

Contractualisation de l'engraissement de viande bovine

établi par

Caroline MEDOUS

Inspectrice générale de santé publique vétérinaire

Michel REFFAY

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	3
LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS.....	4
1. ÉLÉMENTS D'UN PANORAMA GLOBAL.....	5
1.1. Les grandes tendances du marché porteuses de contractualisation	5
1.1.1. L'importation représente environ 20 % du tonnage disponible.....	5
1.1.2. Les viandes importées alimentent surtout la RHF.....	5
1.1.3. Comment est utilisé le volume disponible ?.....	5
1.1.4. La RHF progresse, la GMS stagne et la vente directe bénéficie d'un engouement.....	6
1.1.5. Types raciaux abattus.....	7
1.1.6. La place des viandes sous SIQO.....	8
1.2. La viande est un produit multiforme dont les modalités de consommation évoluent.....	8
2. UN PRIX EXPRIMÉ EN VALEUR QUI PEUT CONSTITUER UN BLOCAGE IRRÉDUCTIBLE.....	9
2.1. EGAlim : à user sans abuser.....	9
2.2. Le lait avait montré la voie dès 1998.....	10
2.3. Du bon usage d'un prix de référence.....	10
2.4. Une révolution de flux à entreprendre.....	11
2.5. La crainte de l'Intégration.....	11
3. POIDS ET POSITIONS DES DIFFÉRENTS MAILLONS DANS LA CHAÎNE.....	12
3.1. Poids relatif des différents acheteurs : à qui les éleveurs vendent-ils ?.....	12
3.2. Cas particulier de la restauration hors foyer :.....	13
3.2.1. 14 % des repas des français.....	13
3.2.2. Une activité qui concerne différents secteurs.....	14
3.2.3. Des prix contraints qui varient du simple au double en restauration collective.....	15
3.2.4. Tous les segments de la RHF progressent.....	15
3.2.5. Des catégories de produits consommés difficiles à appréhender.....	15
3.2.6. Plus de transformé moins de piécé.....	15
3.2.7. Après la GMS : la conquête de la RHF.....	16
3.2.8. La RHF : secteur de la consommation le moins connu :.....	17
3.3. Freins et leviers favorisant l'approvisionnement national.....	18
3.3.1. Percée difficile des viandes sous SIQO en RHF.....	18
3.3.2. Des animaux plus légers doivent compléter l'offre.....	18
3.3.3. La surgélation facilite la résolution de l'équilibre matière.....	18
3.3.4. Des contraintes spécifiques à la restauration collective publique.....	18
3.3.5. Une promesse qui doit répondre aux attentes des consommateurs.....	19
3.4. Coopératives et contractualisation.....	19
3.5. EGAlim donne un cadre mais pas un prix.....	20
3.6. Rôle et poids des OP et des OPNC.....	20
CONCLUSION.....	22
ANNEXES.....	23
Annexe 1 : Lettre de mission.....	24
Annexe 2 : Chiffres clés décembre 2020 FAM Groupe compétitivité.....	27
Annexe 3 : Conseil spécialisé ruminant FAM.....	28
Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées.....	30
Annexe 5 : Liste des sigles utilisés.....	33
Annexe 6 : Bibliographie.....	34

RÉSUMÉ

Les revenus des producteurs de viandes bovines demeurent préoccupants. Marqués par des origines de viandes très diversifiées, les prix de vente des produits stagnent à l'amont et ne bénéficient pas de l'amélioration de ceux d'aval.

Pourtant, la création de valeur est possible en engraisant des animaux bien spécifiques, en complément du naissage et de l'élevage de brouillards, socle de la production française.

La loi EGalim a posé la transparence comme principe de préparation des contrats. Toutefois, la contractualisation demeure à des niveaux très modestes et ne se développe pas encore, alors qu'elle constitue un cercle vertueux bénéfique à l'ensemble de la filière. Les indicateurs pourtant indispensables à la convergence des différents acteurs sur des contrats restent d'une interprétation fragile, qui bride le dispositif.

La question de « l'équilibre matière » propre aux animaux de boucherie, est au centre des préoccupations de toute la filière. La contractualisation multipartite et d'autres dispositions sont susceptibles de contribuer à cet équilibre et de créer de la valeur, y compris dans le contexte actuel de développement des viandes hachées transformées.

La restauration hors foyers (RHF) occupe une place croissante dans le marché des viandes bovines avec déjà 25 % de part de marché. La viande française opère sur ce segment une reconquête dynamique.

La RHF a un rôle doublement essentiel dans le développement de la contractualisation, par son volume d'affaires, mais aussi parce qu'elle incarne la commande par l'aval.

Ce secteur doit être intégré de façon structurelle au sein des organismes interprofessionnels et du conseil spécialisé de l'établissement public FranceAgriMer.

Il est désormais indispensable de disposer de données fiables sur la RHF.

Il faut également poursuivre l'effort de formation des acheteurs publics de la restauration collective.

Enfin, les organisations de producteurs commerciales ou non commerciales doivent peser plus fortement dans les négociations, grâce à la reconnaissance d'associations d'OP. Ainsi, à la fois on rééquilibrera la relation commerciale, conformément à l'esprit et à la lettre de la loi et du règlement européen *omnibus* et on facilitera le déploiement de formes contractuelles permettant une véritable expression des commandes de l'aval.

La mission souligne l'engagement sans équivoque de l'interprofession à ces tâches difficiles, probablement longues, mais déterminantes dans la reconstruction d'un avenir pour les viandes bovines engraisées en France, gage de revenu pour les éleveurs et de sécurité alimentaire pour les consommateurs.

Mots clés : contractualisation / filière bovine / Organisation de producteurs
--

LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS

- R1. La contractualisation, par ses capacités structurantes de la production et son effet de segmentation, contribue au soutien économique du secteur des viandes bovines engraisées sous cahier des charges. Il est pertinent que l'interprofession ait prioritairement porté son effort sur ces produits. Interbev doit être confortée à toute occasion dans cette démarche de développement qui demande du temps, tout particulièrement dans le contexte sanitaire que nous connaissons.....8
- R2. La contractualisation doit associer les opérateurs qui garantissent l'écoulement de carcasses entières et pas seulement de morceaux. L'opérateur en charge de « l'éclatement » des carcasses doit donc assurer un rôle central dans des contrats multipartites, pour réaliser « l'équilibre matière » et consolider la valeur du produit.....9
- R3. La mission considère que la référence à un coût de revient unique dans l'élaboration des contrats, pourrait constituer un point de blocage. Elle lui préfère des indicateurs divers, objets d'une analyse partagée, nourrissant les négociations et aboutissant au paramétrage objectif des formules de prix incluses dans les contrats..... 11
- R4. La mission propose que la RHF soit invitée à se structurer pour participer activement et avec du poids en matière délibérative, tant aux instances de l'établissement public FAM, qu'à celles de l'interprofession..... 11
- R5. La reconnaissance des associations d'OP, commerciales d'une part, non commerciales d'autre part, doit être retenue comme une priorité à mettre en œuvre, permettant à la fois de muscler la négociation, de la rendre moins inégale et facilitant la réponse à la commande d'aval dans sa diversité..... 13
- R6. La mission recommande l'organisation d'un dispositif structuré de collecte des données adapté à la RHF, dans la perspective de la construction d'un observatoire de la viande bovine en France. La mission suggère que l'ensemble des acteurs et fournisseurs de la RHF soient fortement invités par le Ministre à contribuer à cette démarche. Il faut également envisager l'extension du logo VBF (viande bovine française) à la RHF..... 18

1. ÉLÉMENTS D'UN PANORAMA GLOBAL

1.1. Les grandes tendances du marché porteuses de contractualisation

1.1.1. L'importation représente environ 20 % du tonnage disponible

Structure du tonnage disponible de viande bovine hors veau (en Téc en 2017)

VIANDE IMPORTÉE 283.000 (Vaches Laitières >= 75 %)	PRODUCTION FRANCE ABATTUE 1.259.000	VIANDE EXPORTÉE 219.000 (15 % des abattages)
--	--	---

Idéle 2019 « où va le bœuf »

Le groupe de travail de FAM sur « élevage et compétitivité » retient 1.250.000 Tonnes équivalent carcasses (téc) abattues également pour 2019 (Annexe2).

Plus récemment et partiellement AGRESTE note sur 2020 une légère reprise de la production de bovins engraisés (notamment une hausse des abattages de bovins mâles, une baisse des abattages de vaches allaitantes) et une hausse modérée de la consommation apparente (+1,2%).

Une nouvelle enquête détaillée, « Où va le bœuf » n'a pas encore été lancée car les résultats auraient probablement été très affectés par la crise sanitaire et peu pertinents sur le long terme. Quelques projections consolidées (Kantar) donnent cependant des indications.

1.1.2. Les viandes importées alimentent surtout la RHF

Les viandes bovines importées en France (283.000 Téc 2017) alimentent principalement, la restauration hors foyers (RHF) avec 57%, la transformation en plats cuisinés (17%), la grande distribution (15%) et la boucherie traditionnelle pour une part limitée (5%). L'Idéle confirme un recul net et nouveau des viandes importées complémentaires de l'offre française. Elles sont en 2017 en recul de 15 % par rapport à 2014 et de 22 % par rapport à 2010, issues du troupeau laitier européen, notamment allemand et hollandais. Les importations demeurent une fois encore en repli de plus de 10 % en 2020 par rapport à 2019 (AGRESTE) confirmant la tendance constatée depuis ces dernières années mais à relativiser eu égard à la baisse de consommation en RHF liée à la COVID.

La RHF et les plats préparés représentent plus des 3/4 des viandes importées. Ce profil d'importation confirme la nécessité de mieux impliquer ce secteur d'utilisation dans le dialogue interprofessionnel.

1.1.3. Comment est utilisé le volume disponible ?

La commercialisation sous forme de viandes brutes est désormais minoritaire (43%), comme le montre le tableau suivant. Les viandes hachées et élaborées (45%) et les plats préparés (12%) approchent les 60 % du volume. Ils sont en progression constante.

Répartition de la commercialisation selon les usages

VIANDES BRUTES	43 %
HACHES & ÉLABORÉS	45 %
PLATS PRÉPARÉS	12 %

Source : Idéle « où va le bœuf » 2019

2019 comparé à 2017 confirme les tendances d'évolutions relatives du piécé et du haché (Piécé : -7 à -10% ; Haché : -1 à -3%;).

Cette tendance lourde doit être prise en compte dans toute réflexion relative à la contractualisation.

En particulier, la viande hachée éloigne de l'amont, standardise le produit, et peut contrarier la segmentation si on n'y prend pas garde. Les transformateurs ont conscience de la nécessité de segmenter les viandes hachées pour construire de la valeur.

1.1.4. La RHF progresse, la GMS stagne et la vente directe bénéficie d'un engouement

Répartition des canaux de commercialisation de la viande disponible (Production + Import – export / Téc / 2014 -2017 / hors effet COVID / Téc / %)

Lieu	type	% 2017	Tendance 3 ans
GMS	Viandes fraîches	49	-
	Plats préparés	12	=
RHF		24	+
Boucherie		11	--
Vente directe		3	++

Source : Idéle « où va le bœuf » 2019

Evolution des canaux de distribution (en volumes disponibles (Téc produits - exports + imports))

	2014	2017	
GMS	733.000 (56 %)	641.000 (49 %)	=
RHF	248.999 (19 %)	310.000 (24 %)	++
Boucherie traditionnelle	(15 %)	(11 %)	-
Vente Directe	(1 %)	(3 %)	+++

Source : Idéle « où va le bœuf » 2019

S'agissant des modes de distribution, les grandes et moyennes surfaces (GMS) voient cependant leur domination s'effriter au profit d'une RHF grandissante, qui atteint désormais 25 %. La part de la boucherie traditionnelle se dégrade et approche les 10 %. Il est donc essentiel de se préoccuper de RHF.

À noter, la percée de la vente directe, modeste en volumes mais certainement durable; ce dernier mode de distribution répond aux exigences du consommateur et peut permettre à l'éleveur de dégager des marges, qui doivent tenir compte du cumul des fonctions de production, distribution et commerce.

La dé-consommation structurelle de viande bovine se situe à **- 0,8 % l'an depuis 1984** et doit être considérée comme durable, à tout le moins dans les pays développés. Cette situation commande une vigilance extrême sur notre marché intérieur, pour sécuriser notre approvisionnement en produits indigènes et limiter les importations. Sur 2020 les premiers éléments confirment que la viande bovine française résiste mieux (+1,2%) à la baisse globale de la consommation de viande bovine qui serait de l'ordre de 2,5 %.

La mission considère que la montée en puissance de la contractualisation permettrait de dégager des marges considérablement plus élevées que les pertes résultant de la dé-consommation.

1.1.5. Types raciaux abattus

Quels sont les types raciaux et les filières produisant les viandes ?

Types raciaux abattus en % Téc abattus 2017

	2010	2014	2017	Total % 2017
Vaches et génisses laitières	24	23	26	
JBL	7	7	6	Tot LAIT 35 %
Bf L	4	3	3	
VV	25	25	26	
GV	12	11	12	Tot VIANDE 65 %
JBV	23	26	23	
(Tx & Bf) pm	(5)	(5)	(4)	

VL GL JBL BfL = vaches, génisses, jeunes bovins ou bœufs laitiers

VV GV JBV = vaches, génisses, jeunes bovins à viande

Tx Bf = autres taureaux et bœufs

La part respective des contributions des bovins laitiers et des bovins viandes doit être considérée à ce jour comme globalement stable. Il n'en demeure pas moins que le coût de production de la viande issue des vaches laitières françaises de réforme (25 % des abattages) est faible, voire nul à terme. Les réformes laitières françaises ou européennes impactent négativement le prix des viandes issues de troupeaux allaitants. Cet effet est d'autant plus marqué lorsqu'il porte sur le même marché, en particulier celui de la transformation. La contractualisation, par son effet de segmentation, peut contribuer à limiter cet impact.

Une finition (c'est à dire un engraissement) des vaches de réforme, sous réserve qu'elle soit bien organisée, et contractualisée, pourrait générer de la valeur résultant d'un saut « qualitatif » (qualité des viandes, bien-être, image).

Enfin, la France est d'abord un pays de naissage. Comme la situation des marchés le montre, l'export de jeune bovin français se fait avec beaucoup de difficultés, la France n'étant au plan international qu'un opérateur modeste à coûts de production élevés, comparée par exemple aux USA ou à l'Amérique du Sud.

Aussi, les voies de la qualité, du label, des produits à cahier des charges, pourraient utilement compléter le dispositif français en créant une valeur ajoutée sure et régulière, grâce à l'export de viande engraisée de qualité en complément de l'export des animaux maigres (broutards).

1.1.6. La place des viandes sous SIQO

L'évolution positive des consommations de viandes sous SIQO continue depuis 2010. Elle justifie le déploiement d'une politique d'accompagnement de la contractualisation portée par Interbev.

Il est clair pour la mission, qu'il existe une « proximité naturelle » entre des produits à cahier des charges et les différents critères caractérisant la mise en œuvre d'une contractualisation.

La viande sous Label Rouge, IGP et AOP était distribuée en 2017 pour 56 % par les boucheries, 40 % par les GMS, 4 % par la RHF.

La viande BIO était, quant à elle, distribuée principalement par les GMS et plus secondairement en boucherie pour les races à viande. A noter la faiblesse des viandes sous signes de qualité distribuées en RHF (4 % des labels AOP IGP, 6 à 8 % du BIO de races à viandes ou laitière).

Si les boucheries traditionnelles sont en perte de vitesse en matière de volume, elles concentrent cependant leur commercialisation sur les produits sous signes de qualité, préférant très largement des races à viande et écoulant plus de la moitié des viandes sous labels IGP.

R1. La contractualisation, par ses capacités structurantes de la production et son effet de segmentation, contribue au soutien économique du secteur des viandes bovines engraisées sous cahier des charges. Il est pertinent que l'interprofession ait prioritairement porté son effort sur ces produits. Interbev doit être confortée à toute occasion dans cette démarche de développement qui demande du temps, tout particulièrement dans le contexte sanitaire que nous connaissons.

1.2. La viande est un produit multiforme dont les modalités de consommation évoluent

On ne peut pas raisonner la commercialisation des viandes bovines comme celle d'autres produits agricoles. Certains produits agricoles se ressemblent, sont miscibles et commercialisés sous forme de mélange. Il en va tout autrement pour la viande. Tout d'abord, on consomme des morceaux issus d'un animal, outre la proximité « du vivant » qui en résulte, cet aspect impose l'atteinte de « l'équilibre matière » pour que toutes les parties de l'animal abattu trouvent leur débouché. Cette nécessité place la fonction « d'éclateur » ou de « dés-assembleur » carcasse au cœur du dispositif de contractualisation. Cette particularité conduit à une incompréhension entre la demande et l'offre, qui pour s'équilibrer, doivent passer par l'animal entier. C'est tout le sens de la contractualisation multipartite associant l'éleveur, l'opérateur assurant l'éclatement de la carcasse et les acteurs de l'aval, distribution ou restauration. La contractualisation multipartite est un des moyens de consolider le prix de morceaux de valeurs différentes sur un animal (il y en a d'autres cf. chapitre 3).

Depuis quelques années, la viande hachée est devenu le mode de commercialisation majoritaire. Cela peut induire une forme de standardisation. Le hachage éloigne du produit d'origine, éloigne du morceau d'origine, peut permettre les mélanges. À noter que l'éloignement du produit viande, de son image « animal vivant » constitue cette fois un atout. L'idée que développement du steak haché pourrait conduire forcément à une érosion de la valorisation des carcasses est probablement fausse à moyen terme. Toute l'histoire de la segmentation des produits, comme le lait par exemple, la pomme de terre ou le blé montre bien que l'on a su développer de nombreuses présentations : races , variétés, préparations, fromages... qui diversifient l'offre de produits, et

concourent à leur valorisation. Toutefois, cette construction de valeur résulte souvent d'une segmentation d'aval, et peu pour l'instant d'une segmentation d'amont, qui progresse cependant. La viande pourrait trouver les voies de la valorisation par une segmentation plus marquée à l'amont, désormais sous le triptyque origine géographique, races, cahier des charges, voire proximité.

R2. La contractualisation doit associer les opérateurs qui garantissent l'écoulement de carcasses entières et pas seulement de morceaux. L'opérateur en charge de « l'éclatement » des carcasses doit donc assurer un rôle central dans des contrats multipartites, pour réaliser « l'équilibre matière » et consolider la valeur du produit.

2. UN PRIX EXPRIMÉ EN VALEUR QUI PEUT CONSTITUER UN BLOCAGE IRRÉDUCTIBLE

2.1. EGalim : à user sans abuser

La loi EGALIM donne au producteur l'initiative de proposer le contrat écrit qui régit ses relations avec ses clients (article L. 631-24-II du code rural). Mais le producteur peut donner mandat à son acheteur, l'organisme de producteurs (OP) de faire cette proposition de contrat. Le formalisme retenu par la loi EGALIM vise ainsi à « restaurer » la capacité des agriculteurs à peser dans la négociation commerciale en évitant qu'une des parties abuse de sa position pour imposer ses vues à son partenaire commercial.

Pour autant, l'observation des principales données du rapport au Parlement 2020 de l'observatoire des prix et des marges des produits alimentaires, fait clairement apparaître un ciseau toujours croissant entre la baisse des prix à la production et l'augmentation de ceux à la distribution. D'autre part, depuis une trentaine d'années, le revenu courant avant impôt (RCAI) de l'OTEX¹ viande bovine connaît des dégradations régulières, qui le maintiennent au bas du classement de l'échelle des RCAI par OTEX, malgré des soutiens directs très élevés apportés par la France à cette production agricole dans le cadre de la mise en œuvre de la PAC.

Il est donc urgent « de restaurer » la capacité des agriculteurs à peser dans la négociation.

ÉGALIM apporte beaucoup en matière de reconnaissance de la profession et de transparence. La loi pose les bases d'un accord. Toutefois, la négociation continue de se heurter à une forme de « non dit sur un prix minimum ». Si l'initiative du contrat par l'éleveur constitue un acte politique fort, gagné par la profession, la mission mesure que sa réalité économique est fragile.

Dans les contrats type Egalim le prix peut être déterminé ou non déterminé. Dans le premier cas, le prix peut être fixé sur une valeur, ou déterminable, c'est-à-dire fondé sur une formule de prix reposant sur un certain nombre d'indicateurs, dont ceux issus de la loi. Ces modalités ont été détaillées dans le rapport de mission contractualisation du CGAAER de 2016 (mission n°14099). Dans le second cas, le prix est « non déterminé » ne reposant ni sur un prix fixe, ni sur une formule, mais sur des indicateurs. L'article II de l'article L631-24-2 prévoit que « *lorsque le contrat ou l'accord-cadre ne comporte pas de prix déterminé, l'acheteur communique au producteur et à l'OP ou l'AOP avant le 1^{er} jour de la livraison des produits ... le prix qui sera payé* ».

¹ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2079>

Il faut probablement comprendre qu'il s'agit avec cette formulation de ménager le droit de la concurrence et d'offrir une échappatoire à l'obligation de formation du prix en cascade (art. L631-24-1) après le premier acheteur.

2.2. Le lait avait montré la voie dès 1998

L'interprofession laitière (les producteurs et les 2 fédérations nationales de transformateurs coopératifs et privés) a été précurseur par la voie d'un accord-cadre sur l'évolution du prix du lait conclu en 1998. Il a assuré pendant une dizaine d'années une certaine sérénité au sein du secteur, dans la négociation de l'évolution du prix.

Il s'agissait de déterminer de façon semestrielle « l'évolution du prix du lait », sur la base d'indicateurs de toutes natures, prédéfinis de façon partagée entre producteurs et transformateurs au sein de l'accord. Ces indicateurs traduisaient l'évolution de la valorisation des différents produits laitiers phares, tant sur le marché intérieur qu'à l'export. Par ailleurs, l'institut de l'élevage établissait à même fréquence, un indicateur de coûts de production. Mais en aucun cas, il ne s'est agi de fixer un prix du litre de lait en Euros.

La mission préconise de s'inspirer de ce principe : s'accorder sur des indicateurs d'évolution, les publier, mais éviter toute confusion avec un prix en Euros.

2.3. Du bon usage d'un prix de référence

Cette notion de prix, résultant de coûts de production, est selon la mission, une des sources d'incompréhension entre l'amont et l'aval et de blocage qui explique la faible diffusion de la contractualisation.

Les critères et modalités de détermination du prix prévus dans Egalim (art.L631-24-III 1) *« prennent en compte un ou plusieurs indicateurs relatifs aux coûts pertinents de production en agriculture et à l'évolution de ces coûts, un ou plusieurs indicateurs relatifs aux prix des produits agricoles et alimentaires constatés sur les marchés sur lesquels opère l'acheteur et à l'évolution de ces prix .../..dans le cadre de leurs missions ... les Interprofessions élaborent et diffusent des indicateurs qui servent d'indicateurs de référence ».*

Le risque réside dans la convergence vers un coût de production unique, émanant d'une institution reconnue, constituant une forme de « prix minimum ». Plébiscité par les producteurs et immanquablement posé comme « un totem », ce prix ne peut constituer une référence unique, eu égard à la grande diversité des coûts de production dans le secteur des viandes engraissées.

Si la mission reconnaît l'utilité de disposer de tels indicateurs, elle tient à insister sur le fait que ces indicateurs ne sauraient contribuer à constituer un prix minimum, et que pour un usage apaisé au sein des négociations, il ne doit pas être perçu comme tel. C'est bien l'évolution de ces indicateurs qui doit guider, canaliser, éclairer les négociations des contrats, comme d'autres éléments de valorisation.

Le Médiateur reste à la disposition de l'ensemble des acteurs pour les accompagner dans la mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives, il n'a pour autant pas été saisi jusqu'à présent.

R3. La mission considère que la référence à un coût de revient unique dans l'élaboration des contrats, pourrait constituer un point de blocage. Elle lui préfère des indicateurs divers, objets d'une analyse partagée, nourrissant les négociations et aboutissant au paramétrage objectif des formules de prix incluses dans les contrats.

2.4. Une révolution de flux à entreprendre

Un autre élément doit être considéré : le flux de la commande.

Dans le secteur bovin à viande, la conception traditionnelle s'inspire du flux poussé. Cette situation est totalement légitime en termes d'histoire des produits, de construction interprofessionnelle, d'action collective des éleveurs, d'élevage et de gestion des territoires, mais elle entretient une incompréhension entre l'offre et la demande, que le faible nombre de contrats signés illustre.

L'interprofession n'associe pas encore suffisamment à la réflexion sur l'évolution des productions, ceux qui assurent la mise à disposition finale du produit aux consommateurs, en dépit des progrès substantiels relevés.

Il en est de même du conseil spécialisé « ruminants » de FAM. En effet, la restauration commerciale, sur laquelle on fonde tant d'espoirs pour soutenir la progression de la consommation de viandes françaises, n'y est pas représentée (annexe 3).

En revanche, la mission note l'intégration d'un des acteurs de la restauration collective (Restau'Co) dans les instances de ces deux structures.

Toutefois l'ensemble de l'aval, distributeurs, RHF, transformateurs et consommateurs doit pouvoir exprimer ses besoins et ses attentes au sein de ces instances.

La contractualisation ne pourra se développer que lorsque ce dialogue sera assuré de façon structurée et pérenne.

La reconquête de la RHF par la viande bovine française constitue un objectif prioritaire. Aussi toute initiative favorisant l'expression de ce vecteur de commande est à rechercher.

R4. La mission propose que la RHF soit invitée à se structurer pour participer activement et avec du poids en matière délibérative, tant aux instances de l'établissement public FAM, qu'à celles de l'interprofession.

2.5. La crainte de l'Intégration

Dernier frein que la mission entrevoit auprès de certains de ses interlocuteurs : une relative proximité entre la contractualisation et l'intégration, voire l'idée que la contractualisation serait une étape vers l'intégration. Ici encore, ce sont les ombres qui font peur et non pas les faits. La mission considère qu'au contraire la contractualisation est un dispositif qui préserve l'intérêt des éleveurs, tout en raffermissant la relation client.

Il ne s'agit en aucun cas de se substituer à l'éleveur dans ses investissements, ni dans sa gestion. Il ne s'agit pas non plus de limiter son action à une prestation de service.

Répondre à la commande de ses clients et par voie de conséquence, mettre en place des contrats qui définissent les caractéristiques du produit, son prix et les délais de livraison, les qualités et races etc., ne constitue en aucune manière une intégration ; c'est au contraire une forme moderne de pilotage économique.

Là encore, le rôle pédagogique de l'Interprofession est essentiel pour dépasser ces craintes injustifiées.

3. POIDS ET POSITIONS DES DIFFÉRENTS MAILLONS DANS LA CHAÎNE

3.1. Poids relatif des différents acheteurs : à qui les éleveurs vendent-ils ?

Dans le secteur des productions bovines engraisées, il est communément admis que la distribution portant sur les éleveurs et les gros bovins finis est en moyenne la suivante :

	Part des éleveurs	Part des bovins (têtes)
Commerçants	1/2	1/3
Coopération OPC ² (45 coops)	1/4	1/3
OPNC ³ (32 OPNC)	1/4	1/3

Sources : différentes communications personnelles

En d'autres termes, à l'exception d'une obligation générale réglementaire par décret, quelles que soient les dispositions mises en œuvre, la moitié des élevages échappe à toute forme d'organisation. Cette volonté est affirmée comme une forme d'indépendance. La mission ne retient pas une obligation générale d'ordre réglementaire de contractualisation. Elle considère au contraire que cette répartition des forces correspond à un équilibre permettant aux différents dispositifs d'être mis en œuvre avec toute la sérénité et la complémentarité nécessaires. Cette vision, correspond pour la mission à une forme de liberté de l'organisation commerciale qui doit prévaloir. Cette démarche donne aussi toutes les chances à l'interprofession de fédérer et d'accompagner ce déploiement et lui donne le temps de le faire.

C'est dans cette perspective que la mission considère qu'une des difficultés majeures du monde de la viande depuis des années tient à son insuffisante capacité de négociation et de regroupement de l'offre, face à des opérateurs commerciaux structurés. Cette situation consolide les démarches de type « cueillette ».

Dans ces conditions, il convient de persévérer dans la constitution d'une offre rassemblée, en donnant aux associations d'OP commerciales (OPC) ou non commerciales (OPNC), la reconnaissance d'OP comme la réglementation en œuvre désormais la possibilité (Règlement Omnibus et loi Egalim).

La structure ELVEA⁴ a largement démarré cette réflexion. La coopération s'engage dans cette démarche également. La mission considère qu'il faut finaliser au plus vite, quitte à mettre en place plusieurs associations d'OP commerciales,

La mission tient à faire observer qu'une telle démarche demeure très mesurée, puisqu'elle ne porte au final que sur la moitié des éleveurs (cf tableau ci-dessus).

Cette mesure de regroupement de l'offre est à double fin. En premier lieu elle offre aux éleveurs une capacité à négocier renforcée, dans une logique de flux poussé ; en second lieu, elle répond plus efficacement à la commande et optimise la production.

2 OPC = organisations de producteurs à vocation commerciale

3 OPCN = organisations de producteurs à vocation non commerciale

4 <https://www.elveafrance.fr/elvea-france/>

R5. La reconnaissance des associations d'OP, commerciales d'une part, non commerciales d'autre part, doit être retenue comme une priorité à mettre en œuvre, permettant à la fois de muscler la négociation, de la rendre moins inégale et facilitant la réponse à la commande d'aval dans sa diversité

3.2. Cas particulier de la restauration hors foyer :

3.2.1. 14 % des repas des français

Selon l'étude publiée en 2020 par l'institut d'étude GIRA FOODSERVICE pour FAM « Panorama de la consommation alimentaire hors domicile », près de 14 % des repas principaux consommés par les Français sont élaborés hors du domicile. La restauration hors foyer (RHF) a réalisé 7,6 Mds de prestations de repas en 2018. La restauration collective assure près de 49 % des repas pris à l'extérieur mais ne compte que pour 28 % du chiffre d'affaires de la RHF. Avec plus de 51 % des prestations hors domicile, la restauration commerciale représente près de 72 % de parts de marchés.

Architecture et marché de la RHF en 2018 (CA exprimé en Mds € HT) :

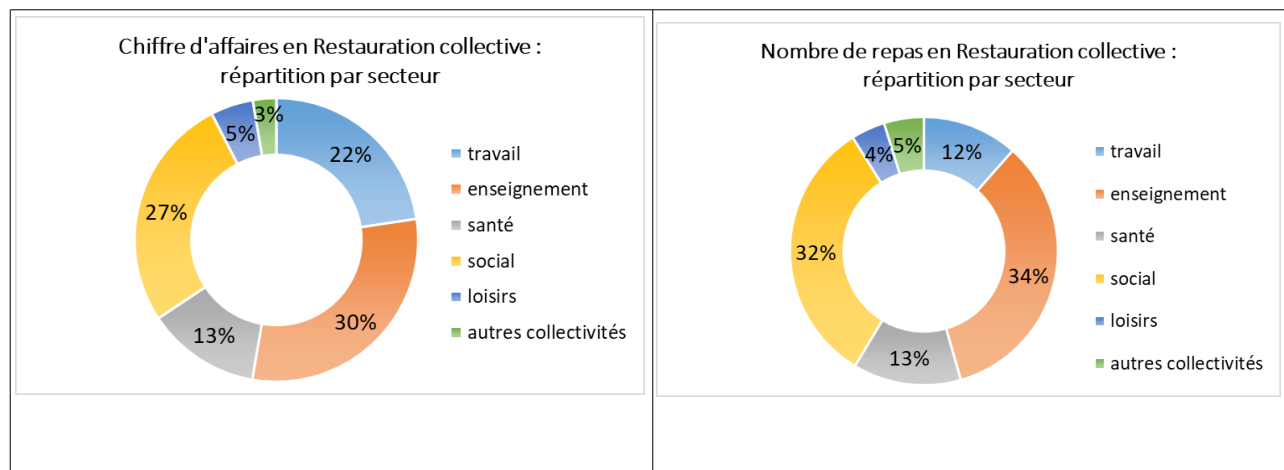
Restauration Hors Foyer 76,19 Mds € HT			
Restauration collective 21,48 (28,2%)		Restauration commerciale 54,71 (71,8%)	
Restauration collective autogérée	Sociétés de restauration collective	Chaînes et groupes de restauration	Indépendants
14,23 (18,7%)	7,24 (9,5%)	20,04 (26,3%)	34,68 (45,5%)
Part de marché de la restauration collective		Part de marché de la restauration commerciale	
66,3 %		63,4 %	

Répartition des prestations servies dans la RHF en 2018 (nombre de prestations servies exprimées en millions de repas) :

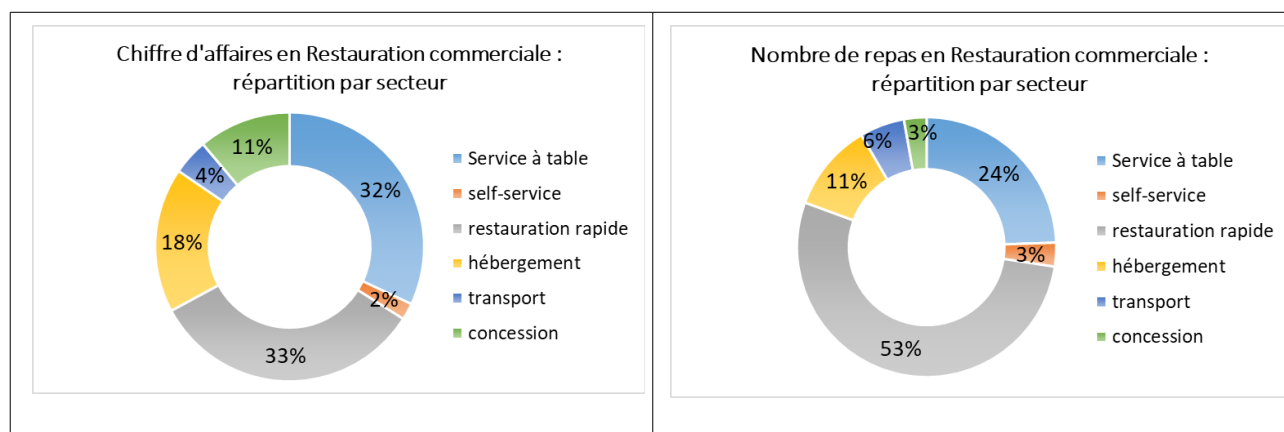
Restauration Hors Foyer 7607 millions repas			
Restauration collective 3692 (48,5%)		Restauration commerciale 3915 (51,5%)	
Restauration collective autogérée	Sociétés de restauration collective	Chaînes et groupes de restauration	Indépendants
2207 (29%)	1485 (19,5%)	2073 (27,3%)	1842 (24,2%)
Part des prestations servies en restauration collective		Part des prestations servies en restauration commerciale	
59,8 %		47,1 %	

3.2.2. Une activité qui concerne différents secteurs

La restauration collective couvre les secteurs de l'enseignement, du médico-social, du travail et de façon plus marginale du loisir (répartition des CA et nombres de repas ci-dessous). L'enseignement et le médico-social constituent 79 % des repas servis en restauration collective pour 70 % du CA total.



La restauration commerciale comprend la restauration rapide, le service à table, le self service et les restaurations liées à l'hébergement, aux transports et aux concessions (répartition des CA et nombres de repas ci-dessous). La restauration rapide bénéficie du profond changement des habitudes alimentaires et continue de monter en puissance, avec 33 % des repas servis pour 53 % du CA total. Tous les segments de la RHF progressent.



Les évolutions du comportement des consommateurs bénéficie également aux plates-formes de livraison à domicile, traitées distinctement de la RHF dans l'étude. Ce marché particulier est évalué à 1,35 Mds € en 2018, en croissance de 35 % par rapport à 2017. Ces données correspondent à 120 M de repas livrés soit 3,5 % de la consommation en restauration commerciale.

36 % du marché de la RHF est aux mains de groupes de restauration qui cumulent un CA de 27,3 Mds € HT et 47 % des prestations servies.

3.2.3. Des prix contraints qui varient du simple au double en restauration collective

La restauration collective est généralement contrainte par le prix des plateaux repas, variable selon les secteurs. Selon Restau'Co, le prix « plateau » varie entre 1,60 et 1,80 € HT dans le médico-social, 1,89 et 2 € HT dans l'enseignement, 2,76 et 2,85 € HT en restaurant d'entreprise. Le coût « denrée » se situe généralement entre 1 et 2 euros par repas et la viande bovine représente environ 40 % de ce coût.

3.2.4. Tous les segments de la RHF progressent

Tous les segments de la RHF ont vu leur chiffre d'affaires et leur fréquentation progresser depuis 2010. Entre 2017 et 2018, la hausse s'élève à 2,1 % de CA et 1,2 % de fréquentation, en particulier dans la restauration commerciale où elle atteint 2,1 %. La restauration commerciale s'impose comme le fer de lance de cette croissance en contribuant à 82 % à la progression du marché. La restauration rapide en reste le moteur principal avec l'arrivée de nouvelles enseignes (« Five Guys »), le renforcement des géants du secteur (Burger King) ainsi que la diversification des concepts (tacos, bagels, «healthy food»...). Cette évolution, bouleversée par la crise du COVID, laisse entrevoir des perspectives de reprise prometteuses.

3.2.5. Des catégories de produits consommés difficiles à appréhender

L'étude du GIRA comprend une évaluation des achats alimentaires de la RHF par catégorie de produits alimentaires. En 2018, la RHF a consommé 606.800 tonnes de produits carnés d'une valeur de 3.803 M €. 53% de ces achats concernent de la viande de boucherie et 36 % sont issus de bœuf.

Ainsi la RHF a acheté, en 2018, 197.130 tonnes de produits carnés de bœuf pour 1.366 M €.

La ventilation par secteur de la RHF est la suivante.

Achat de produits carnés de bœuf en RHF : volumes en tonnes et valeur en millions d'euros.

RHF : 197 130 tonnes pour 1366 M €	
Restauration collective	Restauration commerciale
56 600 t (28,7%)	140 530 t (71,3%)
384 M € (28,1%)	982 M € (71,9%)

Source : GIRA 2020

Ces chiffres sont à rapprocher des données de l'étude « où va le bœuf » de Idéle, qui relève un transfert de la consommation de viande bovine de la grande distribution vers la RHF. La consommation de viande bovine se fait de plus en plus hors domicile. Ainsi la RHF a écoulé 24 % des volumes en 2017 et continue de gagner des parts de marché en 2019.

3.2.6. Plus de transformé moins de piécé

Parmi les 317.000 Téc de viande bovine fournies à la RHF en 2017, 71 % le sont sous forme de viandes transformées et 29 % en pièces. Cette tendance en faveur de la viande transformée s'est considérablement renforcée en 3 ans, en hausse de 9 % depuis 2014. L'engouement des consommateurs pour les hamburgers ainsi que le développement marqué de la restauration rapide en sont vraisemblablement à l'origine.

La restauration commerciale absorbe les trois quarts de la viande bovine destinée à la RHF. La viande bovine est moins présente dans la restauration collective. Les portions de viande servies s'avèrent en moyenne moins importantes, notamment dans la restauration scolaire qui couvre plus d'un tiers des prestations proposées. Ces données globales gagneraient à être affinées selon les segments de la restauration collective, les situations de la restauration scolaire, médico-sociale ou des restaurants d'entreprise semblant diverses.

3.2.7. Après la GMS : la conquête de la RHF

La viande bovine d'origine française est en grande partie écoulée par les GMS. Elle constitue la quasi totalité des ventes de viande bovine dans la grande distribution, probablement sous l'effet de la demande du consommateur et de l'obligation sous forme d'expérimentation de l'étiquetage de l'origine viande dans les plats préparés.

La RHF continue de s'approvisionner largement à l'import et absorbe 57 % des 283.000 téc importées. Plusieurs raisons sont invoquées : le critère prix, crucial dans ce secteur très concurrentiel, la régularité de la qualité et le manque de disponibilité en viande d'origine française sur certaines pièces très demandées. On retrouve la viande importée à la fois dans la viande transformée, utilisée comme un ingrédient ou servie dans les burgers d'entrée de gamme, mais également dans des pièces à griller dans les restaurants traditionnels. En effet, les pièces à griller issues de races françaises de grand gabarit se prêtent mal à la confection de portion.

Pour autant, l'achat de viande bovine française progresse nettement dans le secteur de la RHF, passant de 33 % à 48 % des tonnages utilisés de 2014 à 2017.

La part de piécé français dans les approvisionnements continue de s'effriter au profit de la viande française transformée qui bondit de 84 % en 3 ans. Le burger est devenu le plat le plus consommé par les Français hors domicile.

Ce produit a radicalement changé d'image, et conduit la restauration traditionnelle à valoriser beaucoup plus de viande française, 37 % selon les estimations de l'Idéle. En restauration rapide, près de la moitié de la viande hachée utilisée serait d'origine française en 2017.

La restauration collective s'approvisionne en 2017 pour plus de la moitié en viande bovine française, 25 % en Piécé et 28 % en viande hachée ou transformée, en nette progression depuis 2014. Cela correspond à la volonté de certaines collectivités de « renationaliser » leurs approvisionnements.

Toutefois, ces données mériteraient d'être consolidées par des études détaillées portant spécifiquement sur la RHF.

Débouchés de la viande bovine (totale, française et importée) : proportions en 2017

Débouchés nationaux de la viande bovine (VB)	VB française et importée (- export) 1 323 000 téc	VB française 1 259 000 téc	VB importée 283 000 téc
GMS	49 %	47 %	15 %
RHF	24 %	12 %	57 %
Plats préparés	12 %	8 %	19 %

industriels			
Boucherie	11 %	10 %	9 %
Vente directe	3 %	3 %	-
Autoconsommation	1 %	1 %	-
Export	-	19 %	-

Source : synthèse à partir de l'étude « où va le bœuf ? » de l'Idéle

3.2.8. La RHF : secteur de la consommation le moins connu :

La RHF consomme près d'un quart de la viande bovine disponible sur le marché, dont la moitié d'origine française. En croissance depuis plus de dix ans, elle augmente régulièrement ses achats de viande bovine pour un consommateur sensible à l'authenticité des produits. Les perspectives pour le marché de la viande française semblent prometteuses, sous réserve de répondre aux attentes précises de chacun des segments de la RHF. Pour ce faire une analyse approfondie des besoins et contraintes de chacun des segments de la RHF, collective ou commerciale, publique ou privée, structurée en chaînes de restaurants ou non, restauration rapide ou traditionnelle serait très utile.

Or, la connaissance de la restauration hors foyer s'avère très partielle et peu robuste. Les données exploitées proviennent de panels d'entreprises ou d'enquêtes ponctuelles, dont la représentativité n'a pas été déterminée. Les interprétations et conclusions se font « à dire d'experts », faute d'un système d'information facilement mobilisable. Il est en effet particulièrement difficile de recueillir des informations complètes et cohérentes dans cet univers de la RHF très diversifié et peu structuré.

Fort de ce constat, au sortir des états généraux de l'alimentation, FranceAgriMer a mené une étude générale de la consommation hors foyers, confiée au GIRA, permettant une meilleure connaissance des acteurs ainsi qu'une approche globale des volumes alimentaires en jeu.

Toutefois, la mission ne dispose pas d'étude détaillée mentionnant les proportions de viande bovine d'origine française dans les approvisionnements des différents segments la RHF. Le volume distinct de viande bovine fraîche, surgelée, piécée, hachée ou transformée, labellisée ou non, acquis par chaque catégorie d'acteurs de la RHF, privé ou public. Ces éléments ne figurent pas dans les études générales du GIRA, ni d'Interbev.

C'est l'objet du travail de FranceAgriMer sur le développement d'un observatoire de la RHF, fondé sur une approche « barométrique », de se mettre en capacité de tracer les évolutions des données au fil du temps. Ce travail, démarré au premier trimestre 2020, devrait comporter deux volets, une étude relative aux denrées alimentaires et une étude spécifique à la viande. Cette dernière est très attendue des professionnels et cofinancée à 50 % par quatre interprofessions : Interbev, INAPORC, ANVOL et le CIFOG. L'objectif ambitieux de produire cet « observatoire de la RHF » en 2022 se heurte à l'absence de dispositif structuré et fiable de recueil des données dans la RHF.

R6. La mission recommande l'organisation d'un dispositif structuré de collecte des données adapté à la RHF, dans la perspective de la construction d'un observatoire de la viande bovine en France. La mission suggère que l'ensemble des acteurs et fournisseurs de la RHF soient fortement invités par le Ministre à contribuer à cette démarche. Il faut également envisager l'extension du logo VBF (viande bovine française) à la RHF.

3.3. Freins et leviers favorisant l'approvisionnement national

3.3.1. Percée difficile des viandes sous SIQO en RHF

Très peu de viandes sous signe officiel de qualité sont commercialisées en RHF : 7 % de la viande bio et 4 % de la viande sous autres SIQO (Label Rouge, IGP, AOP). Pour la RHF le challenge ne tient pas à l'approvisionnement en viande sous SIQO mais d'abord en viande française.

3.3.2. Des animaux plus légers doivent compléter l'offre

Alors que les importations sont essentiellement composées de viandes issues de troupeaux laitiers européens, la France entretient une originalité en Europe : en consommant à la fois des viandes issues du troupeau laitier, et des viandes issues du troupeau de bovins à viande. Les volumes de viande issus de ces animaux, de type allaitants ou croisés, représentent 52 % des disponibilités sur le marché français, hors exportation et importation. Mais la restauration hors domicile recherche également des animaux plus légers que les races allaitantes disponibles sur le marché français, notamment des types d'animaux plus légers dont les côtes et entrecôtes sont plus aptes au « portionnement ».

3.3.3. La surgélation facilite la résolution de l'équilibre matière

Pour assurer l'équilibre de l'écoulement des pièces d'une carcasse tout en répondant à la saisonnalité de la consommation, la surgélation apparaît comme un moyen de réduire le coût des pièces et de fournir les morceaux demandés en toutes saisons. Une politique commerciale adaptée, incitant à la consommation en toutes saisons des morceaux les moins demandés, concourt également à la commercialisation de la totalité de la carcasse à un prix stabilisé. Ces pratiques apparaissent comme un moyen d'augmenter l'achat de viande bovine française, à la fois dans la restauration collective et commerciale.

3.3.4. Des contraintes spécifiques à la restauration collective publique

La part de viande bovine française en restauration collective varie fortement selon les segments couverts. Selon Restau'Co et le SNRC, les restaurants d'entreprise proposent en quasi totalité de la viande française à leurs clients.

Les élus locaux affichent généralement une forte volonté d'approvisionner les cantines scolaires en viande française, avec des objectifs d'apport parfois très ambitieux. Ainsi, dans les restaurants de l'enseignement, la part de viande française servie avoisinerait en moyenne les 65 %. Les marges de manœuvre sont plus faibles dans le médico-social, les prix de repas restant étroitement contrôlés par le ministère en charge de la santé.

La lutte contre le gaspillage alimentaire ainsi que l'adaptation des portions servies à l'âge des usagers permettent de réduire le coût des repas en collectivité. Il en est de même de certaines

techniques de cuisson de la viande, à basse température. La marge ainsi dégagée pourrait être orientée vers l'achat de viande d'origine française, plus onéreuse.

La complexité de l'achat public demeure un frein majeur à l'introduction d'une part volontairement plus importante de viande d'origine française dans la restauration collective publique. Le métier d'acheteur public requiert une compétence approfondie dans le domaine des mécanismes de la commande publique ainsi qu'une bonne connaissance de la viande bovine. L'interprofession a rédigé plusieurs guides destinés à accompagner les collectivités dans l'élaboration de leurs cahiers des charges. Toutefois, les représentants des professionnels de la restauration collective s'accordent sur le besoin de déployer plus largement la formation des collectivités sur ce domaine de l'achat des denrées, notamment vers les personnels des plus petites structures.

3.3.5. Une promesse qui doit répondre aux attentes des consommateurs

La RHF indique très clairement qu'il faut se différencier en proposant une expérience valorisante pour le client, plus engagé dans ses actes de consommation et en attente de personnalisation, de relation privilégiée, de « *story telling* » des produits. Répondre aux attentes des consommateurs en termes d'authenticité, de transparence, d'origine des produits, de santé, d'environnement, de bien-être animal, de rémunération des éleveurs, autant de promesses que le produit doit tenir.

Il faut aussi valoriser l'origine française ou locale des produits, qui rassure, développer une offre rentable qui capitalise des produits à valeur ajoutée, des technologies particulières, ou de nouvelles sources d'approvisionnement. Ces engagements constituent des voies porteuses pour la contractualisation.

L'utilisation du logo VBF (viande bovine française) par la restauration constitue un moyen efficace de communiquer sur « l'origine France » de la viande consommée hors domicile, à l'instar de ce qui est observé dans la distribution. Les procédures de fonctionnement et de contrôle du VBF, rédigées par Interbev propriétaire de cette signature, devraient être adaptées aux contraintes de la restauration collective pour en faciliter un usage bien maîtrisé dans ce secteur.

3.4. Coopératives et contractualisation

Les relations d'un coopérateur avec sa coopérative sont réputées respecter les critères d'Egalim, au titre « *d'un effet similaire* » par le jeu des statuts des coopératives, du règlement intérieur et éventuellement de contrats individuels pour les éleveurs.

Les clauses obligatoires de l'apport coopératif sont : prix, critères, modalités de détermination du prix, quantité, origine, qualité, modalités de collecte livraison, modalités de paiement, durée du contrat, force majeure, modalités de résiliation.

En conséquence la loi Egalim n'apporte pas plus en matière de construction du prix dans ce secteur que dans les autres. Egalim ne comporte en effet aucune obligation réelle de rémunérer les apports au coût de production.

S'agissant du Label Rouge, l'accord interprofessionnel est plus précis et contraignant, comme l'illustre le graphique suivant :

SCHEMA D'ORGANISATION DE LA CONTRACTUALISATION INTERBEV en 12 points

CONTRAT	FORMULE DE PRIX	MODALITES
• écrit • durée > 1an • volume • unité animale • délai d'abattage <= 1 J.	• référence à indicateurs de Coûts de production conforme (*) • idem référencé relatif au Label Rouge • référence à indicateurs de prix de marché • mention explicite à leur modalités de prise en compte	• Label Rouge • Contrôle par un tiers accrédité • procédure d'arbitrage Interbev

(*) à l'accord interprofessionnel du 22 mai 2019 relatif à la méthodologie (indicateur IDELE)

Source : synthèse à partir de l'accord interprofessionnel Interbev du 22 mai 2019 et de sa circulaire du 12 juin 2020

3.5. EGalim donne un cadre mais pas un prix

On peut voir un paradoxe entre un besoin de commande par l'aval et une proposition de contrat émanant de l'amont, résultant de la Loi. On peut aussi y discerner une volonté de rééquilibrage.

Pour la mission la Loi Egalim tente à la fois :

- de rassurer les opérateurs qui craignent de se trouver engagés par un prix, afin de les inciter à signer des contrats ;
- de rassurer les éleveurs, confortés par l'inversion de contrats et l'émergence d'indicateurs de coûts de production, qui pourraient y discerner une telle obligation.

Il en ressort que la loi ne constitue pas, en tant que telle, le levier qui règle la question du prix, mais un dispositif qui fera avancer la contractualisation dans la filière bovine, comportant des pratiques vertueuses auxquelles les opérateurs doivent se conformer dans leurs contrats, statuts et Règlements intérieurs coopératifs.

Elle prévoit une forme de transparence qui est essentielle, dans un esprit d'engagement contractuel auquel l'aval doit progressivement consentir.

3.6. Rôle et poids des OP et des OPNC

La mission constate qu'en dépit des dispositions législatives et réglementaires adoptées, la contractualisation se développe très peu.

Elle considère que le rôle des OP répond au besoin de mieux structurer pour créer de la valeur.

En effet, leur positionnement les dispose tout particulièrement à orienter la production, dans la sérénité.

L'intérêt de cette démarche est particulièrement démontré en région Grand Est. Selon les informations recueillies, le contrat négocié par l'OPNC dégage pour les éleveurs une plus-value de 276 € par tête de bovin, au-delà du prix de marché moyen.

Cette contractualisation tripartite associe la distribution (Lidl, puis la presque totalité des distributeurs présents dans le Grand Est) ; l'OPNC « APAL » et un grand abatteur coopératif ELIVIA...

Quelles sont les étapes névralgiques pour asseoir la contractualisation qui en ressortent ?

Pour réussir la contractualisation, les OP devraient respecter 4 points clés ci-dessous.

Préalable	se situer dans une démarche de commande par le consommateur
Étape 1	aborder le client distributeur en associant les éleveurs dès le départ
Étape 2	grandir rapidement, ou disposer dès l'origine d'une surface d'intervention suffisante pour satisfaire la demande et offrir du service aux éleveurs adhérents
Précaution	associer l'abattage en vue d'une modification partielle de ses métiers (prestations sécurisées, prix amélioré, dimension relations commerciales modifiées)

Le préalable ci-dessus est une évidence qui n'a pas encore fait son chemin en matière de viande bovine spécialisée. Cette conception s'oppose à une stratégie de cueillette dont elle n'interdit pas la concomitance. En effet, elle n'impose pas que l'intégralité des animaux soient contractualisés en exploitation. Cette observation, à l'échelon de l'exploitation peut également s'appliquer à l'ensemble des productions de viandes bovines engraisées en France, qui n'a pas vocation à être intégralement contractualisé. La mission considère qu'il faut laisser une respiration au système, le libre exercice du commerce et les lois du marché s'en trouveront grandis.

L'implication directe des éleveurs donne du corps à la démarche de contractualisation conduite auprès du distributeur ; elle incarne le territoire. Elle peut s'appuyer sur des races locales, elle matérialise la proximité, elle fait montre de l'engagement de la filière en termes de traçabilité de qualité, d'engagement économique et d'hommes.

La question de l'agrandissement ou de la taille critique plus exactement, est du point de vue de la mission un sujet important et sensible. Un sujet sensible d'abord parce qu'il est fort probable qu'une OP de petite taille ne soit pas en mesure de servir la distribution, qui, si le système fonctionne, va appeler des volumes de bovins / semaine, ou des qualités d'animaux qu'une petite structure en taille et en répartition géographique ne sera pas en mesure de fournir.

C'est aussi cet argument qui milite en faveur d'une forme de reconnaissance des associations d'OP qu'elles soient commerciales ou non commerciales. Cette approche, outre le fait qu'elle permet tout de même une certaine concurrence, offre l'opportunité d'optimiser les approvisionnements en fonction de la demande client. C'est la raison pour laquelle en complément du rassemblement de l'offre à laquelle ce type de reconnaissance conduit, en musclant les opérateurs d'amont dans l'esprit de la loi Egalim, la mission retient une recommandation importante sur l'acquisition de cette reconnaissance.

S'agissant du dernier point de précaution, il impose de bien prendre en compte dans la relation avec les abatteurs que la contractualisation conduit à des modifications de fonctionnement.

Elle induit un aménagement des directions commerciales. Elle place la prestation d'abattage au niveau adéquat. Elle crée une situation de dépendance, mais assure un écoulement programmé générateur de rationalité, et enfin elle assure la sécurisation des approvisionnements.

Un raisonnement semblable peut s'appliquer aux marchands et négociants « acheteurs désignés » pour les l'OP.

CONCLUSION

Le rôle de l'Union européenne et des pouvoirs publics a changé. Il ne s'agit plus, sauf intervention d'urgence, d'assurer au moyen d'une organisation commune des marchés (OCM) et d'un certain nombre d'opérations connexes, une forme de prix garantis et d'équilibre de l'offre et de la demande.

Désormais, c'est par des relations commerciales et par les lois du marché que s'opère un nouvel équilibre.

Néanmoins, force est de constater que l'ensemble des indicateurs du système allaitant, tels qu'ils sont décrits dans le bilan annuel du revenu de l'agriculture, tels qu'ils résultent de l'observatoire de la formation des prix et des marges, tels qu'il résultent d'un examen attentif des grands équilibres des marchés viande dans le monde et en Europe, montre que la situation de la production de bovins engraisés en France est mauvaise.

Aussi pour qu'un nouvel équilibre se réalise, la mission estime qu'un certain nombre de conditions, doivent être remplies et que les pouvoirs publics doivent en être les garants.

En premier lieu, l'instance de dialogue naturel des opérateurs est bien l'interprofession. Mais elle ne saurait se substituer aux relations contractuelles que les opérateurs doivent établir entre eux.

En second lieu, le monde de la production doit être mis dans des conditions telles qu'il recherche à satisfaire une commande d'aval, dont l'expression et l'écoute sont incontournables pour la mission.

En troisième lieu, l'accomplissement d'une telle « commande », doit porter tout particulièrement sur des produits pour lesquels la production de viande française est leader, à savoir une créneau qualitatif de viande bovine spécialisée, dont les produits sous SIQO constituent la figure de proue.

En quatrième lieu, le creuset naturel de l'ensemble de ces dispositifs est à l'évidence la contractualisation.

La mission considère donc que le rôle des pouvoirs publics est de tout faire pour que ces dialogues s'instaurent, que ces méthodologies s'appliquent et que tous les partenaires soient écoutés. En résumé, il s'agit d'écouter la demande, de conquérir la RHF, de s'appuyer sur des indicateurs pour négocier et de renforcer la capacité de négociation des producteurs. La loi Egalim pose les bases d'une telle contractualisation harmonieuse. Les acteurs doivent être incités à s'en emparer.

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Paris, le **27 AOÛT 2020**

Le Ministre de l'Agriculture
et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux (CGAAER)

N/Réf : CI 0826016

V/Réf :

Objet : Mission relative à la contractualisation dans le secteur bovin.

PJ :

En 2015, un rapport du CGAAER portait sur la contractualisation dans la filière bovine. Les auteurs du rapport pointaient la limitation du développement de la contractualisation de la production de viande bovine et le fait que la contractualisation n'ait pas, dans ce secteur, toute l'efficacité qu'elle pourrait avoir. La mission estimait que le développement de la contractualisation était l'un des éléments d'un cercle vertueux de renforcement de la filière et que le soutien à lui apporter devait être coordonné avec celui à apporter aux autres causes identifiées, à savoir le manque de structuration de la filière et de segmentation du marché.

Dans son rapport 2020, l'Observatoire de la formation des prix et des marges de prix alimentaires (OFPM) montre qu'en 2019, selon les « systèmes » de Naisseurs, les coûts de production augmentent (de +1,8 % à 3,2 % selon les systèmes étudiés). Parallèlement, le prix de la viande bovine diminue dans le système « Naisseurs spécialisés » (-0,1 %) et augmente très légèrement dans les systèmes « Naisseurs-engraisseurs de jeunes bovins » (+0,7 %) et « Naisseurs-engraisseurs et cultures » (+0,8 %). Ainsi, par rapport à 2018, la rémunération permise se dégrade dans l'ensemble des systèmes.

En outre, l'accentuation du déséquilibre carcasse est observée avec pour effet une perte de valeur pour le producteur. En effet, dans un contexte où la consommation de viande hachée augmente, les morceaux dits « nobles », valorisés à un prix supérieur, sont délaissés par les consommateurs. Dans ce contexte, le développement de la Restauration Hors Domicile (RHD) peut constituer un moyen de rééquilibrer cette dichotomie dans la mesure où les morceaux « nobles » sont achetés par la RHD, ce qui induit en outre une sécurisation des débouchés à l'échelle d'un territoire. Or, si la RHD a amélioré ses approvisionnements en viande bovine française, passant de 34 % à 48 %, ¹ elle est cependant encore loin d'atteindre l'objectif de 80 % en 10 ans inscrit dans le plan de la filière viande bovine de décembre 2017.

.../...

¹ Etude Interbev, Où va le bœuf ?, novembre 2019.

La loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, publiée en 2018, apporte un cadre rénové et favorable à la contractualisation. En effet, elle contient des dispositions relatives à la contractualisation notamment son inversion (le producteur élabore la proposition de contrat), le renforcement du cadre contractuel (clauses obligatoires) ainsi que la possibilité pour les interprofessions d'élaborer des contrats types.

D'autres faits importants se sont produits depuis 2015. Ainsi, le plan de filière bovine, élaborée fin 2017 a pour buts d'intégrer les attentes sociétales et de créer de la valeur, d'opérer une montée en gamme ambitieuse, notamment en ce qui concerne le Label Rouge et mieux répartir la valeur au sein de la filière. A ce titre, l'objectif, ambitieux, est de réaliser, en 5 ans, 30 % des transactions par voie contractuelle en prenant en compte un indicateur indexé sur des coûts de production, le chiffre à date étant de moins de 2 %. Cet outil est considéré comme un moyen de donner de la visibilité à chacun des maillons de la filière et de favoriser l'organisation des acteurs pour répondre aux attentes des clients finaux.

Les Organisations de Producteurs (OP) sans transfert de propriété ont aussi évolué et les acheteurs n'en sont plus membres, ce qui donne toute latitude aux OP pour négocier des contrats au nom de leurs membres.

Depuis décembre 2019, l'extension d'un accord de l'Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes (INTERBEV) a rendu obligatoires les contrats écrits lors de toute transaction commerciale entre opérateurs dans la filière Label Rouge gros bovins, que ce soit en vif ou en viande, ne limitant pas ainsi la contractualisation à l'amont mais intégrant les opérateurs de l'aval (abattoirs, transformateurs, distribution). Dans ce cadre, les opérateurs doivent s'engager sur des volumes prévisionnels avec possibilité de prévoir une clause de révision annuelle en cas de contrat pluriannuel.

Dans ce contexte, je souhaite qu'une nouvelle mission soit menée sur la contractualisation dans le secteur bovin. L'objectif serait d'actualiser le constat et les tendances, à travers notamment les analyses suivantes :

- examiner la place et l'évolution du poids de chacun des maillons dans la chaîne de production de valeur (place des négociants et des abattoirs, évolution des OP sans transfert de propriété et concentration des coopératives, rôle de la RHD...). Un focus particulier pourra être fait sur l'approvisionnement en viande bovine nationale dans la RHD, en dressant une synthèse des données et études portant sur la viande bovine dans la RHD, permettant d'identifier les freins et les leviers, tant du point de vue économique que qualitatif, au développement d'un approvisionnement d'origine nationale ;
- étudier les freins à la contractualisation au sein de la filière, insuffisamment documentés jusqu'ici. Il apparaît en effet que la contractualisation est faible dans la filière et ce, à tous les niveaux, même entre la transformation et la distribution ;
- cette mise à jour devrait ainsi permettre d'identifier les avantages à la contractualisation (synergie entre le développement de la contractualisation et l'amélioration de la performance et la montée en gamme) et des propositions en matière de mutualisation des bonnes pratiques. A ce titre, un focus sur les démarches tripartites nous semblerait particulièrement utile.

.../...

Pour mener à bien ce travail, vous pourrez vous appuyer sur les services de la Direction Générale de la Performance économique et environnementale des Entreprises, mais également sur les services de FranceAgriMer et sur les experts travaillant pour l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires.

Je souhaite que le rapport de cette mission soit rendu pour début décembre 2020. Cependant, il serait souhaitable de bénéficier d'un rapport intermédiaire à fin octobre 2020.

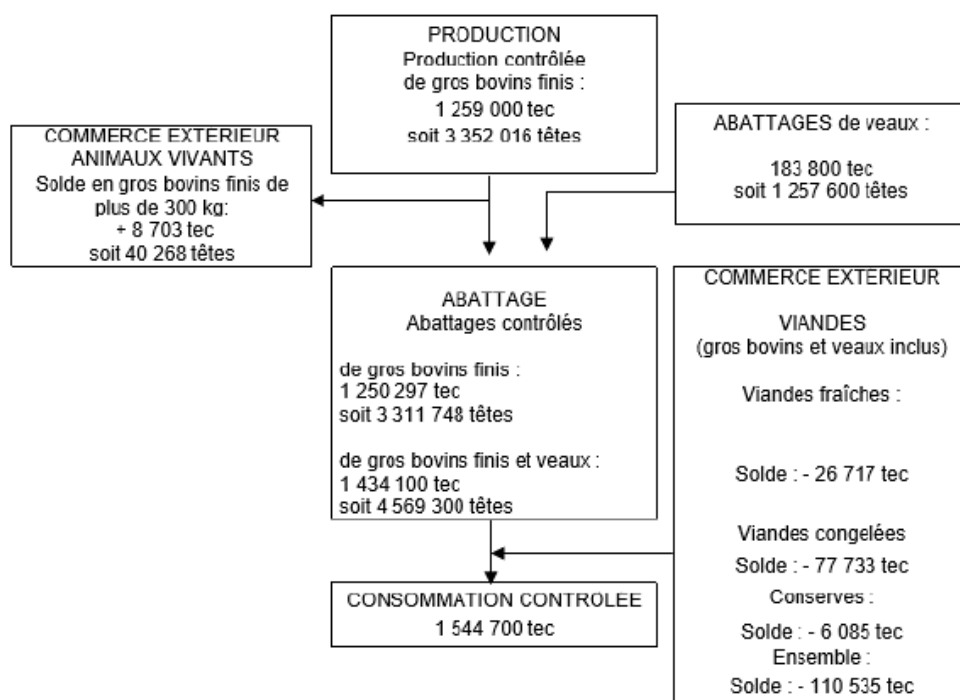
Vous voudrez bien me faire connaître dans les meilleurs délais, le nom de la personne qui aura la charge de cette mission.



Julien DENORMANDIE

Annexe 2 : Chiffres clés décembre 2020 FAM Groupe compétitivité

Chiffres-clés de la filière viande



2019

Annexe 3 : Conseil spécialisé ruminant FAM

13/01/2021 Mission Filières
Unité des Conseils et Comités

CONSEIL SPECIALISE RUMINANTS ET EQUIDES : 42 membres Votants : 32

Président : Bruno COLIN (arrêté du 01/10/2019) **Vice-Présidente : Michèle BOUDOIN** (arrêté du 01/10/2019)
membres nommés par arrêté du 30 juillet 2019

**Organismes Sièges à
pourvoir**

Membres Titulaires

M. Bruno DUFAYET

M. Ludovic BLIN

Mme Michèle BOUDOIN Mme Nathalie CARMES (arrêté du 19/11/2019)

M. Jacky SALINGARDES

M. Guillaume GAUTHIER

JA (Jeunes Agriculteurs) 1 **M. Eric FLEURY**

CP (Confédération paysanne) 1 **M. Laurent LELAY**

CR (Coordination rurale) 1 **M. Alexandre ARMEL**

FNAB (Fédération Nationale d'Agriculture Biologique des
régions de France)

M. Bernard TEYSSEIRE

CNAOL ((Conseil National des Appellations d'Origine Laitières)

M. Dominique CHAMBON

FIL ROUGE **M. Pierre CABRIT**

ELVEA 1 **M. Philippe AUGER**

France OP Lait 1 **Mme Magali CATINEL**

Alliance 7 (Fédération des Produits de l'Epicierie et de la
Nutrition Spécialisée)

1 **Mme Nelly BONNET**

CFBCT (Confédération Française de la Boucherie, Boucherie-
Charcuterie, Traiteurs)

1 **M. Jean-François GUIHARD**

Culture viande 1 **M. Dominique GUINEHEUX**

FCD (Fédération du Commerce et de la Distribution) 1 **M. Gérard CLADIERE**

FEDEV (Fédération Nationale de l'Industrie et du Commerce

en Gros des Viandes)

1 **M. Jean PRUVOST**

FFCB (Fédération française des commerçants en bestiaux)

1 **M. Stéphane JAMIN**

FEDALIS (ex FNCPLA) - Distributeurs Alimentaires Spécialisés

1 **M. Cédric DELANNAY**

FNIL (Fédération Nationale de l'Industrie Laitière) 1 **M. Fabrice CHOISEAU**

Restauco 1 **M. Philippe LAPOUGE**

SIFCO (Syndicat des Industries Françaises des Coproduits)

1 **M. Hervé FUMERY**

Races de France 1 **M. Jean-Luc CHAUVEL**

1 **M. Bruno COLIN** **M. Julien BIGAND** (arrêté du 19/11/2019)

1 **M. François MONGE**

1 **M. Christophe MIAULT**

1 **M. Mickaël LAMY**

CGT-FNAF 1 **M. Julien HUCK**

Association de consommateur - ADEIC (Défense, Education et
Information du Consommateur)

1 **M. Jean-Louis BLANC**

INAO 1 **Le Directeur ou son représentant**

Région Normandie 1 **M. Erwann RIOU**

FGE (France Génétique Elevage) 1 **M. Michel CETRE**

Interbev 1 **M. Annick JENTZER**

CNIEL (Centre national interprofessionnel de l'économie
laitière)

1 **Mme Mélanie RICHARD**

ANICAP (Association Nationale Interprofessionnelle Caprine)

1 **Mme Marilyne LE PAPE**

Idéle (Institut de l'Elevage) 1 **M. Martial MARGUET**

APCA (Assemblée permanente des Chambres d'agriculture)

1 **Mme Christine VALENTIN**

Personnalités qualifiées (7)

1 **M. Joël ACHER**

1 **Mme Valérie BRIS**

1 **M. André ELOI**

1 **M. Bernard MALABIRADE**

1 **M. Philippe MANRY**

1 **M. Gilles ROUSSEAU**

1 **M. Olivier VAN INGELGEM**

5

Coop de France

Membres avec voix délibératives (32)

Représentants des consommateurs (1)

Représentants des produits sous signe officiels de la qualité et de l'origine (3)

FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles)

3

Représentants du secteur coopératif (4)

Représentants des salariés de la filière (1)

Représentants de la production agricole (8)

Représentants des organisations de producteurs (2)

Représentants les Régions de France (1)

Représentants l'Assemblée permanente des chambres d'agricultures (1)

Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Francis AMAND	MAA	Médiateur des relations commerciales	06 10 20
Yvers TREGARO	MAA	Médiateur délégué	06 10 20
Julie ESCLASSE	MAA	Médiatrice déléguée	06 10 2020
Jean-Philippe TREBILLON	MAA / DGPE	Cb. BVPAS	06 10 20
Mylene TESTUT NEVES	MAA / DGPE	Sous-directrice de la compétitivité	06 10 20
Camille ROCAULT	MAA / DGPE	Cb. de Mission BRESE	06 10 20
Alexandra MALLÉN	MAA / DGPE	Cb. Adjointe BRESE	06 10 20
Vincent TRAN	MAA / DGPE	BRESE	06 10 20
Marion CHAMINADE	MAA / DGPE	Cb. BRESE	06 10 20
Vincent TRAN (2de)	MAA / DGPE	Nouv. Cb. BRESE	09 12 20
Alexandra MALLÉN (2de)	MAA / DGPE	Cb. Adjointe BRESE	09 12 20
Camille GADRAT	MAA / DGPE	Chargée de M. BRESE	09 12 20
Emmanuel BOUYER	MAA / DGPE	Adjoint S/D compétitivité	09 12 20
Maryse SABOULARD	FAM	déléguée filières viandes et œufs FAM / mission filières	07 01 21
Philippe CHOTTEAU	Idéle	Chef du département économie	05 10 20
Emmanuel BERNARD	Interbev	Interbev Président section Bovine	07 10 20
Annick JENTZER	Interbev	Animatrice section Bovine Interbev	07 10 20
Bruno COLIN	LA COOPÉRATION AGRICOLE	Pdt pole animal C de France Pdt Comité Ruminant FAM Pdt CA Lorraine LORCA	
Gaëlle DUPAS-VAISSET	LA COOPÉRATION AGRICOLE	Animatrice Coopération agricole	01 12 20
Philippe AUGER	ELVEA	Pdt ELVEA	13 11 20
Laurent FAURE	FNB	Animateur ELVEA	13 11 20

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Stéphane PEULTIER	APAL assoc. de prod. animale de l'Est	Pdt APAL / Pdt coop de France élevage	08 01 20
Gilles GAUTHIER	FEDEV	Pdt	14 12 20
Hervé des DESERTS	FEDEV	Directeur général	14 12 20
Dominique TRUFFAUT	FFCB	Pdt	14 12 20
Sylvain BLEUBAR	FFCB	Directeur	14 12 20
Dominique GUINEHEUX	Groupe Bigard	Directeur groupe des achats	01 03 21
Philippe LEPOUGE	RESTAUCO	Pdt RESTAUCO Id F	03 03 21
Pierre CLAQUIN	FAM	Deur. marchés études prospectives	17 03 21
Anne-Marie MATHERA	FAM	Anal. Éco. Filières et OFPM	17 03 21
Fabien DJAOUT	FAM	Anal. Transversales multi-filières	17 03 21
Cécile GUILLOT	FAM	OFPM	17 03 21
SABOULARD Maryse (2)	FAM	déléguée filières viandes et œufs FAM / mission filières	17 03 21
Esther KALONJI	GNR SNRC	Déléguee générale	10 03 21
Florent MOULIS	Sodexo	Directeur Achats régionaux et Approvisionnements	10 03 21
Hervé PUIGRENIER	Établissement Puigrenier	Président	10 03 21
Fabien BURLOT	Courtepaille Buffalo Grill	Deur des achats	10 03 21
Pierre BOULLIERT	Courtepaille Buffalo Grill	Responsable achats viandes	10 03 21
Guillaume GAUTHIER	FNB	Secrétaire général adjoint	05 11 20
Marie PENN	FNB	Chargée de mission Filières	05 11 20

Annexe 5 : Liste des sigles utilisés

AOP	Appellation d'origine protégée
APAL	Association de production animale de l'Est
CA	Chiffre d'affaires
CIFOG	Comité interprofessionnel des palmipèdes à foie gras
FAM	France Agrimer
GMS	Grandes et moyennes surfaces
Interbev	Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes
INAPORC	Interprofession nationale porcine
Idéle	Institut de l'élevage
IGP	Indication géographique protégée
OP	Organisation de producteurs
OPNC	Organisation de producteurs non commerciale
OTEX	Orientation technico-économique des exploitations agricoles
RCAI	Revenu courant avant impôt
RHF	Restauration hors foyer
SIQO	Signe de qualité officiels
SNRC	Syndicat national de la restauration collective
Téc	Tonnes équivalent carcasse
VBF	Viande bovine française

Annexe 6 : Bibliographie

L 631-24 à L 631-26 du CRPM

Arrêté du 18 décembre 2019 relatif à l'extension de l'accord interprofessionnel de l'Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes (Interbev) du 22 mai 2019 définissant les règles de contractualisation en label rouge « Gros bovins de boucherie », JORF du 20 décembre 2019

Plan de la filière viande bovine française, 14 décembre 2017, Interbev

Guide de contractualisation, section bovine, octobre 2019, Interbev, 36 pages

Accord interprofessionnel relatif à la méthodologie de calcul des indicateurs de prix de revient, signé le 22 mai 2019, Interbev, 13 pages

Accord interprofessionnel définissant les règles de contractualisation en Label Rouge « gros bovins de boucherie », 22 mai 2019, Interbev, 5 pages

Circulaire d'application de l'Accord interprofessionnel du 22 mai 2019 définissant les règles de contractualisation en Label Rouge « gros bovins de boucherie », 12 juin 2020, Interbev, 10 pages

L'essentiel de l'Accord interprofessionnel du 22 mai 2019 définissant les règles de contractualisation en Label Rouge « gros bovins de boucherie », décembre 2019, Interbev, 3 pages

Droit de la concurrence et secteur agricole : lignes directrices, DGCCRF, juillet 2020, 52 pages

Rapport d'information n°649, fait au nom de la commission des affaires européennes sur l'agriculture et la politique de concurrence, Jean BIZET sénateur, Sénat, session extraordinaire 2019-2020, 47 pages

La contractualisation dans le secteur bovin, CGAAER, rapport n°14 099, septembre 2015, Sylvain MARTY, Nicolas PETIT, Michel REFFAY, 105 pages

Observatoire de la formation des prix et des marges, rapport au Parlement 2020, 448 pages

Où va le bœuf ? Étude de l'Idéle, novembre 2019, 28 pages

Panorama de la consommation alimentaire hors domicile, IRI, GIRA food service pour FranceAgrimer, 217 pages

Guide pratique 2018, marché public de fourniture de denrées alimentaires, CGI et APASP, 76 pages

Fiches Techniques pour faciliter l'achat des viandes en restauration collective, 2016, Interbev, 7 pages

Commande de viande en RHF, Fiche Technique Viande de gros bovins, 2017, Interbev, 18 pages

Le Cahier des Clauses Particulières pour l'achat public de viandes de boucheries réfrigérées ou surgelées, pièces ou hachées, et de produits tripiers, avril 2015, Interbev, 17 pages

Un vade-mecum sur les questions juridiques concernant l'achat des viandes en RHF dans le cadre des marchés publics, mise à jour de janvier 2017, Interbev,