraction des primes, comme par exemple la PNSVA, pourrait être subordonné à la participation à une organisation réunissant un certain nombre de producteurs. Par ailleurs, votre rapporteur étant favorable à une plus grande transparence des relations commerciales tout au long de la chaîne d'approvisionnement en viande bovine, il est préconisé d'imposer la transparence des prix et des marges, en particulier des marges de la grande distribution (**proposition n° 11**).

#### *b) La contractualisation : inciter à produire pour le marché*

La contractualisation a constitué l'un des axes majeurs de la LMAP, pour contribuer à mieux organiser les filières. Comme il l'a rappelé lors de la séance du 24 mai 2011, le ministre de l'agriculture, Bruno Le Maire, souhaite l'extension de la logique des contrats à la filière viande. Cette



contractualisation pourrait être mise en place soit par voie interprofessionnelle, soit, si cette voie n'aboutissait pas, par décret, à l'instar des décrets instituant la contractualisation obligatoire dans les secteurs du lait et des fruits et légumes.

La contractualisation est déjà pratiquée par certains opérateurs et concernerait environ 20 % des ventes des organisations de producteurs.

Il s'agit d'une piste intéressante tant pour les producteurs que pour les industriels.

Certes le contrat **ne constitue pas, en tant que tel, une garantie de prix**, tant que les transformateurs ne peuvent contractualiser de leur côté avec les GMS, ce qui est regrettable car ceux-ci dépendent de la situation à court terme des marchés. Malgré tout il sécurise le débouché de l'éleveur ainsi que l'approvisionnement de l'industriel et permet aux deux parties de faire l'économie de coûts de négociation importants.

Le contrat **permet également de mieux adapter l'offre à la demande**, tant dans ses caractéristiques techniques qu'en ce qui concerne les calendriers d'apports. Certains contrats existants offrent une prime lorsque les bêtes fournies correspondent à un poids-cible de carcasse, ou encore en cas d'apport aux périodes creuses, entre octobre et mai. Les abatteurs souhaitent en effet rentabiliser l'outil de production en ayant un volume d'abattage stable sur les différents mois de l'année. Sur le segment des vaches laitières de réforme, il sera cependant difficile d'appliquer la contractualisation.

La pratique contractuelle a permis de renforcer la structuration de la **filière ovine**, les producteurs étant incités à se regrouper par une prime à la brebis supplémentaire de 3 euros subordonnée à la commercialisation d'au moins 50 % de la production avec trois opérateurs commerciaux, sur la base d'un document prévisionnel de mise en marché fourni par l'éleveur.

Votre rapporteur recommande donc de développer la contractualisation dans la filière bovine sur le même modèle, en fixant des objectifs de progression des volumes commercialisés sous cette forme (**proposition n° 9**). La contractualisation doit cependant coexister avec d'autres formes de commercialisation qui offrent une souplesse au marché, en particulier dans le cadre de marchés au cadran. Ceux-ci permettent de donner des indications de prix et contribuent à fluidifier le marché.

## **2. Trouver de nouveaux débouchés**

### *a) Soutenir la consommation nationale de viande bovine*

Avant même de trouver de nouveaux débouchés, il s'agit d'entretenir ceux qui existent déjà. L'interprofession de la viande bovine met en œuvre une

action importante de communication destinée à soutenir l'image des viandes d'origine France.

L'obligation d'indiquer l'origine des viandes vendues au détail constitue au demeurant un puissant outil de valorisation de l'indication d'origine, sous le logo VBF (viande bovine française).

Une communication spécifique sur les races à viande est parfois menée pour valoriser les qualités gustatives des productions de qualité.

Il n'existe cependant pas d'indicateurs permettant de déterminer si ces campagnes ont effectivement un impact sur le grand public. Au minimum, elles permettent de maintenir l'image de la viande bovine française auprès des consommateurs.

Votre rapporteur ne fait pas de la communication sur les viandes une recommandation spécifique, puisqu'elle existe déjà et fait partie des actions menées régulièrement par l'interprofession.

#### *b) Le rapatriement de la valeur ajoutée par l'engraissement*

La relance de l'engraissement des jeunes bovins est une piste régulièrement explorée pour améliorer la situation des éleveurs. Elle est défendue notamment par les jeunes agriculteurs.

Cette relance de l'engraissement répond à une volonté de rapatrier la valeur ajoutée sur le territoire national, dans un contexte où les marchés de vif maigre italien ou espagnol montrent des signes d'essoufflement.

Dans une étude datant de 2008 portant sur l'avenir de l'engraissement des jeunes bovins en France, l'Office de l'élevage identifiait les facteurs clefs de succès de projets de renforcement de l'engraissement :

**La première difficulté tient aux besoins de trésorerie des exploitants.** L'engraissement allonge en effet le délai de présence des animaux sur l'exploitation : au lieu de vendre des broutards entre 8 et 12 mois, l'éleveur doit les garder une année de plus.

**La deuxième difficulté tient à la nécessité d'adapter les bâtiments d'élevage** à la nouvelle capacité de l'exploitation : les changements de système entraînent des investissements lourds pour adapter l'infrastructure technique de l'élevage.

**La troisième difficulté consiste à disposer de davantage d'alimentation animale.** Or, la création d'un atelier d'engraissement suppose une autonomie fourragère accrue, par l'adjonction de nouveaux terrains à l'exploitation ou par la mise en culture de surfaces auparavant exploitées comme prairies. Or, les BCAE interdisent le retournement des prairies et empêchent souvent le remplacement de l'herbe par du maïs, aliment plus riche pour le bétail. Par ailleurs, le développement de l'engraissement se heurte à

une insuffisante production de protéagineux, rendant nécessaire l'importation de tourteaux de colza, riches en protéines.

**La quatrième difficulté tient à la concentration des risques économiques sur l'éleveur** : l'engraissement expose davantage l'éleveur aux aléas de la conjoncture, qu'ils soient climatiques ou économiques. Il n'est pas envisageable que le renforcement de l'engraissement se fasse sans garanties pour les producteurs. La fédération nationale bovine propose ainsi la création de caisses de sécurisation de marges, qui servirait d'amortisseur des variations de cours.

Votre rapporteur préconise l'engagement par les pouvoirs publics d'un plan de soutien à l'engraissement. Il souligne néanmoins qu'une telle démarche ne doit pas se faire au détriment de l'export de vif maigre, en particulier vers l'Italie, dont le marché est certes en contraction, mais qui absorbe encore près d'un million de têtes de bétail par an, veaux compris (**proposition n° 6**).

#### *c) Le développement de l'export*

La relative faiblesse dans l'export de viandes fraîches et congelées de la France, au regard de sa production, est un paradoxe.

Le développement des capacités d'exportation a recueilli un relatif consensus parmi les acteurs de la filière rencontrés par votre rapporteur. Il s'agit au demeurant d'un axe prioritaire mis en avant par le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, M. Bruno Le Maire, qui déclarait devant la commission lors de son audition du 12 avril 2011 : « *pour la filière de viande bovine, la solution passera par la mise en place d'un GIE export, sinon les contrats continueront à nous passer sous le nez* ».

**L'enjeu est bien de s'organiser pour être capable de répondre aux demandes des marchés extérieurs.** Ainsi, le marché turc a été rouvert en novembre 2010 après quinze années d'interdiction d'importations de bovins vivants justifiées par l'ESB.

Cette demande extérieure offre également l'intérêt de diversifier les débouchés et de permettre la valorisation de pièces qui le sont moins bien sur le marché européen.

La formule du GIE avait été proposée pour regrouper les services de l'État, notamment des douanes, ainsi que les opérateurs publics comme la SOPEXA et Ubifrance, avec les principaux acteurs privés du marché, afin d'unir les forces.

Ce montage s'est heurté cependant aux craintes de certains acteurs de la profession d'empiétement sur leurs libertés commerciales.

En tout état de cause, votre rapporteur souhaite qu'une formule soit trouvée, pour développer de nouveaux débouchés à l'exportation qui sont nécessaires à la filière. Le GIE peut être à cet égard un excellent outil (**proposition n° 7**).

*d) La politique de qualité et les débouchés de proximité*

La valorisation de la production passe également par l'identification de la qualité ou du terroir.

La qualité est attestée en viande bovine par l'indication géographique protégée (IGP). Il en existe 21 en viande bovine, selon l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO).

La qualité peut aussi être attestée par le label, du type « label rouge ». Il garantit le respect par le producteur d'un cahier des charges exigeant.

Depuis peu, une autre forme de valorisation est apparue à travers les **circuits courts**. Leur logique est différente des signes de qualité : il s'agit de réduire le nombre d'intermédiaires entre le producteur et le consommateur final.

La vente directe est la forme la plus courante du circuit court. En viande bovine, elle suppose le recours de l'éleveur à un prestataire de service pour l'abattage, la découpe et le conditionnement. Enfin, un équilibre doit être trouvé entre commercialisation directe et commercialisation par les petits circuits de distribution traditionnels. Le développement de la vente directe ne doit pas conduire à affaiblir encore plus le petit commerce de proximité.

Enfin, circuits courts comme signes de qualité ont leur utilité mais constituent un marché de niche, l'essentiel de la consommation étant aujourd'hui concentrée sur des produits standardisés et pour lesquels le critère de prix est déterminant pour le consommateur, comme le steak haché.

Votre rapporteur suggère de développer les circuits courts et les filières de qualité (**proposition n° 8**), en lien avec les bouchers installés sur le territoire qui contribuent à l'image de la production nationale de viande bovine et rejaillissent positivement sur l'ensemble de la filière.

*e) La méthanisation : nouveau débouché pour les effluents d'élevage*

Déjà pratiquée dans d'autres pays européens comme l'Allemagne, la méthanisation constitue une **voie de valorisation des effluents d'élevage alternative à l'épandage direct**.

La LMAP a encouragé la création d'unités de méthanisation collective, dont la production est assimilée à un produit agricole du point de vue fiscal et social.

La méthanisation produit du biogaz, qui peut soit être utilisé comme tel soit être transformé en électricité. L'unité de méthanisation produit également un **digestat, qui peut être utilisé comme engrais organique** et intégré dans le plan d'épandage et qui présente une meilleure valeur agronomique que les effluents bruts. Le digestat est de plus hygiénisé et désodorisé lors de son passage dans le digesteur du méthaniseur.

La France ne compte qu'une dizaine d'unités de méthanisation opérationnelles, contre près de 6 000 en Allemagne.

Le **retard français** s'explique par la faiblesse des tarifs de rachat de l'électricité produite à partir du biogaz, qui se situent entre 10 et 15 centimes d'euro par kWh, contre 15 à 26 centimes d'euro par kWh en Allemagne.

Il s'explique aussi par l'importance de l'investissement que représente l'installation d'une unité de méthanisation. Variable selon la taille de l'équipement, l'investissement est estimé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie à 5 000 euros le kWe pour une installation de 100 kWe, soit un investissement de 500 000 euros, sans compter les investissements de raccordement au réseau électrique existant, qui peuvent être élevés.

Par ailleurs, les exploitations ont besoin d'être alimentées régulièrement. Or les éleveurs ne récupèrent plus de lisier lorsque les bêtes sont en pâture. La gestion technique reste donc une difficulté.

Lors de son déplacement en Corrèze, votre rapporteur a rencontré un groupe d'agriculteurs, porteurs d'un projet de construction d'une unité de méthanisation collective, en partenariat avec les collectivités territoriales, qui pourraient compléter les apports au méthaniseur par des déchets ménagers de ville si la réglementation le permettait. Un tel projet est probablement porteur de valeur ajoutée pour les agriculteurs. Mais il est difficile pour les agriculteurs de dégager des moyens financiers suffisant pour assumer seuls la charge de l'investissement, nécessitant l'intervention de soutiens de l'État et des collectivités.

Votre rapporteur suggère également de mobiliser les moyens du deuxième pilier de la PAC pour encourager de tels dispositifs.

### **3. Maîtriser les coûts de production et les risques**

#### *a) Limiter les coûts administratifs et les coûts environnementaux*

Pour maîtriser les coûts de production, il s'agirait aussi, sans sacrifier les objectifs sanitaires et environnementaux, de lever certaines contraintes qui pèsent sur les exploitations.

La Fédération nationale bovine a ainsi fait part de son étonnement devant la persistance de normes plus sévères en France qu'en Allemagne, en

matière d'exploitations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Alors que les textes européens ne l'imposent pas, la France a ainsi mis en place un seuil d'entrée dans le régime d'autorisation des ICPE en élevage bovin à 50 vaches laitières et 100 vaches allaitantes, faisant peser sur tout projet d'agrandissement d'élevage un risque de refus, au terme de procédures longues et coûteuses.

Par ailleurs, les règles de BCAE **interdisent de retourner les prairies permanentes et limitent la possibilité de le faire pour les prairies temporaires**. Or une gestion plus souple des prairies permettrait de produire davantage d'aliments pour le bétail et favoriserait l'engraissement. Il ne s'agit pas de remettre en cause le modèle français d'élevage à l'herbe mais de laisser des marges de souplesse aux éleveurs, pour qu'ils puissent optimiser la gestion technique de leur exploitation.

Votre rapporteur suggère donc de rechercher une meilleure conciliation entre normes environnementales et impératifs de compétitivité économique (**proposition n° 13**). On pourrait notamment souhaiter que soit effectuée une revue des normes environnementales qui s'appliquent aux élevages et que les normes obsolètes ou inutiles soient abrogées. En outre, les nouvelles normes devraient faire l'objet d'une étude d'impact environnemental et socio-économique, afin de ne les imposer que lorsqu'elles sont réellement nécessaires et ne menacent pas la survie des exploitations.

#### *b) Agir sur les abattoirs*

L'outil d'abattage est essentiel aux territoires ruraux et il est nécessaire de maintenir une proximité avec les élevages qui fournissent les bêtes. L'existence de petits établissements n'entre pas en contradiction avec la recherche de rentabilité, notamment lorsque ces établissements constituent l'un des maillons des circuits courts.

Un soutien aux petits établissements pourrait être envisagé dans le cadre des pôles d'excellence rurale (PER), du fait de leur rôle en matière d'aménagement du territoire.

En outre, l'amélioration de la compétitivité des abattoirs passe par une action sur le coût du travail. Il ne s'agit en aucun cas d'aligner le régime français sur le régime allemand, qui s'apparente fortement à du dumping social.

Le Gouvernement s'est engagé, devant l'Assemblée nationale, à porter dans le cadre de la loi de finances pour 2012 un dispositif d'allègement de charges sur le travail permanent, après les allègements de charges sur le travail agricole temporaire ou saisonnier, mis en place début 2011 dans le cadre du collectif budgétaire 2010.

Votre rapporteur souhaite que la réflexion ne s'arrête pas aux portails des fermes mais s'étende à l'outil industriel, sans lequel notre élevage sera en difficulté (**proposition n° 4**).

*c) Gérer les risques économiques à tous les échelons de la filière*

La gestion des risques est une condition de survie des exploitations agricoles, dans un contexte marqué par une plus grande variabilité des prix des produits agricoles, mais aussi des prix des intrants. Lorsque ces variations vont en sens inverse, la trésorerie des éleveurs est vite exsangue.

La gestion des risques économiques est donc essentielle, et cette thématique a été au cœur de la discussion de la LMAP au printemps 2010. Elle appelle quatre types de réponses.

(1) La contractualisation inter filières pour maîtriser le coût de l'alimentation animale

Sur une base volontaire, 15 organisations professionnelles agricoles, représentant les secteurs de la production végétale, de l'alimentation animale et de l'élevage, ont conclu le 15 juin 2011 un accord-cadre visant à amortir les effets des hausses de cours des matières premières.

Plusieurs contrats type ont été élaborés, d'une part entre collecteurs de grains et fabricants d'aliments et, d'autre part, entre fabricants d'aliments et éleveurs, prévoyant des modalités de lissage des prix de marché et un abaissement du coût de couverture du risque prix. Il est également prévu de favoriser des contrats de livraison physique entre céréaliers et éleveurs par l'entremise et sous la garantie de l'organisme stockeur.

Cet accord vise à couvrir 25 % des volumes destinés à l'alimentation animale et, à terme, 40 % de ces volumes.

Un tel dispositif était nécessaire pour permettre l'utilisation du mécanisme de modération volontaire des marges élaboré le 3 mai 2011, sous l'égide du ministère de l'agriculture. Il s'agit là d'une modalité bienvenue de couverture du risque prix.

(2) L'assurance des fourrages

L'autonomie alimentaire des exploitations repose largement sur les fourrages. Or l'abondance de ceux-ci dépend de conditions climatiques.

S'il existe des produits d'assurance récolte pour les grandes cultures, la viticulture ou les fruits et légumes, il n'y en a pas en matière de fourrages. La couverture du risque par les assurances privées dépend d'une réassurance,

compte tenu de l'importance de l'exposition en cas d'événement climatique majeur sur le territoire, comme une sécheresse.

Si la LMAP avait prévu la remise par le Gouvernement d'un rapport étudiant les conditions de mise en œuvre d'une réassurance publique, ce rapport n'a toujours pas été présenté au Parlement.

Pour autant, une assurance des fourrages constituerait un élément de sécurisation des éleveurs qui, en cas de sécheresse, subissent une double peine : la réduction de leurs disponibilités propres et la nécessité d'acheter sur le marché les rations manquantes au prix fort. Dans le contexte de sécheresse, certains éleveurs sont contraints d'acheter leur paille jusqu'à 150 euros la tonne, contre une quarantaine d'euros au plus en temps normal.

### (3) La couverture du risque sanitaire par des fonds de mutualisation

Les fonds de mutualisation ont été prévus par le bilan de santé de la PAC. Une enveloppe de 40 millions d'euros de crédits a été dégagée, mais ne peut toujours pas être utilisée, les dispositifs permettant l'alimentation et le fonctionnement d'un fond national n'ayant pas encore été créés.

Ces fonds sont sensés être alimentés par des cotisations professionnelles, en complément du financement public, qui peut atteindre jusqu'à 65 %, en application du bilan de santé de la PAC. Leur but est de permettre aux éleveurs de faire face aux conséquences économiques des crises sanitaires.

Suite aux crises successives ayant nécessité des abattages massifs de cheptel, par application du principe de précaution, les pouvoirs publics comme les professionnels ont pris conscience de la nécessité de tels outils.

D'ailleurs, les professionnels eux-mêmes avaient organisé des caisses mutuelles, alimentées par leurs seules cotisations. Cependant, ces caisses se révèlent vite insuffisantes face à l'ampleur des sommes en jeu et les effets en cascade des crises.

La mise en place d'un fonds national de mutualisation se heurte en outre à la question de l'implication de l'aval des filières dans le circuit de financement. Les industriels sont réticents à contribuer à un outil dont ils ne bénéficieront pas directement en cas de crise sanitaire, alors qu'eux-mêmes subiront, au même titre que les agriculteurs, les conséquences de la crise sur leur chiffre d'affaires.

Ces difficultés ne doivent pas décourager la mise en place effective d'un fonds sanitaire, géré et alimenté au niveau national, et assurant un minimum de solidarité entre les filières ovine, bovine, porcine ou avicole.



(4) Une piste pour l'avenir : les caisses de sécurisation de marge

La proposition de créer des caisses de sécurisation de marges a été présentée par la Fédération nationale bovine et Coop de France.

La sécurisation des marges permettrait de donner plus de garanties aux producteurs désireux de se lancer dans l'engraissement.

Le mécanisme, dont le financement reste à préciser, repose sur une garantie apportée aux producteurs, dans le cadre d'une contractualisation avec leurs acheteurs, de bénéficier d'une rémunération supérieure de 10 centimes d'euro au coût de production qui est le leur.

La caisse de sécurisation de marge intervient lorsque les cours de marché s'écartent à la hausse ou à la baisse d'une bande de fluctuation définie, d'environ 0,80 euros.

La vertu du système serait de contribuer à stabiliser les cours de deux manières : d'abord en garantissant une sorte de prix minimum au producteur et ensuite en empêchant les mouvements de panique qui conduisent à des anticipations de vente par les producteurs, qui ne font que déprimer encore un peu plus les marchés.

Votre rapporteur préconise de mettre en œuvre une action énergique pour gérer les risques économiques à tous les étages de la filière et, en particulier au niveau de la production (**proposition n° 5**).

#### **4. Poursuivre l'investissement dans les territoires ruraux et favoriser l'installation**

*a) Le PMBE, un soutien essentiel à l'investissement dans l'outil de production*

Lancé en 2005, le plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) s'élève, sur la période 2007-2012, à 800 millions d'euros. Socle principal de la politique de soutien à l'investissement dans le secteur de l'élevage, il est cofinancé par l'État et le Fonds européen d'aménagement et de développement rural (FEADER), bras financier du deuxième pilier de la PAC.

Ce plan avait pour objectif initial d'aider 100 000 exploitations, compte tenu de l'état de vétusté des bâtiments constaté au début des années 2000. Les coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) sont également éligibles aux aides du PMBE.

Ce plan a également été un puissant outil d'aide à la mise aux normes des élevages, notamment celle relative à la gestion des effluents d'élevage.

L'objectif consistait à apporter une aide massive sur des opérations nécessitant des financements importants, de l'ordre de 50 000 à 100 000 euros.

Ce programme est doté de 30 millions d'euros par an environ au budget de l'État, soit plus de 200 millions d'euros sur l'ensemble de la période. Sa sous-exécution actuelle résulte de la réticence de plus en plus grande des éleveurs à s'engager dans des opérations lourdes financièrement, dans un contexte de grande incertitude quant à leur avenir.

Votre rapporteur suggère cependant de mener une politique volontariste de renforcement du PMBE, avec l'objectif d'en faire un instrument de compétitivité et pas seulement de mise aux normes. Quatre objectifs pourraient lui être assignés : l'aide à la méthanisation, l'amélioration de la performance économique des exploitations, l'amélioration des conditions de travail de l'éleveur et le bien-être animal (**proposition n° 3**).

*b) Aider à l'installation des jeunes et trouver de nouveaux outils de financement*

D'après les jeunes agriculteurs, 24 % des éleveurs en viande bovine avaient moins de 40 ans en 2007. Le défi du renouvellement des générations, qui se pose pour l'agriculture en général en France, est donc encore plus décisif dans l'élevage.

L'installation en viande bovine ne bénéficie pas d'un soutien moins fort que dans les autres secteurs, alors que l'importance des capitaux qu'il est nécessaire de mobiliser pour une reprise est plus forte que dans de nombreux autres types d'exploitation. Le capital d'exploitation comprenant le cheptel peut ainsi s'élever à plusieurs centaines de milliers d'euros.

L'accroissement moyen de la taille des exploitations durant les quinze dernières années a entraîné à due concurrence des besoins de financement en hausse.

Or la baisse des revenus d'exploitation contrarie la capacité des éleveurs à autofinancer leurs investissements.

Par ailleurs, les durées d'amortissement des emprunts, sur 10 à 12 ans maximum, sont trop courtes et les annuités de remboursement pèsent trop lourdement sur les comptes d'exploitation.

Sans aller jusqu'à suggérer une dotation jeune agriculteur (DJA) différenciée pour l'élevage allaitant, votre rapporteur souhaite que de nouveaux outils de financement soient encouragés, pour permettre le financement à long terme des investissements et l'étalement de la charge financière dans le temps (**proposition n° 14**).

## **5. Préserver un soutien public consistant à l'élevage et parvenir à mieux réguler les marchés**

### *a) Le soutien public reste nécessaire*

La réforme de la PAC pour la période 2014-2020 est encore très incertaine, concernant tant les montants qui y seront consacrés que les mécanismes de soutien qui seront retenus. Une première proposition de la Commission européenne, parue le 29 juin 2011, propose de faire baisser d'environ 4 milliards d'euros les crédits consacrés au premier pilier sur les sept années des nouvelles perspectives financières. Le second pilier verrait son enveloppe rester stable, autour de 12 milliards d'euros par an.

Au delà de son souhait de voir la PAC non pas sacrifiée mais confortée par l'Union européenne dans la période qui s'ouvre, votre rapporteur rappelle le caractère essentiel de l'aide couplée, la PMTVA, pour favoriser le maintien du troupeau allaitant.

Faute d'aide, il est probable que la production de viande bovine, peu rentable, serait abandonnée. Or la durée pour reconstituer un cheptel est longue et la réduction de la taille du troupeau allaitant national aurait probablement des effets irréversibles.

Les propositions de nouvelle architecture des aides communautaires au secteur agricole ne seront rendues publiques par la Commission européenne qu'à l'automne 2011. Mais sans attendre, votre rapporteur souligne son souhait que l'aide couplée soit maintenue dans la future PAC (**proposition n° 1**).

### *b) Appliquer à la viande bovine le cadre général de régulation réclamé pour l'agriculture*

Enfin, la PAC est caractérisée par le démantèlement progressif, depuis 1992, des outils de régulation des marchés. Celui de la viande bovine n'y a pas échappé, empêchant toute intervention régulatrice efficace pour faire face aux crises conjoncturelles.

Le Sénat a mis en place un groupe de travail sur la PAC à la mi-2010. Dans son rapport publié fin 2010<sup>1</sup>, ce groupe de travail a souhaité que la future PAC conserve des outils de régulation, en améliorant leur efficacité et leur réactivité.

Votre rapporteur plaide dans le même sens et estime que l'ensemble des interventions, de l'aide au stockage privé au stockage public, en passant par les restitutions aux exportations et droits de douane, doit être maintenu et

---

<sup>1</sup> Redonner du sens à la PAC, Rapport d'information n° 102 (2010-2011) de MM. Jean BIZET, Jean-Paul EMORINE, Mmes Bernadette BOURZAI et Odette HERVIAUX, fait au nom de la commission des affaires européennes et de la commission de l'économie, déposé le 10 novembre 2010.

que le fonctionnement des outils existants doit être amélioré afin de parvenir à une réelle régulation des marchés (**proposition n° 2**).

Au delà de ces outils, votre rapporteur estime que la survie de l'élevage bovin passe par la recherche d'une régulation internationale des échanges agricoles qui ne saurait s'accommoder de distorsions massives de concurrence, en particulier de niveaux très différents d'exigences sanitaires sur la production domestique au regard de la production importée.

## CONCLUSION

L'élevage bovin a contribué à l'identité de l'agriculture française mais il est aujourd'hui à la croisée des chemins.

La fin des quotas laitiers en 2015 ouvre une période de grande incertitude sur l'évolution du cheptel laitier, qui conditionne fortement la situation des éleveurs orientés vers la production de viande bovine, du fait de l'importance des vaches de réforme dans l'équilibre du marché de la viande bovine.

Dans le même temps, la hausse continue des coûts de production pose un redoutable défi à l'activité d'engraissement : sa viabilité même est mise en question à moyen terme, dans un contexte de prix relativement peu dynamiques.

Ce rapport formule une série de 14 propositions, qui ne sont pas totalement nouvelles : la filière en discute déjà, notamment dans le cadre de l'interprofession.

**L'objectif de votre commission est toutefois d'affirmer qu'il existe encore un avenir pour l'élevage bovin orienté vers la production de viande en France. Les régions d'élevage sont une richesse pour notre agriculture et disposent d'une capacité à produire des richesses pour l'économie nationale. L'élevage enfin est indispensable à la préservation de la qualité de beaucoup de nos paysages.**

Mais cet avenir n'est pas garanti : il appartient aux professionnels comme aux pouvoirs publics de mettre en œuvre les actions nécessaires pour améliorer les relations commerciales dans la filière, pour renforcer la compétitivité des élevages et adapter notre appareil de production aux nouveaux défis, dans un environnement de plus en plus concurrentiel.

\*

\*

\*

**Au cours de sa réunion du mercredi 8 juillet 2011, votre commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté le présent rapport à l'unanimité.**



## TABLEAU DES RECOMMANDATIONS

- 1- Maintenir l'aide couplée dans la future politique agricole commune (PAC).
- 2- Rétablir une régulation européenne du marché de la viande bovine.
- 3- Renforcer le plan de modernisation des bâtiments d'élevage : en faire un instrument de compétitivité et pas seulement une aide à la mise aux normes (quatre objectifs : méthanisation, amélioration de performance économique des exploitations, amélioration des conditions de travail de l'éleveur, bien-être animal).
- 4- Alléger le coût du travail agricole et dans les abattoirs.
- 5- Mieux couvrir les risques économiques des éleveurs (quatre moyens : sécurisation du prix de l'alimentation, assurance sur les fourrages, couverture du risque sanitaire par des fonds de mutualisation, mise en place de caisses de sécurisation de marges).
- 6- Développer l'engraissement sur le territoire national, sans renoncer à la production de jeunes bovins destinés à l'exportation en vif.
- 7- Développer de nouveaux débouchés à l'exportation.
- 8- Développer les circuits courts et les filières de qualité.
- 9- Mettre à contribution la recherche et la génétique animale pour adapter le cheptel français aux nouveaux défis.
- 10- Contractualiser les relations entre les éleveurs et leurs clients pour adapter l'offre à la demande (types d'animaux voulus, calendriers souhaités).
- 11- Imposer la transparence des prix et des marges, en particulier des marges de la grande distribution.
- 12- Inciter au regroupement des éleveurs pour obtenir de meilleures conditions de vente.
- 13- Concilier normes environnementales et impératif de compétitivité économique.
- 14- Favoriser la transmission des exploitations et permettre un financement de long terme de la filière.





## ANNEXE I

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

#### Mardi 3 mai 2011

– *Fédération nationale bovine (FNB)* : **MM. Guy Hermouet**, vice-président, **Jean-Pierre Fleury**, secrétaire général, et **Éric Chapelle**, directeur adjoint ;

– *Syndicat national de l'industrie des viandes (SNIV)* : **MM. Jean-Paul Bigard**, président, et **Pierre Halliez**, directeur général ;

#### Mercredi 4 mai 2011

– *Institut de l'élevage* : **MM. Philippe Chotteau**, responsable du département économie, et **Christophe Perrot**, chef de projet.

#### Mardi 10 mai 2011

– *Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FECD)* : **MM. Philippe Lazard**, Société Carrefour, représentant de la FECD à Interbev, et **Matthieu Pecqueur**, conseiller questions agro-alimentaires au sein de la FECD ;

– *Fédération nationale des exploitants d'abattoirs prestataires de service (FNEAP)* : **M. André Eloi**, directeur ;

– *Coop de France* : **MM. Bruno Colin**, président de la filière bovine, **Jacques Poulet**, directeur pôle animal, **Guy Mérieau**, président de la section des groupements de producteurs bovins, et **Mme Irène de Bretteville**, chargée des relations parlementaires ;

– *Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)* : **M. Daniel Gremillet**, président de la chambre d'agriculture des Vosges, **Mme Christine Marlin**, chef du service élevage, et **M. Guillaume Baugin**, chargé des relations parlementaires.

Jeudi 12 mai 2011

– *Fédération française des marchés de bétail vif (FMBV)* : **MM. Gilles Rousseau**, président, et **Aurélien Teneze**, directeur ;

– *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)* : **MM. Henri Brichard**, 2<sup>e</sup> vice-président, et **Bernard Esnault**, chef de service ;

– *Fédération nationale de l'industrie et des commerces en gros des viandes (FNICGV)* : **MM. Dominique Langlois**, président, et **Hervé des Deserts**, directeur général ;

– *Interprofession de la viande (Interbev)* : **M. Yves Berger**, délégué général ;

– *Confédération française de la boucherie, boucherie-charcuterie, traiteurs (CFBCT)* : **MM. Christian Le Lann**, président, et **Dominique Unger**, secrétaire général.

Mercredi 18 mai 2011

– *Blézat Consulting* : **M. Bertrand Oudin**, directeur général ;

– *Observatoire des prix et des marges du secteur agricole* : **M. Philippe Chalmin**, président ;

– *Fédération française des commerçants en bestiaux (FFCB)* : **MM. Gérard Poyer**, président, **Hugues Beyler**, directeur, et **Jacques Soufflet**, trésorier ;

– *France génétique élevage* : **MM. Albert Merlet**, président de FGE, président de Races de France, **Michel Cetre**, vice-président de FGE, président de l'UNCEIA, **Dominique Davy**, vice-président de FGE, président de FCEL, **Stéphane Patin**, membre du comité de direction FGE, directeur de Races de France, **Maurice Barbezant**, membre du comité de direction FGE, directeur de l'Unceia, et **Pierre-Louis Gastinel**, secrétaire général, chef du département génétique GIPSIE de l'Institut de l'élevage.

Mercredi 25 mai 2011

– *Jeunes agriculteurs (JA)* : **MM. Jean-Michel Schaeffer**, président, **Benoît Auriere**, membre du conseil d'administration chargé du dossier « Viande bovine », et **Yann Nedelec**, conseiller chargé du dossier « productions animales » ;

– *Confédération paysanne* : **M. Gérard Durand**, membre ;

– *Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire* : **M. Jean-François Michel**, conseiller technique au cabinet du ministre, et **Mme Dominique Brinbaum**, conseillère spéciale à la direction générale des politiques agricoles, agroalimentaires et des territoires (DGPAAT) ;

– *FranceAgrimer* : **MM. Fabien Bova**, directeur général, **Christian Vanier**, directeur Animation des filières, **André Barlier**, directeur Marchés études et prospectives, **Michel Meunier**, délégué filière viande à la direction Animation des filières, et **Yves Trégaro**, chef de l'unité « Produits animaux, pêche et aquaculture » à la direction Marchés études et prospectives.

Mercredi 8 juin 2011

– *Coordination rurale* : **MM. Jean-Marie Lethielleux**, président de la section viande, et **Michel Manoury**, président de la section viande Bretagne-Normandie.

Personnes auditionnées lors du déplacement en Corrèze et dans le Puy-de-Dôme, le mardi 7 juin 2011.

- **M. Guy Cisterne**, éleveur à Prat, commune d'Alleyrat (19200).
- **M. Bruno Bunisset**, président directeur général du marché au cadran d'Ussel.
- **MM. Renaud Le Morvan**, éleveur à Vintéjoux, commune d'Aix (19200) et **Bernard Giat**, conseiller municipal d'Ussel, promoteurs d'un projet de méthanisation collective à Ussel.
- **MM. Michel Beckert**, Président du Centre de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) de Clermont-Ferrand-Theix, **MM. Jean-Baptiste Coulon** et **Michel Lherm**, **Mmes Isabelle Veissier** et **Brigitte Picard**, chercheurs, **Mme Odile Bernard**, chargée des relations avec la presse et de la communication, et **M. Antoine Momot**, conseiller parlementaire auprès de la présidente de l'INRA.

## ANNEXE II

### COMPTE RENDU DE L'ADOPTION DU RAPPORT EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 6 juillet 2011, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire entend la présentation du rapport d'information de M. Gérard Bailly, sur la situation des éleveurs et le secteur de la viande bovine en France.

**M. Jean-Paul Emorine, président.** – M. Bailly va nous présenter son rapport d'information sur la situation des éleveurs et le secteur de la viande bovine en France. En 2002, il nous avait déjà présenté un rapport intitulé L'avenir de l'élevage, enjeu économique, enjeu territorial et je l'avais accompagné en tant que président.

Je souhaite la bienvenue aux membres du groupe d'études sur l'élevage qui sont venus nous rejoindre.

**M. Gérard Bailly, rapporteur.** – L'importance de l'élevage en France a toujours justifié l'attention particulière qu'y apporte par notre commission. Comme M. le président Emorine vient de le dire, je vous avais présenté en 2002, avec lui, un rapport intitulé : « L'avenir de l'élevage, enjeu économique, enjeu territorial ». Début 2008, nous nous sommes penchés spécifiquement sur la filière ovine en déclin et plus récemment, fin 2009, nous avons analysé les difficultés des producteurs de lait.

Lorsque nous avons commencé à travailler, fin 2010, sur la situation de la filière viande bovine, il s'agissait – et il s'agit encore – de répondre à une situation particulièrement grave. Les éleveurs sont en grande détresse du fait de la baisse spectaculaire de leurs revenus depuis 2007. La crise est d'autant plus traumatisante qu'elle a touché les exploitations les plus performantes, celles qui avaient investi, qui s'étaient modernisées. Elle s'est manifestée par le blocage des abattoirs de la société Bigard, en novembre 2010. L'accord trouvé entre producteurs et industriels avait alors permis de mettre fin au conflit dont toutes les parties voulaient sortir, avec une revalorisation des prix de 5 centimes par kilo, ce qui est peu, et la situation des éleveurs reste très précaire.

Depuis trois années, le revenu moyen s'établit à 12 000 euros par an, soit près de la moitié du revenu moyen agricole. Il est légèrement remonté à 14 000 euros en 2010 d'après les comptes nationaux de l'agriculture publiés fin juin, ce qui n'a rien de mirobolant.

Dans ces conditions, comment investir, comment imaginer installer des jeunes et maintenir durablement l'élevage dans nos campagnes ?

Je vais d'abord dresser un tableau de la situation de la filière et de ses difficultés et je vous indiquerai ensuite les pistes qui peuvent être envisagées, en m'appuyant sur les atouts de la France.

Ce travail a été mené dans des délais assez ramassés, car les premières auditions ont eu lieu en avril. J'ai procédé à 21 auditions, ce qui a permis aux acteurs de la filière de s'exprimer. Ces auditions étaient ouvertes aux membres du groupe d'études de l'élevage et je remercie ceux de mes collègues qui ont participé à ces réunions. Je remercie tout particulièrement ma collègue Bernadette Bourzai, qui a participé à la quasi-totalité des auditions, et qui a organisé une rencontre avec les professionnels de son département, en Corrèze, le 7 juin. Nous avons pu visiter une exploitation agricole, découvrir le fonctionnement du marché au cadran d'Ussel et échanger avec les chercheurs du Centre INRA de Theix, près de Clermont-Ferrand.

Tout d'abord, quelques chiffres : la filière bovine est très importante pour l'économie agricole et pour nos territoires. Les éleveurs spécialisés en viande bovine sont environ 75 000 en France, naisseurs et engraisseurs confondus. On peut ajouter 25 000 éleveurs de vaches laitières qui ont également une activité annexe d'engraisers.

Le cheptel bovin allaitant, destiné de manière spécifique à la production de viande, s'est développé en trente ans de manière inverse aux effectifs de vaches laitières. Avec la mise en place des quotas laitiers, en 1984, la hausse de la productivité des vaches laitières a conduit à la diminution de leur nombre, d'environ 7 millions au milieu des années 1980 à 3,67 millions aujourd'hui, pour une production de lait inchangée. A l'inverse, le cheptel de vaches allaitantes est passé de moins de 3 millions de têtes, à plus de 4 millions aujourd'hui.

Je souhaite insister sur trois particularités de la filière : la dépendance du marché par rapport au prix du lait, la grande diversité de l'élevage dans nos territoires et, enfin, l'importance de l'exportation.

La vache laitière de réforme représente près de la moitié de la production de viande bovine. La crise du lait a eu un impact non négligeable sur les cours de la viande : en accélérant la mise en réforme des vaches les moins productives, elle a pesé négativement sur le marché de la viande bovine. La fin des quotas laitiers en 2015 aura-t-elle des répercussions sur la filière ? Pour l'heure, nous ne pouvons qu'en rester aux supputations.

L'élevage bovin destiné à la viande est très divers. Une partie des producteurs s'est spécialisée dans l'activité de naisseur, leur objectif étant de produire des bovins maigres de 8 à 12 mois. L'essentiel de cette production est vendue sur les marchés extérieurs, principalement en Italie, où ils sont ensuite engraisés et abattus. Une autre partie des producteurs engraisse les bovins jusqu'à leur abattage. A cette diversité des modèles économiques se superpose la diversité des modes d'élevage : l'élevage à l'herbe, parfois sur de grandes

surfaces, coexiste avec l'élevage sans pâturages, à la ferme, à base principalement de maïs ensilé.

La France ne s'est globalement pas dirigée vers un élevage bovin en batterie, contrairement à l'Italie. Mais l'alimentation du bétail dépend des disponibilités fourragères.

Les zones de production de viande bovine sont les zones dites intermédiaires, plus particulièrement : le grand Ouest avec la Basse-Normandie, la Bretagne et les Pays de Loire, le Massif central avec l'Auvergne et le Limousin, et, enfin, Monsieur le président, la Bourgogne. L'élevage reste significatif en Lorraine et dans le Sud-ouest, avec des effectifs moins importants.

Dans toutes ces régions, l'élevage contribue à l'occupation de l'espace agricole. Le relief, l'altitude ou la faible qualité des terres font des actuelles zones d'élevage des zones où la production céréalière paraît difficile, voire impossible. Le maintien de l'élevage est donc indispensable à l'aménagement des territoires ruraux intermédiaires.

La troisième particularité de la filière bovine tient au poids du commerce extérieur. A l'inverse de la production ovine ou du poisson, la France couvre à peu près ses besoins en viande bovine, mais nous assistons à une dégradation continue de la balance extérieure : de 113 % de taux d'auto-provisionnement en 2003, nous sommes passés à 103,8 % en 2009.

Les trois quarts des viandes consommées en France sont produites sur le territoire national, et le quart restant provient d'autres États membres de l'Union européenne comme l'Allemagne ou l'Irlande.

Les exportations s'effectuent pour 55 % sous forme de viande congelée et pour 45 % sous forme de bovins vifs maigres ou, plus marginalement, sous forme de bovins vifs engraisés, prêts à être abattus.

L'import-export de viande bovine n'est pas massif, mais les exportations contribuent à l'équilibre de la filière et constituent une variable majeure d'ajustement en cas de déséquilibres sur le marché intérieur.

La concurrence internationale est de plus en plus rude, avec les pays d'Amérique du Sud, principalement le Brésil. Cependant, depuis une année, les coûts de production en Amérique du Sud se sont élevés de manière spectaculaire, faisant baisser la pression sur les marchés mondiaux de la viande, ce qui est une bonne chose pour nous.

La production de viande dépend d'une industrie de l'abattage qui s'est concentrée. Avec la reprise de SOCOPA par le groupe Bigard en 2009, l'abattage est désormais majoritairement dans les mains d'un seul opérateur. Il n'en reste pas moins que ce maillon est fragile. Le rapport du délégué interministériel aux industries agroalimentaires, M. Philippe Rouault, qui a été auditionné par le groupe d'études sur l'économie agricole et alimentaire le 15 juin dernier, a montré la dégradation de la rentabilité de l'industrie de la

viande en France entre 1996 et 2007 et souligné l'émergence d'une concurrence internationale avec de très grands groupes comme le brésilien JBS ou l'américain Tyson.

Enfin, la consommation évolue tant en qualité qu'en quantité. Tout d'abord, le réseau des boucheries traditionnelles, s'il existe encore, a été très largement remplacé par les grandes et moyennes surfaces (GMS), qui assurent près des trois quarts de la distribution. De plus, la consommation de viande bovine est en décline de 2 % depuis 2003, au profit des viandes blanches, moins onéreuses.

En outre, le consommateur s'oriente vers le steak haché, qui représente la moitié des ventes de viande, et vers les plats préparés. Or le minerai extrait pour produire le steak haché est produit à partir des morceaux les moins nobles des carcasses. Cette évolution pèse sur les prix.

L'ensemble des acteurs de la filière est regroupé dans une interprofession dite longue, Interbev, qui rassemble les producteurs, les abatteurs, mais aussi les intermédiaires intervenant au stade de la commercialisation et les distributeurs tels que la grande distribution et les bouchers détaillants. Cette interprofession parvient à conclure des accords techniques, par exemple pour pénaliser l'apport de bêtes sales dans les abattoirs, mais elle a du mal à faire de la régulation économique : le climat tendu depuis un an entre industrie et éleveurs témoigne d'un long conflit et de visions divergentes de l'avenir de la filière.

Quels sont les défis de cette filière pour les années à venir ? La crise actuelle n'est pas conjoncturelle : il ne suffit pas de faire le dos rond et de se contenter de quelques aides de trésorerie. Le mal est plus profond et la sécheresse que nous connaissons révèle la fragilité du secteur, bien plus qu'elle ne la provoque.

Après avoir survécu à deux crises majeures en douze ans, celle de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) en 1999 et en 2000, qui a ébranlé la confiance du consommateur, et la crise de la fièvre catarrhale ovine (FCO), qui a pesé sur les exportations de brouillards vers l'Espagne et l'Italie, la filière va-t-elle subir le coup de grâce ?

Nous avons identifié six défis auxquels est confrontée la filière. Premier d'entre eux : les coûts de production sont difficiles à maîtriser. Certes, les coûts alimentaires représentent une part moins importante pour les bovins que pour les élevages de porcs et de volailles, mais elle reste déterminante. L'indice des prix d'achat des moyens de production agricole (IPAMPA) est en forte augmentation depuis une année, après une première hausse importante en 2007-2009. De plus, la sécheresse a réduit les disponibilités fourragères, obligeant les exploitations à acheter des aliments : or, le prix de la paille et des fourrages est à l'heure actuelle exorbitant. Les engraisseurs peuvent désormais être victimes de la conjoncture. Devant ce phénomène, certains éleveurs ont préféré décapitaliser, pour alléger leur trésorerie.



Le second défi est celui de la compétitivité de l'abattage, maillon essentiel à la performance de la filière, comme à l'équilibre de la filière sur le territoire. On compte 300 établissements qui emploient près de 50 000 personnes.

L'existence de normes de sécurité sanitaires élevées constitue une garantie pour le consommateur mais impose des investissements lourds et des charges de fonctionnement élevées : nous pratiquons toujours ainsi des tests pour détecter l'ESB, ce qui ne se fait plus à l'étranger, et nous continuons d'éliminer, sans pouvoir les valoriser, les matériaux à risques spécifiés (MRS).

Par ailleurs, les coûts de main d'œuvre pèsent lourd dans les comptes d'exploitation des abattoirs français concurrencés par les abattoirs allemands, auxquels s'applique un système de protection sociale particulier. Ces derniers fonctionnent en effet avec du personnel venant des pays de l'Est, payés à 7 euros de l'heure, charges comprises. Beaucoup de porcs élevés en France sont abattus en Allemagne pour cette raison. Il s'agit là d'une distorsion majeure de concurrence au cœur de l'Union européenne.

En outre, certains établissements sont peu performants. Des restructurations fortes doivent encore intervenir dans les abattoirs de taille intermédiaire, dont les conditions technico-économiques de fonctionnement ne sont pas optimales alors que les abattoirs français sont encore en surcapacité.

Le troisième défi tient à la concurrence des nouveaux acteurs du marché : les viandes d'Amérique du Sud sont produites à des coûts faibles. Certes, les prix à la production ont grimpé, du fait de la concurrence, sur les terres d'élevage extensif du Brésil, des productions végétales destinées aux agro-carburants.

Mais ces viandes pèsent sur le marché européen. Le Brésil et l'Argentine approvisionnent largement l'Europe du Nord. Malgré des conditions sanitaires de production et des contrôles réduits par rapport aux viandes européennes, ces viandes importées bénéficient d'une bonne image de marque. Le projet d'accord entre l'Europe et le Mercosur prévoit l'arrivée sur le marché européen d'un contingent supplémentaire de viande bovine sans droits de douane, ce qui inquiète à juste titre les producteurs européens.

S'il est impossible d'atteindre des coûts de production similaires à ceux pratiqués en Amérique du Sud, l'Europe ne pourra durablement, ni sur le marché intérieur, ni sur les marchés d'exportation, supporter un écart si important avec ses concurrents.

Quatrième défi auquel est confrontée la filière : l'adaptation de l'offre à la demande. Lors des auditions, les industriels se sont plaints de voir arriver sur le marché des bêtes trop lourdes, dont les morceaux « ne rentrent pas dans la barquette ». L'orientation technico-économique prise par l'élevage français, qui privilégie les bêtes plus lourdes, s'explique par le mode de paiement de la viande au kilo, sans différenciation suivant les carcasses. Les industriels voudraient des carcasses de 330 à 380 kilos alors que les éleveurs leur livrent

des carcasses qui vont jusqu'à 480 kilos. On ne peut en blâmer les éleveurs, qui cherchent à maximiser le prix de vente. Il reste que les industriels estiment ne pas disposer d'une offre bien adaptée sur le plan qualitatif ni sur le plan des plannings d'apports, l'industrie souhaitant faire tourner ses abattoirs sur un rythme constant.

Il est paradoxal de constater que les bêtes les plus demandées, qui font aujourd'hui le prix directeur de la viande, sont les vaches laitières de réforme, alors que la France dispose d'un cheptel de races pures à viande spécifique telles que les charolaises, les limousines, les salers ou encore les blondes d'Aquitaine...

Le cinquième défi est celui de la répartition de la valeur ajoutée entre les différents acteurs. Ce n'est pas une caractéristique propre au secteur puisque le problème se pose aussi pour la viande porcine, le lait, ou les fruits et légumes. Le premier rapport de l'Observatoire des prix et des marges, publié en décembre 2010, avait surpris : l'analyse montrait que, si les marges brutes de l'industrie et de la distribution avaient augmenté, ces augmentations correspondaient probablement à des hausses de coûts de production. Le rapport définitif qui vient de nous être fourni infléchit cette analyse : les prix payés aux producteurs n'ont pas bougé depuis des années, ce qui démontre qu'ils ont dû s'adapter et absorber par des gains de productivité la hausse de leurs coûts. En revanche, les prix de vente au détail ont fortement augmenté. La distribution aurait été la principale bénéficiaire de la déformation de la répartition de la valeur ajoutée. Qu'il s'agisse du taux de casse, estimé de 3 à 7 % selon les sources, ou de l'insuffisante professionnalisation des rayons boucheries des grandes surfaces, la grande distribution aurait pu faire davantage de progrès.

La recherche du juste prix a fait l'objet d'un dispositif volontaire de répercussion de la volatilité des prix de matières premières, signé le 3 mai par treize organisations professionnelles, sous l'égide du ministre Bruno Le Maire. Cet accord permet aux producteurs de ne plus être seuls à subir l'impact d'un choc sur leurs coûts de production, mais sa mise en œuvre doit être évaluée.

Le sixième défi consiste à assurer le renouvellement des générations en élevage, ce qui implique la mobilisation de capitaux importants. Le secteur de l'élevage est l'un de ceux où l'intensité capitaliste est la plus forte. A l'achat des terres et des animaux, s'ajoute l'amortissement des bâtiments, pour lesquels des mises aux normes régulières sont nécessaires. En outre, deux ou trois ans sont requis avant d'enregistrer les premières rentrées d'argent. La recherche de la taille critique est aussi très consommatrice de capitaux. Enfin, si la méthanisation permet de mieux valoriser les effluents d'élevage, elle suppose des investissements considérables. Avec un revenu de 12 à 14 000 euros par an, le capital nécessaire aux investissements ne peut être dégagé sur l'exploitation. Une aide spécifique aux investissements est nécessaire et des solutions nouvelles pour financer ces investissements restent à inventer.

Le septième et dernier défi consiste aussi à répondre aux demandes sociales. La production de viande fait l'objet d'une contestation au nom de la préservation de l'environnement et de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. Or l'élevage à l'herbe constitue aussi une réponse au défi environnemental. Le stockage du carbone par l'herbe des prairies a un effet positif d'atténuation sur le changement climatique.

Si les élevages produisent des effluents azotés, leur réutilisation comme fertilisants naturels doit permettre un gain économique mais aussi environnemental, en économisant le recours aux engrais artificiels.

Enfin, l'élevage est essentiel à nos campagnes et le revenu agricole est un déterminant majeur de l'emploi et plus largement de l'économie des territoires ruraux. L'élevage est aussi un atout pour l'entretien des paysages et des zones intermédiaires qui, sans lui, deviendraient probablement des friches. Cet aspect de l'élevage justifie qu'une aide spécifique lui soit apportée, en contrepartie du service rendu à la collectivité. Cette réflexion est consubstantielle à celle sur l'avenir de la PAC. La piste du « verdissement des aides » doit faire l'objet d'une réflexion approfondie et modérée pour être acceptée.

Au terme de nos auditions, nous avons acquis la ferme conviction que l'élevage a encore un avenir en France. Il dispose d'atouts considérables : un savoir-faire sur les races à viande avec une génétique de pointe, un niveau de sécurité sanitaire élevé, propre à rassurer le consommateur, un territoire vaste et adapté à la production de viande, un outil industriel d'abattage performant. La recherche permet également d'adapter notre élevage aux nouveaux enjeux : amélioration des capacités digestives des vaches, amélioration de la tendreté des viandes, recherche d'une meilleure efficacité alimentaire.

Je dégage des auditions et de mon analyse quatorze propositions qui figureront dans le rapport que je vous propose d'adopter.

Tout d'abord, il est indispensable de maintenir l'aide couplée dans la future PAC après 2013 : l'élevage est en effet très dépendant de la prime au maintien du troupeau de vache allaitante (PMTVA), qui s'élève à 200 euros, dont 25 % est payé par l'État. La disparition de cette prime, qui serait intégrée aux droits à paiement unique (DPU), risquerait de conduire les éleveurs à abandonner cette activité trop peu rentable, et à se contenter de toucher les DPU sans autre contrepartie que le respect de la conditionnalité environnementale. Une telle évolution conduirait à une décapitalisation dramatique, avec des pertes d'emplois, et pèserait sur les prix.

En second lieu, il convient de renforcer le plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE). Ce plan, financé sur le budget de la mission « Agriculture », est indispensable à nos exploitations car il accompagne leurs restructurations. Il faut en faire un instrument de compétitivité et pas seulement une aide à la mise aux normes. Quatre objectifs pourraient lui être assignés : l'amélioration de la performance économique des exploitations,

l'amélioration des conditions de travail de l'éleveur, le bien-être animal et l'aide à la méthanisation.

En troisième lieu, l'allègement du coût du travail dans les abattoirs est essentiel au maintien de la compétitivité de notre industrie de la viande. Le Gouvernement s'est engagé, devant l'Assemblée nationale, à présenter dans le cadre de la loi de finances pour 2012 un dispositif d'allègement de charges sur le travail permanent, après les allègements de charges sur le travail agricole temporaire ou saisonnier, mis en place dans le budget 2011. La réflexion ne devra pas s'arrêter aux portails des fermes mais s'étendre à l'outil industriel, sans lequel notre élevage connaîtra des difficultés.

Ma quatrième proposition vise à mieux couvrir les risques économiques des éleveurs par quatre moyens : la sécurisation du prix de l'alimentation grâce à la contractualisation, ensuite l'assurance sur les fourrages, qui ne peut être mise en place que s'il existe un système de réassurance publique, puis la couverture du risque sanitaire par des fonds de mutualisation dont la création a été prévue par le bilan de santé de la PAC mais qui ne sont pas encore opérationnels, et enfin la création par les éleveurs de caisses de sécurisation de marges qui permettront de faire face aux hausses des prix des intrants, particulièrement sensibles pour les engraisseurs.

Je propose en cinquième lieu d'encourager l'engraissement sur le territoire national, ce qui implique des moyens importants de trésorerie, mais aussi le développement de la culture de protéagineux destinés à l'alimentation animale. La France est en effet très déficitaire en la matière. L'engraissement permettrait de rapatrier de la valeur ajoutée sur le territoire national mais ne doit pas conduire à renoncer à la production de jeunes bovins destinés à l'exportation en vif. Le marché italien est certes en décline mais il continue d'absorber entre 700 et 750 000 bœufs par an.

En sixième lieu, le développement de nouveaux débouchés à l'exportation est une des pistes avancées par le ministère de l'agriculture et par la fédération nationale bovine. Or, jusqu'à présent, l'export était considéré comme un marché de déchargement. A l'heure où certaines opportunités se présentent, en particulier sur le pourtour méditerranéen, il est temps de mieux structurer la filière. Le débat reste entier sur la meilleure solution à apporter : je privilégie la création rapide d'un GIE export, structure ministérielle de pilotage, afin de laisser toute liberté aux opérateurs économiques. Une chose est certaine : la France n'est pas assez organisée à l'export, ce qui pénalise les éleveurs.

En septième lieu, le développement de circuits courts et de filières de qualité ne sauvera pas par magie la filière, mais pourra contribuer à mieux valoriser la production nationale.

Il convient aussi de mettre à contribution la recherche et la génétique animale pour adapter le cheptel français aux nouveaux défis, ce qui constitue ma huitième proposition.

En neuvième lieu, l'adaptation de l'offre à la demande nécessite de contractualiser les relations entre les éleveurs et leurs clients. Pour autant, cette contractualisation ne doit pas être imposée brutalement. Comme les carreaux de producteurs de fruits et légumes, les marchés au cadran ont leur utilité. Ils donnent des indications de prix. Une partie de la production doit pouvoir être vendue de cette manière, ce qui offre de la souplesse au marché et permet parfois une meilleure valorisation des bêtes. Le ministre de l'agriculture a annoncé qu'un décret sur la contractualisation serait pris d'ici la fin 2011. Nous veillerons à ce qu'il soit suffisamment souple.

En dixième lieu, je propose d'imposer la transparence des prix et des marges, notamment pour la grande distribution. Sans aller jusqu'au double étiquetage des prix, qui me paraît irréalisable pour la viande bovine, il est nécessaire d'imposer plus de transparence aux acteurs de la filière, dans le cadre de l'observatoire des prix et des marges.

Je crois aussi à l'impérieuse nécessité de regrouper les éleveurs pour obtenir de meilleures conditions de vente : pour peser, ils doivent s'organiser. A peine la moitié des ventes sont aujourd'hui effectuées dans le cadre d'organisations de producteurs. Il est impératif que les producteurs se regroupent et que les organisations de producteurs puissent peser sur la grande distribution.

Là aussi, des progrès sont indispensables : il n'est pas prouvé que les prix offerts aux éleveurs regroupés soient aujourd'hui plus élevés que ceux obtenus par le commerce traditionnel. Les commerçants en bestiaux ont un rôle d'allotissement et un savoir-faire à la vente qui fait d'eux des acteurs importants de la filière. A l'instar du secteur ovin, où l'organisation des producteurs a permis de mieux peser sur la commercialisation, le secteur bovin gagnerait à une plus grande discipline collective. L'État pourrait y contribuer en subordonnant une partie de la part nationale de la PMTVA au regroupement des producteurs.

L'organisation commune de marché (OCM) devrait probablement être modifiée, sur le modèle du Paquet Lait de décembre 2010, afin de reconnaître le droit des producteurs à se regrouper sur une base suffisamment large.

Ma douzième proposition vise à concilier normes environnementales et impératif de compétitivité économique. Les producteurs s'étonnent de normes plus sévères en France qu'ailleurs, par exemple sur les seuils d'entrée dans le régime d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Les éleveurs veulent imposer, à juste titre, une étude d'impact socio-économique avant toute nouvelle norme et ils souhaitent une revue générale des normes existantes pour supprimer celles qui n'ont plus d'utilité.

Mon avant-dernière proposition vise à favoriser la transmission des exploitations et permettre un financement de long terme de la filière, avec des prêts de carrière permettant un remboursement anticipé si la situation de l'éleveur le permet. Les durées d'amortissement des emprunts finançant les investissements sont trop courtes. Il serait nécessaire que les banques offrent

des financements plus long, afin de soulager les trésoreries des exploitations et de faciliter l'installation de jeunes.

Enfin, je plaide dans mon rapport en faveur d'un rétablissement d'une régulation européenne du marché de la viande bovine. La disparition des dispositifs de stocks d'intervention et la fixation à un niveau plus de deux fois inférieur aux prix du marché des restitutions aux exportations ne permettent plus d'intervenir pour stabiliser les cours. Là encore, l'Europe ne doit pas renoncer à son ambition régulatrice.

Sans doute n'ai-je pas répondu à toutes les attentes, mais ce rapport d'information permet d'ouvrir le débat. Le Sénat pourra ainsi être une force de proposition, afin de conserver toutes nos capacités de production de viande bovine, de rejoindre l'attente des consommateurs et de répondre aux défis environnementaux.

**M. Jean-Paul Emorine, président.** – Merci pour cet excellent rapport qui prouve que l'élevage est le dernier rempart avant la friche. J'étais en Lozère lundi dernier et j'ai pu constater que l'élevage était indispensable pour préserver ces espaces naturels.

Votre rapport, dont je partage les conclusions, démontre que nous ne sommes pas dans une crise conjoncturelle, mais structurelle. Il faut que le ministre de l'agriculture en prenne pleinement conscience.

Un mot sur l'incitation à l'engraissement : aujourd'hui, 750 000 brouillards partent pour l'Italie. Si l'on veut relancer l'engraissement en France, il faut ne pas pénaliser les éleveurs avec des seuils d'Unité gros bovins (UGB) trop bas. Quand vous faites de l'engraissement, si vous voulez conserver le même taux de chargement à l'hectare, vous devez obligatoirement réduire votre cheptel de souche.

L'objectif d'un sélectionneur n'est pas de produire des carcasses de 350 kilos. En outre, une carcasse est faite pour être découpée. Il faut faire attention à ne pas faire de comparaisons entre les races à viande et les cheptels laitiers dont les carcasses sont effectivement moins lourdes.

**Mme Bernadette Bourzai.** – Je félicite notre collègue Bailly pour la qualité de son rapport. Durant la phase de préparation du rapport, nous avons beaucoup écouté, rencontré, et nous avons procédé à plusieurs déplacements.

Je voudrais revenir sur quelques points. L'élevage des bovins se situe dans des régions intermédiaires, mais aussi en montagne. Ces deux zones n'ont pas du tout les mêmes potentiels. Dans les régions intermédiaires, il est possible de cultiver des céréales pour nourrir les bovins. En montagne, ce n'est plus possible à partir d'une certaine altitude.

M. Bigard nous a dit que les carcasses ne rentraient pas dans les barquettes...

**M. Gérard Bailly, rapporteur.** – Les bouchers nous l'ont dit aussi...

**Mme Bernadette Bourzai.** – La génétique devra sans doute faire des progrès mais prenons garde à ne pas aller vers l’homogénéisation des races comme cela s’est produit dans les pays anglo-saxons. La diversité de nos races est une chance pour la biodiversité. La recherche devrait se préoccuper de l’alimentation animale, car il y a sans doute des protéines qui sont mieux adaptées à certains reliefs.

Deuxième point : le rapport Chalmin est épais, complexe, mais peu explicite pour la filière viande. Il part du constat que les producteurs n’y arrivent plus, puisque leurs revenus baissent et leurs coûts augmentent, les transformateurs ont pris en charge des coûts liés aux crises sanitaires et les coûts de fabrication ont augmenté, mais il est très silencieux sur les marges des distributeurs. Récemment, la fédération nationale bovine a publié un communiqué assez explicite sur cette question. Le 4 juillet, le journal La Montagne a rappelé l’opacité entretenue par la grande distribution puisqu’aucune donnée n’a été fournie pour la viande bovine. La fédération attend des parlementaires l’ouverture d’un débat pour corriger ces dysfonctionnements liés à la situation de monopole d’une poignée de centrales d’achat.

**M. Jean-Paul Emorine, président.** – Nous sommes tous d’accord.

**Mme Bernadette Bourzai.** – On peut donc espérer connaître les véritables marges à l’avenir. La sécheresse actuelle va provoquer beaucoup de fermetures d’exploitations en Corrèze et dans le Limousin. Il faudrait pouvoir attendre 2014 pour que la légitimité des aides agricoles soit reconnue au titre de la rémunération des biens publics. Le commissaire européen a annoncé que la rémunération à ce titre représenterait un tiers du budget de la PAC. C’est loin d’être négligeable.

Je partage vos préoccupations sur les nouveaux défis, et je suggère de regrouper dans le rapport, d’une part, les recommandations qui relèvent du niveau national et, d’autre part, celles qui relèvent du niveau européen.

**Mme Jacqueline Panis.** – Je m’associe aux propos de ma collègue pour féliciter notre rapporteur.

Deux remarques : vous avez évoqué l’export et notamment le pourtour méditerranéen. Mais des pays africains sont très intéressés par l’élevage français. Il serait sans doute intéressant d’évoquer cette question.

Pourquoi ne pas parler non plus de la formation des apprentis bouchers ? Il nous faut maintenir les boucheries, surtout dans les zones rurales.

**M. Alain Fauconnier.** – Ce rapport est excellent. Il faudrait distinguer les abattoirs industriels des petites structures. Ces dernières sont confrontées à de grandes difficultés de mise aux normes. Des mesures spécifiques seraient nécessaires pour leur venir en aide.

Dans mon département, nous avons un abattoir industriel à Rodez et deux petites structures : si elles ferment, ce sera une catastrophe pour les éleveurs.

Une remarque sur les exportations : un ami, qui écrit un rapport sur la future intégration européenne de la Turquie, m'a indiqué que ce pays, où les débouchés potentiels étaient énormes, n'importait pas de viande française, officiellement pour des raisons sanitaires. On croit rêver !

En ce qui concerne la recherche en génétique, il faut être bien conscient qu'il s'agit d'enveloppes fermées. Il faudrait que l'État augmente les crédits.

Pour la mise aux normes des bâtiments, les listes d'attente sont interminables. Attention aux conséquences !

**M. Louis Pinton.** – Ce rapport est d'une grande qualité. Le poids des carcasses a eu, en effet, tendance, ces dernières années, à augmenter. Les charolaises ont ainsi fait des progrès non seulement en volume mais aussi dans leur aptitude au vêlage. La race limousine a également bien évolué, dans son comportement par exemple. Le marché demande des carcasses calibrées entre 350 et 420 kilos. Au-delà, la carcasse pose des problèmes, notamment pour la taille des entrecôtes. De plus, dans les boucheries où l'on débite des grosses carcasses, il est difficile de manipuler les quartiers de viande. D'ailleurs, si les bœufs ont disparu, c'est parce que la qualité de la viande, à gros grain, ne correspondait plus aux goûts des consommateurs, mais aussi parce que les carcasses étaient extrêmement lourdes. La génétique doit donc se pencher sur le volume des carcasses et la qualité de la viande.

Notre rapporteur estime que les vendeurs doivent s'organiser pour peser sur les acheteurs. Mais il nous a dit que ceux qui étaient organisés n'obtenaient pas des prix d'achat supérieurs aux indépendants. Cela ne m'étonne pas car l'organisation administrée coûte cher.

M. Bailly souhaite favoriser l'engraissement. Dans mon département de l'Indre, j'ai accordé des prêts sans intérêt aux éleveurs pour qu'ils engrassent leurs génisses. Le résultat a été mauvais, car les éleveurs restent culturellement des naisseurs et ne veulent pas devenir des engraisseurs. Certains prenaient les prêts sur deux ans et engrassaient des bêtes mais dès que les prêts s'arrêtaient, ils n'engrassaient plus. Je n'ai pas essayé la voie des protégéineux qui est peut-être prometteuse. Et puis, il y a sans doute un problème avec le taux de chargement, car il serait contreproductif que des primes soient supprimées à cause de l'engraissement.

Aujourd'hui, la situation est très tendue : ce week-end, j'ai été aux limites des départements de l'Indre et de la Creuse où un éleveur m'a indiqué qu'il lui fallait dépenser chaque jour 120 euros de paille. Si cela continue, il aura mis la clé sous la porte en septembre.

**M. Yannick Botrel.** – Ce rapport est très intéressant. La filière bovine en Bretagne est également menacée. Les éleveurs subissent des



séquences longues de production : en trois ans, divers évènements sanitaires ou climatiques peuvent se produire. Nous avons évoqué la nécessité de la régulation lors de l'examen de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Aujourd'hui, les éleveurs sont confrontés à la concentration des abattoirs et des acheteurs : ils doivent donc trouver les bons moyens pour s'organiser. Un récent rapport a démontré que la grande distribution accumulait les marges. Or, celle-ci s'en défend. Ce qui est certain, c'est que les pouvoirs publics vont devoir faire des propositions concrètes pour éviter l'effondrement de la filière. De plus, la concurrence n'est pas équitable, y compris en Europe. Si les règles ne sont pas identiques entre l'Allemagne et la France, il nous faut réagir auprès des instances européennes.

**M. Gérard Bailly, rapporteur.** – Merci pour vos compliments et pour vos remarques qui vont me permettre de préciser certains points du rapport. Il faudra sans doute évoquer dans le rapport la question du taux de chargement et des primes, comme l'a dit le président Emorine.

Vous avez beaucoup parlé des carcasses : aujourd'hui les carcasses étant payées au poids, les éleveurs ont tout intérêt à en proposer de lourdes. Si les distributeurs veulent des bêtes plus légères, ils devront ajuster leurs prix en fonction de leurs demandes.

Madame Bourzai, c'est volontairement que nous n'avons pas parlé de la montagne, car il y a d'autres terres où l'on ne peut pratiquer que l'élevage. Peut-être faut-il le dire plus clairement. Vous avez également évoqué les marges des distributeurs : nous tâcherons de rencontrer M. Chalmin cet automne et nous reviendrons sur son rapport. Le législateur devra peut-être imposer des règles de transparence plus strictes à la grande distribution.

Mme Panis a évoqué les exportations : nous allons ajouter la référence à l'Afrique, comme elle nous l'a fait remarquer. Si nous avons un GIE qui parle au nom de toute la filière bovine française, et non pas au nom de telle ou telle race, je suis persuadé que nous exporterions davantage. Nous avons beaucoup évoqué la question des apprentis bouchers. En centres de formation d'apprentis, il y a de nombreux jeunes qui se forment mais qui abandonnent rapidement : c'est dommage car, si le métier n'est pas facile, la grande distribution est à la recherche de nombreux bouchers professionnels, et ces métiers sont bien payés. Nous préciserons cela dans le rapport.

Dans l'une de mes quatorze propositions, j'ai bien fait la différence entre les abattoirs industriels et ceux de taille intermédiaire, M. Fauconnier. Nous avons beaucoup de mal à maintenir ces derniers en vie : les services vétérinaires semblent s'acharner sur eux mais on nous dit en même temps qu'il faut privilégier les circuits courts. Comprenne qui pourra. Quand j'avais fait une prospection dans les Alpes-Maritimes pour la filière ovine, j'avais découvert que les éleveurs de moutons devaient parcourir 130 kilomètres pour aller faire abattre leurs bêtes à Sisteron. Comment voulez-vous mettre en place un circuit court dans ces conditions ?

Sur la Turquie, on nous a dit qu'il y avait une forte demande mais que nous n'avions pas d'organisme idoine pour approvisionner ce pays.

**M. Alain Fauconnier.** – Les Turcs n'importent aucune viande française par représailles et ils invoquent des problèmes sanitaires pour justifier leur refus.

**M. Gérard Bailly, rapporteur.** – Il faudrait en parler à M. Jacques Blanc qui est le président du groupe d'amitié France Turquie.

Nous partageons tous le même point de vue sur les bâtiments d'élevage : il s'agit d'investissements très lourds.

Les groupements d'éleveurs actuels ne pèsent pas assez face à la distribution, M. Pinton. Il faudrait un groupement de groupements pour pouvoir parler d'égal à égal avec la grande distribution.

L'INRA nous a dit que les chercheurs étaient prêts à répondre à la demande tant en matière de poids optimal des carcasses que de la tendreté de la viande, mais qu'il fallait du temps.

Comme l'a dit M. Pinton, les vêlages se passent mieux, ce qui est heureux, car il y avait beaucoup de pertes il y a encore quelques années, sans compter le coût des césariennes pour les éleveurs.

**M. Alain Fauconnier.** – En Midi-Pyrénées, le cheptel est important, et 80 % de viande consommée vient des autres régions. Nous avons pensé modifier le cahier des charges des offres publiques afin de privilégier les races à viande locales pour éviter les minerais en vrac.

**M. Louis Pinton.** – Dans mon département, nous avons une association qui fait du portage de repas à domicile : elle proposait des cuisses de poulet indifférenciées. Nous avons introduit des poulets fermiers locaux, qui nous coûtaient, bien sûr, plus cher, mais les retraités n'en ont pas voulu, car ils n'étaient pas habitués au goût.

**M. Jean-Paul Emorine, président.** – Si nous voulons privilégier les circuits courts, il nous faudra d'abord modifier le code des marchés publics. Nous devons caractériser nos races par rapport à nos régions : pourquoi ne pas parier sur les indications géographiques protégées (IGP) plutôt que sur les AOC, plus compliquées à obtenir ? Nos concitoyens pourraient y être sensibles.

Un mot sur la génétique : aujourd'hui, la génomique permet une approche plus pratique que par le passé.

**M. Gérard Bailly, rapporteur.** – Le titre de ce rapport serait : Filière viande bovine : agir maintenant pour sauvegarder nos territoires.

Le rapport est adopté à l'unanimité.