



CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

**Rapport n° 14147**

## **Rapport de situation et de propositions sur la filière bovins viande**

établi par

**Yves GEFROY**

Inspecteur général de la santé publique  
vétérinaire

**Michel REFFAY**

Ingénieur général des ponts, des eaux  
et des forêts

**Février 2015**



## SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	5
1. SITUATION FINANCIÈRE DES EXPLOITATIONS PRODUCTRICES DE VIANDE.....	7
1.1. Préambule : une typologie de production plurielle et contrastée.....	7
1.2. L'évolution des charges et des revenus par catégorie d'exploitation .....	7
1.2.1. Charges et coûts de production : une hausse constante.....	7
1.2.2. Des revenus fortement impactés par le ciseau charges / produit.....	8
1.2.3. Le revenu bas : une donnée structurelle de la viande bovine.....	9
1.2.4. L'endettement n'est pas une variable d'ajustement.....	9
1.2.5. Autres éléments de politiques publiques.....	10
1.2.6. Allègements de charges : privilégier l'exonération ciblée à la promotion du crédit.....	10
2. LES LEVIERS POUR RENFORCER UNE DÉMARCHE DE FILIÈRE.....	11
2.1. Relancer ou protéger une « consommation intérieure » durablement en perte de vitesse.....	11
2.2. Sortir du débat sur le poids des animaux : se focaliser sur le marché.....	12
2.3. Des itinéraires techniques et des modèles économiques mieux définis et partagés....	13
2.4. Anticiper les crises.....	13
2.5. Offensive sur les marchés pays tiers.....	14
2.6. Le prix de la viande bovine dépend de celui du lait.....	14
2.7. Faciliter la vie interprofessionnelle et renforcer l'appui à Interbev .....	15
3. RÉSUMÉ /RECOMMANDATIONS / SUGGESTIONS OPÉRATIONNELLES.....	15
CONCLUSION.....	17
ANNEXES.....	18
Annexe 1 : Lettre de mission.....	20
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	21
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	23
Annexe 4 : Liste des textes de références.....	24
Annexe 5 : Bibliographie.....	25

## Rappel de l'objet de la mission

La mission confiée au CGAAER par courrier du Directeur de Cabinet du 12 décembre 2014 consiste :

- 1) à évaluer la réalité et la gravité des difficultés de trésorerie et de charges fiscales des exploitations bovin viande.
- 2) à identifier les leviers susceptibles d'améliorer la situation de cette filière.

**Durée / livrable** : d'une durée courte, la mission produira une note de situation et de recommandations fin janvier 2015 au plus tard, qui prendra la forme d'un court rapport quelques semaines plus tard.

### **Missionnaires et méthode de travail :**

Les missionnaires désignés sont Yves GEFROY (Inspecteur général de la santé publique vétérinaire) et Michel REFFAY (Ingénieur général des ponts des eaux et des forêts).

Les missionnaires ont procédé en trois phases :

– par entretiens avec les principaux responsables des organisations professionnelles syndicales ou techniques, les établissements publics concernés, et les agents de l'État en charge des sujets au sein du ministère de l'agriculture, ils ont dressé un panorama actuel de la situation de la production de la viande bovine en France, notamment en approchant les dernières données disponibles sur les exploitations agricoles

– Ils ont visité des exploitations produisant de la viande bovine dans quatre départements (Orne, Saône-et-Loire, Vendée et Haute Vienne). Lors de ces déplacements, ils ont organisé des rencontres avec des responsables consulaires et syndicaux, des spécialistes de la filière, des centres comptables, des fournisseurs (Vétérinaires, marchands d'aliments, ...) et des coopératives.

– enfin, les constats et réflexions qu'ils ont agrégés les ont conduits à des éléments d'analyse qu'ils ont testés auprès de responsables nationaux.

## RÉSUMÉ

« Les filières bovins à viande » sont souvent considérées comme un tout . Or elles se déclinent pourtant en des produits et des modes de productions variés, néanmoins techniquement imbriqués et servent un marché des viandes encore trop indifférencié.

De la même manière, les exploitations qui mettent en œuvre ces productions dégagent un revenu régulièrement le plus faible de l'agriculture française, impacté, dans un contexte de volatilité accrue des prix agricoles, par la plus ou moins grande spécialisation des exploitations (notamment par effet diluant favorable ou défavorable des grandes cultures).

Les cours bas des viandes, l'effritement régulier des exportations de brouillards vers l'Italie, l'embargo russe, la baisse drastique du cours des céréales, des besoins de recherche de productivité, le renforcement des normes environnementales conduisent à des difficultés conjoncturelles des exploitations concernées d'autant plus fortement ressenties dans un contexte de revenus structurellement au plancher. Encours chez les fournisseurs, défauts de trésorerie, ré-étalement des cotisations MSA -et en dernier recours- dé-capitalisation par réduction des cheptels naisseurs, constituent des marqueurs de cette situation, sans qu'un profil type ne se détache.

Les éleveurs manifestent également une morosité palpable. Le désarroi, est alimenté par l'échéance de la mise en œuvre de la nouvelle PAC, dont les éléments concrets et définitifs ont tardé à être arrêtés. Outre la préoccupation de déclaration PAC à déposer pour début juin, cette situation perturbe la prévision, l'emblavement, la mise en place des prêts de campagnes, etc.

Dans un contexte structurel de « massification » des viandes bovines, peu segmentées (régularité du produit ? / marques ? / organisation de la production ? / contractualisation ?) la viande issue du troupeau laitier fournit près de 40 % des viandes bovines. Le coproduit qu'elle constitue, contribue fortement au prix des viandes.

La filière devrait s'engager, dans une forme d'anticipation, d'offensive et d'organisation beaucoup plus marquée.

Avec l'appui des pouvoirs publics, et à condition de s'appuyer sur sa force collective, elle peut se donner des perspectives :

- reconquérir son marché intérieur (guide RHF / mention VBF / origine des viandes en plats préparés / communication générique) ;
- se montrer résolument offensive pour s'assurer -dans la durée- de nouveaux marchés de maigres de gras ou de viandes, notamment méditerranéens , y compris en y investissant pour réguler l'écoulement de brouillards ;
- se doter d'outils modernes de mise en production et de mise en marché (contractualisation, regroupement de l'offre / dispositifs de décision experts / dispositifs d'anticipation des crises) ;
- mieux organiser son dialogue interne et notamment inclure un interlocuteur laitier plus attentif à la question des viandes.

Les pouvoirs publics sont attendus pour permettre l'étalement voire l'exonération taxes et des charges sociales des exploitations les plus en difficulté sur le secteur spécialisé des viandes

bovines, communiquer sur les nouvelles dispositions de la PAC et finaliser les dispositions de mise aux normes en zone vulnérable.

Les filières « viande » s'interrogent enfin sur les liens susceptibles d'être établis entre le développement des GIEE, la rénovation des bâtiments d'élevage incluant notamment les questions de mise aux normes, le développement du photovoltaïque et de collectifs de méthanisation, dont la mise en œuvre leur paraît engluée dans un cumul de dispositions complexes et démotivantes.

Mais ces dispositions ne sauraient suffire à relever le défi d'organisation que la filière viande appelle : de l'anticipation, de l'organisation et le sens du collectif, qui font encore trop souvent défaut.

**Mots clés : bovins-viande-exploitation-filière**

## **1. SITUATION FINANCIÈRE DES EXPLOITATIONS PRODUCTRICES DE VIANDE**

### **1.1. Préambule : une typologie de production plurielle et contrastée**

La production viande bovine et ses marchés sont multiformes et s'appuient sur des modes de production variés. Il peut s'agir de production de « maigres » (broutards) ou d'engraissement spécialisé (jeunes bovins). Mais la production de viande concerne également les exploitations laitières produisant de la viande bovine (vaches de réforme et veaux) et enfin des exploitations mixtes correspondant à tout agrégat des catégories précédentes (notamment lait et viande).

Les « produits viande » issus de ces différents modes d'élevage sont également variés (veaux de huit jours, broutards, jeunes bovins mâles engraisés, femelles laitières). Les animaux sont de surcroît issus des types génétiques laitiers ou allaitants, voire croisés.

Ces modes de productions de viande bovine se conjuguent enfin avec des modes d'élevage et d'autres productions agricoles, au sein des régions d'élevage, notamment le croissant laitier pour les activités viande des troupeaux laitiers, le grand ouest pour le bassin d'engraissement et enfin la zone massif central / centre Est pour le naissage.

Ces exploitations constituent ainsi des typologies spécifiques, dont la robustesse aux éléments conjoncturels et structurels est évidemment différente, méritant une appréciation par « type » que nous évoquerons en première partie.

Plus que dans tout autre production, la filière bovine s'affirme donc comme une organisation complexe qui devrait relever d'un ordonnancement rigoureux de la mise en production, obéissant à des signaux du marché forts et à des logiques de mise en vente très organisées autour des outils d'abattage ou de mise en marché d'animaux vivants. Or la réalité est bien différente, et depuis très longtemps, ce qui nous conduit à formuler un certain nombre de recommandations en seconde partie.

## **1.2. L'évolution des charges et des revenus par catégorie d'exploitation**

### **1.2.1. Charges et coûts de production : une hausse constante**

Concernant l'évolution du revenu des exploitations de la filière viande spécialisée, il est important de signaler que l'ensemble des nombreux interlocuteurs rencontrés n'a pas fait montre de divergence marquée dans l'appréciation des revenus d'exploitation. L'analyse peut donc être considérée comme relativement partagée.

C'est pourquoi les suivis -à long terme- organisés par l'Institut de l'élevage et les chambres d'agriculture sur 450 exploitations réparties en huit typologies nous sont apparus comme pertinents, corroborant les suivis du Service de la statistique et de la prospective (SSP), les analyses de France Agrimer (FAM) ainsi que les constats des Centres d'économie rurale (CER) auxquels nous avons pu accéder lors de nos déplacements en régions d'élevage.

L'analyse des charges globales des exploitations « bovins viandes », (notamment l'Indice des prix d'achat des moyens de production agricole pour les productions de viande bovine (IPAMPA viande bovine) produit chaque année par l'Institut de l'élevage (IDELE) à partir des données du SSP présente une hausse des postes de charges qui peut être considérée comme raisonnable (Un peu plus de 2 % de hausse / an pour la plupart des postes depuis 10 ans). Cependant les postes « énergie et lubrifiants » et « aliments achetés » comportent des hausses ou /et une volatilité accrue.

Ainsi en février 2013 l'indice atteignait un sommet jamais atteint. Puis, à partir du mois de mars, l'indice IPAMPA viande bovine s'est progressivement replié (repli des coûts de l'aliment concentré et de l'énergie) à 3 points sous son niveau de 2012, pour finalement ne pas s'écarter de la hausse annuelle de 2 %.

Au-delà de ces valeurs moyennes pour 2014, nos échanges sur le terrain nous ont montré une hausse des coûts « fournisseurs ». Elle trouve son origine dans l'agrandissement des troupeaux, qui augmente les frais vétérinaires, ou dans le non renouvellement du matériel, dont le vieillissement renchérit l'entretien. Cependant la baisse du prix des céréales depuis 2013 génère une baisse du coût de production qui s'établit à - 2,2 % sur 2014, les concentrés protéiques (tourteaux) restant aussi coûteux voire plus.

Il est également troublant d'observer la grande diversité des coûts de production (diverses publications annexées des travaux de l'Institut de l'élevage) estimés en niveau de rémunération par travailleur ou en charges et produits par kg de viande produite : du simple au double (191 € à 408€ de coût de production par 100 kg de poids vif, selon les classes) Ces différences reposent sur un niveau de maîtrise zootechnique et sur une aptitude à maîtriser les coûts extrêmement variables, qui appellent à l'évidence à examiner et à améliorer les modalités du travail de développement tant technique qu'économique, sans doute insuffisamment partagé tout au long de la filière et pas par l'ensemble des producteurs.

Un exemple parmi d'autres tient au coût de mécanisation qui est le plus important en valeur, mais aussi en plage de variation, alimentant ainsi la grande variation des coûts de production qui ne sont en aucun cas consécutifs à la taille des élevages.

### **1.2.2. Des revenus fortement impactés par le ciseau charges / produit**

La baisse du cours des viandes, même si quelques segments ont mieux résisté, constitue incontestablement le facteur de baisse du revenu des éleveurs.

Il convient de signaler que l'ampleur de cette baisse de revenu doit être appréciée par typologie d'exploitation viande. Le RESEAU D'ELEVAGE (450 exploitations / Institut de l'élevage et chambres d'agriculture) donne une image solide de la situation globale des 8 typologies différentes d'exploitation de production de viande bovine.

Trois de ces typologies concernent les exploitations « bovins viande » engagées en grandes cultures. Elles connaissent des baisses de revenus considérables (- 49 % de revenus), baisses observées par les réseaux en 2014 et confirmées sur le terrain. Cette baisse trouve majoritairement son origine dans la baisse des cours céréaliers. Les responsables d'exploitation relevant de cette typologie manifestent une inquiétude amplifiée par les perspectives d'effet redistributif des aides découplées (ex DPU). Ils ont également acheté des broutards chers pour mettre en marché sous cotation basse.

Nous n'avons cependant pas constaté d'urgence objective à « aider » ces exploitations, particulièrement efficaces dans leur organisation technique, soucieuses d'une forme de contractualisation avec leur aval (abattage voire distribution) et dotées de capacités d'arbitrage rodées, comme notamment le suivi permanent des données permettant de choisir entre « aliment acheté » ou bien « aliment fabriqué ». On y ressent une réactivité certaine. Elles abordent l'avenir avec une certaine confiance, et n'abordent pas la question de la mise aux normes récemment renforcées comme une mesure négative. Elles posent la question du financement d'un plan bâtiment, s'impliquent dans les dispositifs de production d'énergie.

En conclusion, ces éleveurs, prendront leurs décisions selon les éléments de politiques agricole commune et intérieure. Leur attente est forte en matière d'organisation de filière, et de cours des viandes qui constituent le point essentiel à leurs yeux.

En faisant abstraction des 3 typologies d'exploitation précédentes très engagées à la fois en grandes cultures et en bovins viande, et de la catégorie très spécifique « veaux sous la mère », la baisse de revenu 2014 dans les 4 catégories d'exploitation spécialisées en bovins viande (naissieurs intensifs / extensifs et engraisseurs extensifs / intensifs) est de plus de moitié de celle des catégories précédentes. Leur revenu avant impôts passe ainsi de 18.500 € à 14.000 €, baissant ainsi en 2014 de -16 à -20 % selon l'une ou l'autre de ces catégories. Si cette baisse est moindre en valeur et en pourcentage que pour les exploitations précédentes, elle nous semble pour autant plus préoccupante quant à la viabilité à terme de ces élevages.

### **1.2.3. Le revenu bas : une donnée structurelle de la viande bovine**

Sur des termes plus longs, il apparaît également clairement que le revenu courant / UTAF avant impôts des producteurs spécialisés « viande bovine » est le plus bas de toutes les productions agricoles en 2014, se disputant du reste, ce classement chaque année avec le secteur « ovins viande ».

Par contraste la FNB rappelle qu'en 20 ans le prix moyen des viandes payé aux producteurs a augmenté de 12 % alors que le prix à la consommation s'élevait dans le même temps de 60 %. (quand bien même on identifie les causes dans l'observatoire de la formation des prix et des marges (OFPM)).

En résumé, ces éléments de conjoncture impactent plus durement les niveaux de revenus structurellement les plus bas. En d'autres termes, cette conjoncture fragilise davantage les élevages les plus fragiles.

Au final, cette situation peut suggérer des interventions de l'État très ciblées dans les départements, mais surtout des mesures d'accompagnement et de réorganisation de la filière viande pour répondre aux difficultés structurelles (cf seconde partie de notre rapport).

#### **1.2.4. L'endettement n'est pas une variable d'ajustement**

Concernant la question de l'endettement, nous rencontrons là encore des situations très diverses.

Les responsables d'exploitations qui croyaient le plus à l'avenir ont investi (rénovation, agrandissement de bâtiments, augmentation du cheptel, alourdissement des carcasses de réformes et des broutards). Ils ont amélioré la productivité (chiffrée à +2,5 % /an par la FNB). On observe d'ailleurs une augmentation du cheptel allaitant français, stabilisée aujourd'hui. Cependant l'endettement qui en résulte, associé à des prix en baisse, affecte des revenus déjà très bas, et obère les prélèvements familiaux.

Cette tendance lourde de filière nous a fait percevoir une altération profonde de la confiance en l'avenir pour ses éleveurs.

L'endettement se traduit aussi par l'accroissement des « encours » bancaires, (en région administrative d'élevage du massif central : 2011 à 2014 = + 25 % de volume de prêts courts terme selon CRCA et augmentation jusqu'à 20 fois des dossiers de ré-étalement de prêts). Les fournisseurs (vétérinaires ou coopératives d'approvisionnements) pointent eux-mêmes un sensible allongement des délais de paiement et une augmentation des impayés. Même si des données chiffrées ne nous ont pas été remises, nous considérons cependant, en croisant les sources, qu'il y a bien développement des encours.

L'appréciation des établissements bancaires est moins marquée ; s'ils s'affichent plutôt réticents pour l'accompagnement des producteurs de viande bovine, ils n'estiment pas que leur situation est catastrophique. Ils semblent attentistes, font preuve de beaucoup de discrétion et évoquent volontiers les difficultés de transmission d'exploitation dans ce contexte de faible rentabilité. Crédit Agricole évoque néanmoins le recours croissant aux lignes de crédits courts termes prévues (+10 points utilisation entre janvier 2014 et 2015 en région administrative très engagée dans la production de viande). La même banque indique cependant que seuls 25 % de ces lignes sont utilisées, traduisant ici aussi une grande disparité entre éleveurs, dans ces régions.

S'agissant des caisses de mutualité sociale agricole, celle du « Limousin » nous a communiqué les taux « de reste à recouvrer » pour les trois départements (Corrèze, Creuse, Haute-Vienne): dans les trois départements d'élevage bovin viande, ils concernaient 130 dossiers en 2011, (pour 574.000€ d'encours) et sont passés à 569 dossiers en 2014 (pour 1.886.000€ d'encours).

### **1.2.5. Autres éléments de politiques publiques**

À l'exception des effets de la convergence des aides, signalés par les exploitants producteurs de viande bovine les plus impliqués dans les grandes cultures, nous n'avons pas recueilli d'observations négatives sur le nouveau dispositif d'aides : la disparition de la PHAE et la revalorisation de l'ICHN en particulier.

La mission considère que la sécurisation de la PMTVA et de l'ICHN constitue bien un levier de la localisation des productions bovines.

Le « rebasage » de la PMTVA n'a pas non plus été l'objet de controverses vives, chacun mesurant bien que cette aide qui demeure couplée, est un élément de pérennité des structures, mais doit être fondée sur une production effective, n'affranchissant cependant pas de débats autour de la constitution de cette nouvelle référence. En revanche les producteurs montraient, à cette époque (mi-janvier 2015) une certaine impatience à disposer des dispositions définitives, pourtant encore en négociation.

La question de la nouvelle étape de mise aux normes qui pourrait conduire à augmenter encore la capacité de stockage des élevages en zone vulnérable paraît un obstacle que les exploitations les plus fragiles ne pourront vraisemblablement pas franchir, surtout si les perspectives de marché 2015 restent encore difficiles (déstockage laitier notamment).

Dans nos déplacements, les éleveurs nous ont parlé de leurs projets pour produire de l'énergie (ce sujet est périphérique de la mission). Les chefs d'exploitations rencontrés regrettent les conditions lourdes de mise en place d'unités de méthanisation, certains suggérant de proposer et de promouvoir un plan permettant une mise aux normes des bâtiments d'élevage incluant un accès facilité aux investissements et la production d'électricité photovoltaïque.

### **1.2.6. Allègements de charges : privilégier l'exonération ciblée à la promotion du crédit**

La capacité de résistance des éleveurs à la crise s'érousse ; le moral est bas. La FNB a évoqué mais sans insister « une année blanche ». Cette idée a été plaidée en Vendée.

Au regard de cette situation le secteur bancaire s'affiche peu enclin à accompagner les productions de bovins viande, comme le constatent les éleveurs en matière d'installation.

Chez la plupart de nos interlocuteurs, la perspective de renégocier auprès des banques un crédit court terme ne fait pas recette.

Les naisseurs et les naisseurs engraisseurs en difficulté retenaient auparavant des solutions de trésorerie plus traditionnelles en l'élevage, notamment une décapitalisation temporaire (la vache allaitante est un capital).

Ils attendent aujourd'hui, une intervention des pouvoirs publics et de leur ministre portant plutôt sur des exonérations graduées (cotisations sociales et TFNB) auprès des exploitants les plus en difficulté dans chaque département. Cela confirme le bien fondé des mesures annoncées par communiqué du 5 décembre. Nous ne pensons pas -à ce stade- que d'autres mesures conjoncturelles soient nécessaires ni pertinentes.

Nos interlocuteurs de tous horizons professionnels (syndicalisme, coopération, chefs

d'exploitation, développement, service, mais surtout interprofession) considèrent qu'il est plus que temps de promouvoir un travail économique et interprofessionnel rénové, qui leur semble désormais la seule orientation raisonnable. Ils attendent de leur Ministre qu'il appuie avec énergie dans ce sens.

## **2. LES LEVIERS POUR RENFORCER UNE DÉMARCHE DE FILIÈRE**

Nous avons été frappés du consensus autour de trois axes qui nous ont paru importants :

- une attitude offensive en matière de soutien de la consommation intérieure,
- une mobilisation vers les marchés extérieurs (viande ou animaux),
- une approche pragmatique et collective de la contractualisation.

Les professionnels appellent l'appui des pouvoirs publics sur ces points. Chacun s'accorde à considérer que des initiatives conduisant à soutenir la consommation intérieure à partir de produits indigènes, à ouvrir et pérenniser des marchés extérieurs, et à favoriser l'adaptation des produits au marché, doivent désormais être abordés avec vigueur et lucidité, par la profession, l'interprofession et l'ensemble des acteurs du développement, même si des nuances sont encore perceptibles, selon les acteurs.

Il convient de privilégier une posture offensive.

### **2.1. Revaloriser une « consommation intérieure » durablement en perte de vitesse**

La consommation de viande bovine, en France, est en recul depuis 30 ans pour de nombreuses raisons que nous ne développons pas ici (économiques / sociologiques / concurrentielles / diététiques / grammage, etc..). S'il nous semble illusoire de postuler sur son développement, en revanche, limiter sa baisse en volume et -pourquoi pas- augmenter sa consommation en valeur d'achat, peut constituer un objectif fédérateur pour la filière.

Nous suggérons deux voies.

La première consiste en l'établissement d'une écoute des marchés et une segmentation des produits pour s'opposer à la massification du produit viande, qui naturellement s'aligne sur le prix le plus bas (le prix bas étant celui du sous produit viande de réforme des femelles laitières). Tous les intervenants de la filière sont d'accord sur ce point, qui implique implicitement aussi un travail sur la « réputation et la prévisibilité » de la qualité, notamment au travers d'une exigence sur la maturation des viandes.

Il nous paraît possible de convaincre les producteurs laitiers et de les associer à une telle démarche. Nous suggérons à cet égard de ne pas considérer d'emblée toute la viande laitière comme étant de « bas de gamme » et la viande issue des troupeaux spécialisés viande de « haut de gamme ». Cette vision-entendue ici ou là- ne correspond pas au point de vue des consommateurs et n'est pas étayée au plan technique.

La seconde voie consiste à promouvoir les produits de proximité en tant que facteur de

réassurance en grande consommation mais aussi en restauration hors foyer (RHF) qui malgré tout, continue à ignorer le produit français. À cet égard, la communication ministérielle vers les responsables des collectivités, en responsabilité de la restauration scolaire, nous semble un axe de progrès potentiel important en termes de consommation de viande française.

Le recentrage du Centre d'Information des Viandes (CIV) sur la médiation et l'information scientifiques est une bonne orientation de ce point de vue. Elle facilitera, par ailleurs, la communication générique sur les produits viande par Interbev de son côté, qui doit être maîtrisée sans hésitation et avec pugnacité pour servir cette ambitieuse et nouvelle politique de filières.

Acter l'indication de l'origine des viandes dans les produits transformés au niveau de l'Union européenne est très attendue. Cette disposition sécurisera la démarche française « VBF » (viande bovine née-élevée et abattue en France) au sein de l'Union européenne. Il nous semble qu'il s'agit là d'un point clef qui peut guider l'action des pouvoirs publics.

## **2.2. Sortir du débat sur le poids des animaux : se focaliser sur le marché**

Nos contacts avec les producteurs ou la FNB nous ont permis d'apprécier la sensibilité de ce sujet. Nous observons d'ailleurs que le Président de la FNSEA, interrogé à ce sujet, fonde son propos sur une production de viande spécialisée, tenant compte de l'attente de ses clients, comme seule orientation crédible. Le sujet est sensible, en ce qu'il est au cœur de l'histoire, de la génétique, des races, des assolements, bref, du patrimoine des régions de naissance.

La mission, considère que la question du poids des animaux, souvent reçue de façon trop frontale par les producteurs, peut être posée autrement. D'autant qu'il est perturbant d'entendre les producteurs expliquer « qu'on leur dit de faire du plus léger » alors que preuves à l'appui, ils valorisent mieux le lourd. Les laitiers connaissent le même dilemme. « on leur dit d'engraisser leurs vaches de réforme » alors qu'ils perdent du temps et de l'argent, et prennent des risques à les engraisser. Une remise à plat de la discussion du prix, traitée en articulation avec l'approvisionnement régulier des marchés, dans ses différents segments, nous paraît devoir être conduite, en lien avec le sujet de la contractualisation. La question de la production de produits de différents croisements raciaux pourrait être utilement reposée par la filière, quelquefois à la recherche de produits plus légers.

Nous considérons qu'il y a multiplicité de la demande et qu'il faut du lourd, du léger, du gras, du moins gras, du « piécé » et de la viande destinée au hachage. Bref il faut de tout, mais tout cela doit être organisé par des opérateurs, ordonné (par contrat), chacun pouvant y trouver son compte (prix / régularité / qualité / sécurité).

Voilà le travail –considérable-- auquel commence à s'atteler l'Interprofession réorganisée, avec déjà quelques avancées. Il nous semble que les pouvoirs publics peuvent contribuer à cette structuration et consolider -à toute occasion- une telle orientation.

La mission considère donc qu'une telle structuration ouvrira plus encore la contractualisation<sup>1</sup>, même partielle de la production, qui peut inclure la distribution ; cette contractualisation demeure un élément central pour la structuration de la filière, qu'il faudra obtenir.

---

<sup>1</sup> La contractualisation dans la filière « viande bovine » fait l'objet d'une mission spécifique du CGAAER (S. Marty N. Petit M. Reffay)

### **2.3. Des itinéraires techniques et des modèles économiques mieux définis et partagés**

Nous pensons également nécessaire de rationaliser et de clarifier les itinéraires techniques de toutes les voies de la filière viande, marqués par le patrimoine racial et les régionalismes de production.

La mission considère utile que l'interprofession s'attache à la redéfinition des produits attendus de chaque filière viande, notamment pour ce qui concerne la viande laitière et les alternatives possibles en matière d'engraissement par exemple en zones de naissage. Cette construction doit en particulier tenir compte des produits objectifs de filière, des types raciaux, des disponibilités herbagères, de la contractualisation en cours et naturellement du cadrage économique de chaque production ainsi que de sa souplesse (robustesse de chaque modèle) et de sa dimension territoriale. Ce travail nous semble pouvoir être réalisé au sein de l'IDELE, avec l'appui de l'INRA et de FAM, avec l'ambition de fournir à l'interprofession des modèles pragmatiques et robustes pour les partager « en filière » (IDELE, Chambres d'agriculture, Coopératives etc.) clarifier les éléments d'orientation et arrêter les choix techniques et économiques les plus opérationnels. Il importe que chaque éleveur soit finalement touché par cette action de développement.

### **2.4. Anticiper les crises**

Il y aura des crises. Les protections réduites des marchés, l'ouverture de contingents pays tiers, et la volatilité croissante des intrants et des produits, plaident pour que la filière prenne ses distances avec une forme de cueillette, pour prévoir et contractualiser.

De la même manière et lors des échanges, la mission a été surprise du poids du passé dans les réflexions de la plupart de nos interlocuteurs. Les résultats passés, les revenus passés, les cotations passées, les marchés des années antérieures, les coûts de production, voire les débats sur la fidélité des rétrospectives de revenu du SSP, etc, tout cela mobilise un temps certain, qui est pris sur celui de la construction de demain.

En revanche, à l'exception de postures actives et tournées vers l'avenir d'Interbev sur l'ouverture de marchés dans des pays 1/3, les réflexions de FAM ou des travaux de l'IDELE, nous n'observons que trop peu d'engagement concret collectif sur la prospective économique et la prévision.

Nous suggérons donc que la filière, en liaison avec ses opérateurs techniques, scientifiques et FAM, se dote d'indicateurs de crise, pour prendre une posture d'anticipation des difficultés pour mieux les gérer. Ce travail est de nature, comme le précédent, à « nourrir » les réflexions relatives à une production -au moins pour partie- prévisible et contractualisée, et à renforcer les habitudes de travail collectifs qui constituent en interprofession, une vertu essentielle.

### **2.5. Offensive sur les marchés pays tiers**

L'action du Ministre et des pouvoirs publics est très reconnue par les opérateurs sur les questions d'ouvertures des marchés pays tiers. La constitution du comité export avec les opérateurs du secteur, est plébiscitée. Compte tenu des différents points de vue recueillis, la persévérance dans

ce travail constitue une évidence. Comparée aux allègements fiscaux, cette voie peut être d'une efficacité meilleure et induire des résultats sans commune mesure sur les cotations et la trésorerie des exploitations bovines. Mais la filière a aussi conscience que la mise en place pérenne de l'approvisionnement de ces marchés peut être lente et semée d'embûches (exemple Turquie). Son effet sera d'autant plus pertinent que les types d'animaux recherchés par les pays importateurs seront anticipés (zootecniques et sanitaires), ciblés par les opérateurs, et, naturellement, bien intégrés dans les fournitures.

Selon les opérateurs, les pays du pourtour méditerranéens constituent un potentiel intéressant de débouchés. L'interprofession dit également le plus grand bien des formules type « réunion Ambassade » (ambassade de France / réception opérateurs locaux et filière viande Française) formule sur laquelle les opérateurs français fondent beaucoup d'espoir (exemple récent Égyptien en tête). Le secteur viande semble prêt à multiplier ces opérations avec le soutien de leur Ministre.

## **2.6. Le prix de la viande bovine dépend de celui du lait**

Le secteur laitier produit de 35 à 40 % de la viande bovine (gros bovins). Or les missionnaires constatent que depuis bien des années le secteur laitier a délégué les questions de politiques techniques et économiques de la viande bovine à la FNB (certes en déléguant un représentant FNPL laitier au Conseil d'administration de la FNB). C'est bien sûr une preuve de confiance syndicale. Mais cela dénote aussi le faible investissement de la filière laitière dans la filière viande et le peu d'intérêt qu'elle montre sur la valorisation de la viande (sous produit viande ?). C'est aussi une manière de se désintéresser de ce sujet qui nécessiterait une approche lourde en interprofession bétail et viande, alors que les forces de la FNPL sont principalement focalisées sur le prix du lait et l'Interprofession laitière (CNIEL). Les laitiers évitent jusqu'à présent d'ouvrir un second front.

Pour sortir de cette situation paradoxale nous suggérons que le secteur laitier soit désormais directement impliqué dans la vie de l'interprofession viande, qui aura de son côté à cœur de construire une place à la filière viande laitière à la mesure de sa responsabilité dans le marché des viandes.

Les producteurs laitiers sont attendus sur trois sujets majeurs :

- le tarissement des vaches réformées,
- l'anticipation des volumes de sortie de femelles,
- la qualité de la finition des femelles de réforme laitière.

Cette implication nous paraît essentielle à un pilotage de filière optimisé, sans compter le risque sanitaire consécutif à l'abattage de femelles en production de lait, qu'il s'agisse de salissure des viandes, de présence bactérienne ou/et antibiotiques, ou d'atteinte au bien être animal et évidemment de l'image négative qui pourrait en résulter.

## **2.7. Faciliter la vie interprofessionnelle et renforcer l'appui à Interbev**

Il nous semble que l'adaptation des produits aux filières viande, complexes, nombreuses et

imbriquées, doit être poursuivie.

L'interprofession bétail et viande rénovée, a clairement pris la mesure de l'enjeu, qui n'est pas partagé par toutes ses composantes internes. Elle mérite, nous semble-t-il d'être soutenue par les pouvoirs publics, sans s'y substituer.

L'interprofession pourrait utilement :

- conforter sa gouvernance interne, et un accès « proportionné » de toutes les filières viandes à la vie interprofessionnelle ;
- relancer un accord sur l'observation des prix au sein de l'Interprofession -qui à tout le moins- possède des vertus pédagogiques et collectives) ;
- (ré)intégrer la dimension politique de la production de viande des exploitations laitières ;
- faire vivre un plan stratégique viande (type France Agrimer-interbev) ;
- élaborer un pacte « viande » avec la majorité des opérateurs de produit ou de services.

### **3. RECOMMANDATIONS / SUGGESTIONS OPÉRATIONNELLES**

« le monde a changé », celui de la viande a moins changé, il s'est même accroché avec succès, aux outils du passé, qui demeurent utilement présents, pour certains d'entre-eux : comme le couplage (PMTVA) ou l'ICHN élargie et revisitée.

Cette résistance au changement des outils de gestion est légitime à court terme, dans la mesure où elle donne le temps de modifier la façon de produire, la façon d'anticiper, d'écouter les marchés, de s'entendre entre partenaires et entre membres des filières viande.

Mais l'anticipation, la prévision et l'écoute des marchés appellent une autre façon de travailler : structurer la production / contractualiser / tracer / communiquer nous en semblent les maîtres mots. Une telle orientation devrait aussi concerner les collectivités locales et territoriales naturellement sensibles aux enjeux de qualité de vie, aux enjeux économiques, de production agricole et environnementaux.

#### Recommandations pour le court terme :

Conforter les annonces figurant au communiqué du 5 décembre 2014 et les mettre en œuvre en favorisant une démarche ciblée, départementale et graduée, incluant en priorité l'exonération en cas d'endettement ou de trésorerie défailante :

- Exonération ou report de charges MSA
- Annulation des taxes sur le FNB

#### Recommandations pour le moyen terme :

Sécuriser la PMTVA et l'ICHN rénovée, aides importantes pour la localisation de la production

Accompagner les responsables des collectivités territoriales dans la recherche d'approvisionnements de proximité

Recommandations moyen et long termes :

Développer la segmentation des viandes et la communication ad hoc

Promouvoir les produits viande de proximité

Développer la communication

Faire reconnaître le nouveau logo « VBF »

Structurer la demande en viande au sein d'Interbev (clarifier et quantifier les attentes)

Promouvoir la contractualisation (rapport séparé CGAAER) progressivement

Redéfinir au plan technique et économique des modèles de production des produits viandes appelés par les filières (dimension technique, géographique, territoriale, économique) et qualifier ces modèles au plan de la souplesse et de la robustesse, tout particulièrement les modèles laitiers, l'engraissement en zone de naissement, le recours au croisement, et enfin en assurer le développement réel et massif auprès de tous les éleveurs

Doter la filière d'outils de prospective d'une part et d'anticipation de crise d'autre part

Multiplier les relations bilatérales pour l'ouverture des marchés (comité export / relations bilatérales associant les opérateurs / réunions d'ambassades)

Impliquer le secteur laitier dans le marché des viandes

Relancer un accord interprofessionnel sur les indicateurs de marché et de coût de production (concourant au diagnostic partagé et rythmant « la vie » de filière)

## CONCLUSION

Le secteur de la production de viande spécialisé va mal. Il vit un moment difficile dans un contexte structurellement défavorable. Plutôt que de traiter les questions de long terme dans l'urgence, les missionnaires suggèrent de profiter des dispositions « encore favorables » pour structurer ces filières et engager les évolutions de fond qui s'imposent.

À cet égard, l'établissement d'un diagnostic partagé entre tous les acteurs interprofessionnels constitue la première étape d'une démarche qui doit être plus collective, plus offensive et plus prospective.

Signatures des auteurs

**Yves GEFROY**

Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

**Michel REFFAY**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

# **ANNEXES**

# Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT



LE DIRECTEUR DE CABINET

Paris, le

12 DEC. 2014

N/Réf : CI 0724415

à

Monsieur Bertrand HERVIEU  
Vice-Président du Conseil Général  
de l'Alimentation, de l'Agriculture  
et des Espaces Ruraux  
251, rue de Vaugirard  
75732 PARIS CEDEX 15

La filière bovin viande est confrontée à une conjoncture de prix défavorable depuis le début de l'année 2014. La tendance baissière des cours des jeunes bovins (JB) s'est installée depuis le mois de mars 2014, en lien direct avec la baisse du prix du JB européen et en particulier du JB italien, principal débouché pour la viande de JB française. Cette baisse s'est propagée au prix des broutards français dont la valorisation est toujours fortement corrélée à la cotation du JB italien. En moyenne sur les 10 premiers mois de 2014, le prix du JB se situe à - 2,5 % par rapport à 2013. Le cours des broutards s'établit à - 2,3 % pour les charolais. En revanche, le prix des broutards limousins s'affermi (+ 1,9 % par rapport à 2013).

A partir du mois d'août, le prix des femelles a pris une nette inclinaison baissière en raison de l'affluence des réformes laitières. En moyenne sur les 10 premiers mois de 2014, le prix des vaches se situe à - 8 % par rapport à 2013 (durant laquelle les prix étaient élevés en raison d'une offre réduite de vaches).

L'évolution du coût des intrants atténue partiellement l'incidence sur le revenu. Ainsi, l'Indice des Prix d'Achat des Moyens de Production Agricole « viande bovine » de septembre 2014 se situe à - 1,6 % en glissement annuel sur 12 mois.

.../...

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP – Tél : 01 49 55 49 55

Cette conjoncture résulte de facteurs structurels accentués par des événements conjoncturels. Le secteur bovin français est confronté à une forte diminution de la consommation européenne (- 18 % sur 6 ans dans l'Union Européenne à 15), alors que le marché européen demeure le débouché prépondérant pour la filière bovine française tant en viande (95 %) qu'en vif (94 %). De nature structurelle, la contraction de la consommation s'est nettement accélérée depuis 2008 sous l'effet du ralentissement économique en Europe.

Le cheptel allaitant français en diminution depuis 2012 s'est ajusté à la demande. En revanche la production polonaise s'est réorientée à partir de 2013 vers les principaux marchés européens (interdiction de l'abattage rituel et fin des exportations vers la Turquie notamment), faisant ainsi directement concurrence aux viandes françaises principalement sur le marché italien.

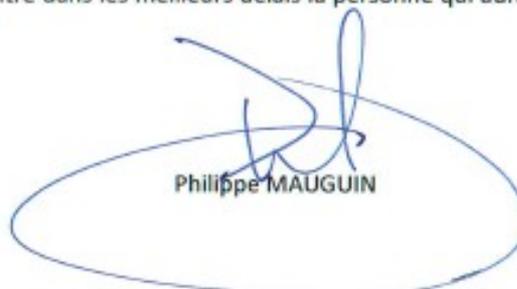
Dans ce contexte, le retournement du marché laitier, amplifié par l'embargo diplomatique russe depuis août 2014, impacte le marché bovin, principalement au second semestre, en provoquant un afflux de réformes laitières dans plusieurs pays européens, ce qui accroît encore les disponibilités en viande bon marché. L'incidence directe de l'embargo russe est en revanche limitée compte tenu de la faiblesse des volumes exportés (32 000 tonnes en 2013 principalement depuis la Lituanie et la Pologne).

La Fédération Nationale Bovine (FNB) a interpellé le Ministre chargé de l'Agriculture sur la situation dégradée des trésoreries des éleveurs et sur la fiscalité appliquée à la filière. Au niveau européen, le COPA-COGECA a appelé la Commission européenne à prendre des mesures de marché pour faire face à la situation du marché de la viande bovine.

Afin d'être en mesure d'objectiver la situation des exploitations, je souhaite qu'une mission soit mise en place au sein du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux pour dresser un état des lieux des situations de trésorerie et des charges fiscales des exploitations bovin viande. Sur la base de cet état des lieux, la mission identifiera les leviers susceptibles d'améliorer la situation de la filière. Je souhaite que le rapport de cette mission soit rendu pour fin janvier 2015, en vue notamment de la tenue de l'Assemblée Générale de la FNB, les 4 et 5 février 2015.

Pour ce travail vous vous appuyerez sur la Direction Générale des Politiques Agricole, Agroalimentaire et des Territoires ainsi que sur le Secrétariat Général. Une coordination avec les travaux en cours au sein de votre Conseil sur la contractualisation dans le secteur bovin, permettra de mettre en perspective les constats de la présente mission.

Vous voudrez bien me faire connaître dans les meilleurs délais la personne qui aura la charge de cette mission.



Philippe MAUGUIN

## **Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées**

Alain MOULINIER CGAAER

Alain BERGER CGAAER

Sylvain MARTY CGAAER / Mission Contractualisation

Djamel DEBBARI DGPAAT / chef du B. des viandes

Maria COSME DGPAAT / B. des viandes

Ludovic PORTOIS MSA / Secrétariat général

Christian JACQUOT BF / Secrétariat général

Bruno FERREIRA Conseiller technique du Ministre

« Task force » groupe viande CGAAER notamment :

Alain MOULINIER /Sylvain MARTY / Christophe GIBON / Xavier RAVAUX/ Thierry BERLIZOT

Jean-Pierre FLEURY Pst FNB

Thierry RAPIN Deur. FNB

Pierre VAUGARNY S. Général FNB

Roger LANFRAY Trésorier FNB Pst de la section FNB Marne

Dominique FAYEL Pst Section Bovine FNB Aveyron

Thierry ROQUEFEUILLE Pst de la FNP Lait

Yves PSALMON Deur de la FNPLait

Marie-Thérèse BONNOT. Secrétaire Générale FNP Lait

Philippe CHOTTEAU Responsable et Ingénieur du Département économie de l'IDELE

Christèle PINEAU Ingénieur du Département économie de l'IDELE

Michel MEUNIER &

Yves TREGARO de la Direction Marchés, Études et Perspectives de France AGRIMER

Julien BIGAND Jeunes agriculteurs section bovine Haute-Saône (Tel)

Xavier BEULIN Président de la FNSEA (Tel)

Dominique LANGLOIS Pst de l'Interprofession Bétail & viande « INTERBEV »

Guy HERMOUET Pst de la section bovine d' « INTERBEV »

Tristan LAMY Directeur Entreprises agriculture banques privées / crédit Agricole Champagne Bourgogne (tél et e-mails)

Gaëlle DUPAS Animatrice de la filière bovine à COOP de FRANCE

Bertrand GALISSON technicien réseau à la Chambre d'agriculture du Maine-et-Loire (tél et email)

Pierre-Michel ROSNER Directeur du centre d'information des viandes (Tél)

#### Département de l'Orne

GAEC de la Blandinière :

Philippe THOMAS GAEC

Thierry THOMAS GAEC

Thierry HUREL GAEC

Emmanuel BLOYEL GAEC

Daniel GENISSEL, président de la chambre régionale d'agriculture de Normandie

Patrick CARTOU Conseiller spéc. Viande Bovine à la Chambre d'Agriculture d'Alençon

Dominique BAYER, Pst de la section bovine de la FDSEA de l'Orne

Sébastien DIVAY Pst cantonal de la section Bovine de la FDSEA (canton d'Argentan)

Patrick LEMARTNEL Caisse de crédit agricole CRCA Normandie

Thierry MALOT CER France Orne

#### Département de la Saône-et-Loire

Exploitation de Mr Pierre VILARD (71)

Philippe SAUDIN D.G. de la Coopérative « TEOL » (approvisionnement)

Christian BAJARD Pst de la section bovine de la FDSEA de

Michel JOLY CER 71

Jean-Jacques LAHAYE CER 71

François CHATAIGNIER Coopérative d'approvisionnement Charolais Horizon

Guy BONNOT FEDER

Huguette DELAGE CA 71 (Agridif)

Lionel BOURGE AS71

Jean-Philippe NIVOST Naisseur & CER 71

Thomas LEMAITRE CER 71

Bertrand GUIN Vétérinaire à La Clayette

Région Limousin , département de la Haute Vienne

M. Tardieu, président du Crédit Agricole

M. Faurie, Crédit Agricole

M. Delage, président de la Chambre d'agriculture

M. Strasfogel, directeur de la Chambre d'agriculture

M. Desbordes, vice-président de la Chambre d'agriculture

M. Moreau, président de l'EDE

M. Gaillat, président de la MSA Limousin

M. Logausson, administrateur de la MSA Limousin

M. Basset, directeur-adjoint de la MSA Limousin

Mme Souchaud, présidente du centre de gestion CERFRANCE

M. Bouillaud, directeur du centre de gestion CERFRANCE

M. Rey, responsable de l'unité économique du centre de gestion CERFRANCE

Département de la Vendée :

Jean-Benoît ALBERTINI, préfet (Tel)

M. Claude MAILLEAU, DDT (Tel)

Visite d'une exploitation bovins-viande: M. Jean-Michel ROCHETEAU, exploitant agricole, naisseur-engraisseur au Bourg sous La Roche

Cédric MANDIN, Président de la section viande bovine de la FDSEA et Sec Gal adjoint de la FNB

Brice GUYAU, pt de la FDSEA Vendée

Joël LIMOUSIN, nouveau pt de la Chambre d'agriculture 85

Christian AIME ancien pt de la Chambre d'agriculture 85

Mikaël BAZANTHAY, pt de Bovinéo, principal gpt de producteurs( 85+49+partie 44+partie 79+partie 17)

## Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

CGAAER	Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux
PAC	Politique agricole commune
VBF	Viande bovine française
RHF	Restauration hors foyer
MSA	Mutualité sociale agricole
SSP	Service de la statistique et de la prospective
FAM	France Agrimer
CER	Centre d'économie rurale
IDELE	Institut de l'élevage
IPAMPA	Indice des prix d'achat des moyens de production agricoles
OCM	Organisation commune de marché
DPU	Droits à paiement unique
UTAF	Unité annuelle de travail de la famille
FNB	Fédération nationale bovine
OFPM	Observatoire de la formation des prix et des marges
CRCA	Caisse régionale de crédit agricole
ICHN	Indemnités compensatoires de handicaps naturels
PHAE	Prime herbagère agri-environnementale
EDE	Établissement départemental de l'élevage
PMTVA	Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes
TFNB	Taxe sur le foncier non bâti
CIV	Centre d'information des viandes
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
INRA	Institut national de la recherche agronomique
FNPL	Fédération nationale des producteurs de lait
CNIEL	Centre national interprofessionnel de l'économie laitière
RHF	Restauration hors foyer
GIEE	Groupement d'intérêt économique et environnemental

## Annexe 4 : Bibliographie

### Quelques documents à lire pour en savoir plus sur les coûts de production des bovins viande

1

COUTS DE PRODUCTION EN VIANDE BOVINE / identifier les marges de progrès / THEMA Pays de Loire / Deux-Sèvres

<http://idele.fr/recherche/publication/idelesolr/recommends/couts-de-production-en-viande-bovine-en-pays-de-la-loire-deux-sevres.html>

2

EFFICACITÉ ECONOMIQUE EN ÉLEVAGE BOVIN VIANDE / les stratégies gagnantes d es éleveurs de l'ouest / THEMA Pays de Loire 2 Sevrés / Ile et vilaine

<http://idele.fr/recherche/publication/idelesolr/recommends/efficacite-economique-en-elevage-bovins-viande-en-pays-de-la-loire-deux-sevres-et-ille-et-vilai.html> 3

LES ELEVAGES BOVINS VIANDE A FORTE EFFEICACITE ECONOMIQUE / méthode d'identification des exploitations à forte efficacité économique sur la base des réseaux (THEMA résultats nationaux)

<http://idele.fr/recherche/publication/idelesolr/recommends/etre-efficace-economiquement-en-viande-bovine.html>