

Objet : *Remise du rapport de la mission d'information sur l'avenir des filières d'élevage*

La mission d'information sur l'avenir des filières d'élevage est ainsi composée :

- **M. Damien Abad, président ;**
- **Mme Annick Le Loch et M. Thierry Benoit, rapporteurs ;**
- Mme Brigitte Allain, Mme Marie-Noëlle Battistel, M. André Chassaigne, M. Yves Daniel, Mme Jeanine Dubié, M. Philippe Le Ray, M. Jean-Pierre Le Roch, M. Yannick Moreau et M. Hervé Pellois.

Depuis le mois d'octobre, la mission a **auditionné cent soixante quatre personnes**. Elle a effectué **quatre déplacements** : à Lamballe dans les Côtes d'Armor, à Bruxelles, en Espagne et en Allemagne. Les rapporteurs ont également rencontré individuellement des éleveurs de leurs circonscriptions.

Créée juste après la table ronde organisée le 22 juillet 2015 et réunissant tous les acteurs des filières d'élevage, la mission d'information a eu pour but de comprendre les raisons pour lesquelles les prix du lait et des productions animales (en particulier le porc et le bœuf) ont soudainement et durablement chuté au cours de l'année 2015. Elle a eu pour ambition de définir une stratégie nationale de reconquête de compétitivité des exploitations et de revenus pour les éleveurs. Le président de la mission a souhaité effectuer une analyse comparative européenne afin de comprendre ce qui distingue les élevages français de leurs concurrents européens, également frappés par la crise, mais dans une moindre mesure.

I. Le constat

La mission s'est concentrée sur l'analyse des principales filières d'élevage : bovins viande, bovins lait, porcs, volailles et ovins. L'élevage est le premier secteur de la production agricole française : il constitue 37 % de son chiffre d'affaires.

Ce secteur est en déclin : les cheptels régressent et les revenus des éleveurs sont au plus bas. La mission a cherché à savoir, pour chaque filière, quels étaient les causes du déclin.

- La filière viande bovine est la première européenne en quantité. Elle se caractérise par des échanges commerciaux dynamiques, notamment de bovins vivants. La France dispose d'un cheptel allaitant très important qui donne de la viande de qualité fortement prisée par les Français. Mais les prix de ses viandes sont tirés vers le bas du fait de plusieurs facteurs :
 - L'alignement des prix des viandes des races allaitantes sur les prix des vaches laitières de réforme et l'insuffisante valorisation des pièces de qualité faute de segmentation dans la commercialisation.
 - La dispersion de la valeur ajoutée des productions entre une multitude d'acteurs avec des producteurs peu organisés face à un abatteur qui domine le marché (Bigard) et une grande distribution très concentrée.

- La filière laitière est répartie de façon homogène sur l'ensemble du territoire malgré un mouvement de concentration de la production, parallèle à la disparition de nombreuses exploitations ces dernières années. La force de cette filière réside dans l'importance de l'industrie de la transformation, aussi bien coopérative que privée, qui valorise la production laitière en la transformant en produits à forte valeur ajoutée. Ce secteur a été soumis aux quotas de production européens pendant plus de 30 ans. La fin des quotas le 1^{er} avril 2015 a considérablement fragilisé les producteurs européens mais aussi français qui vivent, depuis plus d'un an, une période de surproduction. Là encore, l'industrie et la grande distribution sont accusées d'accaparer la valeur ajoutée permise par la transformation du lait.
- La filière porcine est dépassée par la dynamique des productions européennes, notamment allemande, espagnole et polonaise. Les exploitations porcines françaises sont bien moins compétitives que les exploitations européennes qui soit ont des structures intégrées à la transformation, soit bénéficient des relations commerciales plus pacifiées. La production porcine française est également en surproduction, du fait des embargos russes et de l'importance des importations européennes en France. Les producteurs souffrent d'un manque de modernisation de leurs exploitations et là encore, d'un problème de relations commerciales avec l'aval de la filière.
- La filière avicole résiste mieux que les autres filières, elle souffre d'un manque de modernisation des bâtiments mais a su s'adapter à la demande intérieure et est dynamique sur les marchés des pays tiers.
- La filière ovine prend son essor. Il s'agit d'une production à faible rendement et techniquement complexe mais les produits sont de qualité et demandés.

Les filières d'élevage souffrent de plusieurs difficultés communes :

- la baisse de la consommation nationale ;
- l'altération de l'image des élevages : les crises sanitaires, les conséquences environnementales des exploitations, les préoccupations sur le bien-être animal ;
- des coûts de production et un poids de l'endettement élevés qui réduisent les marges des éleveurs ;
- des prix des productions fortement volatiles et liés à la conjoncture mondiale ;
- des relations commerciales très difficiles avec un accaparement de la valeur ajoutée et du pouvoir de marché des industriels mais surtout de la grande distribution, concentrée face à des éleveurs encore insuffisamment organisés.

II. Les propositions

Les rapporteurs ont formulé **60 propositions**. Nombre d'entre elles sont du ressort des institutions européennes, d'autres sont de nature législative ou réglementaire. Les filières doivent également prendre leur destin en main en s'organisant mieux et en définissant des stratégies économiques de long terme.

- Dans l'immédiat, la production doit être mieux régulée notamment pour faciliter la transition avec la fin des quotas laitiers. Les outils européens existent, il faut s'en saisir et développer un programme de responsabilisation face au marché afin d'adapter les volumes de production à la conjoncture.

- Les filières doivent mieux s'organiser. Les interprofessions doivent être renforcées et étendues, lorsque ce n'est pas le cas, à l'industrie et à la distribution. Les éleveurs doivent se réinvestir dans la définition des orientations stratégiques des coopératives agricoles. Les regroupements de producteurs doivent se poursuivre pour mieux peser dans les relations commerciales.
- Les relations commerciales doivent être assainies afin de mieux prendre en compte l'intérêt des éleveurs dans les négociations et briser la suprématie commerciale de la grande distribution.
- À l'échelle des exploitations, les revenus doivent être diversifiés afin de mieux résister à la volatilité des prix des productions et la PAC doit être orientée vers le développement de mécanismes assurantiels pour renforcer la résilience des exploitations.
- Il convient de simplifier la vie des exploitants, notamment jeunes, de leur permettre d'investir dans la modernisation de leurs exploitations.
- Face au déficit de compétitivité à l'échelle de nos concurrents européens, les distorsions de concurrence, notamment fiscales, doivent être réduites.
- Enfin, les éleveurs doivent être offensifs sur les divers marchés : ils doivent mettre en avant la qualité et la traçabilité de leurs productions en faisant de l'excellence française un atout commercial reconnu par un étiquetage et des signes de qualité mais ils doivent également conquérir, groupés, de nouveaux marchés d'export sans pour autant sacrifier leurs intérêts dans les négociations de traités de libre-échange.

Nombre de ces propositions pourraient être applicables à d'autres filières agricoles.

ANNEXE : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Propositions pour agir au niveau européen

1. Activer, par les États membres et en cas de crise, les outils de régulation de la production existants (articles 8 à 21 et 219, 221 et 222 de l'OCM).
2. Mettre en œuvre, dans les plus brefs délais, un véritable « Programme de responsabilisation face au marché », permettant d'actionner en fonction de l'importance de la chute des prix, des mesures volontaires incitatives et des mesures obligatoires de réduction de la production.
3. Doter l'observatoire européen du marché du lait et l'observatoire du marché de la viande de moyens opérationnels d'alerte, notamment pour actionner le programme de responsabilisation face au marché.
4. Profiter de l'examen à mi-parcours de la programmation budgétaire 2014-2020 pour mettre en avant la nécessité de réorienter la PAC vers la promotion de mécanismes assurantiels d'atténuation de la volatilité des prix agricoles. Proposer l'adoption d'un mécanisme de sécurisation des marges et des revenus agricoles, dans le cadre du premier pilier, sur le modèle du *Farm Bill* américain. S'assurer, également, de la pérennisation du budget de la PAC.
5. Relever le plafond *de minimis* sur les aides d'État permettant la mise en place d'aides d'urgence nationales plus importantes.
6. Réviser de façon pérenne les seuils de référence et les prix d'intervention en tenant compte des parités de pouvoir d'achat entre États membres.
7. Provisionner le Fonds européen d'aide aux plus démunis de produits alimentaires directement issus des secteurs en crise.
8. Exclure certaines productions agricoles sensibles des négociations sur le Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (PTCI), notamment dans le secteur de la viande. Prévoir également des clauses de sauvegarde ou des contingents tarifaires pour certains produits. Maintenir des normes de haute qualité, protéger les signes officiels d'identification de la qualité et des origines (AOP, AOC, IGP, labels) et lutter contre les barrières non tarifaires des marchés extra-communautaires (Brésil, Mexique, etc.).
9. Soutenir l'initiative de la Commission européenne de révision de la directive « travailleurs détachés » afin de garantir une rémunération égale à tout travail égal sur un même lieu de travail.

10. Obtenir l'accord de la Commission européenne pour la généralisation de l'étiquetage obligatoire de l'origine du lait et de l'origine des viandes dans les plats transformés, après l'expérimentation de ce dispositif en France.
11. Engager l'harmonisation sociale et fiscale des exploitations agricoles européennes, notamment en matière de taxe sur la valeur ajoutée forfaitaire.
12. Obtenir des institutions européennes un moratoire sur les normes agricoles, notamment environnementales dans le cadre de la directive cadre envisagée par la Commission européenne (réécriture et regroupement des directives sur l'eau, oiseaux, habitats).
13. Imposer un recours systématique aux études d'impact préalables pour toute adoption de nouvelle norme affectant l'agriculture.
14. Agir pour qu'une solution européenne à la répartition équilibrée de la valeur ajoutée dans la chaîne alimentaire soit trouvée.
15. Obtenir des institutions européennes l'adaptation du droit européen de la commande publique pour pouvoir favoriser les produits locaux pour l'approvisionnement des établissements publics.
16. Obtenir, de toute urgence, la levée des embargos sanitaire et politique russe.
17. Soutenir auprès de la Commission européenne la création d'un véritable outil de crédit export européen.

Propositions pour agir au niveau national

- **Au niveau législatif**

18. Rendre obligatoire la mention d'un prix de référence pouvant être payé à l'exploitant agricole dans les conditions générales de vente des contrats passés entre entreprise agroalimentaire et distributeur.
19. En matière laitière, établir des formules indicatives de calcul du prix des productions prenant en considération la valorisation finale et les coûts de production de référence du produit de grande consommation.
20. Interdire la cessibilité, à titre onéreux, des contrats laitiers.
21. Modifier les lois de modernisation de l'économie (LME), de modernisation de l'agriculture (LMA) et consommation, pour permettre des relations commerciales plus transparentes et plus équilibrées. Redéfinir les notions de pratiques restrictives de concurrence, notamment le déséquilibre significatif.
22. Redéfinir l'abus de dépendance économique.
23. Renforcer les sanctions à l'encontre des entreprises agroalimentaires qui ne déposent pas leurs comptes au tribunal de commerce.

24. Rendre obligatoire la publication des sanctions contre les pratiques commerciales déloyales.
25. Interdire la mention « transformé en France ».
26. Adapter la législation régissant la commande publique, notamment pour l'approvisionnement de la restauration hors foyer
27. Maintenir, voire augmenter, après 2016, les fonds du Programme d'Investissements d'Avenir dédiés à la modernisation des abattoirs et ateliers de découpe.

- **Au niveau réglementaire et administratif**

28. Officialiser et institutionnaliser un Fonds de soutien à l'élevage notamment abondé par la grande distribution.
29. Conformément aux propositions du rapport d'application de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, renforcer les moyens et les effectifs de la DGCCRF et de l'Autorité de la concurrence afin de mieux déceler les pratiques commerciales abusives et déloyales et de faire appliquer pleinement la loi. Faire appliquer la loi également sur les clauses de renégociations.
30. Faire cesser la guerre des prix entre enseignes de la grande distribution et changer les pratiques et les mentalités dans les relations commerciales.
31. Réformer les statuts de l'Observatoire des marges et des prix et demander la publication d'un rapport semestriel sur l'évolution des prix au Parlement.
32. Mieux organiser et coordonner les contrôles des exploitations agricoles.
33. Permettre aux agriculteurs d'être accompagnés d'un tiers de confiance lors des opérations de contrôles.
34. Obtenir le désarmement des agents publics de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques lors des contrôles des exploitations agricoles (ONEMA).
35. Créer un formulaire de déclaration unique et un guichet unique pour l'ensemble des démarches administratives (PAC, cahiers de fertilisations, ICPE, etc).
36. Atténuer et mieux proportionner la sanction de remboursement de la dotation jeunes agriculteurs (DJA).
37. Poursuivre impérativement le relèvement des seuils des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) pour les gros bovins et les bovins lait et supprimer le système coûteux de déclaration avec contrôle périodique.

38. Associer les agriculteurs à l'élaboration des nouvelles normes agricoles et environnementales.
 39. Stopper la sur-transposition des directives européennes, notamment en matière environnementale.
 40. Poursuivre le développement de « France Viande export » et mettre en œuvre de réelles stratégies de prospective commerciale à l'export.
 41. Financer une campagne de communication réaffirmant le rôle de l'élevage en matière de sécurité alimentaire, d'aménagement de l'espace et de préservation de l'équilibre rural.
- **Au niveau des interprofessions, inciter à ce que chacune des filières prenne son destin en main**
42. Rétablir le dialogue au sein des organisations interprofessionnelles.
 43. Travailler à des interprofessions « longues », c'est-à-dire, lorsque ce n'est pas déjà le cas, étendre les organisations interprofessionnelles à la distribution et à l'industrie de la transformation.
 44. Poursuivre le renforcement du rôle des organisations de producteurs et favoriser le développement des associations d'organisations de producteurs.
 45. Favoriser la création, par les organisations de producteurs, de plateformes de commercialisation communes.
 46. Favoriser le regroupement, par les interprofessions, des offres commerciales à l'export et faire en sorte qu'elles créent une stratégie commerciale structurée et pérenne.
 47. Soutenir le développement des revenus complémentaires des éleveurs (promotion de l'agro-tourisme, plan pour le développement des protéines végétales, de la méthanisation, de l'autonomie fourragère, industrie du cuir, etc.).
 48. Promouvoir l'élevage 2.0 en finançant un plan de soutien aux technologies numériques innovantes appliquées à l'agriculture.
 49. Diversifier les circuits de commercialisation (circuits courts et de proximité).
 50. Diversifier les modes de production (agriculture conventionnelle, agriculture biologique, agro-industrie).
 51. Encourager les éleveurs à s'investir dans la définition des orientations stratégiques des coopératives dont ils sont membres.
 52. Créer une filière territorialisée d'autonomie fourragère.

53. Là où il existe, maintenir le modèle de la polyculture-élevage.
54. Promouvoir les services de remplacement, les travailleurs occasionnels et partagés et étendre le crédit d'impôt dédié.
55. Inciter à développer les produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine, les labels de production et l'agriculture biologique.
56. Développer les GIEE, notamment en renforçant les liens entre céréaliers et éleveurs.
57. Faire connaître et mettre en relation les acteurs du financement participatif et les éleveurs.

- **Au niveau régional**

58. Exiger des régions, en lien avec les autres collectivités territoriales, qu'elles mettent en œuvre des stratégies territoriales en faveur de la compétitivité des filières d'élevage.
59. Définir des objectifs de production et une politique de filière par région.
60. Orienter et accompagner les associations de producteurs pour les aider à répondre aux appels d'offre régissant l'approvisionnement de la restauration hors foyer.