

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 décembre 1975.

RAPPORT D'INFORMATION

fait en application de l'article 22 du Règlement, au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur l'organisation du marché de la viande en France à la suite de la création par cette commission d'un groupe de travail,

Par MM. Marcel LEMAIRE, Marcel LUCOTTE, Georges BERCHET, Jacques COUDERT, Pierre LABONDE, Paul MALASSAGNE, André PICARD, Henri PRÊTRE, Jean PRORIOL, Michel SORDEL, René TRAVERT et Raoul VADEPIED,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, Michel Chauty, vice-présidents ; Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, Marcel Lemaire, Jules Pinsard, secrétaires ; Charles Alliès, Octave Bajoux, André Barroux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Amédée Bouquerel, Frédéric Bourguet, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Paul Caron, Auguste Chupin, Jean Colin, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Fillippi, Jean Francou, Léon-Jean Grégory, Mme Brigitte Gros, MM. Paul Guillaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Bernard Legrand, Robert Parenty, Léandre Létouquart, Paul Malassagne, Louis Marre, Pierre Marzin, Henri Olivier, Louis Orvoen, Gaston Pams, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Henri Prêtre, Maurice PrévotEAU, Jean Proriot, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Jules Roujon, Guy Schmaus, Michel Sordel, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Verneuil, Charles Zwickert.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	5
PREMIÈRE PARTIE. — Un constat sans surprise :	
I. — <i>La production de viande bovine</i>	7
1. — Généralités	7
2. — Une production difficile à maîtriser	8
3. — Des éleveurs peu organisés	9
II. — <i>Les circuits de transformation et de distribution :</i>	
1. — Les principaux circuits et leurs caractéristiques	10
2. — Les intermédiaires et leurs fonctions	14
III. — <i>La formation du prix de la viande :</i>	
1. — Observations préliminaires	19
2. — La décomposition du prix de la viande	21
3. — La productivité des agents et des circuits	22
4. — La recherche des marges anormales	23
5. — La taxation	24
IV. — <i>La consommation</i>	26
DEUXIÈME PARTIE. — Les principes d'une politique de réforme :	
I. — <i>Un préalable : la définition d'une politique européenne :</i>	
1. — L'organisation communautaire actuelle	29
2. — Les défauts de l'organisation communautaire	30
3. — Le choix d'une politique exportatrice	31
4. — Les risques et les conséquences de ce choix	32
II. — <i>Quelle organisation de marché au niveau national ? :</i>	
1. — Les options	34
2. — Le renforcement des pouvoirs de l'O. N. I. B. E. V.	34
3. — Un office au caractère interprofessionnel renforcé	35
4. — Une meilleure définition des compétences	36
5. — Une compétence élargie à toutes les viandes	38
6. — L'Office et l'intervention permanente	38

	Pages.
TROISIÈME PARTIE. — Des moyens concrets à mettre en œuvre :	
I. — <i>Connaître le marché</i>	41
II. — <i>Créer les conditions de la transparence :</i>	
1. — Au niveau de la production	42
2. — Au niveau de la transformation et de la distribution	43
3. — Au niveau de la distribution au détail	44
III. — <i>Agir sur les structures :</i>	
1. — La production	45
2. — Les circuits de transformation et de distribution	47
3. — Le commerce de détail	49
IV. — <i>Maîtriser l'évolution des prix :</i>	
1. — L'action sur les coûts de production	49
2. — Le rôle des consommateurs	51
3. — Les aménagements au régime de la taxation	51
Conclusion	53
Annexes :	
Annexe 1. — Tonnage des viandes abattues en 1974 par région....	57
Annexe 2. — Structure du marché français du bœuf en 1972.....	58
Annexe 3. — Loi du 8 juillet 1965 relative aux conditions nécessaires à la modernisation du marché de la viande...	59
Annexe 4. — Présentation sommaire du marché français de la viande de cheval	65

INTRODUCTION

La nécessité d'améliorer le fonctionnement du marché de la viande et de faire la lumière sur des circuits de distribution, complexes et mal connus, a été ressentie avec d'autant plus d'acuité en 1973 et en 1974 que les cours à la production s'effondraient, alors que le prix de la viande bovine se maintenait très souvent à un niveau élevé à l'étal du boucher.

Pourtant, *il y a des années que le problème est posé*. Il suscite régulièrement des protestations de la part des producteurs qui se considèrent comme les principales victimes. Il provoque également des protestations chez les consommateurs qui ne voient souvent dans les professionnels de la viande qu'une « maffia » aussi discrète que puissante.

L'intérêt de cette question n'a pas échappé à votre Commission des Affaires économiques et du Plan qui, *à la suite de la proposition de résolution de MM. Caillavet et Bordeneuve tendant à la création d'une commission d'enquête*, a chargé **un groupe de travail** (1) de lui fournir les principaux éléments d'information sur ce sujet.

En effet, la constitution d'une commission d'enquête ne lui a pas paru constituer la formule la plus opportune, ni la plus efficace. D'une part, la simple courtoisie et la tradition parlementaire rendaient difficile la création d'une commission d'enquête dont l'objet aurait été *identique* à celui de la commission créée par l'Assemblée Nationale, le 18 octobre 1974. D'autre part, une telle formule se heurte à un certain nombre de *contraintes*, qui tiennent en particulier à l'existence de délais d'investigation très réduits et de règles de fonctionnement assez strictes. Le groupe de travail avait donc l'avantage d'une grande souplesse et de l'absence de tout formalisme.

La tâche du groupe de travail a été facilitée par la parution récente de plusieurs rapports d'un grand intérêt :

— *celui du Conseil économique et social* a été consacré, en février 1975, à l'étude de la production et de la formation du prix de la viande ;

(1) Le groupe de travail a été créé le 16 décembre 1974 ; il était composé de MM. Marcel Lemaire, *président* ; Berchet, Coudert, Labonde, Lucotte, Malassagne, Picard, Prêtre, Proriol, Sordel, Travert et Vadepied, *membres*.

— *celui, déposé en avril 1975, par la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale a tenté de déterminer avec précision les pratiques dans les circuits intérieurs de commercialisation des viandes, les problèmes posés par les importations et les exportations, les rapports entre les circuits intérieurs et extérieurs, ainsi que les interventions de l'Etat ;*

— *celui du groupe de travail présidé par M. Guérinot, commissaire général adjoint aux prix, à la Direction générale de la concurrence et des prix du Ministère de l'Economie et des Finances, chargé par le Gouvernement d'étudier la formation et les coûts de distribution de la viande de bœuf a été publié en avril 1975 ;*

— *celui de l'Institut national de la consommation a porté sur le même sujet.*

Mais si la lecture de ces divers rapports a été d'une grande utilité, *elle a été source, pour le groupe de travail, d'une difficulté supplémentaire* en l'obligeant à **une réflexion originale**, afin d'éviter des redites inopportunes. Il était en effet tout à fait inutile de répéter, sous une forme différente, ce qui a déjà été dit dans les quatre rapports précités. On comprend mieux la difficulté de la tâche si l'on considère qu'il n'y a pas de remède miracle pour résoudre les problèmes posés par le mauvais fonctionnement du marché français de la viande.

Dans ses recherches, **le groupe de travail a bénéficié de divers concours qui lui ont été d'une grande utilité**. Il tient, en particulier, à remercier M. le ministre du Commerce et de l'Artisanat, les représentants des administrations concernées, le directeur de l'O. N. I. B. E. V., ainsi que tous les professionnels intéressés qui ont accepté de répondre à ses questions. Les **déplacements effectués** au Marché d'intérêt national de Rungis, aux marchés aux bestiaux de Lyon-La Mouche et de Nîmes lui ont permis également de compléter utilement son information.

*

* *

Après avoir dressé un bref tableau de l'organisation et du fonctionnement actuel du marché de la viande bovine, le groupe de travail s'est efforcé de définir les principes essentiels d'une politique de réforme et de préciser les moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

PREMIERE PARTIE

UN CONSTAT SANS SURPRISE

Au terme de ses investigations, le groupe de travail n'a pas de révélations sensationnelles à faire. Dans l'ensemble, son analyse de la situation actuelle rejoint les constatations qui ont été faites dans les divers rapports publiés en 1975.

C'est la raison pour laquelle il se contentera de rappeler les données essentielles du marché de la viande, en renvoyant le cas échéant, pour plus de précision, aux documents précités de l'Assemblée Nationale, du Conseil économique et social, de la Direction générale de la concurrence et des prix du Ministère de l'Economie et des Finances ou de l'Institut national de la consommation.

L'analyse de la situation actuelle est consacrée aux caractéristiques essentielles de la production, des circuits de transformation et de distribution, de la formation du prix de la viande, ainsi que de la consommation.

I. — La production de viande bovine.

1. — GÉNÉRALITÉS

En 1974, les produits d'origine animale ont représenté une valeur de 59,7 milliards de francs, alors que la valeur de la production agricole a atteint environ 109 milliards de francs. **La valeur du cheptel bovin a, pour sa part, été évaluée à 18,1 milliards de francs, soit environ 17 % du total.**

L'importance de l'élevage bovin est confirmée par le grand nombre d'exploitations concernées : 869 100 au 1^{er} janvier 1975, avec 24 327 100 bovins.

Cela représente une moyenne de 28 *bovins par exploitation*, mais de grandes disparités sont à noter selon les régions. Cet élevage s'effectue généralement dans des exploitations petites ou moyennes où la proportion d'agriculteurs âgés est très importante.

En fait, le nombre des exploitations très spécialisées qui n'engraissent que des mâles (veaux, bœufs ou taurillons) reste très faible en dépit d'un accroissement récent. *La production de viande est assurée pour 62 % par des abattages de femelles* (soit 2,8 millions de têtes) dont la plupart sont des vaches de réforme (+ de 40 %), le reste se partageant entre les bœufs (22,8 %, soit 1 million de têtes) et les taureaux (15,2 %, soit 693 700 têtes).

2. — UNE PRODUCTION DIFFICILE A MAITRISER

La production de viande bovine n'apporte souvent qu'un revenu complémentaire aux exploitations ; leurs décisions de vente sont donc assez aléatoires, **ce qui rend la prévision du volume des mises en marché quasiment impossible**. En effet, les éleveurs commercialisent leurs animaux, non seulement en fonction des possibilités d'alimentation du bétail et des réserves de fourrage, mais aussi en fonction de leurs besoins de trésorerie et du niveau des cours.

En période de hausse des cours, ils auront tendance à attendre que les prix augmentent encore et, en période de baisse, ils seront incités à se débarrasser au plus vite de leurs animaux. L'offre fluctue donc au gré des anticipations optimistes ou pessimistes des éleveurs. **C'est cette succession de mouvements de rétention ou de mises en marché massives qui rend la production si difficile à maîtriser**. L'amplitude du cycle du bœuf se trouve de ce fait nettement accentuée. Le marché a donc un caractère nettement « psychologique ».

La production bovine est également difficile à appréhender en raison de **sa très grande hétérogénéité** : la nature du produit varie en effet en fonction de la race de l'animal (plus de seize races), de son âge, de son sexe, de son état d'engraissement et même des conditions climatiques. C'est donc une production mal définie. A la naissance d'un animal, on ne sait jamais ce qu'il deviendra, ni quand il sera vendu. Seule, la catégorie des jeunes bovins échappe à ces critiques, mais sa production ne représente que 15 % de la production nationale.

Si l'on ajoute que **l'identification du bétail sur pied est très imparfaite** et surtout orientée vers la surveillance sanitaire et la sélection zootechnique, on comprendra aisément que la production soit difficilement maîtrisable et prévisible.

3. — DES ÉLEVEURS PEU ORGANISÉS

La dispersion des éleveurs, leur individualisme et la faiblesse du mouvement coopératif contribuent également à rendre le marché difficilement contrôlable. Au 1^{er} janvier 1975, 196 groupements de producteurs, coopératives ou S. I. C. A. contrôlaient 15 % de la production de maigre, 7 % de la production traditionnelle, 60 % de la production de jeunes bovins et 6 % de celle des veaux de boucherie, ce qui est dans l'ensemble assez modeste. Les 196 groupements représentaient 15 % seulement des éleveurs.

Or, si l'on met à part certains groupements de producteurs constitués uniquement pour bénéficier des aides de l'Etat, les avantages des formules coopératives sont certains : en contrepartie des disciplines qu'ils s'imposent, les éleveurs bénéficient d'un renforcement de leur pouvoir de négociation, d'une meilleure maîtrise de la mise en marché ainsi que d'un contrôle accru sur la transformation et la commercialisation de leurs produits. Ils peuvent également se rendre compte de la qualité de leur élevage puisqu'ils ont connaissance de la conformation de la carcasse, de l'état des foies et des autres organes ; l'intérêt pédagogique des groupements de producteurs est donc évident.

Il est certain que, pour l'instant, les conditions de la mise en marché ainsi que les conditions dans lesquelles s'effectuent les transactions ne sont pas satisfaisantes, même si elles sont améliorées depuis quelques années. L'éleveur isolé a l'illusion de pouvoir tirer profit des opportunités du marché. Il se trouve en réalité en position de faiblesse car il vend son cheptel à l'estime sans pouvoir se fonder sur des critères objectifs, tels que le poids, la qualité, la conformation ou un classement officiel. Il n'a pas d'informations suffisantes sur l'état du marché et ses perspectives. La vente reste encore placée dans bien des cas sous le signe du marchandage qui repose moins sur des données rationnelles que psychologiques. D'ailleurs, même pour un professionnel averti, l'appréciation du rendement en carcasse d'un animal sur pied est sujette à erreur et, seul, l'examen de la carcasse à l'abattoir peut fournir des indications indiscutables.

Ainsi, si l'on admet à titre d'exemple que, lors d'une vente à l'estime, l'éleveur fait une erreur de 20 kilogrammes, pour un animal de 400 kilogrammes, il encourra, pour un prix moyen de 11 F le kilogramme, une perte de 220 F, soit 5 % du prix moyen.

II. — Les circuits de transformation et de distribution.

Pour une grande partie de l'opinion publique, les circuits de transformation et de distribution de la viande bovine sont les responsables du mauvais fonctionnement du marché.

Il convient d'éclairer leur fonctionnement, d'analyser le comportement et de mesurer les marges bénéficiaires des intermédiaires qui les constituent, afin de comparer leur productivité et leur efficacité et d'isoler les abus ou anomalies éventuels.

1. — LES PRINCIPAUX CIRCUITS ET LEURS CARACTÉRISTIQUES

Contrairement à d'autres marchés agricoles, tels ceux des céréales ou des betteraves à sucre, le marché de la viande juxtapose plusieurs circuits de longueur et d'intégration très différentes. Il est utile de rappeler brièvement leurs caractéristiques.

a) **Le circuit rural** est le plus ancien et le plus court de tous car il ne fait intervenir que deux ou trois agents économiques : le producteur, le boucher détaillant qui abat ou fait abattre, soit dans les abattoirs municipaux soit dans les tueries particulières et qui, parfois, s'approvisionne auprès des marchands de bestiaux sur les foires. Il peut compléter son approvisionnement auprès des grossistes en viande au cas où certains morceaux lui font défaut.

Ce circuit est en nette régression et ne représenterait plus qu'environ 12 % de l'ensemble du marché. L'absence d'intermédiaires laisserait supposer qu'il est particulièrement avantageux. Or tel n'est pas le cas, le prix de la viande étant sensiblement au même niveau en zone rurale et en zone urbaine. Cette situation surprenante s'explique par l'existence de faibles débits, ainsi que par le coût des tournées que les bouchers ruraux doivent effectuer pour desservir leur clientèle à domicile.

b) **Le circuit vif** permet l'approvisionnement des grands centres urbains grâce à l'expédition d'animaux vivants vers les marchés de consommation où ils sont abattus. Longtemps prépondérant, ce circuit perd de l'importance et ne couvre plus que 40 % du marché, en raison de l'augmentation des abattages sur les lieux de production et grâce aux progrès réalisés dans le transport et la conservation des carcasses par l'industrie du froid. Il met en présence, outre le producteur, le marchand de bestiaux qui regroupe les

animaux et les expédie sur un marché en vif situé près du centre de consommation, parfois un commissionnaire qui réceptionne les animaux et les vend, le grossiste-abatteur (ou chevillard) qui achète l'animal vivant, l'abat et commercialise la carcasse, soit auprès d'autres grossistes ou demi-grossistes ne pratiquant pas l'abattage, soit directement auprès des bouchers détaillants, des collectivités ou des grandes surfaces.

Une certaine diminution des intermédiaires est à remarquer depuis quelques années. Les marchands de bestiaux vendent de plus en plus souvent directement aux grossistes ; mais le groupe de travail a remarqué, au cours de ses déplacements, que les ventes de marchands de bestiaux à marchands de bestiaux n'étaient pas rares. Quant aux grossistes, ils ont de plus en plus tendance à les court-circuiter et à s'approvisionner directement sur les lieux de production.

c) **Le circuit mort ou forain** concerne 48 % du marché et se développe depuis plusieurs années. Il se caractérise par l'abattage des animaux sur les lieux de production et l'expédition en véhicules frigorifiques vers les centres de consommation des carcasses, quartiers ou pièces de viande plus élaborées (muscles sous vide, viande en caissettes, etc.) dont le développement est favorisé par les difficultés croissantes rencontrées par les bouchers pour disposer d'une main-d'œuvre qualifiée).

On distingue généralement trois variantes de ce circuit selon le degré d'intégration ou la nature juridique des intermédiaires : le circuit mort traditionnel, le circuit industriel et le circuit coopératif.

Dans le **circuit mort traditionnel**, les animaux vendus par l'éleveur, le négociant ou un commissionnaire sont achetés par un grossiste-abatteur, abattus sur place et expédiés en carcasse ou en morceaux découpés vers les marchés des centres de distribution ou directement aux distributeurs finals.

Sur les marchés, les carcasses sont vendues, soit directement aux détaillants, aux collectivités ou aux grandes surfaces, soit par l'intermédiaire de mandataires, de commissionnaires ou de négociants. De plus en plus, des centrales d'achat ou des coopératives de bouchers détaillants sont liées avec les grossistes abatteurs par des contrats qui tiennent compte de la fluctuation des cours.

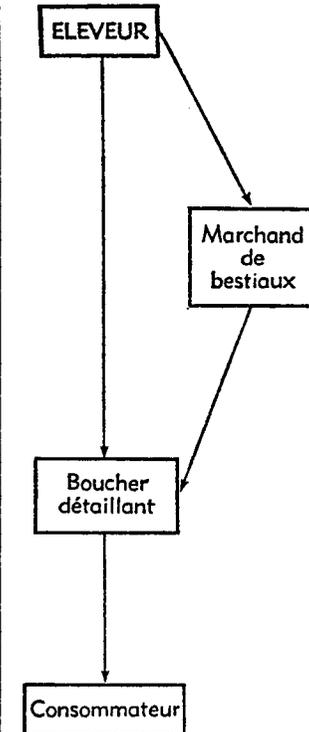
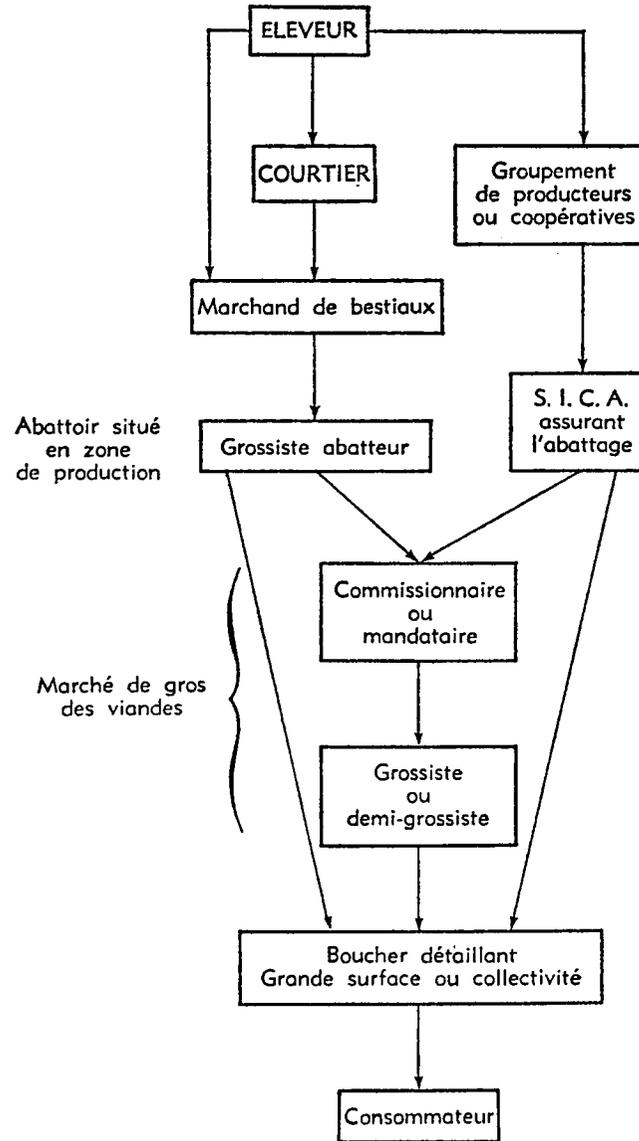
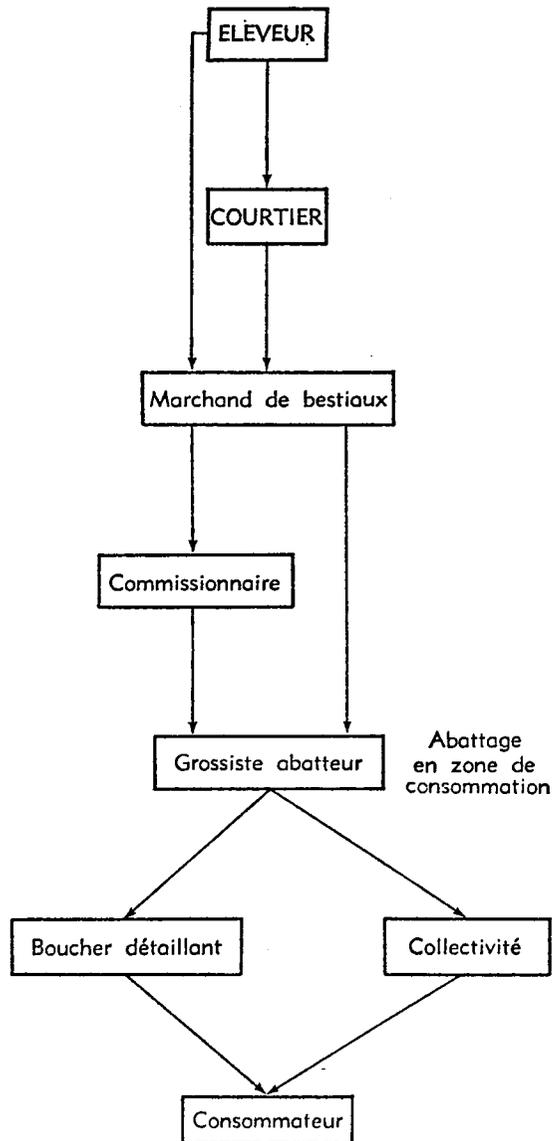
Le circuit industriel, malgré sa faible importance, est en expansion. Il se distingue du circuit forain traditionnel par des méthodes

différentes ; généralement centré sur un abattoir privé exploité de manière industrielle et doté d'ateliers de découpe et de préparation industrielle, il est spécialisé dans l'expédition de viandes désossées, en caissettes, sous vide, sous cellophane ou en portions individuelles (steaks hachés, surgelés...) ainsi que dans la desserte des magasins à grande surface, ou des collectivités et parfois de l'exportation.

Enfin, **le circuit coopératif** s'est constitué peu à peu depuis quinze ans pour assurer aux éleveurs une plus grande part dans la commercialisation de la viande grâce à l'action des groupements de producteurs, des coopératives ou des sociétés d'intérêt collectif agricoles (S. I. C. A.). Dans ce circuit, les groupements de producteurs se chargent tout d'abord de la collecte et de la mise en marché des animaux. Leur intervention peut également concerner l'abatage et la commercialisation en gros ou demi-gros de la viande abattue, soit directement auprès des collectivités et des bouchers détaillants, soit plus rarement par l'intermédiaire de commissionnaires ou de mandataires. Il est certain que le développement de ce circuit, malgré sa modestie, est un élément de sécurité pour les producteurs et un facteur de régularisation et de clarification du marché.

d) Il convient enfin de compléter cette rapide présentation des circuits par la prise en considération, dans certaines zones rurales, d'un **circuit parallèle** facilité par l'autorisation des abattages familiaux et l'utilisation du congélateur par les éleveurs.

Il est difficile d'en mesurer exactement l'ampleur, mais il ne semble pas que ce phénomène soit très répandu, sauf dans certaines régions où il prend des proportions excessives. En tout cas, il est indispensable d'en contrôler strictement le développement car il constitue une concurrence déloyale pour les bouchers détaillants qui le dénoncent avec vigueur.



Source : Rapport et avis du Conseil économique et social.

2. — LES INTERMÉDIAIRES ET LEURS FONCTIONS

Du producteur au consommateur, l'animal sur pied subit des transformations et doit être transporté. On est donc conduit à regrouper l'ensemble des opérations qu'il subit en plusieurs fonctions.

a) **La mise en marché, le ramassage et l'orientation des animaux en fonction de la demande** sont assurés, soit par les négociants en bestiaux, soit par les groupements de producteurs.

En dépit du caractère imprécis des statistiques, on évaluait à 7 000 environ le nombre des marchands de bestiaux à la fin de 1974, leur effectif étant en constante régression. Ils assurent une double fonction :

— d'une part, l'achat du bétail maigre et l'acheminement vers les exploitations d'engraissement ;

— d'autre part, l'achat des animaux de boucherie, la constitution de lots adaptés aux diverses catégories de demande et la revente aux grossistes abatteurs, à des bouchers expéditeurs ou détaillants et parfois à des S. I. C. A. ou des coopératives.

Les coûts enregistrés à ce stade sont essentiellement des frais de main-d'œuvre et de transport. D'après les renseignements recueillis par le groupe de travail du Ministère des Finances, la marge des négociants en bestiaux avoisinerait 7 à 8 % de bénéfice brut (pour le négoce des animaux maigres) et 5 % (pour le négoce des animaux de boucherie).

Les groupements de producteurs assument également une fonction de regroupement et de mise en marché. Ils jouent en outre un rôle éducatif appréciable en imposant les disciplines de production et en assurant aux éleveurs une rémunération basée sur des critères objectifs. En abattant eux-mêmes leurs animaux, ils cumulent les fonctions remplies par les marchands en bestiaux et les grossistes en viande.

Le groupe du travail du Ministère des Finances a estimé le coût de leur fonctionnement à 2 à 3 % de leur chiffre d'affaires selon qu'y sont inclus ou non les frais de ramassage.

Quant aux coûts des S. I. C. A. d'abattage et de commercialisation, ils sont estimés en moyenne de 0,80 à 0,92 F le kilogramme-

carcasse, prix qui comprend les frais de collecte, d'abattage, les frais généraux et les frais de vente. La vente du cinquième quartier vient en déduction de ces charges.

b) **L'abattage** constitue la première opération de transformation de l'animal. Il est réalisé dans trois sortes d'établissements : les abattoirs publics, les abattoirs privés et les tueries particulières, qui se répartissaient en 1974, selon les informations fournies par le S. C. E. E. S. (1), de la manière suivante : 940 abattoirs publics ; 134 abattoirs industriels ; 892 tueries particulières, soit, au total, 1966 établissements. Certains abattoirs publics d'ailleurs n'en ont parfois que le nom car leurs installations sont utilisées quasi exclusivement par des sociétés privées ou des coopératives.

Pour l'ensemble des viandes, la part des abattoirs publics s'élevait à 76 %, contre 22,6 % pour les abattoirs industriels et 1,4 % pour les tueries particulières.

En dépit d'une concentration importante des points d'abattage, il existe encore un nombre important de petits abattoirs traitant moins de 1 000 tonnes : ainsi, en 1974, sur les 1 074 abattoirs publics et industriels, plus de la moitié (572) avaient une activité inférieure à 1 000 tonnes. Le tableau ci-après fournit à ce propos d'utiles indications :

TONNAGE DES VIANDES ABATTUES	ABATTOIRS publics.	ABATTOIRS privés.	TOTAUX
Plus de 10 000 tonnes.....	51	24	75
De 5 000 à 10 000 tonnes.....	85	12	97
De 1 000 à 5 000 tonnes.....	267	63	330
Moins de 1 000 tonnes.....	537	35	572
Totaux	940	134	1 074

Source : Direction des services vétérinaires et S. C. E. E. S.

Dans ces conditions, nombreux sont les établissements de taille et de rentabilité insuffisantes dont les installations ne permettent pas une valorisation convenable du cinquième quartier. La vétusté de certains locaux ajoute encore à ces difficultés.

(1) S. C. E. E. S. : Service central des enquêtes et études statistiques du Ministère de l'Agriculture. Les chiffres cités diffèrent légèrement de ceux figurant dans le rapport général d'activité pour 1974 de la Direction des services vétérinaires du même ministère.

Il faut cependant reconnaître que le plan de modernisation des abattoirs de 1964, révisé en 1968, a permis d'accélérer l'évolution vers la concentration des établissements, comme l'indique le tableau ci-après :

ANNEES	ABATTOIRS	ABATTOIRS	TUERIES
	publics.	privés.	particulières.
1968	1 446	141	5 594
1969	1 255	134	3 722
1970	1 116	129	2 740
1971	1 059	132	2 015
1972	1 045	135	1 459
1973	983	134	1 229
1974	940	134	892

La disparition des tueries particulières connaît un rythme rapide, puisque, à la fin de 1974, 66 départements n'en comportaient plus aucune. Seuls quelques départements (Corse, Eure, Pas-de-Calais, Rhône) en possèdent un nombre relativement élevé. Le transfert des activités d'abattage des centres de consommation vers les régions d'élevage se poursuit également et l'activité des grands abattoirs tend à augmenter de manière plus significative que celle des établissements petits ou moyens.

Cette évolution est heureuse, car la survivance d'un trop grand nombre de tueries particulières et d'abattoirs non inscrits au Plan fait peser une concurrence anormale sur les abattoirs inscrits, qui ont dû réaliser d'importants investissements pour se moderniser et sont donc dans l'obligation de les amortir au plus tôt. Cette constatation doit être nuancée dans la mesure où, parfois, le maintien de petits abattoirs peu rentables procurent aux abattoirs modernes des rentes de situation avantageuses. Il n'en demeure pas moins que sur le plan de l'efficacité et de l'intérêt général, une telle situation est néfaste.

La dispersion des abattoirs a, en outre, le grave inconvénient de rendre plus difficile le contrôle et la compréhension de ce qui passe dans les circuits après l'abattage.

c) **La commercialisation en gros de la viande** n'est pas facile à étudier en raison de la pauvreté des éléments statistiques connus. Au niveau des grossistes abatteurs, il semble que l'évolution soit nettement marquée vers une rapide concentration et une industrialisation progressive. Chiffré à 800, en 1972, l'effectif de la profession est évalué à 600, à la fin de 1974.

Avec les autres négociants en gros, les chevillards semblent donc en position de force, face à un grand nombre d'éleveurs ou de négociants en bestiaux et face à un commerce de détail atomisé.

Les grossistes abatteurs (ou chevillards) assurent l'abattage et la découpe des animaux. A cette activité traditionnelle se sont ajoutées depuis peu d'autres opérations, telles que le désossage, la préparation et la conservation sous vide ou par le froid.

La marge *brute* du chevillard a été chiffrée par le groupe de travail du Ministère des Finances à 5 % pour 1972 et 1973 et sa marge *nette* atteindrait difficilement 1 % selon les professionnels.

Le cinquième quartier couvre une large partie de cette marge. Cependant, en 1974, sa valeur est passée de 0,80 F à 0,40 F le kilogramme tandis que les frais d'exploitation s'élevaient à environ 0,80 F le kilogramme.

Le rôle des négociants en gros est également fondamental dans le fonctionnement du marché. A la suite de nombreuses fusions et concentrations, leur nombre est passé de 450 (plus 50 mandataires parisiens en 1972) à 300 à la fin de 1974. Ils sont rémunérés soit à la commission, soit par leur marge quand il s'agit de prix ferme.

Le groupe de travail du Ministère des Finances a d'ailleurs remarqué que, parallèlement au développement de leur commerce intérieur, ils avaient accru leurs activités avec l'étranger, soit à l'exportation, soit à l'importation (surtout durant la période de pénurie en 1973). Dans ce cas, ils agissent le plus souvent par l'intermédiaire de sociétés filiales spécialisées. Parmi les négociants en gros, ceux du Marché d'intérêt national de Rungis ont acquis une position stratégique, qui leur permet d'avoir une grosse influence sur la formation des prix de gros parisiens dont les répercussions sur l'ensemble du territoire sont évidentes.

Les négociants en gros non abatteurs sont soumis au régime de la taxation de leur marge depuis l'arrêté du 2 novembre 1973. Leurs ventes à prix fermes ne peuvent donner lieu à une marge

brute supérieure à 0,35 F par kilogramme-carcasse ; les ventes à la commission ne peuvent justifier une rétribution supérieure à 3 %.

d) **La commercialisation au détail** s'effectue par l'intermédiaire de divers canaux entre lesquels la concurrence est sévère :

— *le commerce spécialisé*, qui regroupe environ 40 000 bouchers détaillants artisanaux et quelques boucheries à gros débit ;

— *le commerce intégré*, qui rassemble principalement les magasins à grande surface, les chaînes de supermarchés, etc. ;

— *les collectivités publiques ou privées*.

Au sein du commerce spécialisé, **les bouchers artisanaux** assuraient, en 1972 :

— près de 80 % des ventes de viandes de bœuf, veau et mouton ;

— 41 % des ventes de volailles, lapins et gibiers ;

— 40 % des viandes de porc.

Cependant, leur nombre est en diminution et leur activité est caractérisée par une dé-spécialisation grandissante en raison de la concurrence des boucheries à gros débit et des magasins à grande surface.

Les bouchers détaillants à gros débit procèdent à des ventes en grande quantité, avec une qualité relativement moyenne mais constante. Ils peuvent donc se permettre de prélever une marge faible (près de 2 %) tout en fonctionnant de manière dynamique.

La part du commerce intégré dans la commercialisation de la viande de boucherie a atteint 17,2 % en 1972, ce qui est encore modeste, compte tenu de l'importance des ventes réalisées par ailleurs dans le secteur des produits alimentaires.

Le rapport du Ministère des Finances a étudié le cas d'un circuit totalement intégré assurant toutes les fonctions, depuis celle de marchand de bestiaux, jusqu'à celle de détaillant. Il en ressort que le prix de vente moyen au détail de ce circuit était inférieur, en septembre 1974, de 6,30 % au prix moyen de vente au détail résultant de l'arrêté de taxation. La compétitivité de circuit était donc nettement supérieure à celle de la plupart des bouchers artisanaux.

Décompte comparatif. — Circuit classique. — Circuit totalement intégré.

VACHE A	CIRCUIT classique.	CIRCUIT intégré.
	(En francs.)	
Achat au producteur.....	9,63	9,63
Marge du marchand de bestiaux.....	0,48	}
Transport du marché à l'abattoir.....	0,08	
Frais d'abattage.....	0,60	
Valeur du cinquième quartier à déduire.....	— 0,50	— 0,60
Transport	0,18	0,18
Marge de gros ou commission.....	0,35	»
Marge de détail.....	2,45	2,20
T. V. A. 7 %	0,93	0,84
Prix moyen de vente au détail de la carcasse.	14,20	12,82 (environ — 10 %).

Source : Groupe de travail du Ministère des Finances.

III. — La formation du prix de la viande.

1. — OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

Afin d'éviter toute confusion, il convient pour comparer l'évolution des prix à la production et au détail de tenir compte des transformations successives subies par le produit.

C'est ainsi qu'un animal vivant perd en moyenne de 38 à 50 % de son poids lorsqu'il est transformé en carcasse. Il est, en effet, dépouillé de ses cuirs, des abats et des graisses qui constituent le cinquième quartier. Le rendement de la viande en carcasse par rapport au poids vif varie en fait selon la race, l'âge, le sexe, la conformation et le mode d'engraissement de l'animal sur pied.

De la même façon, toute la carcasse ne peut être commercialisée, en raison de l'existence d'un certain nombre de déchets tels que les os ou les suifs. Ainsi, sur 100 kilogrammes de viande en carcasse, seuls 77 kilogrammes de viande peuvent être vendus, ce qui représente un rendement en viande non parée de 77 %.

Dans ces conditions, il est clair qu'un animal ne donnera jamais qu'entre 38 et 48 % de viande commercialisable par rapport à son poids vif ; la valeur du kilogramme de viande nette n'aura donc rien à voir avec le prix au kilogramme de l'animal vif.

A ces deux notions de rendement, il est nécessaire d'ajouter celle de coefficient de découpe qui permet de déterminer la hiérarchie des prix des divers morceaux par rapport au prix moyen de vente au détail, en fonction du poids et de la qualité marchande. Ainsi s'explique que le filet ou le rumsteak aient un prix très supérieur au pot-au-feu ou aux basses côtes.

Le groupe de travail du Ministère des Finances a fourni dans son rapport un exemple chiffré qui est repris ci-après :

Vache de boucherie catégorie A.

	P O I D S	P R I X au kilogramme
	(En kilogrammes.)	(En francs.)
Animal vif.....	600	5,20
Après abattage, poids net (rendement 54 %).....	324	9,63
En carcasse, vente au boucher détaillant.....	324	10,82
Vendu au détail (rendement 77 %).....	249,5	18,70 (hors T. V. A.) (prix moyen T. V. A. comprise).

Vente au consommateur.

	P O I D S	P R I X
	(En kilogrammes.)	(En francs.)
Filet.....	6,8	40 »
Faux-filet, rumsteck.....	28,2	28,80
Biftecks et rôtis 1 ^{re} catégorie.....	40,5	26,40
Entrecôte.....	13	25,60
Biftecks et rôtis 2 ^e catégorie.....	28,5	23,20
Viande à braiser.....	56,5	16,60
Pot-au-feu avec os.....	61,5	9,20
Faux morceaux.....	14,5	4,60
	249,5	

Quantité vendue par rapport au poids vif : $\frac{249,5}{600} = 41,50 \%$.

2. — LA DÉCOMPOSITION DU PRIX DE LA VIANDE

Ce groupe de travail a également établi une décomposition du prix de la viande de la production à la consommation, qu'il est particulièrement utile d'examiner attentivement.

Décomposition du prix de la viande bovine de la production à la consommation. (Décembre 1974.)

Exemple d'une vache de boucherie de catégorie A :	
Achat au producteur : 600 kilogrammes vif à 5,20 F.....	3 120 F
Rendement 54 %, soit 324 kilogrammes de carcasse.	
	$5,20 \times 100$
Prix du kilogramme net	9,63 F
	54
Marge du marchand de bestiaux 5 %	0,48
Transport du marché à l'abattoir.....	0,08
Frais d'abattage	0,60
A déduire : valeur du cinquième quartier.....	— 0,50
	0,10
Transport de la carcasse jusqu'au centre de consommation...	0,18
Marge de gros ou commission.....	0,35
Prix de vente au détaillant.....	10,82
Marge du détaillant.....	2,45
T. V. A. 7 %	0,93
	14,20 F
Prix moyen de vente au détail du kilogramme de carcasse...	14,20 F
	$14,20 \times 100$
due :	18,70 F
	77

Source : Groupe de travail du Ministère des Finances.

Cette décomposition est faite en valeur absolue. Si l'on se réfère à la part revenant à chaque intermédiaire en pourcentage de la valeur totale du produit, on obtient les résultats suivants :

- 65 % pour le producteur ;
- 5 % pour le négociant en bestiaux ;
- 4 % pour l'abatteur (y compris la taxe sanitaire) ;
- 2 % pour les transports ;
- 17 % pour le détaillant ;
- 7 % pour les impôts (T. V. A.).

Ces résultats correspondent, à quelques nuances près, aux chiffres avancés par le Conseil économique et social et par la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale (cette dernière évaluant de

20 à 25 % la part revenant aux détaillants, de 7 à 8 % la part des autres intermédiaires, de 60 à 65 % la part du producteur et à 8 % la part des taxes.

Il apparaît, en définitive, que la plus grande partie du produit de la viande revient au producteur et que *les marges de commercialisation sont relativement raisonnables. Cela ne signifie pas pour autant que la productivité de tous les circuits soit la meilleure possible, ni que ces moyennes ne dissimulent pas des marges abusives ou anormales à certaines périodes.*

3. — LA PRODUCTIVITÉ DES AGENTS ET DES CIRCUITS

S'agissant de la productivité des agents et des circuits, le rapport du groupe de travail du Ministère des Finances fait état des résultats d'une enquête très intéressante sur les marges de gros, effectuée à la fin de 1974 par les services extérieurs de la Direction générale de la concurrence et des prix. Grâce à un échantillon de 371 fiches significatives, cette étude a permis de calculer un coût moyen de distribution par circuit et tous circuits confondus. Le tableau ci-après met en évidence la place de chaque circuit dans le traitement de la viande ainsi que la valeur de la marge brute prélevée par rapport au prix de la viande nette sur pied :

CIRCUITS	NOMBRE de fiches.	POUR- CENTAGE en poids.	COUT unitaire (1) (En francs.)	COUT en pour- centage.
1° Producteur - boucher abattant.....	11	3	0,56	5,6
2° Producteur - abattant - mandataire..	94	25	0,60	6,6
3° Producteur - marchand de bestiaux - abattant grossiste.....	136	37	0,69	7
4° Producteur - marchand de bestiaux - abattant-mandataire	67	18	0,67	7,2
5° Producteur - marchand de bestiaux - commissionnaire - abattant - man- dataire	42	12	0,72	7,7
6° Producteur - marchand de bestiaux - marchand de bestiaux - abattant - mandataire	21	5	1,04	10,1
Total	371	100		
Coût moyen tous circuits confondus.....			0,66	6,9

(1) Les coûts unitaires sont minorés de la valeur du cinquième quartier (évalué à 0,60 F par kilogramme).

Source : Groupe de travail du Ministère des Finances.

De ce tableau, il ressort sans discussion que *le coût des circuits augmente avec le nombre des intermédiaires*. Ainsi, le circuit le plus court par lequel transite 3 % du volume commercialisé, a un coût inférieur de moitié au coût du circuit le plus long faisant intervenir deux marchands de bestiaux et représentant 5 % de l'ensemble des viandes. Ce résultat n'est pas pour surprendre les membres du groupe de travail qui ont pu constater, sur les marchés de Lyon-La Mouche et de Nîmes, l'intervention de plusieurs agents au même stade du circuit et pour les mêmes animaux. Il y a là une anomalie à laquelle il convient de mettre fin.

Par contre, il semble qu'entre les quatre circuits intermédiaires représentant 92 % du volume commercialisé, il n'y ait guère de différence de productivité, le coût passant de 6,6 à 7,7 %. En d'autres termes, la suppression d'un agent intermédiaire peut n'avoir que de faibles répercussions sur le coût d'un circuit dans la mesure où la fonction qu'il assume devra être remplie par un autre agent.

En définitive, **les gains de productivité dans les circuits de distribution auront une incidence plus faible sur le prix final à la consommation que les gains qui auront pu être obtenus au niveau de la production dont le prix reste l'un des éléments déterminants des prix de détail**. L'Institut national de la consommation a insisté fort judicieusement sur ce point ; mais les *conséquences* qu'il en tire quant à l'orientation de la politique des prix à la production, semblent à votre groupe de travail *particulièrement dangereuses*. On ne peut en effet, accepter de pratiquer une politique de bas prix à la production, sans condamner les éleveurs, soit à abandonner leur production, soit à devenir de perpétuels assistés.

4. — LA RECHERCHE DES MARGES ANORMALES

Quant aux marges anormales, il est difficile de les faire apparaître car les études menées ne portent que sur des moyennes. Tout laisse à penser cependant qu'elles existent, mais qu'elles bénéficient selon les cas à tel ou tel intermédiaire au détriment de tel ou tel autre.

Les chevillards et les négociants en gros disposent à cet égard d'une position nettement plus avantageuse que les autres agents du marché. Il faut également remarquer que, seuls, sont libres les prix et les marges au niveau de la production et de l'abattage. Le

commerce de gros est soumis en vertu de l'arrêté du 2 novembre 1973, à un régime de taxation (la vente à prix ferme ne peut donner lieu à une marge brute supérieure à 0,35 F par kilo-carcasse, tandis que la vente à la commission ne peut excéder plus de 3 %).

Quant aux bouchers détaillants, ils pratiquent une politique de compensation : lorsque les prix montent à la production, ils ne peuvent répercuter totalement la hausse au niveau du détail et réduisent leur marge. Quand les prix s'effondrent à la production, ils ne répercutent pas intégralement la baisse et ils en profitent pour reconstituer leur marge. Ce phénomène a été particulièrement évident lors de la suppression de la T. V. A. sur la viande de bœuf à la fin de 1972.

5. — LA TAXATION

Au niveau de la vente au détail, le régime de la taxation s'applique à nouveau à la viande bovine depuis l'automne 1973. La dernière modification a été apportée à ce régime par un arrêté du 12 février 1975.

Cette taxation ne concerne qu'environ 85 % des morceaux issus de la carcasse, les autres restant libres. *Elle institue deux régimes* : le premier, dit régime *normal*, s'applique aux bouchers dont les prix d'achat moyens pondérés sont inférieurs à 10,99 F le kilogramme ; le second, dit régime *spécial*, concerne les bouchers ayant des prix d'achat moyens pondérés supérieurs à 11 F le kilogramme.

Dans le régime normal, pour un mois déterminé, les prix maximum de vente au détail des morceaux que le boucher doit respecter sont fonction : du prix d'achat moyen pondéré de la viande du mois précédent, de la marge brute fixée à 2,70 F au maximum par kilogramme, des frais de transport forfaitaires à l'étal évalués à 0,19 F et de la T. V. A.

A la fin de chaque mois, tout boucher doit donc établir son prix d'achat moyen pondéré hors T. V. A. pour les trois ou quatre semaines écoulées. Ce prix se place dans l'une des fourchettes s'échelonnant de 0,30 F en 0,30 F et permet de calculer un prix d'achat moyen pondéré de base égal au prix central de la fourchette. A ce prix, il faut ajouter la marge brute, les frais de transports et la T. V. A. et l'on obtient le prix moyen de vente au détail de base.

Prix limites de vente au détail de la viande de bœuf.

Prix d'achat moyen pondéré hors T. V. A. pendant les trois ou quatre semaines composant le mois précédent.

INFERIEUR ou égal à 7,80.	SUPERIEUR à 7,80 jusqu'à 8,10 compris.	SUPERIEUR à 8,10 jusqu'à 8,40 compris.	SUPERIEUR à 8,40 jusqu'à 8,70 compris.	SUPERIEUR à 8,70 jusqu'à 9 compris.	SUPERIEUR à 9 jusqu'à 9,30 compris.	SUPERIEUR à 9,30 jusqu'à 9,60 compris.	SUPERIEUR à 9,60 jusqu'à 9,90 compris.	SUPERIEUR à 9,90 jusqu'à 10,20 compris.	SUPERIEUR à 10,20 jusqu'à 10,50 compris.	SUPERIEUR à 10,50.
<i>Prix moyen de vente au détail de base T. V. A. comprise correspondant.</i>										
11,07	11,39	11,72	12,04	12,36	12,68	13 »	13,32	13,64	13,06	14,12
<i>Prix limite de vente au détail pendant le mois suivant.</i>										
Faux-filet, rumsteck, y compris aiguillette de rumsteck.										
Non parés.										
23,60	24,20	24,80	25,60	26 »	26,80	27,20	28 »	28,40	29,20	29,40
Sans déchets.										
25,80	26,60	27,20	28 »	28,60	29,40	30 »	30,80	31,40	32 »	32,40
Tranche à rôtir, tranche à bifteck, aiguillette baronne, macreuse à bifteck, bavette à bifteck, onglet.										
Non parés.										
19,80	20,40	20,80	21,40	21,80	22,40	22,80	23,40	23,80	24,40	24,60
Sans déchets.										
21,80	22,40	23 »	23,60	24 »	24,80	25,20	25,80	26,20	26,80	27 »
Entrecôte sans déchets.										
21	21,60	22,20	22,80	23,20	23,80	24,40	24,80	25,40	26 »	26,20
Basses côtes, pièce parée, jumeau à bifteck, gîte noix, culotte, hampe.										
Non parés.										
17,40	18	18,40	18,80	19,20	19,80	20,20	20,60	21 »	21,40	21,60
Sans déchets.										
19,20	19,80	20,20	20,80	21,20	21,80	22 »	22,60	23 »	23,60	23,80
Bifteck haché provenant des bas morceaux complètement dégraissés et dénervés.										
15,20	15,80	16 »	16,40	16,80	17,20	17,60	18 »	18,20	18,60	18,80
Dessus de côte, dessous de tranche, jumeau, griffe, premier talon, macreuse à braiser, gîte nerveux, gros bout, bavette.										
12,20	12,60	12,80	13,20	13,40	13,80	14 »	14,40	14,60	15 »	15 »
Flanchet, plat de côtes, poitrine, tendron.										
Avec os.										
7,80	8 »	8,20	8,40	8,60	8 »	8,80	9 »	9,20	9,40	9,40
Sans os.										
10,40	10,60	10,80	11,20	11,40	11,60	11,60	12 »	12,20	12,40	12,60

Il suffit donc d'appliquer à ce prix moyen de vente au détail une série de coefficients de découpe, pour obtenir les prix limites de vente au détail de chaque morceau de viande de bœuf.

Le régime spécial a été conçu pour favoriser la production d'animaux de haute qualité. Dans ce régime, les prix limites de vente au détail sont calculés tout simplement à partir du prix d'achat moyen réel. Les coefficients de découpe sont inférieurs à ceux du régime normal.

Le régime de la taxation des prix au détail appelle plusieurs critiques qui ont été nettement formulées par l'Institut national de la consommation. La première concerne l'établissement des fourchettes de prix, qui pousse les prix vers le haut, le détaillant ayant intérêt à avoir un prix d'achat moyen pondéré aussi proche que possible du seuil de la fourchette. Le système encourage même la conclusion d'arrangements entre le détaillant et ses fournisseurs et il apparaît comme un frein à l'amélioration de la productivité des bouchers. D'autre part, dans la mesure où la marge est fixée forfaitairement par kilogramme de viande, la taxation fournit une prime aux moins productifs. L'amélioration de la productivité n'est en rien favorisée. Le mécanisme lui-même de la taxation, en bloquant les marges et non les prix de vente, tend à légitimer cette marge aux yeux des détaillants. Enfin, la taxation est un facteur de rigidité des prix dans la mesure où ils ne peuvent être modifiés qu'une fois par mois. Cette rigidité peut d'ailleurs fausser le prix de certains morceaux (tels que le pot-au-feu ou le plat de côte) dans la mesure où il n'est pas possible de répercuter sur les morceaux nobles les baisses de prix enregistrées.

IV. — La consommation.

Selon l'I. N. S. E. E., la consommation de viande bovine en France (incluant le bœuf et le veau) représente 4 % de la consommation totale des ménages et 12,7 % de la consommation alimentaire. Son importance aux yeux de l'opinion excède largement cette proportion, car elle a valeur de symbole.

Le Français apparaît comme *un gros mangeur de viande*. Ainsi, en 1973, la consommation annuelle moyenne par tête était de :

- 22,2 kilogrammes pour la viande de bœuf ;
- 6,1 kilogrammes pour la viande de veau ;

- 29 kilogrammes pour la viande de porc ;
- 3,5 kilogrammes pour la viande de mouton ;
- 1,6 kilogramme pour la viande de cheval ;
- 14,4 kilogrammes pour la viande de volaille.

Le rythme de progression de la consommation a atteint 1,7 % en moyenne par an depuis 1955, mais cette augmentation a résulté essentiellement de l'augmentation de la population, la consommation par tête ne progressant que très faiblement. Cette évolution s'effectue de façon inégale selon les catégories de viandes et il semble que la consommation de viande bovine connaisse un net tassement depuis 1973. La cause doit en être recherchée dans l'évolution des prix qui font que le bœuf est un produit cher, lequel n'est pas à la portée de toutes les bourses. Dans ces conditions, il est fort compréhensible que les acheteurs aient transféré leurs achats sur d'autres viandes moins onéreuses comme le porc ou la volaille.

Une des causes du fonctionnement peu satisfaisant du marché français de la viande, provient sans nul doute de **la préférence des consommateurs pour la viande à rôtir ou à griller qui est découpée essentiellement dans les quartiers arrière au détriment des morceaux à bouillir ou à braiser, découpés dans les quartiers avant**. On se trouve donc dans l'obligation de recourir à *des importations de quartiers arrière* pour combler le déficit de la production et d'exporter les quartiers avant que l'on ne consomme pas. En réalité, cette préférence ne semble pas une fatalité, puisque certains détaillants, grâce à une présentation attrayante des morceaux dits « non nobles » parviennent à commercialiser autant de viande à braiser et à bouillir que de viande à griller ou à rôtir.

C'est pourquoi l'Institut national de la consommation paraît fondé à *se demander si les professionnels n'ont pas intérêt à favoriser la tendance naturelle des Français pour les morceaux nobles*. Les détaillants tirent un chiffre d'affaires nettement plus élevé avec les morceaux à griller et ils font un gain de temps appréciable car la découpe d'un quartier avant prend 20 à 25 % plus de temps que la découpe d'un quartier arrière.

Les négociants importateurs et exportateurs trouvent dans le déséquilibre de la consommation l'occasion de faire d'importants chiffres d'affaires. Les salaisoniers peuvent, quant à eux, s'approvisionner en quartiers avant à des prix avantageux.

Cette tacite acceptation du déséquilibre de la consommation par les professionnels est renforcée par la grille de prix retenue dans l'arrêté de taxation. C'est pourquoi l'Institut national de la consommation a préconisé un autre rapport de prix entre la viande à griller et à braiser que l'on pourrait augmenter de 10 % pour permettre une baisse de 50 % sur les viandes à bouillir. **Le consommateur pourrait alors avoir un po-au-feu de 600 grammes au prix d'un bifteck de 100 grammes.** Les répercussions de ce changement de niveau de l'ensemble des circuits seraient sans doute appréciables.

DEUXIEME PARTIE

LES PRINCIPES D'UNE POLITIQUE DE REFORME

Il est clair qu'une politique de la viande ne peut être que globale. A ce titre, elle doit concerner aussi bien les éleveurs que les consommateurs et les intermédiaires de la transformation et de la distribution. Il semble également inévitable de l'envisager dans une perspective européenne. C'est pourquoi le groupe de travail est conduit à se demander quelle politique européenne convient le mieux à la situation actuelle et future du marché de la viande.

Ce n'est qu'après avoir répondu à cette question qu'il lui sera possible d'examiner l'orientation qu'il serait souhaitable de donner à l'organisation du marché français.

I. — Un préalable : la définition d'une politique européenne.

1. — L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE ACTUELLE

Depuis le 29 juillet 1968, les pays membres de la C. E. E. ont établi une organisation communautaire du marché de la viande bovine, fondée sur plusieurs principes :

— un marché unique dans lequel les bovins vivants, les viandes bovines et les produits dérivés peuvent circuler librement ;

— la suppression des droits de douane dans les échanges intracommunautaires ;

— l'établissement de droits de douane et de prélèvements uniformes sur les importations en provenance des pays tiers ;

— l'adoption d'un régime de prix et d'intervention, ainsi que d'un régime spécifique des échanges avec les pays tiers.

S'agissant du régime des prix, l'organisation du marché est basée sur la fixation annuelle de deux prix d'orientation, l'un pour les veaux, l'autre pour les gros bovins ; le prix d'orientation est par définition le prix au niveau duquel les prix pratiqués sur

le marché doivent se situer. Son importance provient du fait qu'il sert de référence pour le calcul de la protection à l'égard des importations en provenance des pays tiers et pour la détermination des seuils à partir desquels les interventions peuvent être engagées sur le marché.

L'utilité des interventions apparaît en cas de baisse des cours, lorsque les prix de marché ne permettent plus de rémunérer les producteurs à un niveau proche du prix d'orientation ; elles permettent de retirer du marché une certaine quantité de viande qui est stockée en attendant de pouvoir être écoulee sur le marché national ou à l'exportation. Trois régimes d'intervention peuvent être distingués : l'intervention généralisée et obligatoire, l'intervention facultative et l'intervention permanente.

Quant au régime des échanges avec les pays tiers, il est soumis, depuis le 22 avril 1974, en ce qui concerne les importations à la présentation de certificats ; des aides à l'exportation (ou restitutions) peuvent être également accordées.

Des dispositions diverses ont été prévues en cas de hausse excessive des prix (clause de pénurie) ou en cas de perturbations graves occasionnées par des importations ou des exportations (clause de sauvegarde). C'est ainsi que depuis le 17 juillet 1974 le marché communautaire est protégé par cette clause de sauvegarde.

2. — LES DÉFAUTS DE L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE

Huit ans de fonctionnement ont mis en évidence que cette organisation du marché souffrait de plusieurs défauts : le principe de la préférence communautaire n'est pas véritablement respecté ; la protection communautaire est très insuffisante car un volume important d'importations peut être effectué à un prix très inférieur au prix d'orientation ; la gestion du marché s'est avérée à l'usage très lourde et défectueuse à la suite de décisions tardives. L'exemple des deux années 1973 et 1974 en fournit une excellente illustration.

L'existence de perturbations monétaires et l'utilisation des montants compensatoires a, enfin, particulièrement compliqué les échanges intra-communautaires.

En réalité, ce qui frappe, c'est l'absence d'une véritable politique de la viande bovine au niveau de la communauté. Les décisions ont été prises au jour le jour, sans programme ni objectifs précis,

avec cependant le souci, d'une part de maintenir un volume minimum d'importations considérées comme une monnaie d'échange et comme la contrepartie d'exportations de produits industriels et, d'autre part, de freiner la hausse des prix de la viande à la consommation.

3. — LE CHOIX D'UNE POLITIQUE EXPORTATRICE

L'importance économique et sociale de la production communautaire, ainsi que les incertitudes du marché mondial de la viande à court et moyen terme, conduisent à proposer un véritable choix politique : l'Europe doit-elle devenir exportateur permanent en viande bovine pour assurer l'autosuffisance du marché intérieur ? **La réponse du groupe de travail est affirmative** et il rejoint en cela les recommandations faites par le Conseil économique et social dans son rapport.

Il semble difficile, pour une consommation essentielle, de s'en remettre aux aléas du marché mondial, dans un contexte général de pénurie alimentaire pour les prochaines années. On a vu l'intérêt d'un tel choix en matière de sucre, lors de la campagne 1974-1975, puisque la politique communautaire a permis aux consommateurs européens d'économiser plus de 19 milliards de francs par rapport aux prix qu'ont dû payer les Américains pour leur approvisionnement. La recherche de la sécurité de l'approvisionnement des consommateurs européens commande donc la définition d'une politique d'autosuffisance qui se traduira nécessairement par l'existence périodique d'un excédent qu'il faudra être capable d'exporter.

D'autre part, il n'est pas possible de condamner au déclin une production intérieure dont l'intérêt est vital dans l'équilibre de la balance des paiements et dont la place est considérable dans l'économie agricole : les productions de l'élevage bovin ont, en effet, représenté 35 % de la production agricole européenne totale et 59 % de la valeur des productions animales en 1972-1973. Son importance sur le plan social est également notable, puisque 46 % des exploitations européennes avaient pour orientation principale l'élevage des herbivores.

L'un des instruments de cette politique exportatrice pourrait fort bien être *la conclusion d'accords à long terme* dont la Commission des Communautés européennes a déjà souhaité le développement. Cette formule permet, non seulement de renforcer la

position commerciale de la Communauté au sein des pays demandeurs, mais aussi d'écouler de manière régulière des productions qui dépassent les besoins de la C. E. E. D'ailleurs, cette formule s'inscrit dans le cadre des objectifs fixés par le Conseil mondial de l'alimentation en novembre 1974, qui a souligné la nécessité de mieux organiser le marché international des produits agricoles.

4. — LES RISQUES ET LES CONSÉQUENCES DE CE CHOIX

Il va de soi que le choix d'une telle politique comporte des incertitudes qu'il faut être prêt à envisager sérieusement. Ainsi, il convient de remarquer tout d'abord qu'il faudra *vaincre la résistance de certains de nos partenaires européens*, et principalement de l'Allemagne, qui répugnent à se lancer dans une véritable politique d'exportations agricoles. Cette difficulté, bien qu'importante, ne semble pas insurmontable.

D'autre part, *l'élaboration d'une véritable politique de recherche de débouchés permanents est nécessaire*. Elle ne sera pas de tout repos et devra prendre en considération l'existence de concurrents redoutables avec lesquels il faudra éviter des affrontements directs. Aussi sera-t-il important d'essayer de négocier des accords équilibrés car autosuffisance n'est pas synonyme d'autarcie. La lutte sera d'autant plus âpre pour les éleveurs français qu'ils ne bénéficieront pas indéfiniment de la protection de la clause de sauvegarde et qu'ils devront, après sa suppression, combattre sur deux fronts : à l'intérieur de la C. E. E., d'une part, et sur le marché des pays tiers, d'autre part.

D'aucuns craignent que le choix d'une politique d'exportation ne rende difficile sinon impossible la réalisation de certaines exportations industrielles considérées comme la contrepartie d'importations dans la C. E. E. En fait, ce problème doit être ramené à de justes proportions. Il ne concerne pas l'ensemble des pays en voie de développement qui n'exportent pas de viande mais tout au plus quatre ou cinq pays : l'Argentine, le Brésil, l'Australie et la Nouvelle-Zélande en particulier, avec lesquels il est possible d'envisager des accords. D'autre part, il n'est pas très sain économiquement de faire dépendre nos exportations industrielles de considérations qui n'ont rien à voir avec leur compétitivité propre. Enfin, il reste à prouver que l'abandon d'une partie de cette production en Europe avec les coûts sociaux que cela impliquerait et l'appauvrissement

économique de certaines régions qui pourrait en résulter, serait compensé par la valeur industrielle exportée et les emplois créés.

Dans la mesure où le choix d'une politique d'exportation ou, au moins, d'auto-provisionnement permanent aura été fait, il conviendra ensuite d'en tirer les conséquences dans le cadre d'une nouvelle politique agricole cohérente, orientée vers le développement de l'élevage. Les principaux éléments de cette politique ont fait l'objet de propositions intéressantes de la part du Conseil économique et social, qui préconise :

— une politique de rapport des prix agricoles favorable à l'élevage, la fixation du prix d'orientation devant se faire sur plusieurs années et en prix carcasse ;

— une gestion du marché efficace avec l'amélioration du soutien des marchés, le renforcement de la protection communautaire, une meilleure connaissance et un meilleur contrôle des échanges extérieurs et l'association des professions au comité de gestion du marché de la viande bovine. Cette gestion serait également facilitée par une certaine programmation de la mise en marché des vaches qui sont en fin de lactation : cela dans l'intérêt des consommateurs et pour sauvegarder le potentiel de production ;

— une politique renforcée et adaptée des structures visant à la promotion d'exploitations rentables. Pour les agriculteurs ne pouvant pas s'insérer dans cette évolution, leur situation de revenu implique la mise en place d'une « allocation bas revenus ». Elle serait accordée aux agriculteurs ayant toujours exercé la profession d'éleveur et prenant certains engagements de mise en marché et de cessation d'activité à l'âge de la retraite. Elle implique également des mesures spécifiques dans les zones difficiles ;

— des formules de financement adaptées aux exploitations d'élevage et à cette production ;

— il est indispensable d'apporter une sécurité des débouchés, en particulier dans notre pays, pour les jeunes animaux maigres issus des races spécialisées ;

— une politique de l'élevage devra mettre en œuvre des modèles européens de développement de la production de viande bovine, autonomes par rapport à leur approvisionnement extérieur en alimentation animale. Il s'agit d'explorer toutes les voies possibles pour mettre en valeur les potentialités fourragères de l'espace européen. Une meilleure valorisation des surfaces fourragères passe notamment par l'utilisation de techniques appropriées de traitement et de conservation de l'herbe.

II. — Un deuxième choix : quelle organisation du marché au niveau national ?

1. — LES OPTIONS

Le cadre européen de la politique de l'élevage et de la viande ayant été déterminé, il s'agit de choisir le type d'organisation la plus efficace et la plus adaptée aux structures et aux mentalités françaises. Entre les solutions dirigistes et les solutions purement libérales, la France a adopté pour l'instant *une solution intermédiaire* qui tempère la liberté des transactions et des opérations sur le marché par l'intervention d'un organisme public l'O. N. I. B. E. V. (Office National Interprofessionnel du Bétail et des Viandes). La situation actuelle ne donne cependant pas entière satisfaction.

A première vue, le recours à des solutions dirigistes, grâce à l'action d'un office public semblable par exemple à ce qu'était l'O. N. I. B. (Office National Interprofessionnel du Blé) en 1936, présente des garanties sérieuses de réussite dans la mesure où un tel organisme assure une maîtrise totale du marché en contrôlant la production, les exportations et les importations.

Or, une telle solution ne semble pas adaptée à la situation présente de notre agriculture enserrée dans les mécanismes communautaires. Même dans le cas de l'O. N. I. C. (Office National Interprofessionnel des Céréales), la gestion réelle du marché est désormais réalisée dans le cadre de la C. E. E. par les organes européens, selon les principes libéraux des règlements communautaires. En fait, la réalité du pouvoir appartient aux autorités de Bruxelles et l'office public n'est plus qu'une courroie de transmission qui gère le marché conformément aux décisions arrêtées au plan communautaire. Sauf à rompre nos engagements au sein du Marché commun agricole, il semble donc que le recours à un véritable office public aux compétences générales soit impossible.

2. — LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DE L'O. N. I. B. E. V.

Le groupe de travail se refuse cependant à accepter une solution purement libérale, qui abandonnerait aux aléas du marché les producteurs et les consommateurs.

Il préconise donc un renforcement des pouvoirs de l'O. N. I. B. E. V.

Certes, la création de l'office, en décembre 1972, a constitué un pas important vers la solution du problème de la viande. Désormais, c'est à lui qu'incombe, sous l'autorité du Gouvernement, la préparation et l'exécution des décisions relatives au marché de la viande bovine. Il est chargé de mettre en œuvre une politique globale à tous les stades du marché. A ce titre, il prépare et fait appliquer les mesures d'intervention et de gestion du marché, les actions facilitant l'orientation des productions, les actions contribuant à moderniser la commercialisation et la transformation, ainsi que les mesures de clarification du marché. Les premières décisions prises ont été bien accueillies et le retrait de 170 000 tonnes de viande, en 1974, a prouvé l'efficacité des méthodes de l'office au niveau de l'intervention.

Mais au terme de près de deux ans de fonctionnement, l'institution, dans sa forme actuelle, atteint sa limite. Il faut donc lui redonner un second souffle, lui permettant d'aborder une phase plus ambitieuse de l'organisation du marché.

3. — UN OFFICE AU CARACTÈRE INTERPROFESSIONNEL RENFORCÉ

La première orientation souhaitable doit être recherchée dans le sens d'un renforcement du caractère interprofessionnel de l'office, de manière à ce que les professionnels se sentent plus directement responsables des décisions prises. Dans cette optique, **la loi du 10 juillet 1975 relative à l'organisation interprofessionnelle agricole offre des perspectives d'évolution intéressantes pour l'O. N. I. B. E. V.** En particulier, la possibilité pour l'office de disposer d'un financement d'origine professionnelle est capitale.

Jusqu'à présent, en effet, le F. O. R. M. A. puis l'O. N. I. B. E. V. ont apporté l'essentiel des crédits. Leur action a eu une influence très positive en faveur de l'amélioration du revenu de certains producteurs, de l'organisation de la production et de son orientation vers certains produits (les jeunes bovins par exemple).

Mais en se limitant à la seule production, la rigidité des structures aidant, le F. O. R. M. A. n'a pas permis de promouvoir une véritable organisation du marché.

Le seul fonds professionnel qui ait permis d'aborder les problèmes de la structuration des firmes et de la transformation, dans

le secteur de la viande, est le Fonds de solidarité des céréaliculteurs et des éleveurs (Unigrains). Il a permis de réaliser un certain nombre d'actions très intéressantes. Mais il s'agit d'un fonds géré par les céréaliers dont les actions ne sont pas forcément coordonnées avec celles des éleveurs et celles des pouvoirs publics.

Dans ces conditions, il paraît judicieux de compléter les aides budgétaires de l'Etat par la création d'un fonds professionnel géré sous la responsabilité de l'interprofession et permettant d'entreprendre au sein de l'O. N. I. B. E. V. des actions qui contribuent à une véritable organisation du marché.

L'utilité d'une telle masse de manœuvre serait indéniable pour permettre à certaines organisations de producteurs de passer ce cap de la commercialisation. L'office pourrait l'utiliser également pour des interventions spécifiques en faveur de productions particulières (veaux de Lyon, de l'Aveyron, etc.) ou pour favoriser l'établissement de relations contractuelles permanentes entre production et distribution (liaisons producteurs de maigre — engraisseurs, producteurs — opérateurs). Un tel fonds serait encore très utile pour aider à la restructuration des firmes de commerce de gros, ou pour faciliter les opérations en toute période.

A ce propos on ne soulignera jamais assez l'efficacité que l'O. N. I. B. E. V. a manifestée en 1974 pour retirer 170 000 tonnes du marché et pour permettre physiquement le développement des exportations, par le regroupement des achats, le classement et l'allotement des viandes. Il faut dire qu'on y a mis le prix. Votre groupe de travail considère qu'un tel atout doit être conservé à l'avenir, si l'on veut continuer à exporter à l'étranger. **Il est fondamental que la France apparaisse aux yeux des pays tiers comme une nation exportatrice** susceptible de fournir des quantités importantes de produits, de qualité, normalisés, classés et répondant à la demande. La solution des problèmes techniques, commerciaux et financiers, posés par un tel choix ne pourra qu'être facilitée par l'existence d'un fonds interprofessionnel doté d'une grande souplesse.

4. — UNE MEILLEURE DÉFINITION DES COMPÉTENCES

S'agissant de la deuxième orientation jugée souhaitable, le groupe de travail considère qu'il convient de **clarifier les compétences et les responsabilités au niveau des instances chargées de**

la définition de la politique en matière de viande. Jusqu'à présent, on assiste à un enchevêtrement de relations qui font intervenir le Ministère de l'Agriculture, le Ministère de l'Economie et des Finances, le F. O. R. M. A., l'O. N. I. B. E. V. et la Commission nationale d'orientation de l'élevage.

A cet égard, la parution, le 14 octobre 1975, d'un décret créant un Conseil supérieur d'orientation des productions agricoles et de gestion générale des marchés est de nature à clarifier la situation. Il est heureux que ce conseil constitue désormais l'instance suprême d'orientation des productions chargée de donner son avis sur les coordinations nécessaires entre les différentes productions dans la gestion des marchés, sur les politiques régionales dans les différents secteurs et, d'une façon générale, sur tous les problèmes ayant trait à la production, à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles.

La composition de cette nouvelle instance élargie au commerce et aux industries de transformation est également de bon augure. Enfin, la disparition de la Commission nationale d'orientation de l'élevage est un élément de clarification. Il semble difficile d'aller plus loin dans le commentaire, car le conseil n'a pas encore fonctionné.

Par contre, il convient de rester beaucoup plus circonspect devant la création, au sein du F. O. R. M. A., de conseils de gestion spécialisés, chargés d'étudier et d'appliquer les mesures de régularisation des marchés de certains produits ou groupes de produits. Pour le secteur de la viande, il ne semble pas souhaitable de créer un tel conseil de gestion spécialisé. L'O. N. I. B. E. V. est parfaitement capable de prendre les mesures de régularisation du marché en cas de besoin. La création d'un conseil de gestion spécialisé pour la viande risquerait d'être la source de complications inutiles ou de conflits de compétence inopportuns. Dans la mesure où le décret modifiant le fonctionnement du F.O.R.M.A. vient juste de paraître, le groupe de travail ne peut qu'attendre la suite des événements en espérant que son souci de simplification sera pris en considération.

5. — UNE COMPÉTENCE ÉLARGIE A TOUTES LES VIANDES

Une troisième orientation paraît indispensable aux yeux des membres du groupe de travail : confier à l'O. N. I. B. E. V. la responsabilité de l'organisation du marché de l'ensemble des viandes. Le décret de décembre 1972 a limité la compétence de l'office aux espèces bovines et ovines et pour certaines questions à l'espèce porcine. En raison de l'interdépendance de la consommation des diverses catégories de viandes, il paraît naturel de confier à l'office le contrôle de toutes les viandes, depuis les viandes bovine et ovine jusqu'à la viande de porc, de cheval et peut-être même, à plus long terme et malgré les problèmes spécifiques qu'elle pose, la viande de volaille. Ainsi, sera assurée une synthèse que la multiplication des compétences a jusqu'ici empêché.

Une telle solution serait particulièrement bénéfique pour la viande de cheval dont le marché appelle de nombreuses observations qui ont été résumées dans une annexe à la fin de ce rapport. Elle permettrait de définir enfin une véritable politique de développement de cet élevage, curieusement laissé à l'abandon, et de mettre en œuvre des moyens qui ont déjà fait leur preuve pour l'élevage bovin.

6. — L'OFFICE ET L'INTERVENTION PERMANENTE

Enfin, le groupe de travail s'est préoccupé de l'avenir de l'O. N. I. B. E. V. au cas où l'intervention permanente serait supprimée. Il ne fait pas de doute qu'une telle décision priverait l'office d'un moyen d'action capital. Son rôle dans l'organisation des exportations serait réduit à néant et son emprise sur les divers intermédiaires diminuerait sérieusement.

Aussi convient-il, dès à présent, de réfléchir pour trouver des solutions de remplacement. Une des meilleures a déjà été envisagée par le groupe de travail dans une autre perspective : il s'agit de la constitution d'un fonds interprofessionnel géré dans le cadre de l'office et sous la responsabilité des professionnels concernés. L'utilisation de la loi sur l'organisation interprofessionnelle agricole offre également d'intéressantes possibilités.

A court terme, il paraît souhaitable de s'orienter vers une amélioration du régime de l'intervention. Jusqu'à présent, l'inter-

vention a eu lieu sur les carcasses, ce qui a surtout permis aux intermédiaires mais non aux producteurs de bénéficier des mesures de soutien. Il est heureux que l'O. N. I. B. E. V. ait décidé de subordonner la possibilité pour les entreprises de commercialisation de livrer les viandes à l'intervention à un agrément préalable. Les conditions retenues pour l'octroi de l'agrément de l'O.N.I.B.E.V. sont les suivantes :

— s'engager à abattre à façon pour le compte du producteur, sur sa demande, les animaux qu'il décide de destiner à l'intervention. Dans ce cas, l'entreprise doit payer au producteur le prix d'achat de la S. I. B. E. V. déduction faite des frais de transport des carcasses de l'abattoir au lieu de réception. Elle garde le cinquième quartier pour couvrir l'ensemble des frais d'abattage et de commercialisation ainsi que sa rémunération ;

— justifier d'une capacité professionnelle confirmée dans le secteur du bétail et des viandes, ainsi que de l'existence de circuits commerciaux et de débouchés permanents ;

— s'engager à ne pas livrer à l'intervention la totalité des viandes traitées ;

— se conformer à la réglementation relative à l'identification, au marquage par catégorie et à la pesée des carcasses dans les abattoirs.

Lorsque l'entreprise agréée abat à façon pour le compte du producteur, elle doit retourner au producteur un document comportant, outre son nom et son adresse : le numéro d'identification de l'animal, la date de l'abattage, le poids de viande net abattoir et le classement de la carcasse déterminé par l'acheteur de l'organisme d'intervention.

A ce document, elle doit joindre un exemplaire du bordereau de réception de la S. I. B. E. V. indiquant la catégorie dans laquelle la carcasse est classée, le poids qui va frigorifique et le prix d'achat à l'intervention.

L'entreprise agréée doit livrer à l'intervention les viandes traitées à façon dans les quarante-huit heures qui suivent l'abattage et régler le producteur dans un délai maximum de dix jours à compter de la livraison à l'intervention.

Cette réglementation est dans l'ensemble positive, car elle a permis une moralisation de l'intervention. Elle peut encore être améliorée dans ses modalités.

TROISIEME PARTIE

DES MOYENS CONCRETS A METTRE EN ŒUVRE

Le choix d'une politique européenne exportatrice et d'une politique nationale interventionniste dont l'O. N. I. B. E. V. serait l'élément moteur, doit être conforté par la mise en œuvre de moyens variés permettant :

- de connaître le marché ;
- de créer les conditions de sa transparence ;
- d'agir sur les structures ;
- et de maîtriser l'évolution des prix.

I. — Connaître le marché.

1° En cette matière, le groupe de travail peut difficilement faire preuve d'originalité. **Une meilleure connaissance statistique de la production** lui paraît souhaitable. Il retient à cet égard la suggestion du groupe de travail du Ministère des Finances d'établir un fichier économique du cheptel permettant par traitement informatique une meilleure gestion du troupeau. Il faudra donc résoudre le difficile problème de l'identification des animaux qui n'est, jusqu'à présent, réalisée qu'à des fins sanitaires et zootechniques. **Un effort s'impose également pour mieux connaître l'évolution des mises en marché.** On ne peut qu'approuver la décision de l'O. N. I. B. E. V. de mettre en place un panel de producteurs ayant pour objet de suivre les intentions de mise en marché des éleveurs.

Le groupe de travail s'est demandé si l'exemple de l'O. N. I. C. ne devait pas être suivi et si *la collecte des données au niveau départemental* n'était pas le moyen le plus commode de connaître le niveau de la production et les prévisions de mise en marché. Dans cette optique, une petite cellule, commission ou comité composé de fonctionnaires et de professionnels compétents, pourrait non seulement enregistrer les principales informations, mais en faire également l'analyse pour en tirer des prévisions sur les évolutions possibles des diverses composantes du marché. Ce serait un progrès important par rapport à la situation actuelle, où une seule enquête

annuelle est effectuée en France, alors que, dans les autres pays européens, une enquête sur le cheptel a lieu déjà tous les six mois.

2° Des progrès sont également nécessaires pour mieux **connaître le nombre, l'importance et l'évolution des principaux intermédiaires** : négociants en bestiaux, chevillards, grossistes, bouchers détaillants, etc. Il est également intéressant de déterminer la localisation, la structure juridique et le nombre de salariés employés dans les entreprises concernées. C'est le seul moyen de dissiper les malentendus et les obscurités et de préparer la voie aux réformes indispensables.

II. — Créer les conditions de la transparence.

La première partie de ce rapport a permis de constater que l'une des difficultés principales rencontrées dans la maîtrise du marché résidait dans l'obscurité des transactions. Au terme de ses investigations, votre groupe de travail rejoint à ce propos les conclusions du Conseil économique et social et celles du groupe de travail du Ministère des Finances qui insistent sur la clarification des transactions à tous les niveaux. Les divergences d'appréciation ne portent que sur des nuances.

1. — AU NIVEAU DE LA PRODUCTION

Il n'est pas admissible que les animaux continuent à se vendre en confiance et à s'acheter à l'estime. Le remplacement de ce mode de transaction par *des transactions au kilogramme vif* est le minimum que l'on puisse tolérer dans l'immédiat.

Convient-il d'aller au-delà et de proposer la disparition des marchés en vif ? Une telle solution semble impraticable à court et même à moyen terme. Ces marchés continuent à avoir une fonction utile de collecte, d'adaptation de la production à la demande et de transport vers l'abattoir. Mais le producteur s'y trouve en position de trop grande faiblesse. Il convient donc d'en réglementer plus sérieusement l'organisation pour normaliser les transactions et les rendre les plus claires possibles.

Dans le même ordre d'idée, **le paiement de l'animal au kilogramme-carcasse** semble un objectif raisonnable à atteindre. Il est en effet impossible de dire qu'un animal sur pied aura un rendement donné, la balance étant le seul juge impartial en cette matière, à condition que les modalités de présentation et de pesée soient identiques pour toutes les carcasses. Il va de soi que des dérogations pourraient lui être apportées pour les exportations en vif.

En attendant la généralisation d'une telle pratique, un minimum d'information des éleveurs est indispensable. **La mise en place d'un document d'accompagnement identifiant l'animal et permettant au producteur de connaître la valeur commerciale des animaux vendus** (grâce à l'indication de données relatives à la pesée en carcasse, à la classification et au prix des carcasses) doit devenir obligatoire rapidement.

Par ailleurs, il est temps, comme le remarque judicieusement le groupe de travail du Ministère des Finances, qu'entre réellement en application, surtout au niveau des éleveurs, l'obligation imposée par l'article 13 de la loi du 22 novembre 1966 **de régler par chèque toutes les transactions portant sur les animaux vivants de boucherie ou effectuées dans les abattoirs**. Au besoin, le recours à des sanctions pourrait faciliter l'évolution des mentalités.

La clarification des transactions passe également par l'**établissement de cotations objectives**, représentatives des prix pratiqués sur le marché. A cet égard, le groupe de travail a pu constater, au cours de ses déplacements sur les marchés, que la cotation officielle France manquait de rigueur. Le reproche qu'on peut lui adresser est d'être trop imprécise et subjective et de ne pas toujours correspondre à la valeur commerciale des animaux. Elle n'est pas utilisable au niveau du commerce de gros qui se réfère à une autre classification (extra, première, deuxième et troisième qualité). C'est pourquoi il paraît souhaitable de s'orienter vers une cotation établie à partir des bordereaux de vente utilisés sur les marchés.

Enfin, qu'il soit permis à nouveau au groupe de travail d'insister sur le rôle indispensable que doivent jouer les groupements de producteurs et les coopératives pour l'amélioration de la transparence du marché.

2. — AU NIVEAU DE LA TRANSFORMATION ET DE LA DISTRIBUTION

L'adoption d'une bonne définition du produit est un préalable indispensable à la transparence des transactions à ce niveau. Cette définition doit concerner :

- la présentation et la composition des carcasses ;
- les conditions dans lesquelles la pesée doit être effectuée ;

- une grille de classification des carcasses ;
- les modalités de marquage des carcasses selon leur classe.

En cette matière, le groupe d'étude considère que le travail de l'O. N. I. B. E. V. a été fructueux, puisque les textes réglementaires relatifs à ces diverses opérations sont parus récemment.

L'arrêté du 25 avril 1975 relatif à la pesée des viandes apporte toute une série de précisions capitales. On regrettera cependant que ce texte n'impose pas l'usage de balances imprimantes et enregistrantes et qu'il ne prévoit aucune sanction en cas de non-respect de ses dispositions. Instruit par l'expérience, le groupe de travail craint, dans ces conditions, que ce texte ne soit que très localement appliqué. Ainsi, il insiste tout particulièrement pour que les Pouvoirs publics fassent en sorte de contraindre les abattoirs à s'équiper en temps voulu. L'arrêté comporte également une ambiguïté dans la mesure où il ne précise pas si la pesée doit se faire avant ou après « émoussage ». Cette imprécision devrait donc être levée.

L'arrêté du 10 mars 1975 fixe les modalités d'application du marquage obligatoire par catégories des carcasses des espèces bovine, ovine et porcine. C'est à partir du 1^{er} janvier 1977 que la répartition par catégories des carcasses, demi-carcasses, et quartiers de bovins sera obligatoirement effectuée conformément au décret du 28 septembre 1974 relatif au marquage obligatoire des carcasses ainsi qu'au catalogue homologué par l'arrêté du 14 mai 1975. Il faut espérer que d'ici cette date des classificateurs compétents auront pu être formés. Le groupe de travail du Ministère des Finances suggère d'ailleurs, pour assurer une classification des transactions sur l'ensemble du circuit, de faire un marquage plus important et mieux adapté, permettant de suivre les carcasses, quartiers et gros morceaux jusqu'au détaillant.

3. — AU NIVEAU DE LA DISTRIBUTION AU DÉTAIL

Le groupe de travail fait siennes les observations du Conseil économique et social concernant la nécessité de *réviser la découpe officielle* qui ne correspond pas exactement aux résultats obtenus quotidiennement par les bouchers, en particulier en ce qui concerne les morceaux à rôtir. Des études sérieuses devront également permettre de mieux cerner la qualité des produits vendus, afin d'en

tirer les conséquences sur le plan des prix. Il n'y a en effet aucune raison pour que le consommateur paie le même prix un bifteck de premier choix et un bifteck de mauvaise qualité. Il doit pouvoir acheter un morceau de viande en toute connaissance de cause. Le même problème se pose d'ailleurs pour la valorisation des viandes sous label pour lesquelles il conviendrait de rechercher des moyens d'identification incontestables.

La clarification des transactions au stade du détail passe aussi par le respect de l'affichage du prix d'achat moyen pondéré et des prix de vente. L'utilisation de balances permettant aux consommateurs de lire directement le prix du produit qu'ils achètent est à généraliser.

III. — Agir sur les structures.

Cet aspect de la politique d'organisation du marché doit permettre de dynamiser les structures, de modifier les comportements et de rationaliser les circuits.

1. — LA PRODUCTION

a) Le groupe de travail considère qu'une réflexion approfondie doit être engagée par les chercheurs généticiens pour *déterminer la ou les races qui conviennent le mieux, d'une part, aux consommateurs français, d'autre part, à la demande internationale.* L'hétérogénéité du cheptel est un handicap sérieux pour l'organisation du marché actuel. Il est donc capital de bien orienter la production pour qu'elle soit adaptée aux débouchés intérieurs et extérieurs. En particulier, les recherches seraient très utiles pour rendre la production de jeunes bovins plus conforme au goût des consommateurs français.

A ce propos, votre groupe de travail s'étonne du peu de résultats tangibles enregistrés en ce domaine par l'I. N. R. A., dont la réputation mondiale est pourtant solide, alors qu'aux États-Unis on semble être parvenu à la création d'une race hybride aux performances élevées : « le beefalo ». Cet animal, produit du croisement d'un bison nord-américain avec un bovin domestique, fournirait, en effet, une viande contenant 20 à 22 % de protéines (contre 10 à 12 % dans la viande de bétail ordinaire) et conte-

nant moins de graisse nocive. Sa croissance serait plus rapide, le coût de production moindre, l'adaptation facile sous tous les climats et le taux de velage serait de 95 %.

Dans cet exemple, ce qui est significatif, c'est moins l'existence de performances exceptionnelles (réelles ou supposées) que l'aboutissement de recherches auxquelles la France paraît incapable de parvenir.

b) **L'existence de groupements de producteurs solides et influents** est un facteur primordial de discipline de la production. Or, il faut bien reconnaître que la politique d'aide à l'organisation économique des éleveurs n'a pas apporté les résultats escomptés. Au 1^{er} janvier 1975, les coopératives ne contrôlaient que 15 % de la production de maigre et 7 % de la production traditionnelle. C'est très insuffisant, sauf pour les jeunes bovins où les coopératives représentent déjà 50 % de la collecte.

Il semble que le seuil d'efficacité à atteindre soit de 50 % de la production. Le moyen d'y parvenir est de *revoir la politique d'encouragement aux groupements de producteurs suivie jusqu'ici*. Il paraît nécessaire tout d'abord de réserver les aides aux éleveurs qui se plient à de réelles disciplines et les supprimer aux groupements « chasseurs de prime » qui ne jouent aucun rôle dans l'orientation de la production et la discipline des apports. **Le renforcement des critères de reconnaissance** devrait concerner aussi bien les disciplines de production (qualité de la prophylaxie, alimentation, homogénéité des animaux) que les disciplines de mise en marché (règle de l'apport total, respect des délais, etc.) ou le rôle pédagogique des coopératives (paiement au kilogramme-carcasse, information sur les résultats de la commercialisation, etc.).

c) **La politique des contrats d'élevage** constitue le troisième volet d'une politique de maîtrise de la production. Elle mérite d'être étendue au plus grand nombre d'animaux de boucherie, en particulier aux vaches de réforme et aux animaux maigres. Cette politique contractuelle devrait également s'appliquer aux relations entre naisseurs et engraisseurs, ce qui n'ira pas sans délicats problèmes à résoudre.

Le groupe de travail, désireux d'éviter le recours à des méthodes trop contraignantes, s'est demandé s'il ne convenait pas d'étendre les disciplines de commercialisation aux éleveurs n'appartenant pas à des groupements de producteurs.

Il s'est demandé s'il ne convenait pas de les encourager à vendre leurs animaux à des coopératives ou des négociants agréés

dont l'O. N. I. B. E. V. aurait vérifié le sérieux et les méthodes modernes. Une telle solution ne serait dans son esprit qu'un pis-aller.

Le Conseil économique et social préconise même d'élargir le champ d'activité des conventions régionales de restructuration des productions de viande bovine pour faciliter l'orientation et l'évolution des structures. Cette suggestion mérite d'être sérieusement envisagée.

2. — LES CIRCUITS DE TRANSFORMATION ET DE DISTRIBUTION

a) *La profession de marchand de bestiaux* est en pleine évolution, mais elle reste encore mal connue et la situation de certains marchands n'est pas très claire. Afin de mettre fin à une suspicion quasi générale, le groupe de travail est d'accord sur le projet de **création d'une carte d'identité spéciale** et l'apposition obligatoire d'un panonceau sur tous les camions transportant du bétail vif. Ces deux mesures de moralisation de la profession pourraient être prises dans le cadre de la loi prévue par l'article 17 de la loi du 8 juillet 1965 relative aux conditions nécessaires à la modernisation du marché de la viande, loi qui n'a guère été appliquée, ce qu'il faut bien regretter.

A ce stade du circuit, le groupe de travail du Ministère des Finances a formulé une suggestion que la Commission des Affaires économiques approuve sans réserve. Il s'agirait d'**interdire qu'un même animal ne passe entre les mains de plusieurs intermédiaires remplissant la même fonction économique**. Dans ce but, on aurait le choix entre l'interdiction pure et simple par voie législative et une taxation de la marge des marchands de bestiaux, cette marge étant partagée entre les intermédiaires assurant la même fonction. La première formule semble la plus simple et la plus facile à mettre en œuvre. Il conviendrait donc de la faire appliquer.

b) *Au niveau de l'abattage*, il faut regretter que les dispositions de la loi du 8 juillet 1965 soient en grande partie restées lettre morte ; or les abattoirs constituent le seul goulet d'étranglement existant dans les circuits de distribution de la viande et ils représentent un lieu privilégié pour l'application de mesures d'intérêt général.

Ainsi, la règle de l'exploitant unique n'est pas appliquée dans de nombreux abattoirs. De même, l'article 7 de la loi, qui prévoit la possibilité pour l'Etat de prendre en charge cer-

tains abattoirs publics est resté lettre morte car les Pouvoirs publics n'ont pas pris les textes réglementaires nécessaires. Les règles de l'exploitation en régie (art. 8) ne sont pas respectées.

S'agissant du Plan des abattoirs, le groupe de travail reconnaît que d'importants progrès ont été réalisés. Il regrette néanmoins que 892 tueries particulières soient encore en fonctionnement et que le maintien de nombreux abattoirs non inscrits au Plan compromette la rentabilité de ceux qui ont réalisé d'importants investissements pour se moderniser. Il est donc favorable à l'application rigoureuse des décrets du 13 décembre 1973 qui prévoient que, sauf exception, la circulation des viandes provenant d'abattoirs publics non inscrits au Plan doit être limitée au territoire de la commune dans laquelle est situé l'abattoir ; ces décrets instituent aussi une procédure de fermeture autoritaire de ces abattoirs sur la demande de collectivités locales propriétaires d'abattoirs inscrits.

Ce qui paraît également capital, c'est d'**augmenter le volume des aides d'équipement** nécessaires à la modernisation des installations afin de constituer un réseau d'abattoirs aux dimensions suffisantes pour permettre la rationalisation des opérations d'abattage et une meilleure valorisation de la carcasse et du cinquième quartier.

Il est évident qu'à la constitution d'un tel réseau est lié le **développement d'un réseau adapté d'entrepôts frigorifiques et de tunnels de congélation**. La nécessité de mener une politique active de présence sur les marchés étrangers impose de disposer de capacités de stockage suffisantes.

c) *Les grossistes et les chevillards* : ils constituent assurément le secteur le mieux organisé et le plus influent de l'ensemble du marché. Leur position sur les marchés d'exportation renforce encore leur situation d'arbitre. Leurs marges sont taxées depuis l'arrêté du 2 novembre 1973. *Mais les fraudes sont fréquentes* car nombreux sont ceux qui se cèdent les uns aux autres des carcasses en prélevant au passage le bénéfice autorisé. Le groupe de travail ne peut donc que souscrire aux recommandations du groupe de travail du Ministère des Finances qui préconise contre une telle pratique :

— soit qu'une loi, prise dans le cadre de l'article 17 de la loi du 8 juillet 1965, interdise l'intervention de plusieurs négo-

ciants en gros remplissant la même fonction pour revendre en l'état la même carcasse ou le même quartier ;

— soit en complétant l'arrêté de taxation actuel par l'obligation de partager la marge ou la commission lorsque plusieurs intermédiaires interviennent.

La première formule devrait pourtant être préférée car elle semble beaucoup plus facilement applicable.

3. — LE COMMERCE DE DÉTAIL

La politique à mettre en œuvre doit avoir pour objectif d'aider les bouchers détaillants artisanaux à évoluer. En particulier, l'Etat doit les inciter à se grouper et à constituer des coopératives d'achat qui devraient arriver à tisser des relations contractuelles solides avec les groupements de producteurs. Mais, comme au niveau de la production, les mentalités sont souvent bloquées par un individualisme à courte vue. Une action de sensibilisation de grande envergure devrait être lancée, avec l'appui financier des Pouvoirs publics, par les organisations syndicales représentatives des bouchers détaillants elles-mêmes, trop souvent cantonnées dans un rôle étroitement défensif et corporatif. Le renforcement des actions de formation professionnelle s'impose également sans délai.

Quant aux autres formes de commercialisation au détail, essentiellement le commerce intégré, elles semblent pouvoir se passer des aides publiques. Elles doivent continuer à mieux valoriser les produits qu'elles offrent aux consommateurs. A ce titre, elles ont un rôle pilote à jouer dans la présentation de nouvelles catégories de produits ou de nouvelles préparations. Leur rôle dans l'éducation des consommateurs n'est pas à négliger.

IV. — Maîtriser l'évolution des prix.

1. — L'ACTION SUR LES COÛTS DE PRODUCTION

Il y a peu de chances pour que la viande bovine devienne dans l'avenir un produit bon marché. Un animal est bien plus coûteux à obtenir que n'importe quelle protéine d'origine végétale. Il met en jeu dans les pays développés un processus de production

nettement plus long et plus aléatoire. La nécessité de mener des actions prophylactiques préventives, la mise au point d'une alimentation à base de céréales, de soja ou d'autres aliments importés et la mobilisation constante d'une main-d'œuvre indispensable sont autant d'éléments qui s'additionnent au niveau du prix final et dont les répercussions sont sensibles à ce stade. Les pertes enregistrées sont donc plus durement ressenties.

Dans la mesure où, comme on l'a vu dans la première partie du rapport, la part revenant au producteur représente environ 60 % du prix final, **une attention toute particulière doit être réservée à la diminution des coûts de production.** La modernisation des exploitations et l'organisation économique des producteurs doivent contribuer à cette compression des charges.

L'amélioration de la productivité du cheptel passe aussi par l'accroissement des actions sanitaires, l'efficacité de la sélection génétique et l'aboutissement des recherches en matière d'alimentation animale. A ce propos, des expériences récentes menées tant aux Etats-Unis qu'en France laissent entrevoir la possibilité de nourrir sur une grande échelle les animaux grâce à leurs propres excréments spécialement traités.

Si les perspectives offertes par ces expériences sont assurément prometteuses, il ne faut pas se faire trop d'illusions sur les résultats d'une action au niveau des coûts de production. Malgré son caractère coûteux, l'élevage bovin ne procure souvent qu'une rémunération assez faible à l'exploitant qui le pratique.

Quant à la suggestion faite dans le rapport de l'Institut national de la consommation de baisser directement le prix à la production et de mettre en place un mécanisme d'assistance aux éleveurs ayant un revenu inférieur à un revenu minimum donné, elle paraît psychologiquement maladroite et même économiquement contestable. En effet, outre qu'il semble difficile de faire de près de 800 000 éleveurs des assistés permanents, le coût de la politique de soutien des prix de la viande bovine a été limité jusqu'à présent. Selon les calculs effectués dans le cadre de l'évaluation du coût de la politique agricole commune, ce soutien a été évalué à moins de 1 % des dépenses du F. E. O. G. A. entre 1968 et 1974. Même au cours de l'année 1974 qui a pourtant été une année difficile, ces dépenses n'ont pas excédé 10 % du budget du F. E. O. G. A. (section garantie).

2. — LE RÔLE DES CONSOMMATEURS

Une modification de la structure de la consommation doit avoir un effet particulièrement bénéfique sur le niveau des prix. L'éducation des consommateurs est à faire ; leur préférence pour les morceaux à griller ou à rôtir n'est pas immuable, à condition toutefois que les professionnels de la viande et surtout les Pouvoirs publics fassent un effort d'imagination pour valoriser les morceaux à bouillir ou à braiser. Le groupe de travail considère que la proposition de l'Institut national de la consommation de modifier les rapport de prix entre morceaux à griller et morceaux à bouillir est digne d'intérêt.

L'éducation du consommateur signifie également une meilleure connaissance des morceaux et une plus grande vigilance de leur part à la fois pour la qualité des produits et pour le niveau des prix. Les pratiques de certains bouchers (pesée défectueuse, glissements de catégorie vers les produits les plus chers, marges excessives sur les produits non taxés comme le foie de veau...) ne resteraient pas longtemps impunies, si les ménagères savaient distinguer tel morceau de tel autre. L'action des associations de consommateurs présente à cet égard de multiples avantages.

3. — LES AMÉNAGEMENTS AU RÉGIME DE LA TAXATION

La maîtrise des prix au détail passe enfin par un aménagement du régime de la taxation dont on a souligné les défauts précédemment. La suppression des fourchettes de prix d'achat moyens pondérés paraît indispensable afin que l'ensemble des prix de détail puisse être calculé à partir du prix d'achat moyen pondéré réel de chaque boucher (comme c'est le cas actuellement pour les bouchers ayant un prix d'achat moyen pondéré égal ou supérieur à 10,99 F).

La révision des coefficients de parité et des coefficients de découpe semble s'imposer également. Le groupe de travail du Ministère des Finances suggère également d'instituer un barème d'été et un barème d'hiver, qui, alternativement, accorderaient une valorisation saisonnière aux morceaux à rôtir et à griller, à braiser et à bouillir.

En tout état de cause, il ne paraît pas possible de revenir pour l'instant à un régime de liberté totale des prix, dont on sait trop à quels excès il donnerait lieu.

CONCLUSION

Au terme de ce rapport, et compte tenu de la publication depuis le début de l'année de quatre importantes études sur le même sujet, *le groupe de travail ne pouvait espérer proposer de remède miracle* pour améliorer l'organisation du marché de la viande bovine. Ne pouvant manifester une grande originalité en un domaine où tant de choses ont été dites, il a donc essayé de faire **un effort de synthèse et de réflexion.**

En définitive, **trois questions fondamentales** lui paraissent être au centre du débat.

L'Europe veut-elle acquérir la sécurité de son approvisionnement ? Si oui, elle doit en tirer les conséquences et accepter la constitution d'un stock de sécurité ainsi qu'une politique permanente de présence sur les marchés extérieurs. Cette solution présente des risques que l'Europe est capable d'assumer. Sinon, il faudra accepter de s'en remettre aux aléas du marché mondial et assurer la reconversion des nombreux agriculteurs concernés. Cela semble socialement et économiquement difficile.

La France veut-elle se donner les moyens de gérer efficacement le marché ? Telle est la deuxième question à envisager. Elle concerne essentiellement le renforcement des pouvoirs de l'O. N. I. B. E. V. qui doit trouver un nouvel élan pour faire évoluer en profondeur les structures du marché. Elle suppose que les Pouvoirs publics lui donnent les moyens de son action, à la fois sur le plan législatif et réglementaire et sur le plan financier.

Les agriculteurs veulent-ils prendre en main leur avenir ou continuer à subir les aléas du marché ?

Il s'agit finalement là de la question la plus importante. Le succès de toute la politique d'organisation du marché dépend de la prise de conscience des éleveurs, de la nécessité de se grouper et d'accepter des disciplines de production et de commercialisation.

Il n'est pas possible d'exiger des garanties de prix et de revenus sans prendre en contrepartie de réels engagements. *L'ensemble des citoyens*, qui sont avant tout des consommateurs, *n'acceptera plus très longtemps de contribuer au financement à fonds perdus d'actions inefficaces*. Il faut en être conscient si l'on veut éviter des réactions regrettables. Dans cette perspective, l'action de sensibilisation et de formation des organisations professionnelles responsables sera déterminante.

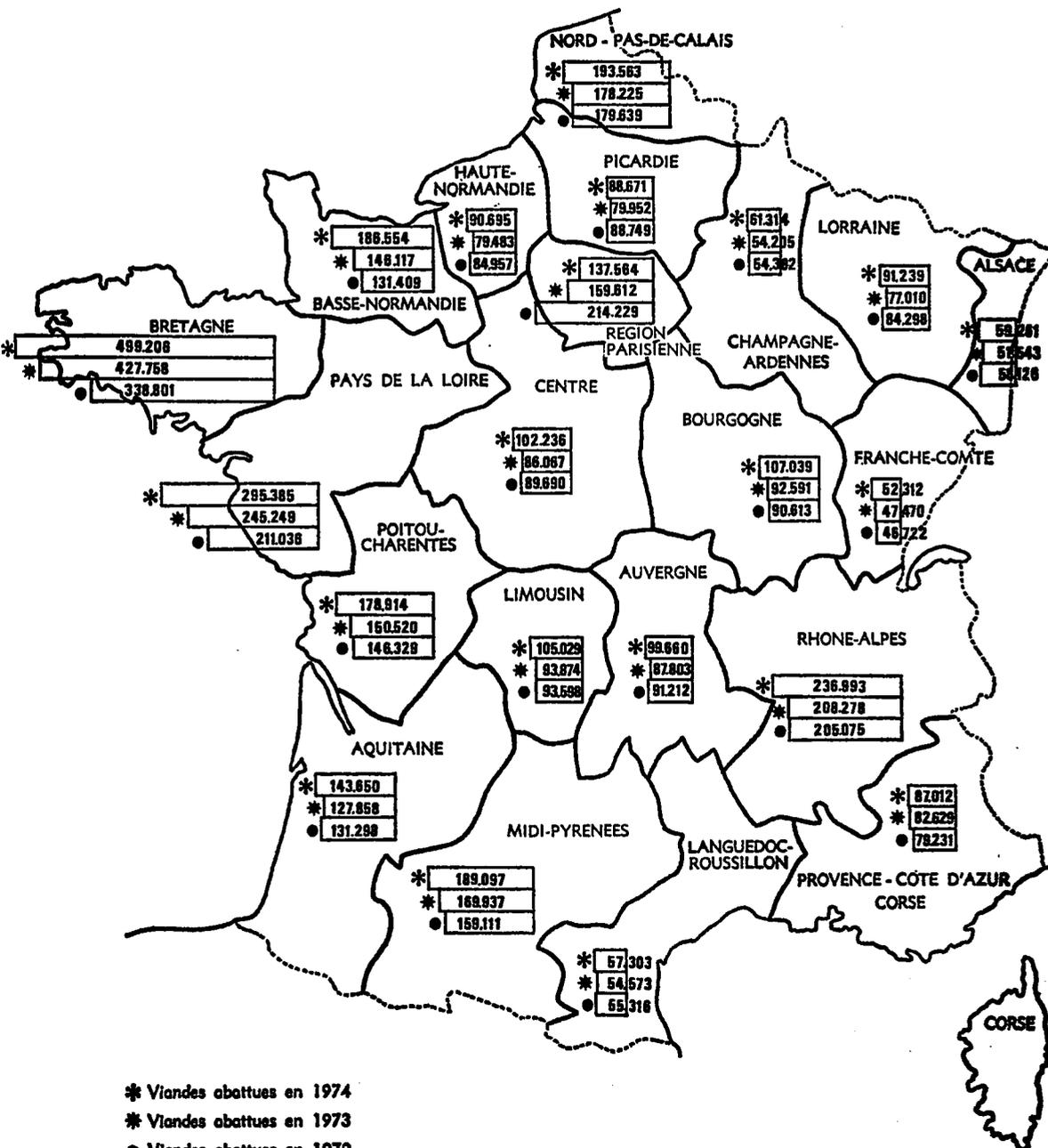
ANNEXES



ANNEXE I

TONNAGE DES VIANDES ABATTUES EN 1974 PAR REGIONS

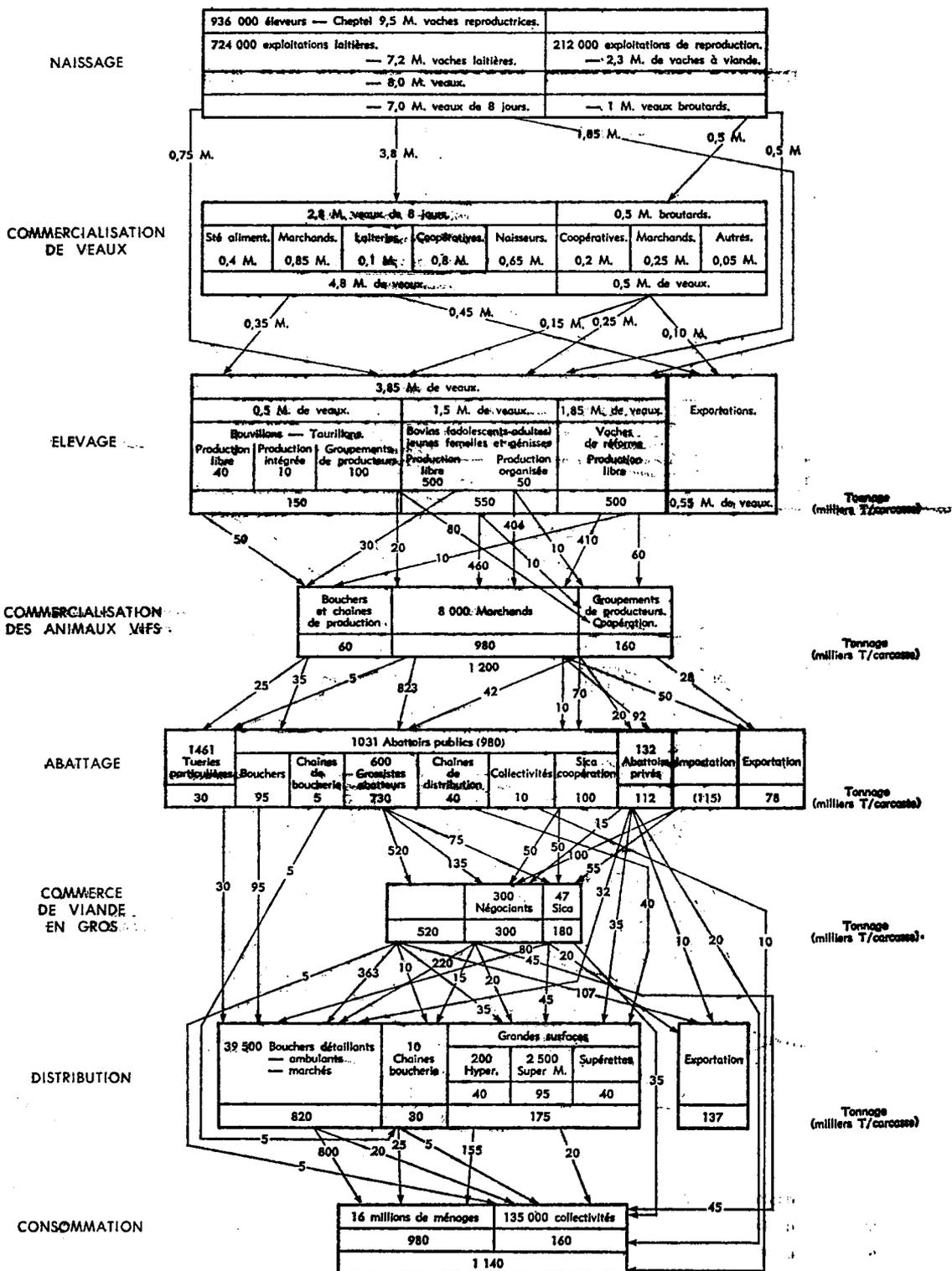
(En tonnes, par comparaison avec 1970 et 1973.)



* Viandes abattues en 1974
 * Viandes abattues en 1973
 ● Viandes abattues en 1970

ANNEXE II

STRUCTURE DU MARCHÉ FRANÇAIS DU BŒUF EN 1972



Source : Groupe de travail du Ministère de l'Economie et des Finances.

ANNEXE III

LOI N° 65-513 DU 8 JUILLET 1965 RELATIVE AUX CONDITIONS NECESSAIRES A LA MODERNISATION DU MARCHÉ DE LA VIANDE (1)

CHAPITRE I^{er}

Inspection sanitaire.

ARTICLE PREMIER. — Les dispositions des articles 258, 259, 262 et 263 du Code rural sont abrogées et remplacées par les dispositions suivantes :

« Art. 258. — Dans l'intérêt de la protection de la santé publique, il doit être procédé :

« 1° A l'inspection sanitaire des animaux vivants présentés sur les foires, marchés ou expositions et, avant et après leur abattage, à l'inspection sanitaire et qualitative des animaux dont la chair doit être livrée au public en vue de la consommation ;

« 2° A la détermination et au contrôle des conditions d'hygiène dans lesquelles a lieu l'abattage ;

« 3° A l'inspection de la salubrité et de la qualité des denrées animales ou d'origine animale destinées à cette consommation ;

« 4° A la détermination et à la surveillance des conditions d'hygiène dans lesquelles ces denrées sont préparées et conservées, notamment lors de leur transport et de leur mise en vente.

TRAVAUX PREPARATOIRES (1)

Loi n° 65-543.

Assemblée Nationale :

Projet de loi n° 1292 ;

Rapport de M. Kaspereit, au nom de la Commission de la Production (n° 1343) ;

Discussion les 4 et 5 mai 1965 ;

Adoption le 5 mai 1965.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, n° 156 (1964-1965) ;

Rapport de M. Golvan, au nom de la Commission des Affaires économiques, n° 172 (1964-1965) ;

Discussion et adoption le 3 juin 1965.

Assemblée Nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat, n° 1421 ;

Rapport de M. Kaspereit, au nom de la Commission de la Production (n° 1432) ;

Discussion et adoption le 21 juin 1965.

Sénat :

Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée Nationale, n° 255 (1964-1965) ;

Rapport de M. Golvan, au nom de la Commission des Affaires économiques, n° 258 (1964-1965) ;

Discussion et adoption le 24 juin 1965.

« Art. 259. — Les fonctions d'inspection sanitaire que nécessite l'application des dispositions de l'article 258 ci-dessus sont effectuées par un service d'Etat d'hygiène alimentaire constitué de vétérinaires spécialistes assistés de préposés sanitaires ayant la qualité de fonctionnaires ou agents de l'Etat. Ces fonctionnaires ou agents peuvent être assermentés en vue de la constatation des infractions.

« Les fonctions d'inspection sanitaire ainsi définies s'exercent sur les animaux et les denrées animales ou d'origine animale tant à leur entrée en France qu'à l'intérieur du territoire. Elles ne font pas obstacle à l'exercice des fonctions d'inspection sanitaire dont disposent d'autres services de l'Etat dans le cadre de leur compétence propre. »

« Art. 262. — Un règlement d'administration publique détermine, en tant que de besoin, les conditions d'application des articles 258, 259, notamment en ce qui concerne les produits importés et exportés, les établissements et fabriques où sont préparées les conserves et denrées d'origine animale destinées à la consommation humaine ou animale, les ateliers d'équarrissage et les dépôts de cadavres d'animaux.

« Le règlement définira, sans préjudice, le cas échéant, des prescriptions des règlements sanitaires départementaux, les conditions d'hygiène et de salubrité que devront observer les personnes assujetties auxdites inspections et surveillances et les modalités de celles-ci. Il pourra, toutefois, pour les modalités de ces conditions, renvoyer à des arrêtés interministériels.

« Ce même règlement peut décider que les établissements dans lesquels des animaux sont abattus, des denrées d'origine animale préparées ou entreposées, devront être agréés pour certaines exportations.

« Art. 263. — En cas d'infraction aux dispositions concernant l'apposition d'estampilles ou de marques attestant l'intervention des services d'inspection ou de surveillance sanitaire que le règlement ou un règlement pris en application de la loi du 1^{er} août 1905 sur les fraudes aurait rendu obligatoire, les denrées non estampillées pourront être saisies et cédées par l'Etat, sans préjudice des sanctions pénales qui pourront comporter la confiscation des sommes récupérées par l'Etat. »

ARTICLE 2. — En ce qui concerne les établissements d'abattage de volailles, lorsque ceux-ci ne satisfont pas par leurs aménagements, leurs équipements ou leur fonctionnement, aux conditions d'hygiène et de salubrité fixées par les règlements prévus par l'article 262 du Code rural ou par la législation relative aux établissements classés, le préfet peut, après mise en demeure de l'exploitant d'avoir à se conformer dans le délai imparti aux mesures prescrites, décider la fermeture temporaire ou définitive de l'établissement.

ARTICLE 3. — Les fonctionnaires titulaires et les agents contractuels à temps complet des communes ou syndicats de communes ainsi que les agents contractuels de temps complet du ministère de l'agriculture chargés des fonctions d'inspection et de surveillance prévues à l'article 259 du Code rural seront, selon leur situation administrative, soit intégrés dans des corps de fonctionnaires relevant du Ministère de l'Agriculture, soit nommés ou maintenus en qualité d'agents contractuels de l'Etat.

Les vétérinaires du Service vétérinaire sanitaire de Paris et du département de la Seine en fonctions sont, sur leur demande, soit intégrés dans les conditions ci-dessus, soit constitués en un corps d'Etat homologue dans lequel il ne sera effectué aucun recrutement. Dans l'un et l'autre cas, ils sont mis à la disposition du préfet de police pour exercer à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne les fonctions définies aux articles 258, 259, 262 et 263 du Code rural.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions et modalités d'application du présent article.

ARTICLE 4. — Dans les abattoirs récents ou géographiquement isolés qui n'atteignent pas le volume suffisant pour être confiés à un vétérinaire spécialisé, le contrôle pourra être confié à un vétérinaire contractuel, sous l'autorité et la responsabilité d'un vétérinaire inspecteur d'hygiène alimentaire.

ARTICLE 5. — Dans les abattoirs publics, les collectivités locales ou groupements de collectivités locales qui en sont propriétaires doivent mettre en recouvrement, au taux maximum, la taxe de visite et de poinçonnage instituée par l'article 203 du Code d'administration communale, et reverser annuellement à l'Etat la moitié de cette recette, à titre de remboursement forfaitaire des frais d'inspection sanitaire.

Dans tous les autres cas, les inspections et surveillances sanitaires prévues par l'article 259 du Code rural donnent lieu à la perception au profit de l'Etat d'une taxe sanitaire dont le taux et les modalités seront fixés par une loi de finances.

La taxe de visite et de poinçonnage et la taxe sanitaire d'Etat sont perçues selon un taux unique et à un seul stade pour l'ensemble du territoire. Toutefois, en aucun cas, les divers contrôles sanitaires indispensables ne pourront être supprimés.

CHAPITRE II

Gestion et exploitation des abattoirs publics départementaux et municipaux.

ARTICLE 6. — L'exploitation de tout abattoir public inscrit au plan d'équipement comporte la prestation des services nécessaires à la transformation d'un animal vivant en denrée commercialisable. Elle est assurée, quel que soit le régime sous lequel elle est poursuivie, par un exploitant unique, seul habilité, sous réserve des dérogations précisées à l'alinéa ci-dessous, à exécuter, dans l'enceinte de l'abattoir, les opérations d'abattage et, le cas échéant, sur demande de l'utilisateur, de découpage, de désossage et de conditionnement des viandes. Cet exploitant unique ne peut pas se livrer à la commercialisation des denrées alimentaires d'origine animale. Les contrats de concession et de fermage actuellement en vigueur devront être modifiés en conséquence.

Un décret fixera les conditions d'application du présent article après consultation de l'interprofession. Il déterminera les cas où il pourra être dérogé à ses prescriptions en raison de situations techniques, économiques ou géographiques particulières, et ceux où l'exploitant pourra, sous sa propre responsabilité, faire appel à des entreprises prestataires de services pour l'exécution de certaines opérations techniques. Il déterminera également la date à laquelle les contrats de concession et de fermage qui devront être modifiés cesseront d'être en vigueur.

ARTICLE 7. — Lorsque, pour l'application du plan d'équipement, la collectivité locale ou le groupement de collectivités locales décide de ne pas prendre en charge la création ou la modernisation d'un abattoir public, l'Etat pourra se substituer à elles dans des conditions qui seront définies par décret.

ARTICLE 8. — Lorsque la collectivité locale ou le groupement de collectivités locales exploite l'abattoir en régie, celle-ci doit être dotée de l'autonomie financière ou de la personnalité civile.

Lorsque la collectivité locale ou le groupement de collectivités locales concède ou afferme son abattoir, le cahier des charges détermine, dans le cas où la société gestionnaire n'est pas constituée par les représentants des professions intéressées, les conditions dans lesquelles ces dernières sont représentées auprès de l'organisme gestionnaire.

ARTICLE 9. — Les services prévus à l'article 6 pourront être rémunérés, en sus des redevances ou droits prévus par la réglementation en vigueur, par des redevances fixées par la collectivité locale ou le groupement de collectivités locales propriétaire de l'abattoir.

CHAPITRE III

Suppression et reconversion de certains abattoirs publics.

ARTICLE 10. — Au terme d'une période transitoire dont la durée sera fixée par décret, seuls pourront donner lieu à une aide financière de l'Etat, en vue de leur construction ou de leur modernisation, les abattoirs publics répondant aux normes définies par arrêté interministériel et relatives aux conditions d'implantation rationnelle, de construction, de fonctionnement et de gestion, ainsi qu'aux règles prévues aux chapitres I^{er} et IV de la présente loi, ou appartenant à des communes qui s'engagent à satisfaire à ces normes et à ces règles.

La construction ou la modernisation d'abattoirs, rendue nécessaire dans une région par le développement de la production de viande constaté après enquête effectuée par le préfet, bénéficiera de l'aide financière de l'Etat dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.

Pour chaque département, l'arrêté interministériel prévu ci-dessus sera pris après avis du conseil général ainsi que des organisations professionnelles représentant les vendeurs et les acheteurs, selon des modalités qui seront fixées par décret.

ARTICLE 11. — La circulation, la mise en vente et la vente pour l'alimentation humaine des viandes provenant d'animaux abattus dans un abattoir public ne satisfaisant pas aux conditions prévues à l'article 10 ci-dessus seront interdites de plein droit hors du périmètre dudit abattoir. Les présentes dispositions ne prendront effet qu'à compter de dates fixées par décret.

A l'expiration d'un délai n'excédant pas quatre ans à compter des dates auxquelles interviendront les interdictions ci-dessus, les abattoirs qui en auront fait l'objet pourront être supprimés dans des conditions définies par décret, sauf s'ils répondent chacune des conditions suivantes :

- a) Etre conformes aux règles d'hygiène prévues à l'article 10 ;
- b) Avoir été en service avant le 1^{er} janvier 1962 ;
- c) Ne pas être situé à moins de vingt kilomètres de distance routière d'un établissement répondant à toutes les prescriptions de l'article 10.

Exceptionnellement, pourront être maintenus en service certains abattoirs, soit en raison de leurs conditions d'implantation, telles que régions d'accès difficile, aires particulières de production, soit lorsque leur maintien répond à une nécessité économique régionale caractérisée.

ARTICLE 12. — E cas de préjudice, une indemnité sera accordée, dans les conditions définies par règlement d'administration publique, aux communes dont les abattoirs auront été supprimés, soit d'office, soit spontanément par les communes avec l'accord du Gouvernement.

Dans les mêmes conditions, une indemnité sera accordée aux commandes qui ont dû supporter des frais d'étude pour des projets de construction d'un abattoir prévu dans le plan initial d'implantation notifié en 1962, lorsque cet abattoir n'a pas été légalisé par suite de modifications apportées à ce plan.

CHAPITRE IV

Commercialisation et distribution de la viande.

ARTICLE 13. — L'identification des animaux, l'identification et la classification des viandes, la coupe des carcasses destinées à la commercialisation sont réglementées par arrêtés conjoints du Ministre de l'Agriculture et du Ministre chargé du Commerce en tenant compte de la nécessité d'harmoniser ces méthodes dans le cadre de la Communauté économique européenne et des échanges extérieurs. Un arrêté

pourra prévoir des marques d'identification et la suppression, en conséquence, de l'estampille « label » mentionnée à l'article 37 de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole.

Un représentant des producteurs organisés pourra assister aux diverses opérations d'identification et de classification.

ARTICLE 14. — La cotation est notamment établie, pour les animaux vivants, sur les principaux marchés des lieux de production et, pour les viandes, d'une part, dans les grands abattoirs marchés dont la liste figure à l'article 1^{er} de l'arrêté du 8 janvier 1964 concernant les subventions pour la construction et l'aménagement des abattoirs publics et, d'autre part, dans les abattoirs les plus représentatifs inscrits au plan d'équipement en abattoirs publics et situés dans les régions de production.

Ces cotations ne comprennent pas les taxes et redevances diverses situées à l'aval du stade abattoir ou marché de bestiaux.

ARTICLE 15. — Autour des marchés de gros de viandes de tous les abattoirs publics inscrits au plan des abattoirs, il peut être constitué, par décret en Conseil d'Etat, un périmètre de protection à l'intérieur duquel, à partir d'une date fixée par ledit décret, seront interdits la création, l'extension de moyens ou d'activités, le déplacement de tous établissements effectuant des transactions portant sur une ou plusieurs catégories de produits carnés vendus dans l'enceinte du marché.

Dans tout ou partie de ce périmètre, peuvent être interdites par le décret instituant le périmètre, ou un décret ultérieur, les opérations commerciales autres que de détail portant sur les produits carnés vendus dans l'enceinte du marché.

ARTICLE 16. — Un règlement d'administration publique pourra établir, pour les marchés de gros des viandes, des règles particulières de gestion. Il pourra, notamment, déterminer les conditions d'accès du marché à certaines catégories d'acheteurs ou de vendeurs, dont les groupements de producteurs reconnus, et définir les obligations des usagers, les modalités de vente et les règles de cotation et d'affichage des cours.

Ce règlement devra prévoir la possibilité, pour des bouchers détaillants groupés en coopératives d'achat et ayant passé des contrats d'achat direct avec des producteurs ou des groupements de producteurs, de disposer d'un emplacement sur ces marchés et d'y effectuer des opérations commerciales réservées exclusivement à leurs adhérents.

ARTICLE 17. — Dans un délai maximum de deux ans à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement déposera, après consultation des organisations professionnelles intéressées, un projet de loi concernant l'organisation des professions chargées de la commercialisation et de la distribution de la viande, précisant notamment les règles d'accès à la profession, les conditions d'exercice de celle-ci et les sanctions applicables en cas de manquement aux obligations professionnelles.

ARTICLE 18. — Le Gouvernement déposera, avant le 1^{er} juillet 1966, un projet de loi sur l'élevage.

ARTICLE 19. — L'article 1^{er} de la loi du 22 octobre 1940 modifiée relative aux règlements par chèques et virements est modifié comme suit :

a) L'alinéa 2 du paragraphe 3° est remplacé par le nouvel alinéa suivant :

« La présente disposition n'est pas applicable aux règlements à la charge de personnes qui sont incapables de s'obliger par chèques ou auxquelles il est interdit de se faire ouvrir en France un compte en banque ou un compte courant postal. »

b) Le dernier alinéa est remplacé par le nouvel alinéa suivant :

« Doivent être opérés, soit par chèque barré, soit par virement en banque ou à un compte courant postal, tous les règlements, quel que soit leur montant, afférents à toutes les transactions portant sur les animaux vivants de boucherie et de charcuterie ou effectuées dans les abattoirs. »

CHAPITRE V

Dispositions générales.

ARTICLE 20. — Sont abrogés les articles 256, 257 (alinéas 3, 6, 7 et 8), 260, 270, 275 (alinéas 2, 3, 4) du Code rural, les articles 292 *bis* et 292 *ter* du Code général des impôts, l'article 127 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, la loi locale du 3 juin 1900 relative à l'inspection des animaux et de la viande de boucherie dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et, de manière générale, toutes dispositions contraires à la présente loi.

L'abrogation des dispositions fiscales mentionnées au présent article prendra effet à partir de l'institution de la taxe sanitaire prévue à l'article 5 ci-dessus.

ANNEXE IV

PRESENTATION SOMMAIRE DU MARCHÉ FRANÇAIS DE LA VIANDE DE CHEVAL

Le groupe de travail s'étant fixé comme but l'étude du marché de la viande bovine, n'a pas jugé utile d'examiner dans le détail les problèmes posés par le marché de la viande de cheval. Une étude très complète a d'ailleurs déjà été effectuée en 1974 sur ce sujet par le Centre de recherches et de documentation sur la consommation (CREDOC) à la demande du Service des haras du Ministère de l'Agriculture. Des études plus particulières ont, d'autre part, été faites par le Centre d'étude et de recherche sur l'économie et l'organisation des productions animales (C. E. R. E. O. P. A.).

A titre d'information, on peut néanmoins rappeler les principales données de ce marché, telles que le CREDOC les a établies.

I. — La production, la consommation et le commerce extérieur.

Cette étude rappelle que le cheptel français d'équidés, qui s'était maintenu pendant la seconde moitié du XIX^e siècle aux alentours de 2,9 millions de têtes, a atteint son niveau record à la veille de la seconde guerre mondiale (3,2 millions de têtes) et, après une perte de près d'un million de têtes, il a retrouvé, en 1930, le niveau de la fin du siècle dernier (3,3 millions de têtes). Depuis lors, il a fléchi de 90 % pour être ramené à 362 000 têtes.

Par rapport à l'ensemble du cheptel et des animaux domestiques, le cheval ne tient plus, à l'heure actuelle, qu'une place assez marginale, avec un peu moins de 1 % du cheptel.

Cette diminution est le fait de la disparition progressive des animaux de trait, dont la part de 89 %, en 1968, s'est réduite à 67 % en 1973.

On assiste à une véritable décapitalisation de notre cheptel lourd, car on ne compte plus, en 1974, que 48 000 juments lourdes, contre 92 000 encore en 1968.

A l'image de l'évolution des effectifs, la production de viande chevaline est en régression aussi rapide, avec une fluctuation saisonnière accusant un minimum en été et deux maximums en automne et en juin. Elle est passée de 68 900 tonnes, en 1965, à 50 600 tonnes en 1969 et à 22 200 tonnes en 1974.

Face à cette production, la demande est en légère baisse puisqu'elle est passée de 106 500 tonnes en 1965 à 90 700 tonnes en 1969 et à 84 000 tonnes en 1974. Cela représente environ 1,6 kilogramme par habitant et par an, soit 2 % de la consommation « toutes viandes » française.

Dans ces conditions, on constate un déficit croissant de nos échanges extérieurs. Cette situation se traduit par un taux d'auto-provisionnement de près de 27 % en 1974 (il était de 41 % en 1965) et donc un déficit de 61 800 tonnes contre 37 600 tonnes en 1966.

Ce déficit est comblé par des importations en quantité chaque année plus importante, soit en vif en provenance des pays de l'Est, la Pologne principalement, soit en viandes forraines pour les deux-tiers en provenance de l'Argentine et surtout des U. S. A. et du Canada.

Depuis 1972, les importations sont totalement libres, il n'existe pas de contingentement, pas de réglementation communautaire, uniquement des droits de douane très faibles pour les pays tiers, mais nuls, pour les partenaires de la C. E. E. Si bien que le déficit en valeur a atteint 480 millions de francs en 1974 pesant ainsi lourdement sur notre déficit de viande et augmentant sensiblement notre dépendance vis-à-vis de l'étranger.

II. — La distribution.

Pour écouler la faible production française, la distribution est mal structurée et surtout fortement contrôlée par un petit nombre de grossistes en situation de quasi-monopole.

On comptait, en effet, en 1972, vingt-quatre grossistes qui assuraient 80 % des abattages, dont douze en province, cinq d'entre eux, faisaient, à eux seuls, 61 % du chiffre d'affaires de la profession. Ces grossistes, de plus, sont pour la plupart des importateurs.

Les 20 % des abattages restant sont assurés directement par les boucheries hippophagiques au nombre de 3 730 en 1970, concentrées dans les grands centres, mais presque totalement absentes des banlieues des villes où se situent le plus gros pourcentage de la consommation. Elles sont donc mal implantées par rapport à la demande.

III. — Les actions de relance de la production française.

Devant cette situation inquiétante, les Pouvoirs publics ont tenté de mettre en place un plan de relance de la production française en 1972. Outre les efforts entrepris dans le domaine expérimental et technique, l'action se situe au niveau de la préservation de la production française :

a) Les aides du Service des haras sont des aides à l'élevage se traduisant par la distribution de primes de concours et d'approbation pour les femelles suitées ou non, et surtout par le « contrat d'élevage jeune poulinière » par lequel l'éleveur s'engage à mettre en production une pouliche de deux ou trois ans d'un poids minimum de 550 kilogrammes et en obtenir au moins trois produits en cinq ans. Il touchera alors en contrepartie, à la saillie : 200 F ; à la présentation du premier poulain sous la mère : 250 F ; à la présentation du deuxième poulain : 300 F, et depuis peu, à celle du troisième poulain : 250 F, soit une prime globale de 1 000 F ;

b) Les aides du F. O. R. M. A. concernent l'engraissement du poulain de boucherie dans le cadre d'une organisation de la production par les groupements de producteurs.

Le F. O. R. M. A. participe aux frais de démarrage pendant un an, et aux frais de fonctionnement pendant cinq ans, du groupement reconnu, cette participation se faisant en fonction d'une grille de calcul dégressive, en pourcentage des dépenses agréées.

Parallèlement, les éleveurs, qui auront mis les poulains sous contrat, dans le cadre du groupement auquel ils sont adhérents pour cette production, peuvent solliciter un prêt d'un établissement de crédit, égal à 70 % maximum de la valeur finale présumée des poulains, emprunts sur lesquels une bonification d'intérêt de 3 % est accordée.

Le montant des primes accordées aux éleveurs par le F. O. R. M. A. est fixé à :

- 120 F par poulain livré entre le 1^{er} juin et le 31 décembre ;
- 150 F par poulain livré entre le 1^{er} janvier et le 31 mai.

Mais chaque éleveur s'engage à engraisser au moins huit poulains par an, et à les livrer, au moins dans leur deuxième année à un poids vif supérieur à 475 kilogrammes et classés au minimum en première qualité.

En fait, ces mesures d'incitation en faveur de la production française et de son organisation se sont révélées, après un bon démarrage, très insuffisantes. En effet, elles n'ont pas été accompagnées de mesures sévères dans le domaine de l'organisation du marché. Ce dernier demeure aux mains de quelques importateurs qui tiennent aussi bien l'amont pour l'approvisionnement en maigre, que l'aval de la production pour la commercialisation du gras, c'est-à-dire la presque totalité des fonctions commerciales, excepté la vente au détail.

Telle est la raison pour laquelle les éleveurs formulent un certain nombre de revendications. Ils souhaitent limiter les importations en fonction de la situation du marché, obtenir des prix comparables à ceux de la viande bovine, à qualité équivalente et instituer un système de cotations de façon à rendre le marché plus « transparent ».

Ils réclament également l'octroi de crédits bonifiés (au moins pour les races lourdes) dans les mêmes conditions que celles consenties aux autres espèces animales, le développement de l'équitation et du tourisme sous l'égide du Secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports pour assurer un débouché à la masse des « demi-sang ».

Ils souhaitent également des crédits de relance plus importants et l'utilisation plus rationnelle des crédits du F. O. R. M. A. ainsi que la poursuite des recherches fondamentales et appliquées (diffusion des résultats au niveau de l'élevage).

La mise en œuvre de toutes ces mesures devrait, selon eux, améliorer la capacité d'adaptation et de progrès de l'élevage chevalin français.