

Direction Générale de l'Agriculture

OCM Viande Bovine

Évaluation des mesures de marché dans le secteur de la viande bovine

Rapport final

 **ERNST & YOUNG**

La Qualité par principe™

En coopération avec le cabinet
AND International et l'Institut
de l'élevage

Cette étude, financée par la Commission européenne, a été réalisée par le cabinet Ernst & Young Secteur Public, en coopération avec le cabinet AND International et l'Institut de l'élevage. Les points de vue qui y sont présentés n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions de la Commission.

Sommaire

1	CHAPITRE 1 : INTRODUCTION	17
1.1	Présentation du secteur et de son évolution depuis 1990	17
1.1.1	La viande bovine en Europe et dans le monde	17
1.1.2	L'équilibre du marché	19
1.1.3	Caractéristiques de l'industrie de la viande bovine	22
1.2	Budgets de l'OCM Viande et des mesures de marché	26
1.2.1	Les dépenses pour la viande bovine représentent 20% du budget agricole de l'UE.....	26
1.2.2	Extinction progressive des budgets alloués aux mesures de marché	26
1.3	Typologies des exploitations.....	28
1.3.1	Principe.....	28
1.3.2	Critères et modalités retenus	29
1.3.3	Présentation des typologies d'exploitations.....	33
1.4	Logique d'intervention des mesures de marché et enjeux pour l'évaluation.....	39
1.4.1	Contexte et évolution réglementaire.....	39
1.4.2	Présentation des objectifs et des impacts attendus de la mesure	57
1.4.3	Facteurs d'influence non réglementaires sur les mesures de marché	63
1.4.4	Facteurs d'influence de nature réglementaires ayant un lien avec le secteur de la viande bovine	70
2	CHAPITRE 2 : METHODOLOGIE	77
2.1	Périmètre de l'évaluation	77
2.1.1	Contexte réglementaire.....	77
2.1.2	Périmètre géographique.....	77
2.1.3	Facteurs externes	78
2.1.4	Périmètre temporel	78
2.2	Méthodes et outils	82
2.3	Sources d'information	82
2.3.1	Sources secondaires.....	82
2.3.2	Sources primaires	83
3	CHAPITRE 3 : REPONSES AUX QUESTIONS EVALUATIVES.....	84
3.1	Thème 1 : préambule	84
3.1.1	Liens entre les questions 1, 2 et 3	84
3.1.2	De 1990 à 2005 : Quatre périodes caractérisées par l'évolution des mesures de marché et de leurs effets.	87
3.1.3	Aspects méthodologiques.....	88
3.2	Question Q1 : contribution des réformes des mesures de marché à l'équilibre du marché	93
3.2.1	Compréhension de la question.....	93
3.2.2	Méthode.....	94
3.2.3	Limites.....	95
3.2.4	Mise en évidence des déséquilibres de marché	95
3.2.5	Analyse des effets des réformes des mesures de marché sur l'offre communautaire	97
3.2.6	Effet des réformes des mesures de marché sur les échanges avec les pays tiers	114
3.2.7	L'impact des baisses des restitutions sur l'équilibre offre-demande	118
3.2.8	Impact des mesures de marché sur la demande	121
3.2.9	Conclusion de la question évaluative n°1.....	124

3.3	Question Q2 : contribution des mesures de marché au soutien et à la stabilité des prix.....	126
3.3.1	Compréhension de la question.....	126
3.3.2	Démarche	127
3.3.3	Analyse de la représentativité des prix	128
3.3.4	Analyse de l'impact de certains facteurs externes.....	132
3.3.5	Analyse de la volatilité des prix	135
3.3.6	Analyse des effets sur le niveau des prix.....	141
3.3.7	Conclusion de la question évaluative n°2.....	157
3.4	Question Q3 : contribution des réductions des prix institutionnels à l'amélioration de la compétitivité.....	161
3.4.1	Notre compréhension de la question	161
3.4.2	Méthode et outils	162
3.4.3	Compétitivité sur le marché intérieur	163
3.4.4	Analyse de la compétitivité sur le marché des pays tiers	177
3.4.5	Conclusions de l'analyse de la compétitivité sur les marchés extérieurs	185
3.4.6	Conclusion de la question évaluative n°3.....	186
3.5	Thème 1 : conclusions transversales.....	188
3.5.1	Effets des mesures de marché durant la période 1990-1992.....	188
3.5.2	Effets des mesures de marché durant la période 1993-1999.....	189
3.5.3	Effets des mesures de marché durant la période 2000-2004.....	190
3.5.4	Effets des mesures de marché durant la période 2005-2006.....	191
3.6	Thème 2 : préambule	192
3.6.1	Articulation de la démarche.....	192
3.6.2	Axes d'analyse principaux	192
3.6.3	Outils utilisés.....	193
3.6.4	Limites.....	194
3.7	Question Q4 : effets des mesures de marché sur l'amélioration des revenus	196
3.7.1	Compréhension de la question.....	196
3.7.2	Méthode.....	197
3.7.3	Analyse des recettes tirées du marché	199
3.7.4	Analyse du revenu	204
3.7.5	Analyse de l'efficacité des mesures de marché sur le revenu des éleveurs.....	211
3.7.6	Conclusion.....	214
3.8	Question Q5 : modification de la répartition des revenus entre les producteurs	216
3.8.1	Notre compréhension de la question	216
3.8.2	Méthode.....	216
3.8.3	Limites.....	217
3.8.4	Analyses	218
3.8.5	Conclusion.....	232
3.9	Question Q6 : contribution du revenu de marché au revenu des agriculteurs et choix de production.....	233
3.9.1	Notre compréhension de la question	233
3.9.2	Méthodes et démarche évaluative.....	233
3.9.3	Limites.....	234
3.9.4	Analyse de la part du revenu tiré du marché dans les ressources des élevages bovins.....	235
3.9.5	Le rôle du marché dans les choix de production à court terme de l'éleveur	238
3.9.6	Le rôle du marché dans les choix de production à long terme de l'éleveur	242
3.9.7	Conclusion.....	246
3.10	Conclusion transversale thème 2	247
3.10.1	Effets et efficacité des mesures de marché dans leur contribution au revenu au cours de la période 1990-1992.....	247
3.10.2	Effets et efficacité des mesures de marché dans leur contribution au revenu au cours de la période 1993-1999.....	247

3.10.3	Effets et efficacité des mesures de marché dans leur contribution au revenu au cours de la période 2000-2004.....	248
3.10.4	Autres effets des mesures de marché dans la répartition des recettes tirées du marché	248
3.11	Thème 3 : préambule.....	249
3.11.1	Lien avec les thèmes 1 et 2 et progression logique des questions du thème 3.....	249
3.11.2	Aspects méthodologiques.....	250
3.12	Question Q7 : autres effets des mesures de marché.....	251
3.12.1	Compréhension de la question.....	251
3.12.2	Méthode et démarche évaluative	251
3.12.3	Limites.....	252
3.12.4	Analyse des effets des mesures de marché en termes de santé publique et animale et de bien-être animal	252
3.12.5	Analyse des effets des mesures de marché sur le maintien des exploitations dans les zones les moins favorisées ou périphériques.....	256
3.12.6	Effets des mesures de marché sur la spécialisation des exploitations, la concentration et l'intensification de la production dans certaines régions.....	261
3.12.7	Conclusion.....	264
3.13	Question Q8 : pertinence de l'objectif de stabilisation des marchés au regard des développements récents de la PAC	265
3.13.1	Notre compréhension de la question	265
3.13.2	Méthode et démarche évaluative	266
3.13.3	Principaux outils et données.....	266
3.13.4	Limites.....	266
3.13.5	La nouvelle PAC	267
3.13.6	Pertinence de l'objectif de stabilisation des marchés au regard des objectifs de la nouvelle PAC.....	268
3.13.7	Cohérence entre l'objectif de stabilisation des marchés et les instruments de la nouvelle PAC	273
3.13.8	Conclusion.....	275
3.14	Question Q9 : efficacité des mesures de marché au regard de la stratégie de Lisbonne.....	276
3.14.1	Notre compréhension de la question	276
3.14.2	Méthode et démarche	276
3.14.3	Limites.....	278
3.14.4	Effet des mesures de marché sur l'efficacité de la production	278
3.14.5	Analyse de l'impact pour le consommateur et efficacité globale	281
3.14.6	Dynamisme du secteur compte tenu des objectifs de la stratégie de Lisbonne	285
3.14.7	Conclusion.....	291
4	CHAPITRE 4 : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	292
4.1	Conclusions.....	292
4.1.1	Une période 1990-1992 marquée par des effets maximum : toutes les mesures de marché sont actives et complémentaires mais induisent des effets pervers	292
4.1.2	Une période 1993-1999 perturbée par la 1 ^{ère} crise de l'ESB : les mesures sont réformées, les effets sur l'équilibre du marché sont maintenus, les effets sur les revenus sont réduits	293
4.1.3	Sur la période 2000-2004, les effets observés au cours de la période précédente se prolongent avec les mesures prises dans le cadre de la 2 ^{ème} crise ESB.....	294
4.1.4	Sur la période 2005-2006, seuls les droits de douane sont actifs et continuent de peser sur le niveau de prix intérieur.....	294
4.1.5	Sur l'ensemble de la période, d'autres effets peuvent s'observer.....	295
4.1.6	Une efficacité faible, à relativiser	295
4.1.7	Finalement, un objectif de stabilisation des marchés peu pertinent dans le contexte de la nouvelle PAC en dehors des périodes de crise.....	296
4.2	Recommandations.....	297

Introduction

4.2.1	Le maintien de la possibilité d'intervention et la possibilité d'activer les mesures exceptionnelles	297
4.2.2	La fin de l'outil « restitutions »	298
4.2.3	Le maintien du système d'observation des prix des carcasses	298
4.2.4	Une évolution des droits de douane.....	298

Sommaire des tableaux et graphiques

Figure 1 : Évolution de la consommation et de la production UE15 et UE 25 (en millions de tec)...	19
Figure 2 : Évolution de la production européenne de viande bovine de 1986 à 2005 (1000 tec).....	19
Figure 3 - Évolution des échanges européens de viande bovine entre 1995 et 2006, en tec	20
Figure 4 Arbre de typologie réduite à cinq critères principaux	32
Figure 5 - Répartition des filières bovines dans l'Europe des 15 en 2004	38
Figure 6- Exploitations UE selon les critères principaux et le critère de taille de cheptel ; Source : EU-FADN ; DG AGRI.....	38
Figure 7 : Arbre d'objectifs OCM Viande bovine – avant 1992	59
Figure 8 : Arbre d'objectifs OCM Viande bovine – 1992-1999.....	60
Figure 9 : Arbre d'objectifs OCM Viande bovine – 2000 - 2003.....	61
Figure 10 : Arbre d'objectifs OCM Viande bovine – à partir de 2003.....	62
Figure 11- Prix à la production dans l'UE et dans les pays concurrents	67
Figure 12- Évolution de la consommation des produits carnés dans l'UE 15. En 1000 tec	68
Figure 15 - Taux de change observé entre l'euro et le dollar des États-Unis, le peso argentin et le real brésilien.	70
Figure 16: Compte de résultat simplifié	193
Figure 17 - Saisonnalité des abattages de bovins et du prix de la vache O3 dans l'UE15	239
Figure 18- Saisonnalité des abattages de bœufs et du prix du JBR3	239
Figure 19 - Matrice de correspondance entre le prix du maigre et le prix du gras pour un équilibre de marge par ha entre engraissement et cultures de ventes	241
Figure 20 – Évolution du taux d'effort, selon les filières, en moyenne triennales	242
Figure 21 - Évolution du ratio taux d'endettement sur total bilan.....	244
Figure 22. Évolution du cheptel dans les zones défavorisées (ZD) et les autres zones (ZND)	257
Figure 23. Évolution du cheptel des exploitations spécialisées bovins des ZD et des ZND	258
Figure 24. Évolution du cheptel des exploitations non spécialisées bovins des ZD et des ZND	258
Figure 25. Évolution comparée des rapports UGB/ UTA dans les zones défavorisées et dans les autres zones	259
Figure 26. Évolution comparée des rapports UGB/UTA des exploitations spécialisées bovin dans les zones défavorisées et les autres zones	259
Figure 27. Évolution comparée du nombre d'exploitations entre les zones défavorisées et les autres zones	260
Figure 28. Évolution du nombre d'exploitations dans les ZD et dans l'ensemble des pays étudiés, indice 100 = 1990.....	260
Figure 29. Évolution du rapport des revenus agricoles par UTA familiale entre les zones défavorisées et les autres zones	260
Figure 30. Évolution du rapport des Valeurs Ajoutées Nettes par UTA familiale entre les zones défavorisées et les autres zones.	261
Figure 31. Nombre d'UGB par UTA dans les exploitations bovines.....	262

Figure 32. Évolution du facteur de densité	262
Figure 33. Évolution du facteur de densité dans 3 régions italiennes.....	263
Tableau 1: Production de viandes dans le monde et dans l'UE 25 en 2005	17
Tableau 2: Production de viande bovine dans le monde.....	17
Tableau 3: Structure de la production européenne de viande bovine en 2005	18
Tableau 4: Production nette de viande bovine dans l'UE en 2004 (abattages totaux d'animaux – y compris ceux d'origine étrangère – en tec)	18
Tableau 5- Évolution des échanges européens de viande bovine (y compris animaux vivants)	20
Tableau 6: Évolution du commerce extérieur de viande bovine de l'Union européenne	20
Tableau 7 : Exportations de viande bovine de l'UE	20
Tableau 8: Importations de viande bovine de l'UE	21
Tableau 9 : Structure des échanges de viande bovine de l'UE.....	21
Tableau 10 : Évolution de la production et de la consommation de viande bovine de l'UE.....	22
Tableau 11 : Évolution des prix moyens annuels de la viande bovine en euros courants	22
Tableau 12 - Principaux échanges intra-communautaires de viande bovine en 2002, en volume.....	23
Tableau 13 - Répartition des ventes par circuit dans les quatre principaux marchés	24
Tableau 14- Les principales firmes européennes de l'industrie de la viande. CA en milliers d'euros	25
Tableau 15: Évolution des dépenses consacrées au secteur bovin.....	26
Tableau 16: Répartition des dépenses consacrées aux mesures de marché	26
Tableau 17: Les bénéficiaires des restitutions (en millions d'euros).....	27
Tableau 18: Les bénéficiaires des mesures de stockage (en millions d'euros).....	27
Tableau 19: Répartition des aides directes liées à l'ESB entre 1996 et 2002 en millions d'euros	28
Tableau 20 : Définition du critère principal « filière »	30
Tableau 21 : Définition du critère principal « système d'élevage »	30
Tableau 22 : Définition du critère principal « spécialisation en élevage »	32
Tableau 23 : Définition du critère secondaire « pays »	32
Tableau 24 : Définition du critère secondaire « taille du cheptel »	33
Tableau 25 : Description du cheptel des exploitations européennes, en effectif (UGB) et en valeur, selon les cinq critères typologiques principaux – 2004	36
Tableau 26 : Description détaillée des effectifs, en milliers de têtes, des cheptels des exploitations de l'Union européenne, selon les cinq critères typologiques – 2004	36
Tableau 27 Description de l'échantillon RICA en 2004.....	37
Tableau 28 - Principales étapes réglementaires de l'OCM viande bovine de 1964 à aujourd'hui au regard des évolutions du contexte	40
Tableau 29 - Seuils d'intervention en fonction du prix d'orientation/prix d'intervention sur la période 1964 - 2002.....	44
Tableau 30 : Quantités ouvertes à l'achat à l'intervention (au dessus du filet de sécurité le cas échéant)	44

Tableau 31 - Engagement de l'UE en matière de restitutions dans le secteur bovin	46
Tableau 32- Évolution du taux d'utilisation des contingents de restitution.....	47
Tableau 33 - Importations de l'UE hors contingents	48
Tableau 34 - Les engagements de l'UE pour les contingents d'importation préférentiels.	49
Tableau 35 : Production des pays tiers et UE en 000 tec de 1992 à 2006, en moyenne triennale.	65
Tableau 36 - Situation comparée du commerce mondial 1992 et 2005 – Exportations en 000 tec. ..	66
Tableau 37 : Importations et Exportations de bovins vivants et de viande bovine l'UE 15 de 1995 à 2003 et de l'UE 25 de 204 à 2005 et évolution des droits de douanes	67
Tableau 38 - Maintien du couplage pour les primes bovines dans l'Europe des 15	72
Tableau 39 – Analyses menées dans les réponses aux questions du thème 1	87
Tableau 40 (pages suivantes) Critères et Indicateurs des 3 questions du thème.....	90
Tableau 41- Évolution des excédents du marché de la viande bovine de l'UE	96
Tableau 42 Indicateur n°2 a – Évolution du cheptel laitier de l'UE 15	98
Tableau 43 - Effets des réformes des mesures de marché sur l'évolution du cheptel laitier	99
Tableau 44 - Indicateur n°3 – Évolution du cheptel allaitant	100
Tableau 45 Effets des réformes des mesures de marché sur l'évolution du cheptel allaitant.....	102
Tableau 46 : Synthèse d'une analyse contrefactuelle de la suppression des effets prix des mesures de marché en 1992.....	104
Tableau 47 : Effet des réformes des mesures de marché sur la filière veaux de boucherie.....	107
Tableau 48 - Effets des réformes des mesures de marché sur les importations d'animaux vivants (UE 15).....	108
Tableau 49 : Effets des réformes des mesures de marché sur l'évolution du poids carcasse	109
Tableau 50 : Indicateur 7b. Taux de compensation des pertes de marché par les retraits du marché pendant les 2 crises ESB.....	111
Tableau 51 Effets des mesures exceptionnelles sur l'offre.....	111
Tableau 52 - Indicateur n°8a. Volume de l'intervention en % du volume d'abattages dans les principaux pays bénéficiaires	112
Tableau 53 - Indicateur n°8b. Volume de l'intervention en % du volume de l'excédent dans les principaux pays bénéficiaires	113
Tableau 54 - Indicateur n°9. Effet sur la production du maintien de prix garantis rémunérateurs l'exemple de l'évolution de la production bovine française (mâles).....	113
Tableau 55 Indicateur n°10a. Taux de remplissage des contingents tarifaires par période	114
Tableau 56 Indicateur n°10a Taux d'utilisation des contingents tarifaires par accord international	115
Tableau 57 Indicateur n°10b. Volume des contingents par rapport à l'offre européenne	117
Tableau 58 - Indicateur n°12a. Volume des exportations par rapport à la production	119
Tableau 59 - Indicateur n°12b. Part de l'exportation aidée sur l'excédent d'offre dans les principaux pays bénéficiaires	120
Tableau 60 : Indicateur n°13 – Taux d'utilisation des contingents GATT à l'exportation dans le secteur bovin.....	121
Tableau 61 - Indicateur n°14a – Évolution de la consommation indigène brute dans l'UE et par pays	122

Tableau 62 - Indicateur 14b – Comparaison de la consommation par pays avant et après les crises	123
Tableau 63 Effets des mesures exceptionnelles sur la demande.....	123
Tableau 64 : Systèmes de relevés des prix nationaux et représentativité	129
Tableau 65 – Moyenne des écarts au prix communautaire – minimum et maximum (de 1995 à 2006)	131
Tableau 66 – Écarts à la moyenne UE des prix nationaux et utilisation de ceux-ci	132
Tableau 67 – Conséquences des facteurs externes sur les prix.....	135
Tableau 68 – Écarts moyens par période – Comparaison prix rendu Europe avec droits de douanes / prix marché Argentin (euros / 100 kilos) – D’après données SAPyA et ZMP.....	138
Tableau 69 - Comparaison des coefficients de variance (Janvier 1995 à Juin 2005)	140
Tableau 70 - Évolution des ratios prix de marché par rapport aux seuils d’intervention – France, taurillon et génisse.....	144
Tableau 71 - Évolution des ratios prix de marché par rapport aux seuils d’intervention : taurillon allemand et bœuf Irlandais	145
Tableau 72 - Évolution des ratios prix de marché par rapport aux seuils d’intervention – Vaches pour Allemagne, France, Irlande	146
Tableau 73 - Effets de l’intervention sur les prix	146
Tableau 74 Différence prix de marché/prix export avec restitutions – Viande congelée à destination de la Russie 1990-1994 (euros/100 kg)	152
Tableau 75 - Hypothèses de prix planchers	157
Tableau 76: Comparaison des taux de croissance annuelle des prix abattoirs et de détail, pour chaque période.....	166
Tableau 77 : Écart moyen entre les prix entrée abattoir du taurillon avec la viande porcine et la volaille par période.....	167
Tableau 78 : Répartition de la consommation indigène brute de viandes selon les espèces dans l’UE-12 (jusqu’en 1994), l’UE 15 (jusqu’en 2003) et l’UE-25 (jusqu’en 2006)	170
Tableau 79 : Évolution de la réglementation communautaire en termes d’exigence sanitaire et de traçabilité	172
Tableau 80 : AOP/IGP dans le secteur de la viande bovine	175
Tableau 81: Évolution des exportations par période.....	178
Tableau 82 : Utilisation des contingents GATT à l’exportation dans le secteur bovin	178
Tableau 83 : Évolution des exportations de viande bovine	179
Tableau 84 : Structure des exportations de viandes bovines de l’UE-25 en 2005.....	179
Tableau 85 : Mise en perspective du montant des restitutions et des exportations européennes de bovins vivants (>300 kg) destinés à la boucherie vers le Liban.....	180
Tableau 86 : Évolution de la restitution à l’exportation et du volume des exportations pour les viandes bovines désossées congelées depuis 1995 (ligne tarifaire 02023000).....	181
Tableau 87- Effet des mesures de marché sur la compétitivité.....	187
Tableau 88 – Représentativité du cheptel par filière dans les exploitations bovines spécialisées	195
Tableau 89 - Évolution du nombre d'animaux par UTA en moyenne dans l'UE.....	201

Tableau 90 Production moyenne par UTA des exploitations spécialisées bovines par période entre 1990 et 2004 dans les principaux États membres producteurs (Euros courants).....	202
Tableau 91 Estimation du surplus de recettes perçu par les éleveurs sur le marché communautaire.....	203
Tableau 92 Exploitations européennes selon le niveau de valeur ajoutée brute par UTA entre 1990 et 2004 (moyenne triennale).....	206
Tableau 93 Ratios de la Valeur Ajoutée Brute sur la production agricole entre 1990 et 2004 dans l'UE.....	207
Tableau 94 Valeur ajoutée Brute moyenne par UTA des exploitations spécialisées bovines par période entre 1990 et 2004 dans les principaux États membres producteurs	207
Tableau 95 Ressources tirées des subventions totales et de la Valeur Ajoutée Brute et revenu d'exploitation familial des éleveurs spécialisés	208
Tableau 96 Ressources tirées des subventions totales et de la Valeur Ajoutée Brute et revenu d'exploitation familial des éleveurs spécialisés dans les principaux États membres pour la production de viande bovine	210
Tableau 97 Mesure de l'efficacité budgétaire des mesures de marché, niveau individuel.....	212
Tableau 98 Mesure de l'efficacité économique des mesures de marché, niveau individuel	213
Tableau 99 – Répartition et évolution des recettes bovines entre les filières par État membre.....	218
Tableau 100 Part de marché des exploitations par classe de cheptel en 1990 et 2004	221
Tableau 101 Indicateurs moyens sur la productivité des exploitations par classe de cheptel par période.....	223
Tableau 102 - Évolution de la répartition des recettes selon le niveau de spécialisation	225
Tableau 103 – Parts de marché des États membres dans la production bovine communautaire et dans le budget des mesures de marché	226
Tableau 104 - Nombre d'exploitations par pays en 2003.....	228
Tableau 105 – Part des ressources tirées du marché selon la spécialisation des élevages, l'État membre et la filière.....	235
Tableau 106 – Avantage économique des exploitations de plus de 100 UGB (hors laitiers purs) par rapport au marché.....	238
Tableau 107 - Part des ressources d'exploitation réinvesties, selon les filières, sur la période 1990-2004	242
Tableau 108 - Part des ressources d'exploitation réinvesties dans les principaux États membres, sur la période 1990-2004	243
Tableau 109 - Évolution du ratio taux d'endettement sur total bilan	244
Tableau 110 – Évolution du ratio taux d'endettement sur total bilan dans les principaux pays d'élevage.....	245
Tableau 111- Surcoût total lié à l'application des mesures connexes, pour les gros bovins, en millions d'euros.....	254
Tableau 112- Surcoût total lié à l'application des mesures connexes, pour les veaux de boucherie, en millions d'euros	255
Tableau 113 - Évolution des prix entrée abattoir entre 1997 et 2005	255
Tableau 114 -Part du cheptel des zones défavorisées dans le cheptel total de l'UE.....	257
Tableau 115 - Part du cheptel des zones défavorisées dans le cheptel des entreprises spécialisées bovines et non spécialisées bovines de l'UE.....	258

Tableau 116 Mesure de l'efficacité économique des mesures de marché au niveau macroéconomique	281
Tableau 117 : Part de la viande dans le budget des ménages, en standard de pouvoir d'achat	282
Tableau 118 : Estimation du chiffre d'affaires du secteur bovin UE 15 en milliards d'euros.....	283
Tableau 119 : Estimation des dépenses consacrées à la viande bovine par consommateur, en 2004.....	283
Tableau 120 : Estimation du surcoût pour la consommateur généré par les mesures de marché	284
Tableau 121 : Estimation de l'efficacité globale pour l'économie des mesures de marché	284
Graphique 1- Évolution des excédents du marché de la viande bovine de l'UE.....	96
Graphique 2-Cheptel et production indigène brute dans l'UE 15 (Sources : Eurostat, Institut de l'Élevage)	97
Graphique 3 : Indicateur n°4a : part des veaux nés ou importés abattus comme veaux de boucherie	105
Graphique 4 : Indicateur n°4b : solde importations – exportations en veaux de moins de 80 kg de l'UE 15	105
Graphique 5 : Indicateur n° 4c – Abattages de veaux de l'UE 15	106
Graphique 6 : Indicateur n° 7- Importations de l'UE 15 en bovins vifs.....	107
Graphique 8- Abattage de gros bovins UE par catégorie (milliers de têtes) et Graphique 9 : Indicateur n°6 – Évolution du poids carcasse moyen des gros bovins par catégorie - UE 15 (kg/animal)	108
Graphique 10 : Indicateur 7a – Volumes sortis du marché et abattages (1000 tec).....	110
Graphique 11- Importations de l'UE-25 en provenance des pays tiers	116
Graphique 12 : Indicateurs n°11a et 11b. Évolution des importations en provenance des pays tiers et part des importations dans la consommation.....	117
Graphique 13 – Prix nationaux et prix communautaire des Jeunes Bovins.....	130
Graphique 14 – Prix nationaux et prix communautaires des boeufs.....	130
Graphique 15 – Prix nationaux et prix communautaire des vaches.....	131
Graphique 16 – Analyse de la tendance des prix communautaires.....	134
Graphique 17 – Composante irrégulière des prix communautaires.....	134
Graphiques 18 : Composantes saisonnières des prix du bœuf irlandais et des exportations UE (% de la tendance de chaque courbe).....	136
Graphiques 19 : Composante saisonnière des prix des jeunes bovins allemands et français.	136
Graphique 20 – Comparaison (prix import + droits de douane).....	138
Graphique 21 – Comparaison des prix dans l'UE 15, en Argentine et en Australie.....	140
Graphique 22 – Comparaison de l' « irrégularité » des prix dans l'UE 15, en Argentine et en Australie en % de la tendance	140
Graphique 23 - Impacts des sorties de production sur les prix	141
Graphique 24 – Comparaison des prix communautaires avec le seuil d'intervention et le filet de sécurité UE (euros / 100 kg équivalent carcasse)	142
Graphique 25 – Prix moyens nationaux et institutionnels à partir de 1990 (€t)	143

Graphique 26 – Évolution du ratio prix communautaires / seuil intervention - Élaboration AND Source DG Agriculture.....	144
Graphique 27 – Simulation de l’Offre et la Demande pendant la crise ESB 2.....	148
Graphique 28 - Différence prix de marché intérieur / prix export avec restitutions – Export de vif à destination du Liban (euros/100 kg) - Calcul AND d’après Commission européenne	151
Graphique 29 – Différence prix de marché/Prix export avec restitutions 1995-2005 (euros/100 kg)	153
Graphique 30- Comparaison des prix institutionnels, du prix communautaire et du prix des « novillos » argentins, avec et sans droits de douane (euros / 100 kg équivalent carcasse)...	154
Graphique 31 - Graphique 32- Comparaison (en indice) des prix institutionnels, des prix entrée abattoir (Jeune Bovin R3) et des prix de détail en France (à gauche) et en Italie (à droite)...	164
Graphique 33 - Graphique 34 - Comparaison (en indice) des prix institutionnels, des prix entrée abattoir) et des prix de détail en Allemagne (JB R3, à gauche) et au Royaume-Uni (Boeuf R3, à droite).....	165
Graphique 35 : Comparaison des prix « entrée abattoir » des viandes bovine, porcine et de poulet	167
Graphique 36 : Évolution des prix à la consommation des différentes viandes en Italie	168
Graphique 37 : Évolution des prix à la consommation des différentes viandes en France.....	168
Graphique 38 : Évolution des prix à la consommation des différentes viandes en Allemagne	169
Graphique 39 : Évolution des prix à la consommation des différentes viandes au Royaume-Uni ...	169
Graphique 40 : Évolution de la consommation en kg équivalent carcasse par habitant.....	172
Graphique 41 - Évolution des exportations de bovins vivants et de viandes bovines de l'UE 15 en volume.....	177
Graphique 42: Comparaison du cours argentin et du montant des restitutions avec les cours européens.....	183
Graphique 43: Effets d'aubaine pour la Vache 03 en Irlande - Graphique 44: Effets d'aubaine pour la vache P2 en Irlande	184
Graphique 45 Estimation du chiffre d'affaire de la filière bovine et évolution annuelle en effet prix et en effet volume en Euros constants (euros 2004).....	199
Graphique 46- Évolution de la production agricole brute par UTA dans les exploitations européennes entre 1990 et 2004 (moyenne triennale glissante en base 100 en 1990-1992, en Euros constants).....	201
Graphique 47 - Évolution de l'indice de prix composite par filière.....	204
Graphique 48 Évolution comparée des indices pour les différentes filières (moyenne triennale, Euros courants, indice 100 en 1990-1992)	205
Graphique 49 Exploitations européennes selon l'évolution de la valeur ajoutée brute par UTA entre 1990 et 2004 (moyenne triennale glissante, base 100 en 1990-1992).....	206
Graphique 50 Évolution comparée des subventions et du revenu d'exploitation familial entre 1990 et 2004.....	209
Graphique 51 - Répartition des recettes bovines entre les filières entre 1990 et 2005 dans l’UE 15 (Euros courants).....	218
Graphique 52- Répartition des recettes bovines entre les systèmes d’élevage	219
Graphique 53 Évolution des recettes bovines par UGB- Évolution des subventions bovines par UGB	220

Graphique 54 : Évolution de la répartition des recettes tirées de la production bovine, toutes filières confondues, par classes de taille de cheptel, entre 1990 et 2004. Source : RICA	221
Graphique 55 - Évolution des recettes tirées de la production bovine par UTA, toutes filières sauf lait pur, par classes de taille de cheptel, entre 1990 et 2004 (en euros	222
Graphique 56 – Évolution en indice du nombre d’exploitations présentes au sein de chaque classe de cheptel (1990 = indice 100).....	222
Graphique 57 - Évolution des consommations intermédiaires par UGB, pour les exploitations de classe de cheptel différentes (en euros)	224

Glossaire

Abréviation	Signification
ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
CATS	Clearance Audit Trail System
CA	Chiffre d'affaires
CE	Communauté européenne
CEE	Communauté économique européenne
COOP	Coopératives
DG AGRI	Direction Générale Agriculture et développement rural
EBE	Excédent brut d'exploitation
EM	État membre
ETP	Équivalent Temps Plein
ESB	Encéphalopathie Spongiforme Bovine
ESB 1	Première crise de l'ESB – 1996
ESB 2	Deuxième crise de l'ESB – 2001
FAO	Food Agricultural Organisation
FEOGA	Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
GATT	Global agreement on Tariff and trade
GES	Gaz à effets de serre
GLS	Grazing Livestock System
GMS	Grandes et moyennes surfaces
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique (France)
JB	Jeunes Bovins
Kg	Kilogramme
Kg p.c.	Kilogramme poids carcasse
M€	Millions d'euros
Mds €	Milliards d'euros
NUTS	Nomenclature commune des Unités Territoriales Statistiques
OCM	Organisation Commune de Marché
OTEX	Orientation Technico Économique
OTMS	Over thirty months scheme (élimination de la chaîne alimentaire des viandes d'animaux âgés de plus de 30 mois)
ORD	Organe de règlement de différends
PAC	Politique Agricole Commune
PAB	Prime à l'abattage
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PMTVA	Prime au Maintien de Vaches Allaitantes
PSBM	Prime Spéciale aux Bovins Mâles

Abréviation	Signification
Prix de gros	le prix entrée abattoir correspond au prix de carcasse à l'entrée de l'abattoir. C'est le prix payé au producteur (ou à un négociant intermédiaire)
Prix bruts	les prix bruts sont les prix non déflatés. Les prix bruts sont utilisés lorsque l'on souhaite comparer des évolutions relatives de prix ou de montants.
QE	Question évaluative
REXF	Revenu d'exploitation familial
RHD	Restauration hors domicile
RICA	Réseau d'Information Comptable Agricole dit aussi FADN
RPE	Régime du Paiement à l'Extensification
RU	Royaume Uni
T	Tonnes
TEC ou tec	Tonne Équivalent Carcasse
UDE	Unité de Dimension Économique
UE	Union européenne
UE 12 ; UE 15 ; UE 25	Union européenne à 12 États membres (avant 95) à 15 États membres (entre 95 et 2004) et à 25 (après 2004).
UGB	Unités de Gros Bétail
UTA	Unité de travail annuel
UTAF	Unité de travail annuel familial
UTAS	Unité de travail salarié
UVCI	Unité de vente consommateur individuel
VAB	Valeur ajoutée Brute
VB	Viande Bovine
ZD	Zones défavorisées
ZND	Zones non défavorisées

Préambule

Le présent rapport présente l'évaluation des mesures de marché relatives à l'Organisation Commune de Marché de la viande bovine sur la période 1990 à nos jours. Par mesures de marché sont entendues les mesures suivantes :

- l'intervention publique
- l'aide au stockage public
- la restitution à l'exportation
- les droits de douane et contingents tarifaires
- les mesures exceptionnelles prises suite aux crises ESB

Les mesures connexes ayant un impact sur la mise en oeuvre des mesures de marché sont prises en compte dans l'analyse :

- Système de classification des carcasses et prix de gros bovins
- Traçabilité des animaux vivants et produits carnés
- Campagnes de promotion et d'information
- Mesures sanitaires, de santé et de bien être animal

L'évaluation poursuit plusieurs objectifs :

- recomposer la logique d'intervention des mesures depuis 1990 ;
- mesurer les effets des achats à l'intervention, des contingents tarifaires, des prélèvements et des droits de douane, des niveaux de restitution à l'exportation et des mesures exceptionnelles de soutien au marché prises dans le cadre de la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) sur la stabilité des prix et l'équilibre du marché ;
- mesurer l'effet des mesures de marché sur le revenu des producteurs ;
- identifier les effets des mesures de marché sur la santé publique et animale, le maintien des exploitations en zones les moins favorisées ou périphériques, etc.
- analyser la pertinence de l'objectif de stabilisation du marché mesures compte tenu des besoins de la société, des évolutions récentes du secteur et des développements récents de la PAC (notamment des mesures de découplage des aides directes) ;
- évaluer l'efficacité budgétaire et économique.

L'analyse des effets est organisée en trois parties. Chaque partie répond à trois questions évaluatives définies par la DG AGRI.

- Thème 1 : L'étude des effets sur les prix, la stabilité du marché et la compétitivité de la filière bovine induits par les mesures de marché.
- Thème 2 : Les modifications des revenus et des pratiques d'élevage et l'efficacité des mesures sur les revenus.
- Thème 3 : L'étude des effets indirects et la remise en question de la pertinence de l'objectif de stabilité des marchés, ainsi que l'efficacité économique et budgétaire.

De façon transversale, différents niveaux d'analyse sont distingués :

- le niveau du marché, soit les effets des mesures de marché sur les prix
- le niveau de la demande, soit les interactions entre le prix de marché et le prix aux consommateurs
- le niveau des exploitations, pour ce qui concerne l'analyse des revenus tirés du marché

1 CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

1.1 Présentation du secteur et de son évolution depuis 1990

1.1.1 La viande bovine en Europe et dans le monde

1.1.1.1 La viande bovine représente moins de 20% de la viande produite dans l'UE

Avec un peu moins de 8 millions de tonnes, la production de viande bovine représente 19% de la production totale de viandes de l'UE, loin derrière la viande porcine (51%) et la viande de volailles (27%).

Tableau 1: Production de viandes dans le monde et dans l'UE 25 en 2005

1000 t	Monde	UE-25	Part de l'UE par type de viande
Viande bovine	62 862	7 793	19%
Viande ovine et caprine	13 042	1 038	3%
Viande porcine	102 700	21 052	51%
Viande de volailles	80 366	11 013	27%
Autres viandes	5 000	64	0%
TOTAL	263 970	40 960	100%

Sources : FAO (monde), EUROSTAT (UE)

1.1.1.2 Et 12% de la production mondiale

A l'échelle mondiale, l'UE est le troisième producteur de viande bovine, derrière les États-unis (11,3 millions de tonnes) et le Brésil (8,6 millions de tonnes). La production bovine est en croissance au Brésil, en Argentine et en Chine ; dans les autres grands pays producteurs elle est en stagnation ou en régression.

La production de viande bovine de l'Union européenne représente 12,3% de la production mondiale en 2005.

Les principaux pays exportateurs sont le Brésil (1,9 millions de tonnes), l'Australie (1,4) et l'Argentine (0,8).

Contrairement à ce qui est observé dans de nombreux autres grands pays producteurs (USA, Brésil, ...), la production européenne de viande bovine provient pour une large part du troupeau laitier (pour environ 60%) et à 40% seulement d'animaux issus du troupeau allaitant.

Tableau 2: Production de viande bovine dans le monde

1000 t	Production 2005	Part de la production de viandes bovines
USA	11 317	18%
Brésil	8 592	14%
UE-25	7 770	12%
Chine	7 140	11%
Argentine	3 200	5%
Inde	2 230	4%
Australie	2 125	3%
Mexique	2 125	3%
Russie	1 525	2%
Canada	1 475	2%
Autres	15 363	24%
Total	62 862	100%

Sources : Eurostat, statistiques nationales (pays tiers)

1.1.1.3 Cinq pays représentent plus des deux tiers de la production européenne

Les principaux producteurs sont la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne, qui représentent environ 68% de la production de l'UE 25 en 2005.

Les nouveaux États membres ne représentent que 643 000 tec (soit 8% de la production de l'UE 25), dont 54% pour la seule Pologne.

En 2004 près de 30 millions de bovins ont été abattus dans l'UE : 23 millions de bovins adultes et 6 millions de veaux.

Alors que les abattages de veaux ne sont le fait d'un petit nombre de pays (la France, les Pays-Bas et l'Italie représentent à eux trois les trois quarts des abattages), les abattages d'animaux adultes ont une présence significative dans la plupart des États membres (les trois premiers abatteurs, la France, l'Allemagne et l'Italie représentent à peine la moitié des abattages).

Tableau 3: Structure de la production européenne de viande bovine en 2005

EM	Production* 1000 tec	Consommation		Taux d'autosuffisance
		1000 tec	kg poids carcasse	
BE	267,2	195,0	18,7	147%
CZ	81,0	98,6	9,7	102%
DK	136,0	152,2	28,1	92%
DE	1 165,5	1 017,0	12,3	119%
EE	13,2	16,1	11,9	85%
GR	58,2	181,5	16,4	26%
ES	724,2	686,6	16,0	101%
FR	1 554,2	1 666,6	27,7	109%
IE	545,9	133,1	32,7	422%
IT	1 114,1	1 434,0	24,6	62%
CY	4,2	6,7	9,1	71%
LV	19,6	20,1	8,7	94%
LT	47,0	24,2	7,1	207%
LU	9,9	14,1	30,9	101%
HU	32,5	32,0	3,2	131%
MT	1,4	9,1	22,6	15%
NL	396,0	269,9	16,5	146%
AT	203,8	147,7	18,1	140%
PL	306,2	181,4	4,8	190%
PT	118,0	186,9	17,8	63%
SI	37,4	39,1	19,5	92%
SK	26,4	28,6	5,3	108%
FI	84,6	97,2	18,6	87%
SE	135,9	216,1	24,0	63%
UK	761,8	1 239,1	20,7	61%
EU-25	7 844,5	8 146,7	17,8	97%

*production nette

Source : DG-AGRI-G2

Tableau 4: Production nette de viande bovine dans l'UE en 2004 (abattages totaux d'animaux – y compris ceux d'origine étrangère – en tec)

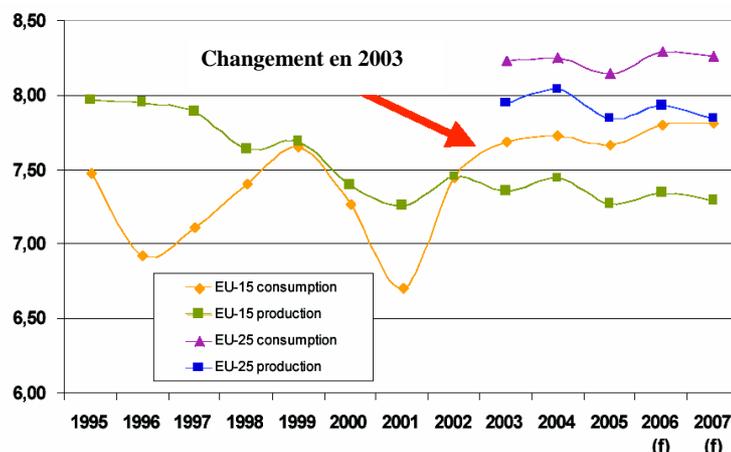
EM	Bovins	Veaux	EM	Bovins	Veaux
BE	232	49	LU	10	1
CZ	96	1	HU	36	1
DK	148	2	MT	1	0
DE	1 218	46	NL	184	198
EE	0	0	AT	197	10
GR	49	14	PL	289	9
ES	682	32	PT	95	23
FR	1 344	237	SI	34	3
IE	563	0	SK	11	0
IT	1 011	141	FI	91	1
CY	4	0	SE	138	5
LV	19	3	UK	721	3
LT	45	3	EU-25	7 216	777

*production nette

Source : Eurostat

1.1.2 L'équilibre du marché

Figure 1 : Évolution de la consommation et de la production UE15 et UE 25 (en millions de tec)

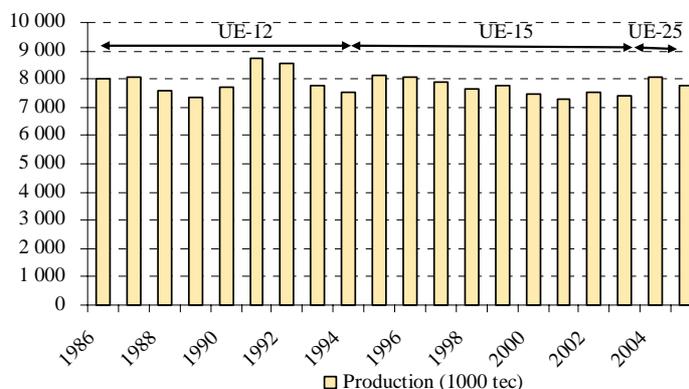


Source : AND International d'après Commission européenne.

1.1.2.1 L'offre : une production en baisse tendancielle restée globalement stable au niveau communautaire grâce aux différents élargissements de l'Union

Au contraire des autres productions de porcs et de volailles, qui ont fortement augmenté sur la même période (+70% pour les porcs et +102% pour les volailles), la production de viande bovine est en baisse régulière au cours des 20 dernières années : -7% entre 1986 et 1994 pour l'Union à 15 et -13% entre 1995 et 2003 pour l'Union à 15 et -3% entre 2004 et 2005 pour l'Union à 25. La production de l'UE à 25 de 2005 est même inférieure à la production de l'UE à 12 de 1986.

Figure 2 : Évolution de la production européenne de viande bovine de 1986 à 2005 (1000 tec)



Source : OFIVAL

1.1.2.2 Un commerce extérieur déficitaire depuis 2003

■ Des échanges intracommunautaires en développement régulier

Les échanges intracommunautaires approchent les 2,5 millions de tonnes et représentent ainsi 86% du commerce européen de viande bovine. Ils ont connu un développement régulier sur la période 1994-2004 (+34%), seulement interrompu par les crises ESB de 1996 (-17%) et 2001 (-10%).

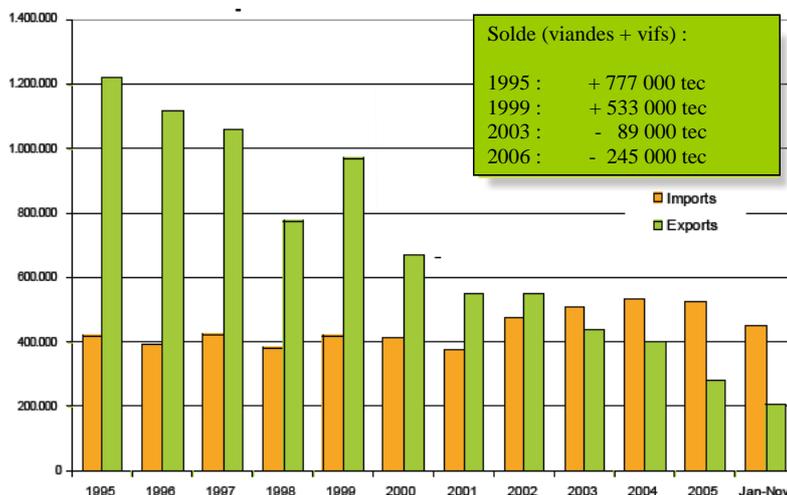
Tableau 5 - Évolution des échanges européens de viande bovine (y compris animaux vivants)

1000 tec	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Importations	517	428	400	434	392	429	421	383	475	507	513
Exportations	1 238	1 222	1 119	1 060	777	973	675	549	550	442	424
Echanges intra-UE	1 810	2 007	1 671	1 811	1 878	2 001	2 151	1 946	2 143	2 362	2 425

* UE-25

Source : DG Agri

Figure 3 - Évolution des échanges européens de viande bovine entre 1995 et 2006, en tec



Source : DG Agri

■ Un commerce extérieur dont les termes se sont inversés

Les exportations de viande bovine de l'UE sont en baisse régulière. Encore supérieures au million de tonnes jusqu'en 1997, elles sont tombées à moins de 300 000 tonnes en 2005. Parallèlement, les importations, après être restées longtemps sous la barre des 400 000 tonnes, marquent une nette tendance à la hausse depuis 2001 (+46% entre 2001 et 2005).

Tableau 6 : Évolution du commerce extérieur de viande bovine de l'Union européenne

1000 tec	Exportations			Importations			Solde
	Animaux vivants	Viandes et conserves	Total	Animaux vivants	Viandes et conserves	Total	
1995	194	1 006	1 199	45	377	422	777
1996	139	965	1 104	32	363	395	709
1997	81	971	1 052	37	392	429	623
1998	75	694	769	34	353	387	382
1999	91	863	954	33	388	421	533
2000	86	564	650	32	381	413	237
2001	46	487	533	25	351	376	157
2002	70	458	528	27	449	476	52
2003	62	357	418	32	474	507	-89
2004	86	369	455	8	521	529	-74
2005*	62	265	327	8	540	548	-221

Source : Eurostat

Le principal débouché des exportations est la Russie, suivie des pays de l'ancienne Yougoslavie et d'Afrique, le marché du Liban ayant été perdu au profit du Brésil.

Tableau 7 : Exportations de viande bovine de l'UE

1000 tec	2003	2004	2005
Russie	262 326	206 170	120 246
Liban	59 830	56 017	28 849
Croatie	264	8 372	14 202
FYROM	5 642	9 081	10 010
Bosnie-Herzégovine	3 666	11 622	9 754
Algérie	3 377	16 410	14 373
Angola	17 834	13 875	13 808
EU 15/25	441 107	402 544	285 391

Source : DG Agri

Le marché européen à l'importation est approvisionné presque exclusivement par l'Amérique latine : le Brésil et l'Argentine fournissent à eux deux 85% des importations de l'UE.

Tableau 8: Importations de viande bovine de l'UE

1000 tec	2003	2004	2005
Brésil	277 706	323 926	339 579
Argentine	90 222	107 928	108 378
Uruguay	27 242	26 113	32 079
Australie	6 846	9 182	8 408
Nouvelle-Zélande	1 084	1 388	1 653
Roumanie	5 993	6 631	6 921
Suisse	2 756	2 775	2 107
EU 15/25	508 062	537 666	527 992

Source : DG Agri

■ Structure des échanges

L'Union européenne exporte principalement des viandes congelées et des animaux vivants, tandis qu'elle importe à la fois des viandes fraîches, congelées et préparées.

Les échanges intracommunautaires concernent en premier lieu des viandes fraîches de bovins adultes et des veaux vivants.

Tableau 9 : Structure des échanges de viande bovine de l'UE

1000 tec	Animaux vivants	Viandes fraîches ou réfrigérées de bovins adultes	Viandes congelées	Viandes salées, séchées ou fumées	Préparations et conserves	TOTAL
Imports extra-UE						
2002	30,4	166,9	156,5	1,3	120,7	475,8
2003	36,7	188,0	152,3	1,4	128,3	506,7
2004	7,7	194,7	165,5	1,5	142,6	512,0
Exports extra-UE						
2002	77,6	112,3	330,6	0,4	29,0	549,9
2003	68,6	66,5	270,8	0,4	34,8	441,1
2004	91,5	65,8	214,4	0,5	37,2	409,4
Exports intra-UE						
2002	411,8	1 382,0	240,8	2,6	105,8	2 143,0
2003	426,4	1 451,2	363,2	3,7	117,7	2 362,2
2004	457,8	1 514,9	297,5	5,3	149,6	2 425,1
TOTAL						
2002	489,4	1 494,3	571,4	3,0	134,8	2 692,9
2003	495,0	1 517,7	634,0	4,1	152,5	2 803,3
2004	549,3	1 580,7	511,9	5,8	186,8	2 834,5

Source : DG Agri

On trouvera au § 1.4.3.2 des développements complémentaires sur l'évolution du commerce mondial.

1.1.2.3 La demande : une consommation stabilisée malgré les deux crises de l'ESB

Après avoir baissé de 350 000 tonnes dans l'UE 12 entre 1986 et 1994, la consommation s'est maintenue et a même légèrement augmenté sur toute la période de l'UE 15, gagnant près de 2% entre 1995 et 2003 malgré les crises ESB de 1996 (baisse de 8%, regagnée complètement en 1997-1998-1999) et 2000 (baisse de 12% en 2000-2001 intégralement effacée en 2002-2003).

Au niveau de la consommation par habitant, on observe une baisse sur la période de l'UE 12, la consommation passant de 23,5 kg en 1986 à 20,5 kg en 1994. Ce niveau s'est ensuite maintenu jusqu'en 2003, malgré les deux accidents ESB. L'entrée des 10 nouveaux États membres, plus faiblement consommateurs, a fait tomber le niveau de consommation moyen à 17,4 kg en 2005.

Tableau 10 : Évolution de la production et de la consommation de viande bovine de l'UE

		Production (1000 tec)	Consommation (1000 tec)	Consommation per capita (kg)
UE-12	1986	8 014	7 469	23,2
	1987	8 066	7 572	23,4
	1988	7 618	7 326	22,6
	1989	7 340	7 338	22,5
	1990	7 736	7 170	21,9
	1991	8 713	7 579	22,0
	1992	8 582	7 451	21,5
	1993	7 798	7 331	21,2
1994	7 522	7 117	20,5	
UE-15	1995	8 117	7 537	20,3
	1996	8 047	6 967	18,6
	1997	7 919	7 158	19,1
	1998	7 679	7 376	19,6
	1999	7 748	7 609	20,2
	2000	7 458	7 256	19,2
	2001	7 286	6 729	17,7
	2002	7 507	7 477	19,7
2003	7 388	7 674	20,1	
UE-25	2004	8 043	8 181	17,8
	2005*	7 793	8 013	17,4

Source : d'après Eurostat

1.1.2.4 Les prix : retour aux niveaux de 1995 malgré deux crises

Les prix sur les marchés communautaires ont fortement baissé avec les grandes crises sanitaires en 1996 (ESB) et en 2001 (ESB et fièvre aphteuse) : les produits perdent de -8,5% à -16,5% en moyenne annuelle en 1996 et de -5,1% à -22,5% en 2001.

Dans les dernières années la bonne tenue de la consommation et le recul de l'offre ont entraîné une forte hausse des prix ; entre 2004 et 2006, les prix moyens annuels des carcasses ont ainsi augmenté de 8,3% pour les bœufs, de 12,8% pour les génisses, 17,9% pour les jeunes bovins et de 19,6% pour les vaches.

En 2006 les viandes bovines ont retrouvé leur niveau de prix de 1995.

Tableau 11 : Évolution des prix moyens annuels de la viande bovine en euros courants¹

€/tonnes	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Jeunes bovins R3	2 922	2 703	2 734	2 822	2 809	2 829	2 317	2 675	2 702	2 689	2 919	3 170
Bœufs R3	2 903	2 574	2 701	2 711	2 757	2 827	2 682	2 605	2 545	2 767	2 841	2 996
Vaches O3	2 419	2 021	2 100	2 191	2 076	2 155	1 670	1 780	1 841	2 007	2 282	2 401
Génisses R3	2 962	2 635	2 675	2 747	2 868	2 908	2 565	2 638	2 746	2 781	2 936	3 138

* Calculé sur 9 mois

Source: DG AGRI - C4

1.1.3 Caractéristiques de l'industrie de la viande bovine

■ Des marchés encore nationaux

Les échanges intra-communautaires² se situent à un niveau médian : ils représentaient en 2004, environ 30% de la production (24% en 1994). On note ainsi une tendance à l'accroissement de ces échanges.

¹ La présentation de la nomenclature de classification des carcasses est présentée au paragraphe 1.4.1.3

Ce mouvement a cependant été freiné par les deux crises ESB : -20% en 1996, avec un retour au niveau de 1995 en 1999, puis -10% en 2001, avec un retour au niveau de 2000 dès 2002, confirmant une récupération plus rapide après la deuxième crise ESB.

Les principaux flux internes de viandes fraîches (qui représentent 60% des échanges) sont frontaliers et relativement stables (données 2004, source Ofival/Office de l'élevage). Les flux présentés dans le tableau ci-dessous correspondent aux flux ayant une importance historique d'une part et en volume d'autre part.

Tableau 12 - Principaux échanges intra-communautaires de viande bovine en 2002, en volume.

Origine et destination	Volume (tec)
de l'Irlande vers le Royaume-Uni	150 000 tec
de l'Allemagne vers l'Italie	80 000 tec
des Pays-Bas vers la France	75 000 tec
des Pays-Bas vers l'Italie	73 000 tec
de l'Allemagne vers la France	71 000 tec
de la France vers la Grèce	71 000 tec
de l'Allemagne vers les Pays-Bas	63 000 tec
de la France vers l'Italie	54 000 tec
TOTAL	637 000 tec

Source : Ofival/office de l'élevage

Le total de ces échanges (637 000 tec) représentent près de 43 % du commerce intra communautaire de viande bovine fraîche et 26% des échanges totaux (vif, congelé et transformé). Les cinq plus grands acheteurs (Italie, France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Grèce) reçoivent les deux tiers des échanges. Les quatre principaux vendeurs (Allemagne, Irlande, Pays-Bas, France) réalisent eux aussi les deux tiers des échanges. On remarquera que la France et les Pays-Bas figurent dans les deux listes ; les Pays-Bas, pour leur rôle traditionnel de plaque tournante et la France pour les exigences particulières des consommateurs : consommation de viandes de vaches et vente de broutards et de viandes de taurillons.

Il faut donc retenir que les flux intra communautaires se sont développés, plus rapidement que les échanges avec les pays tiers. Le marché intérieur pleinement efficace depuis 1992 et l'euro depuis 2000 ont sans doute facilité le développement de ces flux ainsi que, probablement, les mesures spécifiques au secteur : gestion des équilibres (par les mesures de marché) et harmonisation réglementaire.

■ Une industrie lourde à faible valeur ajoutée

L'activité de l'abattage du bétail (bovins, ovins, porcins) n'a connu de véritable développement industriel qu'à partir des années 1970. Il s'agit donc d'une industrie relativement récente, dont les caractéristiques les plus marquantes sont la faiblesse de la valeur ajoutée et l'importance des besoins financiers, tant pour le financement d'outils coûteux que de besoins en fonds de roulement élevés, en relation avec la valeur unitaire du produit.

La valeur ajoutée du secteur est faible, sur la période, dans la plupart des États membres³. Le taux de valeur ajoutée de l'industrie danoise vient notamment du fait que les entreprises intègrent la transformation (porc et charcuterie). Pour les autres États membres, le taux varie entre 9 et 16%.

Cette faiblesse de la valeur ajoutée s'explique par le faible taux de transformation des produits dans le secteur bovin, dont l'essentiel reste commercialisé en l'état, par un marketing peu développé (peu de marques et de communication) et par une position de faiblesse vis-à-vis d'une distribution alimentaire concentrée, principal débouché de l'industrie.

² En raison de la dégradation de la qualité des données issues des douanes et se rapportant aux échanges intra communautaires, nous nous bornons ici à analyser les principaux flux.

³ Détails des données disponibles présentés en annexe

Tableau 13 - Répartition des ventes par circuit dans les quatre principaux marchés

		Restauration hors domicile	Grande et moyenne surfaces	Traditionnel
France (1)	Bœuf	32%	54%	14%
	Veau	26%	52%	22%
Italie (2)	Viandes Bovines	13%	50%	37%
Royaume-Uni (3)	Viandes Bovines	16%	67%	17%
Allemagne (4)	Viandes Bovines Fraîches	46%	30%	24%

(1) 2005 - Source IE ; (2) 2003 - Source Ismea ; (3) 2005 - Source IE d'après MLC ;
(4) 2003 - Source IE d'après GFK et ZMP

Ces positions se retrouvent dans l'excédent brut d'exploitation (EBE), qui est, sauf exception, assez faible. On note des différences « structurelles », avec une meilleure rentabilité au Royaume-Uni et en Espagne. L'Italie et l'Irlande sont en position intermédiaire. L'Allemagne, la France, les Pays-Bas et surtout la Pologne affichent des taux de rentabilité moindres. Au-delà de la part de seconde transformation dans les structures industrielles, les niveaux de rentabilité peuvent s'expliquer les différences en terme de structure de marché et de pression de la clientèle ou de la concurrence.

■ Des secteurs faiblement concentrés

La concentration du secteur est approchée par le chiffre d'affaires (CA) moyen des entreprises. En dépit de l'imprécision des données statistiques, un faible CA moyen traduit un secteur dispersé. Quelques exemples permettent d'illustrer cette affirmation : à l'issue d'un puissant mouvement de restructuration conduisant à la création du groupe VION, les trois principaux acteurs allemands du marchés des viandes (y compris porc) représentent seulement 50% de l'activité ; en Espagne, les 10 premiers acteurs ne pèsent que pour 25% de l'activité. En France, les quatre principaux groupes (porc et bœuf) représentent un peu plus de 40% de l'activité.

Ces taux de concentration sont très inférieurs à ceux de la distribution alimentaire et à ceux de la plupart des autres secteurs des industries alimentaires. Les chiffres d'affaires moyens⁴ variant entre 2 millions d'euros (Pologne) et 18 millions d'euros (Royaume-Uni). La dispersion entre les pays est importante et traduit les degrés de maturités des industries, qui sont assez liées à l'évolution du marché national : plus la demande est orientée vers des produits élaborés, plus le poids des grandes et moyennes surfaces (GMS) ou de la restauration hors domicile (RHD) sont importants, plus les entreprises devront être développées.

Le tableau ci-dessous liste les principales entreprises actives dans le secteur de la viande bovine en Europe.

⁴ Détails des données disponibles présentés en annexe

Tableau 14- Les principales firmes européennes de l'industrie de la viande. CA en milliers d'euros

Groupe	Espèces Principales	Pays d'Origine	Chiffres d'Affaires	Année
VION Holding	Porc et Bœuf	Pays-Bas	6 285 000	2005
B&C Tonnies	Porc et Bœuf	Allemagne	2 300 000	2004
SOCOPA	Porc et Bœuf	France	1 962 694	2005
ALLIANCE BIGARD CHARAL (ABC)	Bœuf et Porc	France	1 701 389	2005
WESTFLEICH	Porc et Bœuf	Allemagne	1 605 000	2005
VAN DRIE HOLDING B.V. (consolidé)	Veau	Pays-Bas	1 572 627	2004
QDM LIMITED (consolidé)	Bœuf et Ovin	Irlande	824 090	2004
TERRENA Viande	Bœuf essentiellement	France	800 000	2005
ANGLO BEEF PROCESSORS LIMITED	Bœuf	Grande-Bretagne	733 754	2005
SVA	Bœuf et Veau	France	680 000	2005
INALCA INDUSTRIA ALIMENTARE CARNI	Toutes espèces, dominante bovine	Italie	628 000	2005
GRAMPIAN (St Merryn + McIntosh Donald)	Bœuf	Grande-Bretagne	592 000	2005
DAWN MEATS (U.K.) LIMITED	Bœuf	Grande-Bretagne	434 114	2005
DANISH CROWN AMBA (Division Bovin)	Bœuf	Danemark	400 000	2005
INDUSTRIAS CARNICAS LORIENTE PIQUERAS (Consolidé)	Bœuf	Espagne	297 000	2005
UNICARNI SOCIETA' COOPERATIVA A R. L.	Bœuf	Italie	208 334	2004
ALPURO HOLDING B.V. (consolidé)	Veau	Pays-Bas	207 917	2004
FRIBIN	Bœuf	Espagne	172 500	2004
MARTELLI F.LLI (Consolidé)	Bœuf	Italie	164 233	2004

Source : compilation AND

Peu de groupes disposent d'une taille vraiment importante, dont le CA est comparable aux grands groupes agroalimentaires européens. Les plus grandes entreprises sont d'abord des abatteurs de porc. L'abattage des bovins n'est pas un secteur « autonome » et, dans la plupart des cas, la croissance et la rentabilité ont été tirées par l'activité porcine. Le cas de SOCOPA illustre ce constat : le groupe a été constitué autour de l'activité bovine et s'est diversifié dans le secteur porcin, dont les volumes ont dépassé ceux du bovin.

Il se dégage quelques spécialistes : les deux grandes entreprises néerlandaises du secteur du veau.

Les Pays-Bas, l'Allemagne et la France abritent les plus grandes entreprises, suite à la concentration récente et l'internationalisation des entreprises néerlandaises et de l'importance de la France et de l'Allemagne.

■ Peu d'entreprises internationales

La formation du groupe VION, durant les trois dernières années constitue une révolution dans les filières viandes européennes. Le rapprochement de Hendrix, Dumeco, de Nordfleisch et Moxsel, rejoint en 2006 par Südfleisch est à la base d'un groupe de grande envergure. Le groupe indique qu'il contrôle 6,9% de l'abattage des bovins en Europe et 8,9% de l'abattage de porcs. Cela étant, ces parts de marché restent inférieures à celle de Tyson ou Smithfield aux États-Unis. Ce groupe dépasse largement ses homologues européens et constitue, pour l'instant une exception.

Le deuxième groupe néerlandais, Van Drie, leader mondial dans le secteur du veau est plus modestement implanté au Pays-Bas et dans le sud ouest de la France.

Le géant danois du porc, Danish Crown (CA total : 6,5 milliards d'euros), dispose d'une division « bœuf » réalisant un CA de 400 millions d'euros, avec 8 sites de production, dont un en Allemagne, pour un total de plus de 370 000 tec.

1.2 Budgets de l'OCM Viande et des mesures de marché

1.2.1 Les dépenses pour la viande bovine représentent 20% du budget agricole de l'UE

L'Union européenne dépense 8 milliards d'euros par an, en 2004, pour le secteur de la viande bovine. Le poids des dépenses pour la viande bovine dans les dépenses du FEOGA-Garantie a doublé entre 1994 et 2005, passant de 10 à 20%.

Les principaux États membres bénéficiaires sont la France (22,9% des dépenses totales consacrées à la viande bovine), le Royaume-Uni (18,4%), l'Allemagne (12,6%), l'Irlande (11,7%) et l'Espagne (10,1%). Les nouveaux États membres ont touché 33,6 millions d'euros, soit 0,4% du budget viande bovine, la Slovénie et la Pologne ayant concentré 74% des crédits.

Tableau 15: Évolution des dépenses consacrées au secteur bovin

(en millions d'euros)

Dépenses	Viande bovine	FEOGA-Garantie*	%
1994	3 467	33 412	10%
1995	4 021	34 502	12%
1996	6 687	39 108	17%
1997	6 580	40 675	16%
1998	5 161	38 748	13%
1999	4 579	39 876	11%
2000	4 540	40 467	11%
2001	6 054	42 083	14%
2002	7 072	43 214	16%
2003	8 091	39 782	20%
2004	7 816	38 545	20%
2005	8 176	41 831	20%

*PAC à l'exclusion du développement rural

Source : DG Agri

1.2.2 Extinction progressive des budgets alloués aux mesures de marché

La structure des dépenses consacrées au secteur bovin a fortement évolué au gré des évolutions réglementaires, en particulier avec les réformes de l'Agenda 2000.

- restitutions et opérations de stockage ont dominé jusqu'en 1993 (78% des dépenses cette année-là), avant de diminuer fortement (restitutions) ou de disparaître (stockage),
- les aides directes n'ont cessé de croître depuis le début de la période pour devenir majoritaires à partir de 1994,
- les mesures exceptionnelles de soutien (aides liées à l'ESB) représentent environ 3% des dépenses annuelles sur les dernières années⁵.

Tableau 16: Répartition des dépenses consacrées aux mesures de marché

millions d'€	Restitutions	Stockage public et privé	Aides directement liées à l'ESB	Part dans total des dépenses OCM viande bovine
1989	1 343	663	-	83%
1990	1 110	998	-	74%
1991	1 282	2 312	-	84%
1992	1 333	2 191	-	80%
1993	1 711	1 383	-	78%
1994	1 708	-209	-	43%
1995	1 761	-215	-	38%
1996	1 559	621	1 047	48%
1997	1 499	750	1 079	50%
1998	774	145	498	27%
1999	595	-37	342	20%
2000	661	-83	322	20%
2001	363	326	513	20%
2002	387	104	640	15%
2003	296	3	254	7%
2004	251	-8	227	6%
2005	159	0	231	5%

Source : DG Agri - Dépenses du FEOGA-Garantie

⁵ Les mesures exceptionnelles sont présentées dans le détail au paragraphe 1.4.1.3

Les principaux bénéficiaires des restitutions à l'exportation ont été l'Irlande et l'Allemagne, qui représentaient 55% du montant total des crédits en 1995 et 66% en 2000.

Tableau 17: Les bénéficiaires des restitutions
(en millions d'euros)

	1995	2000	2005
Belgique	77,5	4,9	1,1
Danemark	50,2	20,1	2,6
Allemagne	372,6	105,7	38,3
Grèce	0,9	0,0	0,0
Espagne	24,4	26,7	11,5
France	256,6	63,2	12,5
Irlande	597,3	331,2	40,5
Italie	36,7	44,8	27,5
Chypre	-	-	0,1
Lettonie	-	-	0,0
Lituanie	-	-	7,2
Luxembourg	0,0	-	0,0
Hongrie	-	-	0,0
Pays-Bas	207,7	55,4	2,2
Autriche	4,5	8,9	3,4
Pologne	-	-	11,9
Portugal	0,1	0,0	0,0
Slovénie	-	-	0,0
Finlande	1,7	0,2	0,1
Suède	0,6	0,1	0,0
Royaume-Uni	130,3	0,1	0,0
UE-15	1 761,1	661,3	139,7
UE-25			158,9

Source : FEOGA

Les dépenses d'intervention (stockage) ont été très fortes dans la deuxième moitié des années 80 et au début des années 90, sous l'effet de la mise en place des quotas laitiers en 1984 qui déclencha une vague d'abattage des vaches laitières déstabilisatrice pour le marché de la viande bovine et sous l'effet de la baisse du prix des aliments pour animaux qui favorisa le développement des viandes blanches concurrentes de la viande bovine.

Les principaux bénéficiaires sont l'Allemagne, l'Irlande et la France, qui représentent les deux tiers des dépenses.

Tableau 18: Les bénéficiaires des mesures de
stockage (en millions d'euros)

	1991	1996	2001
Belgique	8,9	1,0	0,4
Danemark	91,0	12,2	0,7
Allemagne	527,4	190,0	60,9
Grèce	-8,6	-	0,0
Espagne	5,6	54,4	92,6
France	389,1	156,4	107,3
Irlande	624,0	64,0	1,3
Italie	319,3	48,3	49,8
Luxembourg	0,0	-	-
Pays-Bas	3,5	4,4	0,5
Autriche	-	21,0	12,7
Portugal	-5,4	3,8	-
Finlande	-	0,0	-
Suède	-	-	-
Royaume-Uni	348,1	65,0	-0,3
UE-15	2 302,9	620,5	325,9

Source : FEOGA

Entre 1996 et 2005, les mesures exceptionnelles de soutien (liées à l'ESB) ont atteint 5,2 milliards d'euros, soit une moyenne de plus de 500 millions d'euros par an. Le Royaume-Uni a été le principal bénéficiaire (48% des subventions sur la période 1996-2002) devant la France (19%) et l'Irlande (9%).

Tableau 19: Répartition des aides directes liées à l'ESB entre 1996 et 2002 en millions d'euros

	1996-97	1998	1999	2000	2001	2002	Total 1996-2002*
Belgique	53,6		1,7	0,0	11,4	6,9	73,6
Danemark	28,0		0,0	0,0	0,0	1,7	29,7
Allemagne	222,4		4,6	0,0	32,6	46,6	306,2
Grèce	9,2		0,1	0,0	0,6	1,1	11,0
Espagne	91,2		0,1	0,0	22,9	23,3	137,5
France	415,9	ventilation	27,8	20,8	70,7	203,4	738,6
Irlande	139,4	par EM	8,2	7,3	109,5	110,3	374,7
Italie	111,0	non	8,8	0,0	0,4	0,0	120,2
Luxembourg	3,4	disponible	0,0	0,0	0,0	3,4	6,8
Pays-Bas	102,2		6,8	0,0	4,6	-2,3	111,3
Autriche	39,8		2,3	0,0	0,6	0,3	43,0
Portugal	26,5		3,9	3,9	13,7	3,0	51,0
Finlande	15,3		0,2	0,0	0,0	0,0	15,5
Suède	28,6		0,6	0,0	0,0	0,0	29,2
Royaume-Uni	862,3		276,5	289,7	245,6	242,4	1 916,5
UE-15	2 148,8		341,6	321,7	512,6	640,1	3 964,8

*hors 1998

Source : FEOGA

1.3 Typologies des exploitations

1.3.1 Principe

L'objectif général de la création de typologies d'exploitations est de rendre intelligible et manipulable la diversité des exploitations agricoles, d'en proposer une représentation qui permette d'en tenir compte dans les analyses qui sont conduites pour répondre aux questions évaluatives. On recherche la formation de groupes d'exploitations suffisamment homogènes et dont les caractéristiques moyennes se différencient nettement d'un groupe à l'autre.

Les questions portant sur les pratiques d'élevage et l'impact sur les revenus appellent des analyses à l'échelle micro-économique. Les **possibilités offertes par les bases d'informations agricoles** ont donc été considérées (RICA, Enquêtes structures, etc.). Le compromis retenu par l'équipe d'évaluation a été de conserver la source offrant les plus larges possibilités de requêtes à défaut de la plus grande couverture des exploitations européennes. Et ce, dans un souci de précision des études pouvant être conduites.

Il a ainsi été choisi d'exploiter, dans un premier temps, le **RICA (FADN)**, base de données comptables agricoles entretenue par la Direction Générale de l'Agriculture. Cette base propose une collection de données descriptives d'un échantillon de près de 80 000 exploitations (74 000 en 2004) dans l'Union européenne des 25, de l'état des cultures et des animaux, des produits et charges et des subventions perçues.

L'utilisation du RICA été privilégiée dans un premier temps car il permet une observation beaucoup plus complète de l'activité des exploitations au cours du temps puisqu'il permet d'associer des paramètres structurels, techniques et économiques dans les analyses. De plus, il résulte d'une enquête annuelle, harmonisée au niveau européen et son dimensionnement permet des traitements assez aisés avec les moyens informatiques actuels.

L'approche choisie pour constituer les groupes d'exploitations est pragmatique. Compte tenu de la très grande diversité des exploitations et du nombre de critères permettant de les classer, l'approche purement statistique de définition de groupes homogènes d'exploitations – par exemple par la méthode de l'analyse en composantes principales, déjà expérimentée par le passé, s'avère peu concluante et rendrait difficile l'explication des caractéristiques des différents effets des mesures de l'OCM Viande Bovine.

A partir d'études existantes et de sa connaissance du secteur de l'élevage bovin, l'évaluateur a retenu **trois critères discriminants principaux et quatre critères de tri secondaires** développés dans le paragraphe 1.3.2.1 :⁶

- la filière, le système d'élevage et le degré de spécialisation économique constituent les critères principaux
- les quatre critères secondaires pour l'étude des mesures de marchés sont : un critère géographique (pays), la: taille de cheptel, la dimension économique et l'organisation du travail.

Ces critères permettent la constitution de groupes d'exploitations ayant des caractéristiques similaires. En fonction du type d'analyse, l'évaluateur retiendra un ou plusieurs critères géographiques, techniques ou économiques de classement des exploitations permettant de caractériser leurs comportements par groupe et les effets de la mesure.

1.3.2 Critères et modalités retenus

Les typologies d'exploitations bovines s'appuient sur un ensemble de critères à partir d'une sélection dans l'échantillon du RICA européen. L'approche retenue, si elle rend possible de nombreuses comparaisons à l'échelle européenne, n'est toutefois pas exempte de limites.

1.3.2.1 Les critères typologiques pertinents

Dans un souci de clarté des analyses futures et des réponses aux questions évaluatives, les critères typologiques retenus par l'évaluateur s'appuient largement sur la littérature existante et sur une première approche qualitative permettant de distinguer les variables explicatives.

Des **critères principaux** sont distingués, qui correspondent aux fondamentaux de la micro-économie agricole. Ils permettent de reconnaître des groupes d'exploitation par filière, par type d'exploitation et par spécialisation économique. Ces critères s'articulent les uns par rapport aux autres dans l'ordre de leur présentation.

Des **critères secondaires** viennent ensuite enrichir l'analyse. Ils pourront être croisés aux critères principaux pour l'étude de certains effets des mesures de marché. Il s'agit de critère géographique (pays) ou de structure (taille du cheptel, dimension économique, organisation du travail).

Ces critères pour la création de typologies, leur justification et définition, sont récapitulés dans les tableaux ci-dessous :

⁶ Conformément à l'approche suivie dans le cadre des travaux de Vincent Chatelier (INRA) en Europe et de l'Institut de l'Élevage en France

■ Critères principaux

Tableau 20 : Définition du critère principal « filière »

Critère principal 1 : Filière		
Justification du critère	La filière permet un premier tri discriminant les exploitations possédant des bovins. Elle est définie par la nature du cheptel qui détermine un environnement économique, des débouchés différents. Il s'agit d'amorcer la distinction fondamentale qui s'opère entre exploitations bovines : certaines produisent du lait, d'autres des animaux vivants, d'autres enfin de la viande.	
Modalités	Principe retenu	Définition
	<p>Le tri est effectué selon une logique d'arbre distinguant en priorité</p> <ul style="list-style-type: none"> - les plus petites exploitations en termes de cheptel, Il s'agit ici d'isoler des exploitations très nombreuses détenant globalement peu de cheptel (en France 25% des détenteurs de bovins pour moins de 1% de la production) - puis les élevages laitiers. Dans l'immense majorité des cas, il s'agit de la spéculation bovine dominante de l'exploitation. Dans tous les cas la présence de production laitière et des contraintes très spécifiques qui lui sont liées impriment fortement leurs marques sur le fonctionnement de ces exploitations quelles que soient les productions associées. - les élevages allaitants. Leur activité bovine est basée sur la mise à la reproduction d'un troupeau de vaches allaitantes dont les produits sont engraisés sur l'exploitation (système d'élevage naisseur-engraisseur cf ci après), ou vendus maigres à d'autres exploitations d'engraissement. Des achats complémentaires d'animaux à engraisser sont possibles dans une certaine limite (UGB/vaches<8) - enfin en l'absence de cheptel reproducteur, les engraisseurs et autres éleveurs sans vaches élèvent et/ou engraisent des animaux qu'ils achètent régulièrement 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ « Petites exploitations » : moins de cinq vaches laitières, moins de cinq vaches allaitantes et un cheptel total de moins de huit UGB bovines ▪ Filière « lait » : plus de cinq vaches laitières ▪ Filière « allaitant » : plus de cinq vaches allaitantes et ratio cheptel bovin en UGB / nombre de vaches allaitantes et de vaches laitières inférieur à huit, afin de garantir que l'équilibre entre production de viande capacité reproductrice du cheptel correspond au type d'élevage allaitant ▪ Filière « engraissement » : autres exploitations

Tableau 21 : Définition du critère principal « système d'élevage »

Critère principal 2 : Système d'élevage		
Justification du critère	Associé au critère précédent (ici dénommé filière), il permet de préciser la nature et la destination des productions bovines des exploitations. Il est donc possible de les regrouper en classes distinctes, sujettes à des comportements différents. Les éleveurs de la filière bovin-viande auront plus ou moins de latitude pour modifier leurs pratiques, notamment en fonction des critères d'octroi du paiement à l'extensification selon leur système d'élevage (naisseur, naisseur-engraisseur, engraisseur, mixité bovins-ovins). Cette distinction de second niveau est permise par une étude plus fine du cheptel, dans l'esprit des travaux de Vincent Chatelier ⁷ .	
Modalités	Principe retenu	Définition

⁷ 2000, V. Chatelier et al., Les élevages herbivores en Europe, INRA Productions animales, Volume 13-3, 12 p.

Critère principal 2 : Système d'élevage		
	<p>Les systèmes d'élevage sont identifiés au sein de chaque filière à partir de la représentation au sein du cheptel des ovins-caprins ou des bovins mâles.</p> <p>Les classes sont construites successivement afin que certaines exploitations ne soient pas dans présentes dans deux classes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Filière « petites exploitations » : pas de distinction de systèmes d'élevage ▪ Filière « lait » : <ul style="list-style-type: none"> - Système « lait et viande intensive » (taurillons avec ou sans vaches allaitantes) lorsque le cheptel compte plus de 0,2 bovins mâles de plus de 12 mois par vache laitière et moins d'un bovin mâle de plus de deux ans pour deux bovins mâles âgé de un à deux ans (plus de la moitié des mâles nés sont conservés pour l'engraissement ou une quantité équivalente d'animaux maigres est achetée et le cycle de production est plutôt court). - Système « lait et viande à herbe » (bœufs ou vaches allaitantes) lorsque le cheptel compte plus de 0,2 bovins mâles de plus de 12 mois par vache laitière et plus d'un bovin mâle de plus de deux ans pour deux bovins mâles âgé de un à deux ans ou plus de cinq vaches allaitantes - Système « laitier pur » pour les autres exploitations (pas ou peu de production de viande de gros bovins) ▪ Filière « allaitant » : <ul style="list-style-type: none"> - Système « bovins-ovins » lorsque le cheptel compte plus d'une UGB ovine ou caprine pour cinq UGB herbivores - Système « naisseurs-engraisseurs » lorsque le cheptel compte plus de 0,2 bovins mâles âgé de un à deux ans par vache allaitante (plus de la moitié des mâles nés est conservée pour l'engraissement) - Système « naisseurs » pour les autres exploitations (vente en maigre, cycle court, ou engraisseur de génisses) ▪ Filière « engraisseurs » <ul style="list-style-type: none"> - Système « bovins-ovins » lorsque le cheptel compte plus d'une UGB ovine ou caprine pour cinq UGB herbivores - Système « engraisseur de jeunes bovins »⁸ lorsque le cheptel compte plus de 50 bovins mâles et femelles âgés de un à deux ans - Système « autres sans vaches » pour les autres exploitations (veaux de boucherie, engraisseurs de bovins à l'herbe irlandais)

⁸ Des études complémentaires sont en cours pour définir une filière « engraisseurs jeunes bovins » moins restrictive, notamment en termes de taille du cheptel.

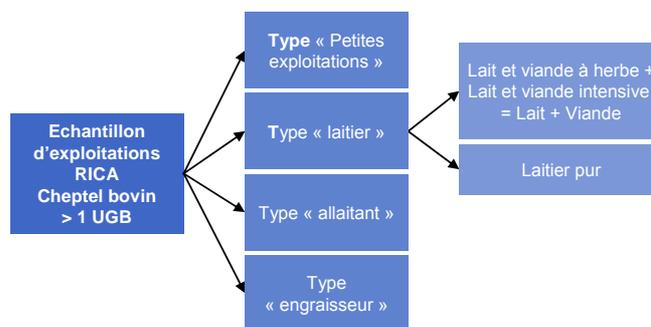
Tableau 22 : Définition du critère principal « spécialisation en élevage »

Critère principal 3 : Caractère spécialisé en élevage		
Justification du critère	<p>Selon son degré de spécialisation, c'est-à-dire la part des recettes qu'il tire de l'élevage herbivore, un agriculteur sera plus ou moins sensible au contexte réglementaire concernant cette production et donc à l'opportunité de bénéficier de paiements directs ou de modifier son comportement en fonction des primes.</p> <p>Dans le RICA, le degré de spécialisation se traduit par l'OTEX. La classe d'OTEX traduit la production ou les productions qui sont la ou les sources principales de la marge brute standard des exploitations.</p>	
Modalités	Principe retenu	Définition
	<p>Des regroupements d'OTEX permettent de distinguer les exploitations spécialisées en élevage herbivore des exploitations diversifiées.</p> <p>Pour les besoins de l'analyse, des groupements d'OTEX plus fins pourront être effectués : grandes cultures dominantes (13 et 14), polyculture-élevage (81 et 60), mixtes hors-sol (50 et 72), diversifiées en production végétales (autres).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Exploitation économiquement spécialisée en élevage : OTEX 41-42-43-44-71⁹ Exploitation non spécialisée en élevage : autres OTEX

Dans un souci de simplification, des regroupements ont été effectués, afin de parvenir à un arbre des critères typologiques principaux réduit à cinq critères.

- Les groupes d'exploitations correspondant aux filières d'élevage « lait », « allaitant » et « engraisseurs » ont été conservés.
- La filière d'élevage « lait » est distinguée selon un premier système d'élevage « lait et viande », (regroupant le système d'élevage « lait et viande intensive », avec le système d'élevage « lait et viande à herbe »), et un deuxième système d'élevage « laitier pur ».
- Le diagramme ci-dessous montre le schéma de constitution des cinq groupes typologiques d'exploitations choisis.

Figure 4 Arbre de typologie réduite à cinq critères principaux



Source : Ernst & Young

Les tableaux, carte et graphiques présentés ci-dessous proposent une répartition des exploitations selon ces cinq groupes typologiques.

■ Critères secondaires

Tableau 23 : Définition du critère secondaire « pays »

Critère secondaire 1 : État membre

⁹ Les OTEX 41, 42, 43 44 et 71 correspondent respectivement aux exploitations bovines à orientation lait, aux exploitations bovines à orientation élevage viande, aux orientations bovines à orientation lait, élevage et viande combinées, aux exploitations d'autres herbivores, et aux exploitations de polyélevage à orientation herbivores.

Critère secondaire 1 : État membre		
Justification du critère	Des différences notables en termes économique et administratif (modalités de mise en œuvre des mesures de l'OCM Viande) existent entre les États membres. Leurs effets pourront être isolés en considérant un critère de classement national. Par ailleurs, le plan de collecte des données du RICA est fortement dépendant du contexte national des États membres. L'interprétation des statistiques calculées pourra donc être nuancée ou précisée par le critère du pays.	
Modalités	Principe retenu	Définition
	Les données du RICA proposent en standard la variable pays, ce qui permet un tri aisé des données. Ce critère peut être croisé avec les critères principaux.	Exploitations distinguées par État membre

Tableau 24 : Définition du critère secondaire « taille du cheptel »

Critère secondaire 2 : Taille du cheptel		
Justification du critère	Du point de vue de la structure d'une exploitation, le premier déterminant est la taille du cheptel. Elle est à la fois un indicateur de la dimension économique et de l'envergure financière de l'exploitation, mais peut aussi constituer un facteur d'inertie pour l'éleveur. Il s'agit souvent d'un déterminant important des évolutions et des trajectoires d'exploitations d'un système de production donné (analyse croisée nécessaire). Les exploitations de la première classe sont susceptibles de se distinguer nettement.	
Modalités	Principe retenu	Définition
	L'évaluateur propose de classer les exploitations en quatre grandes familles selon la taille de leur cheptel, la valeur des seuils retenus ayant été fixée en concertation avec les experts de l'Institut de l'Élevage.	Petites exploitations : cheptel comptant moins de 25 UGB bovines Moyennes exploitations : cheptel comptant de 25 à 50 UGB bovines Grandes exploitations : cheptel comptant entre 50 et 100 UGB bovines Très grandes exploitations : cheptel avec plus de 100 UGB bovines

La description des deux autres critères secondaires est présentée en annexe.

1.3.3 Présentation des typologies d'exploitations.

Un premier panorama des exploitations est proposé ci-après, sous la forme de trois tableaux. Ces tableaux présentent les cinq groupes d'exploitations à partir de différents critères mettant en relief les principales caractéristiques de ces groupes. Il s'agit de caractéristiques générales, et de caractéristiques de marché. Dans un deuxième temps, des graphiques présentent la répartition de ces groupes, selon les critères secondaires.

L'année retenue pour cette présentation est l'année 2004.

1.3.3.1 Description générale de l'échantillon

Le premier tableau vise à donner une vision d'ensemble des données de marché de la viande bovine, relatives aux groupes d'élevage en fonction des cinq filières de la typologie réduite. Sont présentés pour les exploitations de chaque groupe :

- (1) La population UE, soit le nombre d'exploitations dans l'Union européenne, extrapolé sur la base de l'échantillon des exploitations RICA. Le coefficient de pondération appliqué tient compte de la région RICA, de la classe de dimension économique, et de l'orientation technico-économique de chaque exploitation.
- (2) La répartition, en pourcentage, des exploitations de l'Union européenne, entre les cinq groupes.
- (3) Le cheptel total présent, exprimé en milliers d'UGB.
- (4) La répartition du cheptel, exprimée en pourcentage.
- (5) Le produit de viande bovine, exprimé en millions d'euros.
- (6) La répartition du produit de viande bovine, en pourcentage, entre les cinq groupes.
- (7) Les ventes de viande bovine en valeur, exprimé en millions d'euros.
- (8) La répartition des ventes en valeur, exprimée en pourcentage, entre les cinq groupes.
- (9) Les achats de viande bovine en valeur, exprimées en millions d'euros.
- (10) La répartition des achats en valeur, exprimée en pourcentage, entre les cinq groupes.
- (11) Le montant des aides à l'élevage bovin, exprimée en millions d'euros.
- (12) La répartition des aides à l'élevage bovin, exprimée en pourcentage.

Afin de compléter cette vision du marché, le deuxième tableau présente les effectifs suivants :

- (1) L'effectif total de vaches laitières dans l'Union européenne, exprimée en milliers de têtes, et la répartition de l'effectif entre les cinq groupes d'exploitations.
- (2) L'effectif total de vaches allaitantes dans l'Union européenne, exprimée en milliers de têtes, et la répartition de l'effectif entre les cinq groupes d'exploitations.
- (3) L'effectif total de veaux de boucherie dans l'Union européenne, exprimée en milliers de têtes, et la répartition de l'effectif entre les cinq groupes d'exploitations.
- (4) L'effectif total de bovins mâles de 12 à 24 mois dans l'Union européenne, exprimée en milliers de têtes, et la répartition de l'effectif entre les cinq groupes d'exploitations.
- (5) L'effectif total de bovins mâles de plus de 24 mois dans l'Union européenne, exprimée en milliers de têtes, et la répartition de l'effectif entre les cinq groupes d'exploitations.
- (6) L'effectif total de femelles de 12 à 24 mois dans l'Union européenne, exprimée en milliers de têtes, et la répartition de l'effectif entre les cinq groupes d'exploitations.
- (7) L'effectif total de génisses reproductrices¹⁰ dans l'Union européenne, exprimée en milliers de têtes, et la répartition de l'effectif entre les cinq groupes d'exploitations.
- (8) L'effectif total de génisses à l'engrais¹¹ dans l'Union européenne, exprimée en milliers de têtes, et la répartition de l'effectif entre les cinq groupes d'exploitations.

Le troisième Tableau 27 dresse un panorama des principales caractéristiques moyennes des exploitations en fonction des filières réduite, et du degré de spécialisation. Sont présentés pour chaque groupe :

- (1) La population UE, soit le nombre d'exploitations dans l'Union européenne, extrapolé sur la base de l'échantillon des exploitations RICA. Le coefficient de pondération appliqué tient compte de la région RICA, de la classe de dimension économique, et de l'orientation technico-économique de chaque exploitation.
- (2) Le nombre d'employés (main d'œuvre familiale ou salariée) moyen, exprimé en UTA.
- (3) Le nombre d'employés en main d'œuvre familiale, exprimé en Unités de travail familiales annuelles (UTAF).
- (3) La surface agricole utile (SAU) moyenne, exprimée en hectares.
- (4) La taille de cheptel moyenne, exprimée en unités de gros bovins (UGB).

¹⁰ Bovins femelles de deux ans ou plus, n'ayant pas encore vêlé et destinées à la reproduction (RI/CC 1256)

¹¹ Bovins femelles de deux ans ou plus, n'ayant pas encore vêlé et non destinées à la reproduction (RI/CC 1256)

Introduction

- (4) La production agricole moyenne, pour les exploitations de chaque groupe, exprimée en euros.
- (5) La part, de la production de viande bovine, par rapport à la production animale totale¹².
- (6) La moyenne des subventions totales, exprimées en euros.
- (7) La part, des subventions accordées pour l'élevage bovin, par rapport au total des subventions.
- (9) Le revenu d'exploitation familial moyen, exprimé en euros.
- (10) Le revenu d'exploitation familial par unité de travail année familial, exprimé en euros.
- (11) La valeur ajoutée brute moyenne, exprimée en euros
- (12) La part de la valeur ajoutée brute, par rapport à la production totale.

¹² Pour chaque groupe : Somme des produits tirés de la viande bovine en € Somme des produits agricoles en €

Introduction

Tableau 25 : Description du cheptel des exploitations européennes, en effectif (UGB) et en valeur, selon les cinq critères typologiques principaux – 2004

Filière	Nombre d'exploitations UE	% des exploitations UE	Cheptel en milliers d'UGB	% du cheptel	Produit viande bovine (en M€)	% du produit de viande bovine	Ventes en valeur (en M€)	% des ventes en valeur	Achats en valeur (en M€)	% des achats en valeur
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Allaitant	286 378	31%	15 019	28%	7 113	41%	8 384	36%	1 301	22%
Engraisseurs	80 621	9%	3 960	7%	2 471	14%	5 487	24%	2 985	51%
Lait + Viande	123 788	13%	11 554	22%	3 452	20%	4 108	18%	679	12%
Lait pur	338 725	37%	22 570	42%	4 097	24%	4 933	21%	784	13%
TPE	91 404	10%	359	1%	207	1%	374	2%	102	2%
Total	920 916	100%	53 463	100%	17 340	100%	23 286	100%	5 851	100%

Source : EU – FADN – DG AGRI

Tableau 26 : Description détaillée des effectifs, en milliers de têtes, des cheptels des exploitations de l'Union européenne, selon les cinq critères typologiques – 2004

Filière	Vaches laitières	Vaches allaitantes	Veaux de boucherie	Bovins mâles 12-24 mois	Bovins mâles de plus de 24 mois	Femelles de 12 à 24 mois	Génisses reproductrices	Génisses à l'engrais
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Allaitant	0%	88%	25%	26%	40%	25%	26%	39%
Engraisseurs	0%	1%	48%	40%	26%	5%	2%	16%
Lait + Viande	25%	9%	7%	29%	26%	22%	24%	26%
Lait pur	75%	1%	19%	4%	7%	47%	48%	18%
TPE	0%	1%	1%	2%	1%	1%	0%	1%
Effectif en milliers de têtes	19 387	10 773	2 751	5 951	1 359	9 066	4 986	574

Source EU – FADN – DG AGRI

Tableau 27 Description de l'échantillon RICA en 2004

Filière	Spé	Population UE	UTA (moyenne)	UTA familiale (moyenne)	SAU (moyenne en ha)	Cheptel moyen (en UGB)	Produit agricole (moyenne en €)	Part des produits bovins dans les produits agricoles	Subventions totales (moyenne en €)	Part des subventions bovines dans les subventions totales	Revenu d'exploitation familial (moyenne en €)	Revenu d'exploitation familial par UTAF (en €)	Valeur ajoutée brute (moyenne en €)	taux de valeur ajoutée brute moyenne
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
Allaitant	N	89 904	1,7	1,3	96	46	99 216	23%	34 768	33%	23 679	17 639	27 217	28%
	O	196 475	1,3	1,2	76	55	40 555	63%	24 823	57%	17 845	14 504	8 241	19%
Engraisseurs	N	42 029	1,7	1,4	71	41	115 502	22%	32 250	37%	25 279	18 094	29 563	26%
	O	38 592	1,2	1,1	37	58	57 145	64%	23 249	69%	21 304	19 004	13 138	28%
Lait + Viande	N	19 247	2,7	1,7	145	96	224 123	13%	51 234	15%	40 721	24 280	76 076	34%
	O	104 540	1,8	1,6	66	93	119 378	23%	23 868	33%	34 388	21 121	44 116	36%
Lait pur	N	45 885	2,7	1,6	118	68	235 812	5%	42 646	4%	40 196	24 789	79 961	34%
	O	292 840	1,8	1,6	45	66	119 988	10%	16 739	10%	31 564	20 328	47 626	39%
TPE	N	68 665	1,4	1,3	20	4	32 841	7%	6 882	11%	8 589	6 704	12 299	35%
	O	22 739	1,2	1,2	20	5	17 183	12%	5 327	15%	7 113	6 103	6 079	34%
Total		920 916	1,7	1,4	63	58	97 017	19%	23 009	31%	25 776	18 113	33 109	34%

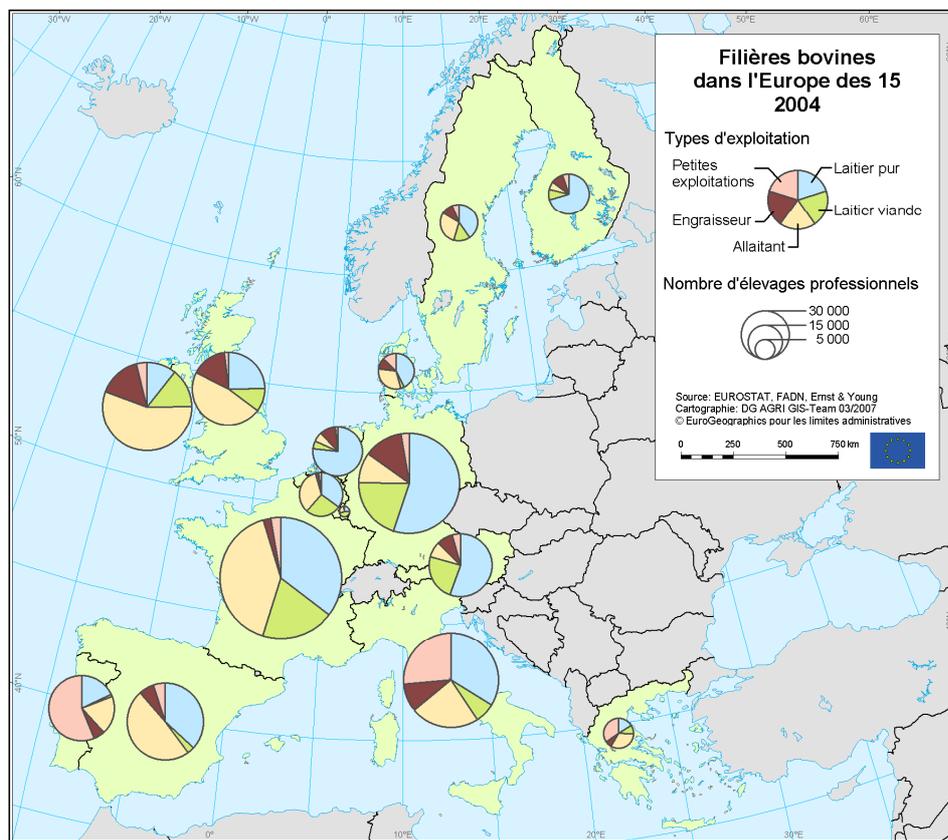
Source EU – FADN – DG AGRI

1.3.3.2 Panorama des groupes, selon les critères secondaires

■ Critère secondaire 1 : État membre

La carte suivante présente, pour chacun des quinze pays du périmètre, la part des exploitations correspondant à chacun des cinq groupes typologiques.

Figure 5 - Répartition des filières bovines dans l'Europe des 15 en 2004



Source : Eurostat, FADN, Ernst & Young, DG AGRI GIS Team

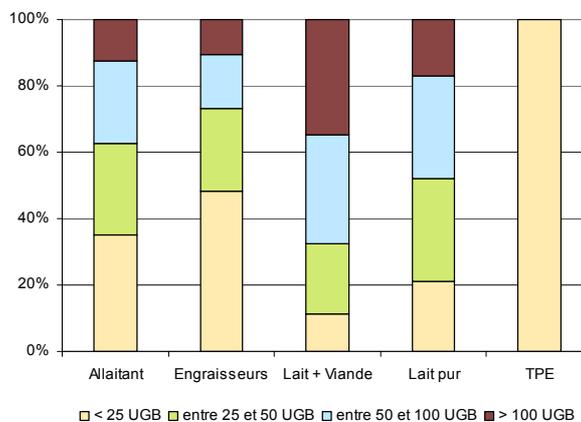
■ Critère secondaire 2 : Taille du cheptel

La Figure 6 ci-contre présente les différentes catégories de taille de cheptel représentées au sein des cinq groupes typologiques principaux.

■ Autres critères secondaires

La différenciation des exploitations selon les autres critères secondaires proposés est présentée en annexe.

Figure 6- Exploitations UE selon les critères principaux et le critère de taille de cheptel ; Source : EU-FADN ; DG AGRI



1.4 Logique d'intervention des mesures de marché et enjeux pour l'évaluation

1.4.1 Contexte et évolution réglementaire

1.4.1.1 Fondements juridiques de l'OCM Viande

En son titre II¹³ le Traité de Rome définit les bases de la Politique Agricole Commune et lui donne pour objectif :

- d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique et en assurant une utilisation optimale des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;
- d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ;
- de stabiliser les marchés ;
- de garantir la sécurité des approvisionnements ;
- et d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Pour ce faire, l'article 40 du Traité de Rome prévoit une organisation commune des marchés agricoles, et notamment de celui de la viande bovine, autour de trois modalités :

- l'instauration de règles communes en matière de concurrence ;
- la coordination obligatoire des organisations nationales de marché ;
- la mise en place d'une organisation européenne du marché.

Dans ce cadre, l'Organisation Commune de Marché dans le secteur de la viande bovine est établie graduellement à partir de 1964. Elle est actuellement régie par les dispositions du règlement (CE) n° 1254/1999 du Conseil du 26 mars 1999, modifié par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003. Le texte du 26 mars 1999 remplaçait le règlement n° 805/68 du Conseil du 27 juin 1968, lui-même modifié par le règlement n° 2066/92 du 30 juin 1992.

¹³ Article 39 du Traité de Rome

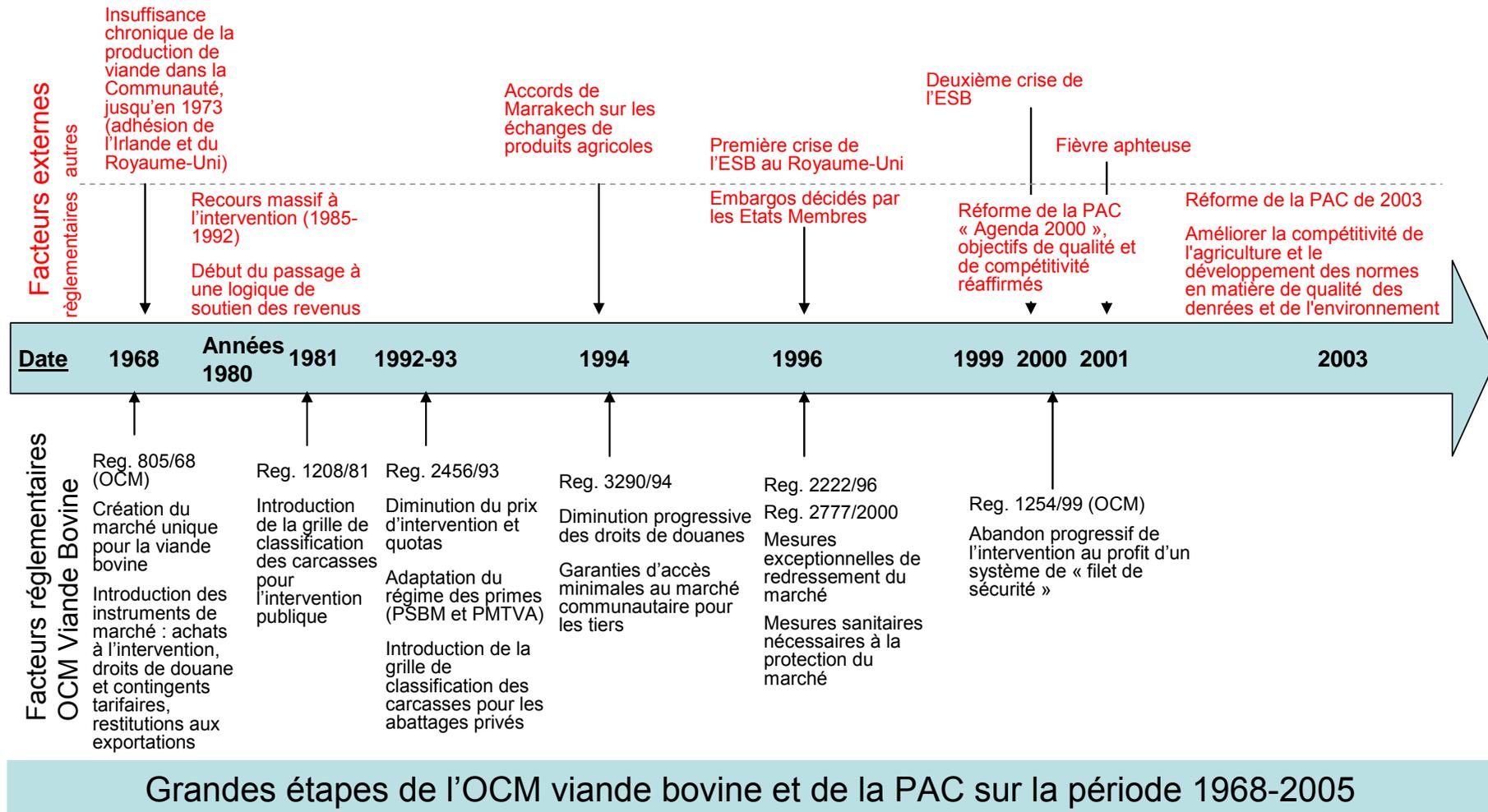


Tableau 28 - Principales étapes réglementaires de l'OCM viande bovine de 1964 à aujourd'hui au regard des évolutions du contexte

1.4.1.2 Principales mesures de marché

Les principales mesures présentées ci-dessous ont comme champ d'action direct le marché de la viande bovine. Ce sont celles faisant l'objet de la présente évaluation :

- Achats à l'intervention publique
- Restitutions à l'exportation
- Droits de douane et contingents tarifaires
- Mesures exceptionnelles de soutien au marché dans le cadre des crises ESB

Cependant, la principale mesure de marché appliquée dans l'Union européenne est celle concourant depuis 1968 à l'existence d'un marché unique de la viande bovine entre les États membres : la suppression de toute forme de droits de douane sur les échanges intra-communautaires, amorcée en 1964¹⁴.

Les évolutions des mesures de marché ayant eu lieu avant 1990 sont disponibles en annexe du présent rapport.

Achats à l'intervention publique

L'achat à l'intervention publique désigne les mesures qui consistent en l'achat de quantités de viande sous forme de carcasses par des organismes d'intervention nationaux financés sur le budget de la Politique Agricole Commune. Le fondement de la mesure est que l'achat est destiné à retirer du marché les surplus de viande, et donc, par rationnement de l'offre, à soutenir les prix.

■ Avant 1992

Objectifs et mesures

En 1964, lors de la création de l'OCM viande bovine, le régime d'achat à l'intervention publique est présenté comme une mesure destinée à garantir la proximité du prix de marché avec le prix d'orientation afin de concrétiser la formation d'un marché unique de la viande bovine¹⁵.

Les achats portent sur une liste de produits carnés et sur les animaux vivants, selon la nomenclature douanière¹⁶. Ils sont déclenchés selon un double système¹⁷ :

- de **double seuil**, selon le niveau constaté du prix représentatif des marchés de la Communauté¹⁸ par rapport au prix d'orientation fixé par la Commission et selon le niveau constaté de prix dans un État membre ou une région pour une qualité de produit par rapport au prix d'orientation défini par la Commission multiplié par un coefficient exprimant le rapport entre le prix et la qualité ;
- de **simple seuil**, lorsque le prix représentatif de la Communauté est inférieur à un certain pourcentage du prix d'orientation.

La définition exacte du prix représentatif des marchés communautaires et des coefficients employés a évolué au cours du temps, notamment avec l'apparition de la nomenclature de classement des carcasses de bovins (cf. paragraphe § 1.4.1.3).

Modalités d'application

Par ailleurs, bien que le principe général du fonctionnement de l'intervention soit resté le même, il a évolué au fil des années dans ses modalités d'application, avec l'objectif de lutter contre ses effets pervers.

¹⁴ Reg. (CEE) 805/68 article 20

¹⁵ Reg. 14/64/CEE, considérants

¹⁶ Reg. CEE 805/68 Art. 1

¹⁷ Reg. CEE 805/68 Art.6

¹⁸ Reg. CEE 805/68 Art.10 Le « prix constaté sur les marchés représentatifs de la Communauté » correspond à un indicateur communautaire du prix moyen dans les États membres ou par région productrice, défini à partir des prix des différentes qualités de viande, pondérées selon les volumes abattus.

A partir de 1989, un nouvel effort d'assainissement du recours à l'intervention est engagé : le caractère automatique de l'intervention est remis en cause :

- Le système de double seuil original est adapté, avec l'utilisation de quotas annuels communautaires et l'intervention sous forme d'adjudication¹⁹.
- Le système de simple seuil est abandonné au profit d'un système de déclenchement de l'intervention avec un **deuxième double seuil** portant sur les bovins mâles non castrés de moins de deux ans et castrés, baptisé « filet de sécurité ».
- En revanche, les achats sous le « filet de sécurité » n'imputent pas les quotas²⁰.

En 1991, le Conseil reconnaît que le système de « filet de sécurité » n'a pas permis d'atteindre l'objectif de normalisation du recours à l'achat à l'intervention, celle-ci constituant notamment un débouché « au détriment des débouchés commerciaux »²¹. Les seuils du filet de sécurité sont donc encore réduits.

■ 1992-2000 : la réforme de la PAC en 1992

Objectifs et mesures

En 1992, la réforme de la PAC se traduit par la volonté de redresser le marché de la viande bovine. Il s'agit de contribuer à réduire l'offre pour équilibrer un marché structurellement déséquilibré en réduisant les prix d'intervention²². La compensation au revenu des producteurs, dont la garantie du niveau équitable du revenu est un objectif du Traité de Rome, est effectuée par le biais des aides directes, introduites au cours des années 1980 (Cf. 1.4.4.1).

Le mécanisme de déclenchement du recours à l'intervention ne diffère pas de celui jusqu'alors en vigueur. Le système d'intervention à deux niveaux est maintenu²³ :

- Un système d'intervention soumis à quota est mis en place pour un double seuil relativement élevé appliqué à chaque catégorie de produit assujéti à l'OCM. Par rapport aux volumes maximaux d'intervention envisagés en 1991, les niveaux sont plus importants.
- Un filet de sécurité pour lequel l'intervention est ouverte sans limite de quantité avec un double seuil.

Le règlement de 1992 prévoit la diminution progressive – de 750 000 à 350 000 tonnes par an – des quotas d'intervention (hors filet de sécurité) entre 1993 et 1997.

Modalités d'application

Les modalités d'application des mesures d'interventions sont néanmoins modifiées en 1993. Des audits ont mis en lumière les importants risques d'irrégularités²⁴ et ont conduit au renforcement des contrôles :

- pour prévenir les stratégies spéculatives, les acteurs ne sont désormais autorisés qu'à déposer une seule offre par catégorie de produit et par session d'adjudication²⁵ ;
- pour éviter les fraudes, les opérations de désossage effectuées lors des achats à l'intervention sont largement encadrées et soumises à des contrôles stricts faits par des organismes indépendants des négociants, abatteurs et stockeurs²⁶.

L'article 13 du règlement 2456/93 prévoit aussi la possibilité d'annuler les adjudications.

¹⁹ Reg. CEE 571/89 Art. 1 par. 2)

²⁰ Reg. CEE 571/89 Art. 1 par. 5)

²¹ Reg. 1628/91 considérant 2

²² Reg. CEE 2066/92 considérants 1 et 2

²³ Reg. CEE 2066/92 Art. 41

²⁴ Reg. CEE 2456/93 considérants 1 à 6

²⁵ Reg. 2456/93 Art.11

²⁶ Reg. 2456/93 Art. 23

Mais lorsque la crise de l'ESB survient en 1996 (cf. § 1.4.3.1), le Conseil de l'Union européenne prend acte de la dégradation de la consommation de viande bovine et de la nécessité de « prendre des mesures visant à rééquilibrer le marché »²⁷. Les plafonds d'intervention en quantité sont donc relevés successivement pour les années 1996 et 1997²⁸ (cf. § récapitulatif Tableau 30). Dans le même temps, l'intervention lors des procédures d'adjudication est ouverte également aux bovins mâles maigres, et pas uniquement aux gros bovins mâles²⁹.

■ 2000-2003 : la réforme de l'Agenda 2000

Objectifs et mesures

La réforme dite de l'Agenda 2000 concourt globalement à renforcer les moyens destinés à soutenir les revenus des producteurs et à renforcer la compétitivité des produits de viande bovine. L'objectif spécifique associé est alors la réduction progressive du niveau de soutien au marché et l'objectif opérationnel la limitation de l'intervention aux nécessités du « filet de sécurité », c'est-à-dire aux situations de prix en dessous d'un niveau critique³⁰.

Du point de vue des mesures d'intervention à l'achat, la conservation du seul régime de filet de sécurité est prévue à l'issue d'une période transitoire reprenant le modèle du règlement de 1992 :

- Entre le 1^{er} janvier 2000 et le 30 juin 2002, 350 000 tonnes par an sont ouvertes à l'intervention selon le principe du double seuil initial, destiné à soutenir les marchés. Le système du « filet de sécurité » est maintenu pour les bovins mâles non castrés de moins de deux ans et les bovins mâles castrés, sans limitation du volume des achats. Les prix d'intervention sont progressivement diminués, de 3 475 euros par tonne à 3 013 euros par tonne³¹.
- A partir du 1^{er} juillet 2002, seul le système du filet de sécurité est maintenu. Le seuil d'intervention est fixé à 1 560 euros par tonne, et les prix d'achat et les quantités acceptées sont déterminés dans le cadre des adjudications et peuvent, dans des circonstances particulières, être fixés par État membre ou par région d'un état membre en fonction des prix moyens du marché constatés.³²

Modalités d'application

Le règlement 562/2000 portant les modalités d'application du régime d'intervention à l'achat public abroge le règlement 2456/93. Il enrichit les modalités techniques de prise en charge des quantités achetées à l'intervention³³. Le prix moyen du marché est défini pour la qualité R3. Les prix pour les autres catégories sujettes à intervention sont calculés à partir du prix R3 et de coefficients³⁴.

Lors de l'avènement de la crise ESB de 2000, des mesures exceptionnelles ont été prises correspondant à des dérogations au régime normal pour permettre l'absorption de plus de produits et autoriser l'achat de quantités plus importantes.

²⁷ Règlement 1997/96 du Conseil, premier considérant

²⁸ Reg. (CE) 1997/96 du 14 octobre 1996 puis Reg. (CE) 2222/96 du 18 novembre 1996

²⁹ Reg. (CE) 2222/96 dérogation à l'article 5.2 du règlement 805/68 ; l'article 1er du règlement (CE) n° 1254/1999, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, définit le gros bovin comme un bovin de plus de 300 kg vif. Ce critère de 300 kg correspond à un animal d'un âge compris entre 7 et 8 mois.

³⁰ Reg. (CE) 1254/1999 considérants 3 et 20

³¹ Reg. (CE) 1254/1999 Art. 47

³² Reg. (CE) 1254/99 Art.27

³³ Reg. 562/2000 considérant 2

³⁴ Reg. (CE) 562/2000 Art.3

■ 2003 : la réforme 2003 dans la continuité de l'Agenda 2000

Du point de vue de l'intervention sur les marchés, la réforme de la PAC de 2003 qui a vu la mise en place du paiement unique n'a pas modifié les modalités prévues par les règlements 1254/99 et 562/2000. Cependant, suite aux réformes successives des modalités d'exécution techniques des mesures d'intervention, le règlement 1669/2006 propose, dans un souci de clarification de la codification du règlement, les chapitres du nouveau règlement reprenant les précédentes évolutions³⁵ :

- Dans la section sur les « achats à l'intervention publique », les références aux règlements de prix et les conditions d'éligibilité des produits (jeunes bovins mâles non castrés et bovins castrés, originaires de la Communauté et respectant certaines conditions sanitaires et de traçabilité) sont spécifiées ainsi que les conditions de déroulement des achats à l'intervention dans le cadre d'adjudications.
- Dans la section sur le « désossage des viandes achetées par les organismes d'intervention », les règles spécifiques au traitement des carcasses sont encadrées.
- Dans la section « contrôle des produits et communications » sont spécifiées les conditions de contrôles du stockage des carcasses achetées, mais aussi les obligations d'information de la Commission par les États membres.

Tableau 29 - Seuils d'intervention en fonction du prix d'orientation/prix d'intervention sur la période 1964 - 2002

Modalités		14/64 28/02/64	805/68 29/07/8	2822/72 01/01/73	467/87 10/02/87	571/89 02/03/89	1628/91 17/06/91	2066/92 01/01/93	1254/99 01/07/02
Double seuil	National	X	≈ 93%	93%	87%	84%	80%	80%	
	CE	X	98%	98%	91%	88%	84%	84%	
Simple seuil communautaire		X	93%	93%					
Filet de sécurité	National					80% *	72% (75% *)	60% *	1560€/t
	CE					78%	78%	78% *	

**si le prix représente au moins trois États membres et 60% de la production communautaire
source EUR-LEX droit européen*

Tableau 30 : Quantités ouvertes à l'achat à l'intervention (au dessus du filet de sécurité le cas échéant)

Année	Avant	avr-89	1993	1994	1995	1996	1997	1998-2002
Volume des achats annuels	∞	220kt porté à 235 kt pour l'ex-RDA	750kt	650kt	550kt	400kt 550kt	350kt 500kt	350kt puis 500 kt*

*Achats effectifs : 250kt

Source EUR-LEX droit européen

La libération des quantités de viande bovine achetées à l'intervention peut être effectuée par les organismes d'intervention selon trois moyens précisés par règlement³⁶ :

- sur le marché communautaire lorsque le prix est supérieur au prix de déclenchement de l'intervention,
- sur le marché international, l'exportation ouvrant droit à restitution le cas échéant
- vers d'autres débouchés, selon les conditions techniques et les utilisations particulières, notamment l'aide alimentaire

³⁵ Reg. (CE) 1669/2006 du 8 novembre 2006 ; considérant 1 et articles

³⁶ Reg. (CE) 1254/99

Restitutions à l'exportation

■ Avant 1992

Objectifs et mesures

Le règlement 14/64 du Conseil introduit le régime des échanges pour favoriser la création d'un marché unique intérieur en donnant des garanties aux producteurs. Il prévoit aussi l'objectif de sauvegarde de la participation des États membres au commerce mondial de viande bovine³⁷. L'article 15 définit la mesure associée : il s'agit d'octroyer un montant aux exportateurs en fonction de l'évolution des prix de l'État membre et du marché mondial.

En 1968, le règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine pose l'objectif spécifique des restitutions lié à la stabilité des prix communautaires au sein du régime unique d'échanges aux frontières extérieures de la Communauté³⁸. Il s'agit d'assurer l'indépendance des prix communautaires vis-à-vis des variations de prix du marché mondial.

Il précise les modalités de restitution de la différence entre les cours de la Communauté et les cours du marché mondial³⁹ :

- la restitution est la même pour toute la Communauté, octroyée sur demande, mais elle peut être différenciée selon les destinations ;
- il est tenu compte dans ces questions du trafic de perfectionnement actif⁴⁰ ;
- les montants sont arrêtés par délibération périodique du Comité de Gestion de la Viande Bovine.

■ Entre 1992 et 2000

La grande réforme de la PAC de 1992 n'apporte aucune modification au régime des restitutions à l'exportation. Cependant, la fixation des restitutions à l'exportation pour l'année 1992 fait l'objet de deux règlements successifs et applicables simultanément, sans toutefois être contradictoires⁴¹, et d'un nouveau règlement en 1993⁴².

La signature des Accords de Marrakech en 1994 bouleverse cependant les modalités d'application du régime d'échanges aux frontières. Il existe un lien direct entre l'application des accords de Marrakech, l'évolution des mesures de marché se rapportant aux échanges entre l'UE et les Pays Tiers et l'évolution du commerce extérieur de l'Union.

En effet, le considérant 21 du règlement 1254/1999 indique clairement la référence aux accords conclus dans le cadre du GATT « considérant que la réalisation d'un marché unique pour la Communauté dans le secteur de la viande bovine implique l'établissement d'un régime d'échanges aux frontières extérieures de celle-ci [...] que ce régime des échanges repose sur les accords conclus dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay ». Le même considérant indique que le régime est constitué de droits à l'importation et de restitutions.

Ainsi, les Accords de Marrakech obligent notamment la Communauté à réduire progressivement son niveau de soutien des exportations agricoles, en limitant les quantités et les valeurs des restitutions⁴³.

³⁷ Reg. 14/64/CEE considérants

³⁸ Reg. (CEE) 805/68 considérants

³⁹ Reg. (CEE) 805/68 article 18

⁴⁰ Le trafic de perfectionnement est un transit de marchandises entre la Communauté et un pays tiers au cours duquel une matière première ou produit intermédiaire subit une transformation : lorsqu'il est actif, le produit provient d'un pays tiers, est importé pour subir une transformation dans la Communauté et réexporté ensuite ; lorsqu'il est passif, le produit est exporté de la Communauté vers un pays tiers où il subit une transformation avant d'être réimporté. Ce type d'échanges est de nature à interférer avec le régime de contingents tarifaires et de restitutions mis en place.

⁴¹ Reg. (CEE) 704/92 et (CEE) 811/92

⁴² Reg. (CEE) 1457/93

⁴³ Reg. 3290/94 considérants

Dès 1994, le règlement 3290/94 du Conseil prévoit les dispositions suivantes⁴⁴ :

- l'adaptation de l'attribution des quantités est mise en place de telle sorte qu'elle évite toute discrimination et soit la plus efficace possible compte tenu des ressources de la Communauté (sous forme d'adjudications), dans le souci de l'objectif de soutien du rôle de la Communauté sur le marché mondial ;
- les restitutions sont les mêmes pour toute la Communauté, définies de façon périodique et par destination, et arrêtées à la demande du certificat d'exportation ;
- les restitutions sont fixées selon les perspectives économiques de la filière, les objectifs de la PAC et, en particulier, le « développement naturel sur le plan des prix et des échanges » et les limites des accords de l'OMC ;
- le régime des certificats et la traçabilité des produits soumis au régime des restitutions sont reconduits et conditionnent le paiement effectif des restitutions ou leur ajustement le cas échéant ;
- le régime du trafic de perfectionnement actif est réglementé voire peut être suspendu.

■ Depuis 2000

La réforme Agenda 2000 rappelle que le régime des restitutions est de nature à stabiliser le marché communautaire, dans le respect de l'accord du cycle d'Uruguay. L'objectif de sauvegarde de la participation de la Communauté au commerce international de viande bovine est réaffirmé⁴⁵.

Il s'appuie sur des mesures globalement inchangées par rapport au régime instauré à partir du 1er juillet 1995⁴⁶ :

- les certificats d'import-export, assortis de garanties assurent la réalisation des opérations ;
- les restitutions correspondent à la différence entre prix de la Communauté et prix du marché mondial, et sont soumises à des limites en quantité et en valeur (suivi par les paiements) ;
- le régime du trafic de perfectionnement est réglementé.

■ Modalités d'application et degré d'utilisation

Les restitutions connaissent une diminution régulière, de 1995 à 2000, période de transition prévue par les accords de Marrakech. La situation est stable depuis 2000, alors que les discussions du Cycle du Millénaire sont encore en cours, avec l'objectif de suppression affiché lors de la réunion ministérielle de Doha qui a lancé le nouveau cycle de négociation en 2001. L'objectif a été précisé lors de la réunion ministérielle de Hong-Kong en décembre 2005, avec un engagement de la Commission européenne, conditionné à un accord global à l'OMC⁴⁷. Entre 1995 et 2000, les engagements pris sont résumés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 31 - Engagement de l'UE en matière de restitutions dans le secteur bovin

	86-90	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02
En volume (1000 tec)	1040,1	1137,0	1073,9	1010,9	947,8	884,6	821,7	821,7
En valeur (M€)	1958,8	1922,6	1788,7	1655,0	1521,2	1387,4	1253,6	1253,6

Source : D'après OFIVAL (in « les accords du GATT dans les secteurs des viandes et des œufs : le bilan de l'Union européenne – Juillet 2003).

⁴⁴ Reg. 3290/94 annexe VIII Titre II article 13

⁴⁵ Reg. (CE) 1254/99 considérants (21) et (25)

⁴⁶ Reg. (CE) 1254/99 article 33 et 34

⁴⁷ « Nous convenons d'assurer l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions à l'exportation et des disciplines concernant toutes les mesures à l'exportation d'effet équivalent, qui devra être achevée pour la fin de 2013. Cela sera fait d'une manière progressive et parallèle, à préciser dans les modalités, afin qu'une partie substantielle soit réalisée pour la fin de la première moitié de la période de mise en œuvre. ».

La problématique pour l'évaluation est de pouvoir hiérarchiser les causes de la réduction des exportations de l'UE :

- réduction du soutien à l'export
 - soit par une insuffisance du plafond des restitutions en volume,
 - soit par une insuffisance des montants unitaires,
- raisons sanitaires
- réduction du volume disponible.

Sur la période d'application de l'accord résultant du cycle d'Uruguay, on constate ainsi une sous utilisation progressive du niveau permis de restitution, avec une pointe après la première crise bovine ainsi qu'une concentration des ventes vers la Russie (75% en 2001-2002), avec des produits considérés comme bas de gamme (avants, chutes de découpes, viande hachée).

Tableau 32- Évolution du taux d'utilisation des contingents de restitution

	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05
Volume	91,6%	101,0%	99,0%	93,9%	93,4%	88,4%	58,8%	43,6%	46,9%	35,5%
Valeur	79,6%	82,6%	73%	65,9%	63%	58,8%	30,8%	22,8%	21,9%	19,2%

Source : Ofival / Office de l'élevage d'après Commission européenne.

Droits de douane et contingents tarifaires

Parmi les mesures de marché, la régulation des flux en provenance des pays tiers fait l'objet d'un système réglementaire spécifique destiné à maîtriser les importations de produits bovins dans la Communauté. Ce système est composé de :

- **Droits de douane ad valorem et prélèvements fixes ou variables**, dont la fixation est destinée d'une part à relever et en partie maîtriser le prix des importations, d'autre part à constituer une rentrée financière pour la Communauté ;
- **Contingents tarifaires** ; il s'agit de volumes de produits déterminés et soumis à des droits de douane réduits, favorisant ainsi l'accès au marché européen. Les contingents tarifaires sont fixés dans le cadre d'accords de commerce international conclus entre l'Union européenne et les pays tiers, soit dans le cadre du GATT puis de l'OMC (ces contingents sont dits « consolidés »), soit par des accords bilatéraux entre l'UE et certains groupes de pays (ACP, ex-Yougoslavie, PECO, etc.). Ils sont généralement accompagnés d'engagements réciproques de la part des tiers sur d'autres marchandises.

■ Jusqu'en 1992

L'établissement graduel de l'Organisation Commune de Marché de la viande bovine à partir de 1964 puis son instauration définitive par le règlement de 1968 voit la réalisation en cinq années du marché unique.

Le règlement de 1968 prévoit la réalisation d'un prix unique pour réaliser un marché unique, et établit à l'importation un système de droits de douane auquel s'ajoute un prélèvement en cas de prix bas sur le marché communautaire.

■ De 1992 à 2000

En 1994, la signature des Accords de Marrakech a conduit à la conversion des mesures de restriction à l'importation, auparavant en vigueur sous la forme du « système d'écluse », en droits de douane appliqués au tarif commun. Seuls des droits de douane additionnels sont autorisés dans certains secteurs pour « maintenir un minimum de protection contre les effets préjudiciables sur le marché »⁴⁸. Les droits de douane additionnels sont déterminés selon l'article 5 de l'accord du GATT sur l'agriculture, qui présente les limites en quantité et en volume.

⁴⁸ Reg. (CEE) 3290/94 considérants

La Communauté n'est toutefois pas engagée par les accords du GATT vis-à-vis des pays qui n'en sont pas signataires.

■ Depuis 2000

La réforme de la PAC de l'Agenda 2000 continue d'affirmer les objectifs du Traité et du règlement portant sur l'Organisation Commune du Marché de la viande bovine⁴⁹ :

- la réalisation d'un marché unique
- le contrôle des volumes des échanges
- la répression des effets préjudiciables
- la défense du marché communautaire contre les perturbations

Les mesures relatives à la maîtrise des importations mises en place pour répondre aux objectifs sont les suivantes⁵⁰ :

- Un régime des certificats d'importation et d'exportation, délivrés par les États membres, valables dans toute la Communauté et soumis à la constitution de garanties est mis en place.
- Les importations sont faites au taux du tarif douanier commun, sauf dispositions contraires.
- Le paiement d'un droit à l'importation additionnel est possible à partir d'un certain volume et d'un certain prix, dits de déclenchement (Clause de sauvegarde consolidée à l'OMC).

■ Principaux contingents tarifaires depuis 1990

Les importations ne sont développées qu'à l'issue de la période de mise en place des accords du GATT. En 2001, les importations de la communauté étaient environ 20% inférieures à leur niveau de 1990. Cependant :

- La structure des importations s'est modifiée, tant en ce qui concerne les produits que les origines (plus de viande désossée fraîche ou congelée, moins de conserves de viande et d'animaux vivants ; progression du Brésil)
- Inexistantes avant 2000, les importations « à droit plein » ont progressé comme suit :

Tableau 33 - Importations de l'UE hors contingents

	01-02	02-03	04-05	05-06
1000 tec	47	65	131	89

Source : Ofival

La réduction de la dernière campagne est liée à la fièvre aphteuse qui a touché le Brésil.

Ainsi, malgré une augmentation certaine des importations de la viande désossée brésilienne, argentine et uruguayenne, les importations de l'UE restent limitées. La plus grande partie du volume est importée dans le cadre des contingents à droits réduits négociés dans le cadre du GATT.

À partir des Accords de Marrakech de 1994, les contingents tarifaires sont prévus conformément à l'article 300 du Traité. Différentes méthodes d'accès des importateurs aux contingents sont proposées à la mise en application⁵¹ :

- la méthode de l'ordre chronologique, dite du « premier arrivé – premier servi » ;
- la méthode de répartition des quantités en proportion, dite de « l'examen simultané » ; cette méthode se heurtant aux spéculations des acteurs sur les anticipations du marché ;
- la méthode fondée sur la prise en compte des flux d'échange historique, dite des « importateurs traditionnels/nouveaux arrivants » ;
- l'administration par l'intermédiaire d'entreprises commerciales d'État ;

⁴⁹ Reg. (CE) 1254/99 considérants 21-22-23-29

⁵⁰ Reg. (CEE) 1254/99 Art. 29 à 31

⁵¹ Reg. (CEE) 3290/94 Annexe VIII Titre II Art. 12 puis Reg. (CE) 1254/99 Art.32

- et l'octroi par adjudication.

Les principaux contingents tarifaires sont présentés dans le Tableau 34 ci-dessous.

Les contingents à droits réduits (ou nuls) représentent encore la majeure partie des importations de l'UE. On note toutefois que certains bénéficiaires (PECO, Pays Baltes, Slovaquie) font désormais partie de l'Union. Parmi les grands pays producteurs, les pays d'Amérique du Sud sont ceux qui disposent des plus forts contingents.

Par ailleurs, les importations non attribuées spécifiquement à un pays, y compris sous contingents, proviennent essentiellement des pays d'Amérique du Sud. Le marché mondial est encore largement conditionné par la prophylaxie de la fièvre aphteuse, entre les pays qui vaccinaient traditionnellement ou qui sont encore touchés de façon endémique (le marché atlantique: Europe, Moyen-Orient, Afrique, Amérique du Sud) et les pays où la vaccination n'est plus pratiquée de longue date (le marché pacifique: Amérique du Nord, Océanie et Extrême-Orient). C'est une des barrières sanitaires majeures. Il en existe d'autres, comme par exemple l'interdiction d'usage des anabolisants qui empêche les producteurs qui l'utilisent habituellement (USA, Canada, Australie...) d'exporter vers l'UE du bœuf non certifié « sans hormone » (voir paragraphe 1.4.3.1).

Tableau 34 - Les engagements de l'UE pour les contingents d'importation préférentiels.

	unité	95-96	02-03	07/08	droits	Origines
CONTINGENTS GATT						
Bovins Vivants Race de montagne	têtes	5 000	5 000	} 1 421	6%	
Bovins Vivants Race alpine	têtes	5 000	5 000		4%	
Bovins Vivants < 300 kg pour engraissement	têtes	169 000	169 000	24 070	16% + 582 €/t	
Hilton Beef (viande fraîche ou congelée)	tonnes	59 650	75 100	60 250	20%	Argentine, USA, Canada, Australie, Uruguay, NZ, Brésil et Paraguay
Viandes congelées et Hampe	tonnes	53 000	53 000	53 000	20%	
Viandes congelées de Buffle	tonnes	2 250	2 250	2 250	20%	Australie
Viandes congelées pour transformation	tec	50 000	50 700	54 703	20%	
Hampes congelées	tonnes	1 500	1 500	1 500	4%	Argentine, 700 t
ACCORDS ACP						
Viande Fraîche Congelée et Préparation	tec	52 100	52 100	52 100	8%	Botswana, Namibie, Zimbabwe, Madagascar, Swaziland, Kenya
ACCORDS ASSOCIATION PECO + BALTES						
Animaux vivants (Veaux et Fem. Montagne)	têtes	331 000	338 000	Pays membres de l'UE	20%, 10% du TDC	
Viandes Fraîches Congelées	tonnes	22 570	48 780		20%, 0% du TDC	
ACCORDS AVEC L'EX-YOUGOSLAVIE						
Viande Fraîche et Animaux vivants	tonnes	50 400	33 025	22 525	20% + 20% du TDC	Croatie, Serbie, Monténégro, Kosovo, Macédoine, Bosnie-Herzégovine
ACCORDS AVEC LA SUISSE						
Viande désossée séchée	tonnes	-	700	1200	0% du TDC + droit Ad Valorem	
Bovins vivants de plus de 160 kg	têtes			4600	0% du TDC + droit Ad Valorem	
ACCORDS AVEC LE CHILI						
Viande fraîche et congelée	tonnes		417	1500	0%	
Estimation TOTALE (en tonnes)		376 000	407 000	260 000		

Source : Ofival/Office de l'élevage d'après Commission européenne

Mesures spéciales ESB

■ Crise ESB de 1996

La crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine a fortement perturbé le marché européen en 1996. Des mesures nationales sont alors prises par les États membres⁵², tout spécialement au Royaume-uni :

- Désossage des carcasses de bovins de plus de trente mois et interdiction de l'utilisation de la farine animale osseuse dans l'alimentation des mammifères au Royaume-Uni
- Embargos unilatéraux sur la viande bovine britannique décidés par d'autres États membres

⁵² Décision. COM 239/96 Ces mesures sont rappelées dans le préambule.

En réaction, la Commission européenne utilise la possibilité de modifier temporairement le fonctionnement du marché intérieur pour faire face à un problème sanitaire et assurer la sécurité sanitaire et vétérinaire de la Communauté⁵³. Est décidé l'embargo total sur les produits bovins d'origine britannique, à destination de la Communauté et des pays tiers.

Par la suite, le gouvernement britannique met en place un programme spécifique de destruction des animaux bovins de plus de trente mois, âge considéré comme minimal pour que certains tissus d'un animal atteint par l'ESB soient potentiellement infectieux. Dans le souci de soutenir le marché, la Communauté s'associe alors à l'intervention britannique en cofinçant à hauteur de 392 Écus sur 560 le rachat des animaux (surtout des vaches de réforme) de plus de trente mois⁵⁴. Les destructions peuvent avoir lieu à la ferme, dans le respect des règles du bien-être animal⁵⁵.

Cependant, alors que la situation à la fin de l'année 1996 ne semble pas s'améliorer, le Conseil propose un renforcement des mesures d'intervention afin de redresser et rééquilibrer le marché de la viande bovine de la Communauté tout en sauvegardant l'opérationnalité du système d'intervention, c'est-à-dire sans que le recours à celui-ci ne se traduise, par un dépassement des plafonds, à un recours au régime du « filet de sécurité ». Les quotas maximaux ouverts à l'intervention sont donc augmentés par rapport au niveau fixé par le règlement 2456/93 de la Commission⁵⁶.

Fin novembre 1996 enfin, le règlement 2222/96 du Conseil tente d'apporter une réponse large au problème de la crise ESB. Les objectifs spécifiques annoncés sont la maîtrise de la production et sa réorientation en fonction du niveau de consommation, notamment favorisant des carcasses moins lourdes. Il s'agit également d'assainir, de redresser le marché de la viande bovine en réduisant la commercialisation des animaux finis (objectif opérationnel d'une réduction de 1 000 000 du nombre de veaux entrant sur le marché). Les mesures de marché mises en place sont alors⁵⁷ :

- une nouvelle hausse des plafonds d'intervention pour 1996 et 1997,
- l'introduction d'une prime à la destruction des jeunes veaux (vite nommée « Prime Hérode »),
- l'introduction d'une prime à la mise sur le marché précoce des animaux maigres et des veaux.

	Achat à l'intervention	Bovins de plus de 30 mois	Programme veaux
Règlement	Reg. (CE) 1997/96 Reg. (CE) 2222/96	Reg. (CE) 716/96	Reg. (CE) 2222/96
Description de la mesure	Les quotas d'intervention sont relevés pour 1996 et 1997. <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1996 : 400 kT puis 460 kT puis 550 kT ▪ 1997 : 350 kT puis 500 kT 	Les bovins de plus de 30 mois sont achetés au RU pour destruction au forfait de 560 Écus, dont 392 sur budget communautaire.	Les États membres peuvent octroyer une prime de mise sur le marché, ou au contraire de destruction des veaux.

■ Crise ESB de 2000

En 2000, une nouvelle crise de l'ESB a lieu. Elle provoque une nouvelle déstabilisation du marché. En raison de la sévérité des crises (ESB et fièvre aphteuse), certaines règles et dérogations ont été accordées pour renforcer le rôle des instruments préexistants, tel que l'intervention publique. En plus, des mesures exceptionnelles ont été prises dans le but de limiter les effets de la crise sur le secteur.

⁵³ Reg. (CEE) 805/68 Art. 23

⁵⁴ Reg. (CE) 716/96

⁵⁵ Reg. (CE) 716/96 Art. 1

⁵⁶ Reg. (CE) 1997/96

⁵⁷ Reg. (CE) 2222/96

Extension du régime d'intervention publique: En temps normal, l'intervention est ouverte aux carcasses de jeunes taureaux de moins de deux ans (catégorie A dans la classification des carcasses⁵⁸) et de bœufs (catégorie C) et de. Lors de la crise en 2000-2001, les modalités d'application du système d'intervention publique ont été modifiées à plusieurs reprises (p.e. des dérogations au poids maximal des carcasses éligible pour l'achat à l'intervention, une extension des classes éligibles à l'intervention, etc.).

L'intervention a été aussi ouverte aux bovins maigres et aux bovins les plus lourds, quartiers avant de carcasse autorisés à l'intervention (les bas morceaux)⁵⁹.

Autres mesures exceptionnelles : Certaines mesures exceptionnelles sont décidées par la Commission pour faire face à la perturbation du marché notamment :

- l'achat pour destruction d'animaux de plus de trente mois, cofinancé à hauteur de 70% sur le budget de l'Union européenne⁶⁰,
- le régime d'achat spécial pour des animaux de plus de trente mois, non éligibles à l'intervention publique (i.e. carcasses de vaches, génisses, et autres taureaux), avec la condition qu'ils aient donné un résultat négatif au test rapide ESB⁶¹. Pour ce régime, le co-financement communautaire s'élevait à 70% du prix d'achat.

Nature des mesures	Concernant l'intervention publique	Concernant les mesures de soutien exceptionnelles
Extension des règles	Reg. (CE) 2734/2000 puis Reg. (CE) 1209/2001 Extension du champ de l'intervention aux et bovins maigres et gras et quartiers avant	
Mesures exceptionnelles		Reg. (CE) 2777/2000 et Reg. (CE) 690/2001 Financement des achats des carcasses de bovins de plus de trente mois par la Communauté européenne à hauteur de 70%, et par l'État membre à hauteur de 30%.

1.4.1.3 Mesures connexes aux mesures de marché de l'OCM Viande Bovine

Les mesures connexes sont entendues comme les réglementations qui encadrent le fonctionnement du marché mais dont les objectifs ne sont pas directement le soutien des prix ou du revenu des éleveurs.

Elles n'en sont pas moins déterminantes car leur application contraint les modalités d'exercice des mesures de marché elles-mêmes. Ainsi, sont décrits plus en détail dans cette section :

- les règlements instaurant une nomenclature communautaire de classification des carcasses de viande bovine;
- le système de définition des prix ;
- le système d'identification et de traçabilité des bovins et des produits carnés ;
- les campagnes de promotion et d'information destinées au public ;
- les mesures sanitaires, de santé et de bien-être animal et les règles en matière de transport des animaux vivants.

⁵⁸ Règlement (CE) 1183/2006.

⁵⁹ Reg. (CE) 1209/2001 Article premier, paragraphe 7.

⁶⁰ Reg. (CE) 2777/2000 Article 4

⁶¹ Règ. (CE) 690/2001

Système de classification des carcasses et prix des gros bovins

■ Contexte

Les notions de prix et de classification des carcasses de bovins sont entièrement couplées : la classification européenne des carcasses est en effet destinée à servir de support à la définition de prix au niveau des États membres afin qu'ils puissent être comparés entre eux.

En 1981, une grille commune de classement des carcasses de gros bovins est créée par règlement et pose les bases d'une désignation communautaire des carcasses⁶². La classification des carcasses s'appuie sur deux critères définissant chacun cinq classes :

- la conformation, c'est-à-dire le développement des profils de la carcasse, classés en E (excellente), U (très bonne), R (bonne), O (assez bonne) et P (médiocre) ; ultérieurement, à la demande de la Belgique, sera ajoutée une classe S pour les animaux de conformation exceptionnelle (culards, en général de race Blanc-bleu).
- l'état d'engraissement à l'extérieur de la carcasse et sur la face interne de la cage thoracique, classé de 1 (très faible) à 5 (très fort).

Les carcasses moyennes de jeunes bovins appartiennent ainsi à la catégorie R3, celles de bœufs finis à l'herbe plutôt en R4. La classification des gros bovins est rendue obligatoire à titre expérimental pour la fixation des prix communautaires à partir de la campagne de commercialisation 1981/1982⁶³, et définitivement adoptée en 1982⁶⁴.

Selon le principe posé par le règlement portant Organisation Commune de Marché dans le secteur de la viande bovine de 1968, le prix de la viande bovine est fixé selon la méthode des prix moyens pondérés. Au cours de la période d'analyse, trois systèmes de reconnaissance des prix se sont succédés avec une base similaire :

- Dans chaque État membre, les prix sont calculés de manières hebdomadaires, et communiqués à la Commission européenne⁶⁵ :
 - pour une catégorie donnée (de gros bovin ou de bovin maigre) à partir des cotations sur les marchés régionaux ou nationaux les plus importants, pour une qualité de produit spécifique⁶⁶, un prix défini comme la moyenne arithmétique des prix enregistrés ;
 - pour une catégorie donnée, un prix moyen défini comme la moyenne des prix par qualité de conformation et d'engraissement selon l'importance des abattages ;
 - un prix moyen de l'État membre calculé selon les abattages dans chaque catégorie.
- Au niveau communautaire, des indices de prix sont consolidés à partir des informations transmises par les États membres :
 - un prix par catégorie ;
 - un prix par classe de conformation ;
 - un prix communautaire des carcasses.

Les marchés représentatifs de l'Union sont arrêtés par règlement, ainsi que les taux de contribution de chaque catégorie de bovins aux prix. Ces annexes sont modifiées à plusieurs reprises, notamment pour tenir compte des élargissements et des variations annuelles de production.

Le règlement (CEE) 1892/87 instaure la mise en place de la constatation des prix de marché des gros bovins sur la base de la grille communautaire de classement des carcasses, au niveau national, dont les modalités d'application sont définies dans le règlement (CE) 295/96.

⁶² Reg. (CEE) 1208/81

⁶³ Reg. 1208/81 Art. 7 pour la mise en place transitoire; Reg. (CEE) 868/84 Art.3 pour l'application unique

⁶⁴ Reg. (CEE) 563/1982

⁶⁵ Reg. (CEE) 610/77 Art. 3.1 et Art.5

⁶⁶ A partir du règlement (CEE) 3310/86, le prix des gros bovins est constaté selon la grille de classification des carcasses instaurée par le règlement (CEE) 1208/81.

Les États membres ont l'obligation de constater les prix de carcasses pratiqués chaque semaine leur territoire et de transmettre ces informations à la Commission Européenne, afin qu'un suivi du prix communautaire soit établi. Les catégories d'animaux faisant l'objet d'un suivi hebdomadaire sont listées dans le tableau ci-dessous.

Catégories d'animaux	Conformations et états d'engraissement
A. Carcasses de jeunes animaux mâles non castrés de moins de deux ans	U2 U3 R2 R3 O2 O3
B. Carcasses d'autres animaux mâles non castrés	R3
C. Carcasses d'animaux mâles castrés	U2 U3 U4 R3 R4 O3 O4
D. Carcasses d'animaux femelles ayant déjà vêlé	R3 R4 O2 O3 O4 P2 P3
D. Carcasses d'autres animaux femelles	U2 U3 R2 R3 R4 O2 O3 O4

Le prix constaté correspond à une moyenne des prix pratiqués sur le territoire. L'échantillon de suivi doit comprendre de manière obligatoire :

- tous les établissements abattant plus de 20 000 animaux par an et d'autres établissements désignés par les autorités nationales,
- les personnes morales ou physiques faisant abattre plus de 10 000 animaux par an et d'autres personnes morales ou physiques désignées par les autorités nationales.

Par ailleurs, l'échantillon doit couvrir au minimum 25% des abattages des régions existantes sur le territoire, 75% des abattages nationaux, et 30% des abattages de gros bovins sur le territoire.

Le poids et le prix des carcasses sont définis dans le règlement (CEE) 563/82 : le prix relevé est le prix entrée abattoir net de toutes taxes et exprimé par 100 kilogrammes de carcasse, le poids de l'animal est celui de la carcasse après refroidissement ou le poids constaté à chaud diminué de 2%.

■ Remarques

- Dans leur principe général, les règlements sur les prix ont peu changé sur la période d'évaluation. La principale modification est apparue en 1996 avec l'instauration de l'observation du prix des carcasses et en 2002 avec la fin de l'obligation de communication des prix en vif.

■ Lien avec les marchés de la viande bovine

- Dans le cadre des mesures de marché, le système de reconnaissance des prix est primordial : le signal de prix guide le marché puisque sa fixation et ses variations désignent le sens de l'évolution des fondamentaux (équilibre de l'offre et de la demande, vigueur de la demande et excès de l'offre).
- Du point de vue de l'exécution de la Politique Agricole Commune, il est l'indicateur de la réalisation de l'objectif de stabilité des prix, le déclencheur des interventions et la composante essentielle des subventions à l'exportation et des prélèvements variables (avant 1995) sur les importations.
- La composition des indices de prix communautaires est une illustration de la diversité des productions européennes : ils prennent en compte la distribution de la production entre États membres par catégorie et la variété des productions au sein des États membres.

Les effets de la nomenclature seront étudiés dans le thème 1.

Tracabilité des animaux vivants et produits carnés

■ Étiquetage et enregistrement des bovins

La première crise de l'ESB de 1996 est venue fortement perturber l'équilibre de marché dans le secteur de la viande bovine. En réaction à cette crise, l'Union européenne établit, par le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil du 21 avril 1997, un système d'identification et d'enregistrement des bovins et un étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine.

Ce règlement impose aux États membres d'établir un système d'identification et d'enregistrement des bovins comprenant les éléments suivants (Article 3),

- des marques auriculaires pour l'identification individuelle des animaux ;
- des bases de données informatisées ;
- des passeports pour les animaux ;

- des registres individuels tenus dans chaque exploitation.

Les États membres doivent mettre en place un système d'étiquetage renseignant le consommateur final (uniquement pour l'achat des viandes en l'état, mais ni pour les préparations à base de viande de 2^{ème} transformation, ni pour la restauration collective) sur l'origine de l'animal, le numéro d'identification et le sexe de l'animal, les informations relatives à l'alimentation et l'abattage de l'animal, etc. Il est alors prévu de rendre ce système obligatoire à partir du 1^{er} Janvier 2000, après avoir revu si nécessaire ses modalités d'application.

Le règlement (CE) no 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine vient remplacer le précédent règlement. Il confirme l'intérêt d'un système de traçabilité pour renforcer la confiance des consommateurs. L'amélioration de la transparence des conditions de production et de commercialisation des produits concernés a eu un effet positif sur la consommation de viande bovine. Les règles concernant l'identification restent identiques, et celles concernant l'étiquetage sont précisées par l'article 13.

■ Traçabilité

Les mesures prises dans le secteur de la viande bovine ont été élargies à l'ensemble des secteurs agroalimentaires à partir de 2002 : à la suite des deux épisodes ESB, une renationalisation de la consommation a été observée dans les différents États membres. La possibilité de remonter rapidement la chaîne alimentaire pour identifier les causes d'un accident sanitaire devient indispensable. L'origine des produits devient une préoccupation grandissante pour les consommateurs. Aussi, la notion de traçabilité est introduite à l'échelle communautaire dans le règlement 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Le terme « traçabilité » est littéralement défini dans l'article 3 du règlement comme « la capacité de retracer, à travers toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution, le cheminement d'une denrée alimentaire, d'un aliment pour animaux, d'un animal producteur de denrées alimentaires ou d'une substance destinée à être incorporée ou susceptible d'être incorporée dans une denrée alimentaire ou un aliment pour animaux ». Le règlement stipule que chaque acteur du secteur alimentaire et de l'alimentation animale doit pouvoir identifier l'ensemble des fournisseurs et des clients pour chacun des produits concernés. Les autorités nationales peuvent demander cette information à tout moment. Cette procédure permet d'identifier rapidement les origines d'une crise sanitaire ou d'une épidémie en recomposant le trajet de l'aliment de « la table à l'étable ».

Le règlement (CE) n°852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 vient actualiser les règles d'hygiène et de sécurité portant sur les denrées alimentaires et élargit la nature des ingrédients faisant l'objet d'une traçabilité : les médicaments et additifs introduits dans l'alimentation animale doivent être tracés au même titre que les ingrédients d'origine animale ou végétale.

Toutes ces mesures relatives à l'hygiène et la sécurité des produits d'origine animale ont pour objectifs de rassurer les consommateurs et de préserver la demande sur le marché communautaire.

Campagnes de promotion et d'information

Période 1992-2000 : La viande bovine subissant un fléchissement de la consommation de longue durée d'une part, et le marché de la viande bovine étant largement excédentaire d'autre part, il apparaît nécessaire de faire des efforts pour résoudre ces deux problèmes afin de rééquilibrer le marché. La réforme de 1992 a pour objectif de réguler l'offre disponible en viande bovine, en abaissant les prix d'intervention. Cette mesure est accompagnée d'une campagne de promotion et communication pour soutenir la consommation, cofinancée par l'Union européenne à hauteur de 40%, résultant de l'application du règlement 2067/92⁶⁷. Ce pourcentage peut atteindre 60% si la mesure est accompagnée d'un contrôle qualité sur l'ensemble de la filière.

⁶⁷ Règlement (CEE) No 2067/92 DU CONSEIL du 30 juin 1992 relatif à des actions de promotion et de commercialisation en faveur de la viande bovine de qualité

Période 2000-2004 : Comme suite à la baisse de la consommation consécutive aux deux crises de l'ESB, en 2002 et 2003, la Commission européenne a lancé un programme de cofinancement des campagnes de promotion, d'information et de communication sur la viande bovine pour regagner la confiance des consommateurs.

Une étude⁶⁸ finalisée en 2005 a évalué la qualité et l'efficacité de la campagne. Le support réglementaire de cette campagne est le règlement (CE) n° 1358/2001 précisant les objectifs, le contenu et les destinataires de la campagne. Cette campagne était ciblée sur la communication sur les produits d'origine bovine et non leur promotion.

Elle souligne un problème majeur : l'évolution de la perception des consommateurs vis-à-vis de la viande bovine n'a pas été suivie par la Commission européenne pendant la campagne. Par conséquent, les effets nets de la campagne n'ont pu être mesurés. Toutefois, il apparaît clairement que la reprise de la consommation avait déjà commencé au démarrage de la campagne, et ce principalement grâce au signal « prix ».

Mesures sanitaires, de santé et de bien-être animal

Afin de garantir un haut niveau de sécurité alimentaire pour le consommateur final, l'Union européenne a mis en place au cours des deux dernières décennies une série de mesures qui visent à diminuer tous les risques de contamination. Ces mesures portent sur l'ensemble des différentes étapes de la production. Ainsi les règlements couvrent les domaines suivants :

- l'alimentation animale ;
- hygiène et sécurité ;
- bien-être animal : maintien, traitement et transport des animaux ;
- santé animale.

■ Alimentation animale

Le premier règlement portant sur l'alimentation animale en 1973 (74/63/CEE: Directive du Conseil, du 17 décembre 1973) concerne la fixation de teneurs maximales pour les substances et produits indésirables dans les aliments des animaux. La liste des produits interdits est indiquée dans l'annexe du document. Elle comprend certains métaux ou ions (plomb, mercure, arsenic...), des composés chimiques ou biologiques (mycotoxines, acides...), des produits bruts (graines de ricin, moutarde...). L'objectif de ce règlement est de préserver la santé animale et par conséquent la santé humaine. C'est le premier règlement communautaire sur le sujet.

Après de nombreuses modifications du règlement, il est finalement abrogé en 1999 par la Directive 1999/29/CE. La crise de la dioxine dans la fin des années 1990 a entraîné une forte prise de conscience des consommateurs. L'ensemble des modifications effectuées depuis 1973 a été intégré dans cette nouvelle directive, en particulier les nouvelles règles concernant la dioxine. De nouvelles adaptations ont conduit à l'abrogation de la directive pour être remplacée par Directive 2002/32/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mai 2002. L'autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) mise en place la même année peut émettre un jugement pour mettre à jour la liste des substances bannies en fonction de l'avancée des connaissances scientifiques.

■ Hygiène et sécurité

Plusieurs règles sanitaires communautaires précisent les conditions d'élevage et de transformation des bovins.

La première directive communautaire concernant les échanges intracommunautaires de viande bovine ou d'animaux de 1964⁶⁹ instituent les laboratoires vétérinaires officiels pour le contrôle sanitaire des animaux.

⁶⁸ Study to assess communication, information and promotion programmes concerning beef and veal within the European Union Final Report - Deloitte Business Advisory SCRL – 29 July 2005

⁶⁹ Directive 64/432/CEE

A partir de 1972⁷⁰, des règles relatives à l'importation et au transit de certains ongulés vivants instaurent des contrôles vétérinaires stricts portant sur les maladies (fièvre aphteuse, tuberculose, brucellose...) lors de l'importation de bovins en vifs ou de viande fraîche. Cette directive établit des règles concernant l'abattage des animaux et le transport des carcasses. La directive 2004/68 renforce les règles de police sanitaire relatives à l'importation et au transit, dans la Communauté, de certains ongulés vivants et inclut celles concernant l'échange de sperme, d'ovules et d'embryons.

■ **Bien-être animal : élevage, transport et abattage des animaux**

Bien que très étudiée depuis quelques années, la notion de bien-être animal a été introduite depuis longtemps dans la réglementation communautaire. Trois domaines d'action participent au respect du bien-être animal. L'Union européenne établit des normes minimales relatives à l'élevage des animaux via, dans un premier temps, la convention européenne sur la protection des animaux établie en 1971 et ratifiée par l'ensemble de l'UE 15, puis la directive 98/58 CE dans un deuxième temps. Ces mesures portent sur les conditions de maintien des animaux d'élevage, et garantissent un traitement approprié pour s'assurer que les animaux ne souffrent pas.

Les règles concernant le transport des animaux ont été durcies durant ces dix dernières années⁷¹. Au-delà de 65 km, le transport d'animaux doit se plier à ces règlements. Les dispositions portent sur :

- l'habilitation des transporteurs
- les contrôles et autorisations à mettre en place
- les règles techniques portant sur les conditions de transport (densité de chargement, durée du voyage, fréquence des pauses, caractéristiques du véhicule de transport...)

Concernant l'abattage, un processus a été mis en place par l'Union européenne dans le but de réduire la douleur, la souffrance et le stress des animaux au moment de la mise à mort. Un règlement communautaire permet de garantir un niveau d'hygiène et de sécurité facilitant la libre circulation des produits. La directive de 1993⁷² abroge celle de 1974 et précise les règles concernant les procédures à suivre lors de l'abattage, les exigences requises concernant l'abattoir et le matériel, et autres procédures lors d'un abattage effectué dans des conditions particulières.

■ **Santé animale**

L'Union européenne a établi des limites maximales de résidus (LMR) de médicaments vétérinaires pour toutes les substances pharmacologiques actives utilisées dans la Communauté dans les médicaments vétérinaires destinés à être administrés aux animaux producteurs d'aliments. Les résidus concernés sont entre autres les antibiotiques, les pesticides et les hormones. Leur concentration est limitée par le règlement (CEE) n° 2377/90 régulièrement amendé. Le but de cette mesure est de préserver la santé des animaux et par conséquent de maintenir un niveau élevé de sécurité alimentaire pour la consommation de viande.

En particulier, l'administration de substances hormonales comme activateurs de croissance (oestradiol, testostérone, progestérone, zéranol, acétate de trenbolone et acétate de mélangestrol) est interdite par le règlement 90/218/CEE et l'importation de produits provenant d'animaux auxquels ces substances ont été administrées est également interdite sur le marché communautaire (sauf à des fins scientifiques). Les États-unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, pays autorisant cette pratique, se voient alors interdire le marché européen à partir de 1988 sauf étiquetage permettant de garantir l'absence de l'utilisation d'hormones sur les viandes expédiées.

Les USA et le Canada ont contesté cette interdiction et pris des mesures de rétorsion en 1989 et mai 1996 (droit supplémentaires sur des exportations de la CEE à hauteur de 93 millions de dollars). Puis, à partir de 1996 et de la mise en place de l'OMC, ces pays ont porté leur contestation devant l'Organe de Règlement des Différents. En appel, en janvier 1998, l'ORD a jugé que la réglementation européenne n'était pas

⁷⁰ Directive 72/462/CEE

⁷¹ règlement (CE) n° 1255/97 sur les points d'arrêt, puis règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil, du 22 décembre 2004, relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes

⁷² Directive 93/119/CE du Conseil, du 22 décembre 1993, sur la protection des animaux au moment de leur abattage ou de leur mise à mort

conforme à l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et autorisait donc USA et Canada à prendre des mesures de rétorsion sous la forme de droits supplémentaires pour une série d'exportations de l'UE. En même temps, l'ORD reconnaissait à l'UE le droit de choisir le niveau de protection sanitaire qu'il jugeait approprié, en tenant compte d'avis scientifiques minoritaires.

En 2006, l'UE a demandé à l'OMC la levée de l'autorisation des mesures de rétorsion des USA et du Canada, mettant en exergue les résultats de 17 études scientifiques nouvelles qui corroborent un risque pour le consommateur suite au traitement des bovins par les hormones interdites dans l'UE.

Il faut noter que si les exportations de viande bovine des USA et du Canada sont restées à faible niveau durant toutes la période étudiées, elles n'ont jamais été nulles, en particulier au sein du contingent tarifaire Hilton Beef qui leur est attribué. Il en est d'ailleurs de même en provenance d'Australie ou de Nouvelle-Zélande.

■ Lien avec les mesures de marché

Ces mesures sont applicables aussi dans le but d'obtenir des restitutions à l'exportation. A la suite de cet aperçu présentant succinctement la réglementation existante dans ces domaines, plusieurs questions se posent et permettent de faire le lien entre les impacts de ces règlements et les objectifs des mesures de marché.

- Dans quelle mesure ces directives ont pu jouer un rôle dans les échanges intra-communautaires et internationaux ?
- Dans quelle mesure certains pays ou régions (États membres, pays tiers) se sont-ils retrouvés exclus du marché communautaire à cause de ces règlements?
 - Cas de la dioxine en Belgique
 - Cas du bœuf aux hormones provenant des États-unis, au Canada...
 - Cas de l'exportation d'animaux vivants rendue impossible par la mesure concernant les transports
 - Cas du bœuf à la traçabilité insuffisante en provenance du Zimbabwe et du Paraguay...

1.4.2 Présentation des objectifs et des impacts attendus de la mesure

1.4.2.1 Présentation et analyse des objectifs

L'OCM Viande Bovine s'est inscrite dans le cadre plus général de la Politique Agricole Commune et les objectifs du Traité de Rome, dans les articles 38 et 39 (cf. 1.4.1.1).

Les objectifs de stabilité du marché et de soutien des revenus des producteurs ont été repris dès 1968 pour former le socle de la politique communautaire sur le marché unique de la viande bovine mis en place progressivement à partir de 1964.

Pour encadrer le fonctionnement du marché, des objectifs spécifiques sont fixés, et notamment (i) faciliter l'adaptation de l'offre aux exigences du marché et (ii) éviter l'influence des prix mondiaux sur le commerce de la Communauté.

Ces deux objectifs essentiels sont poursuivis par la mise en place des mesures de marché :

- L'intervention publique à l'achat
- Le régime des échanges (droits de douane et contingents tarifaires, restitutions à l'exportation)
- Les règles de fonctionnement (mesures sanitaires, système de reconnaissance du prix, système de classification des carcasses)

Par la suite, quatre événements réglementaires majeurs viennent modifier les objectifs généraux et spécifiques, ainsi que les modalités d'application majeures des mesures :

- L'introduction en 1980 d'une grille de classification des carcasses bovines pour faciliter la comparabilité des produits à l'échelle de la Communauté.

- La transposition des accords de Marrakech pour les produits agricoles⁷³, qui se traduit les objectifs d'un développement du commerce international et la garantie d'un accès du marché aux pays tiers, d'où une diminution des droits de douane.
- Le passage d'un régime de soutien des prix à un régime de soutien des revenus, à partir des années 1980, puis avec la réforme de 1992 et enfin avec le Paiement Unique en 2003, qui se traduit par un objectif de diminution du soutien au marché, donc par des restrictions sur l'application des mesures d'intervention et sur l'octroi des restitutions.
- La volonté de rééquilibrer la consommation de viande communautaire au profit de la viande bovine, suite aux crises sanitaires, qui se traduit par les objectifs de garantir une production bovine de qualité et de réassurer le consommateur, d'où des règles plus strictes d'accès au marché. Ces nouvelles règles sont destinées à assurer la sécurité et la traçabilité de « la table à l'étable » des produits.

Les tableaux suivants présentent les différents cadres d'objectifs correspondant aux grandes périodes d'existence de l'OCM qui sont prises en compte pour structurer la démarche évaluative : (i) avant 1992, (ii) de 1992 à 1999, (iii) de 2000 à 2003 puis (iv) à partir de 2004

⁷³ Reg. (CEE) 3290/94

Avant 1992

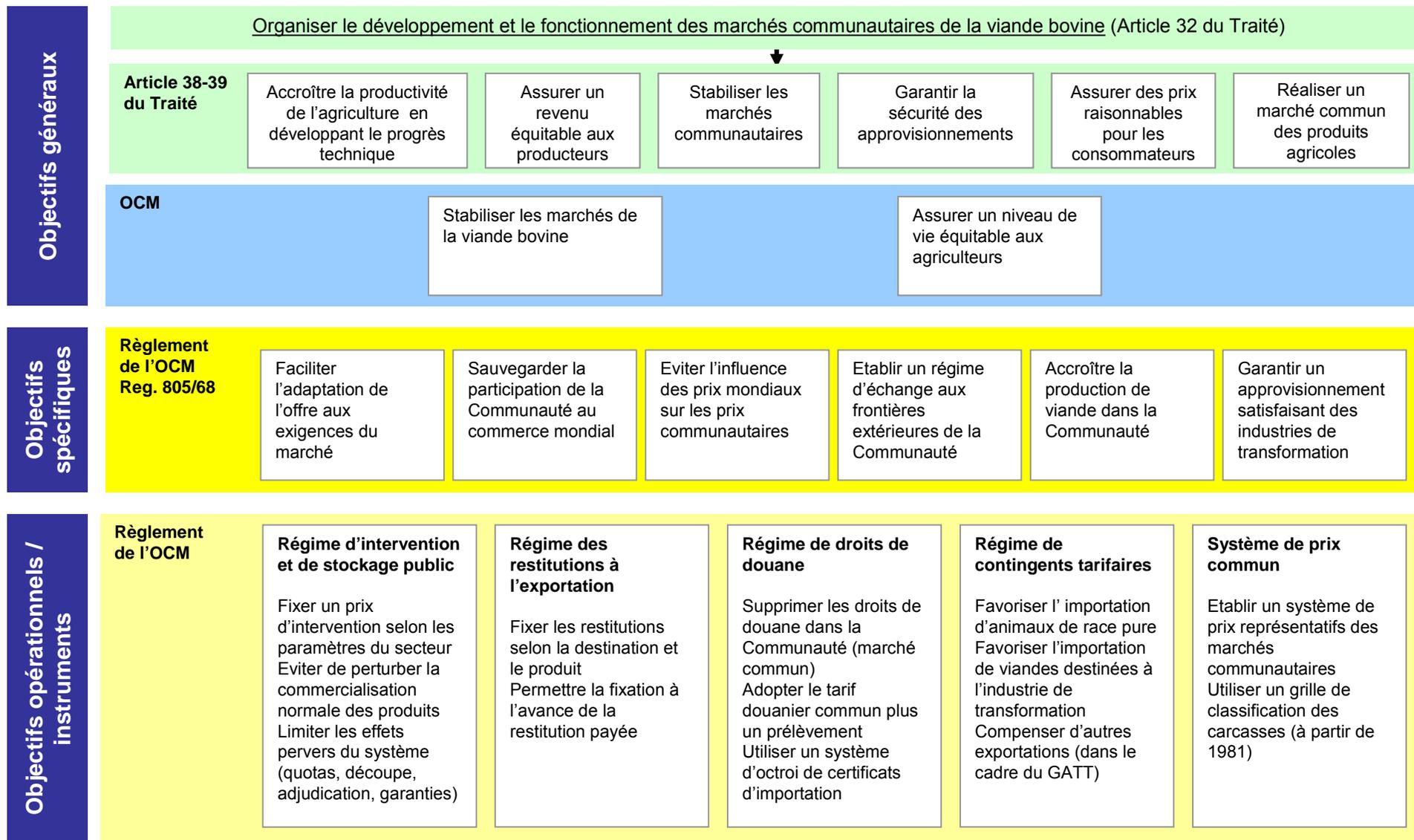
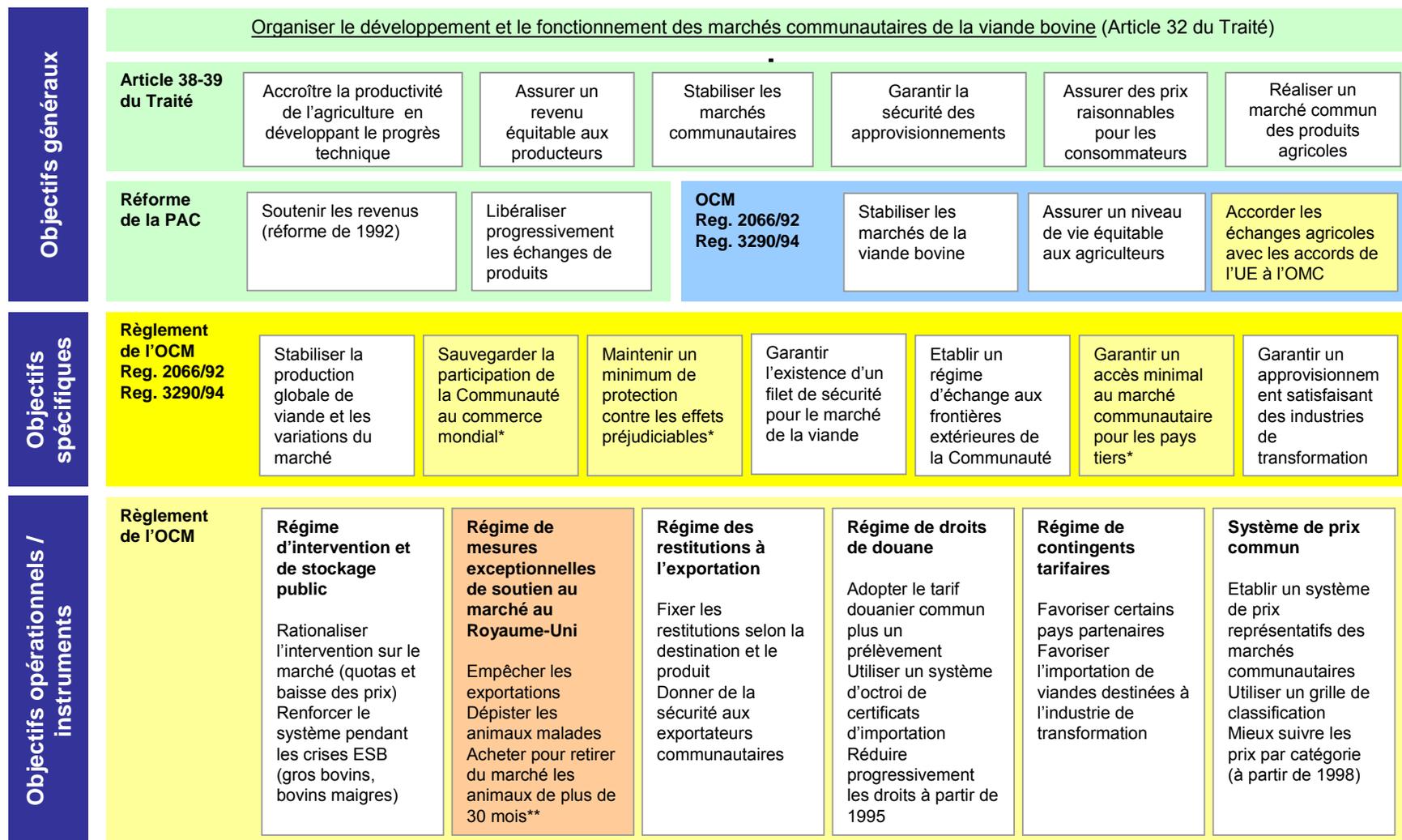


Figure 7 : Arbre d'objectifs OCM Viande bovine – avant 1992

Entre 1992 et 1999



* Objectifs liés à la signature des accords de Marrakech et à la création de l'OMC

** Objectifs liés à la résolution de la crise de l'ESB

Figure 8 : Arbre d'objectifs OCM Viande bovine – 1992-1999

Entre 2000 et 2003

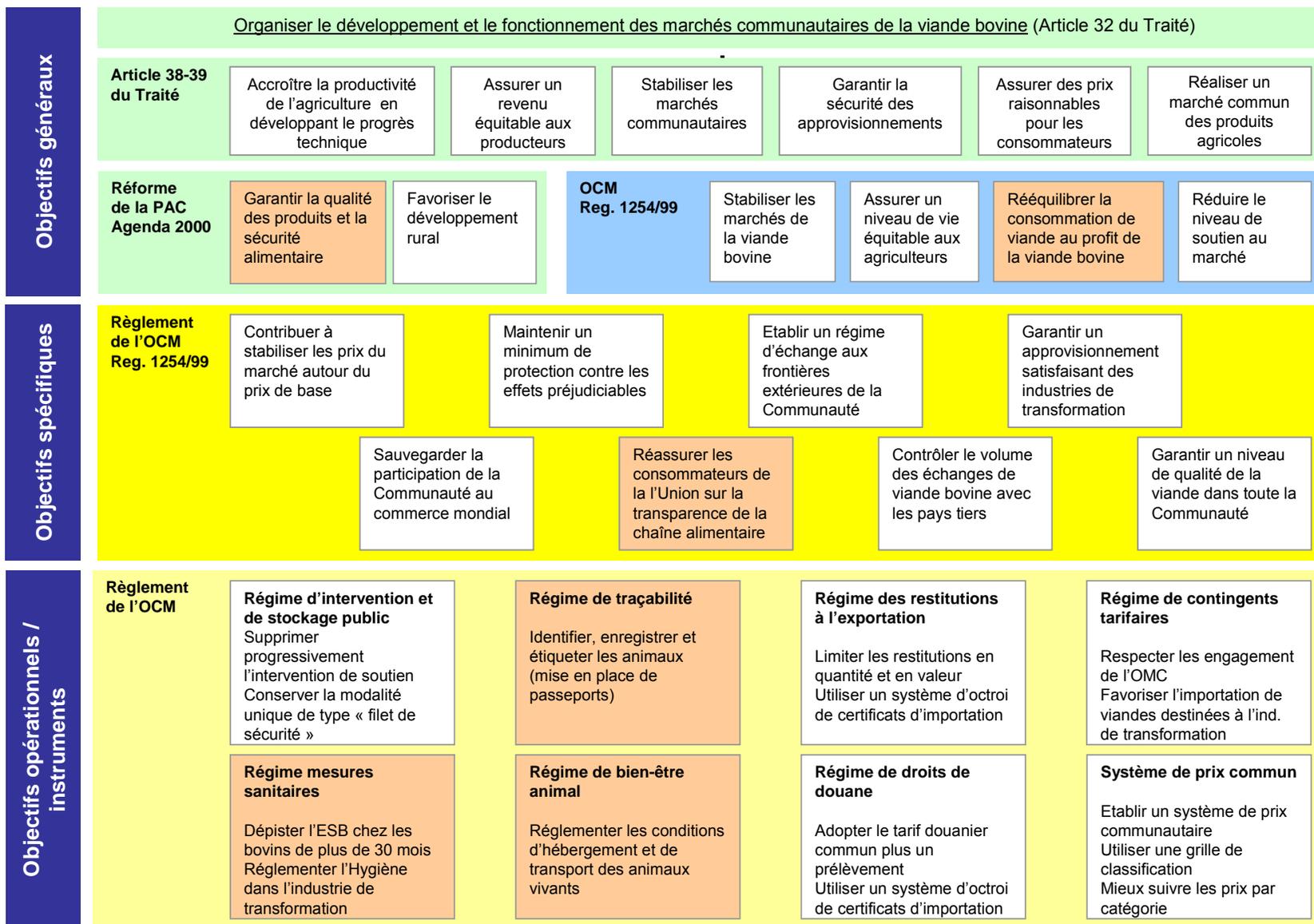


Figure 9 : Arbre d'objectifs OCM Viande bovine – 2000 - 2003

A partir de 2004

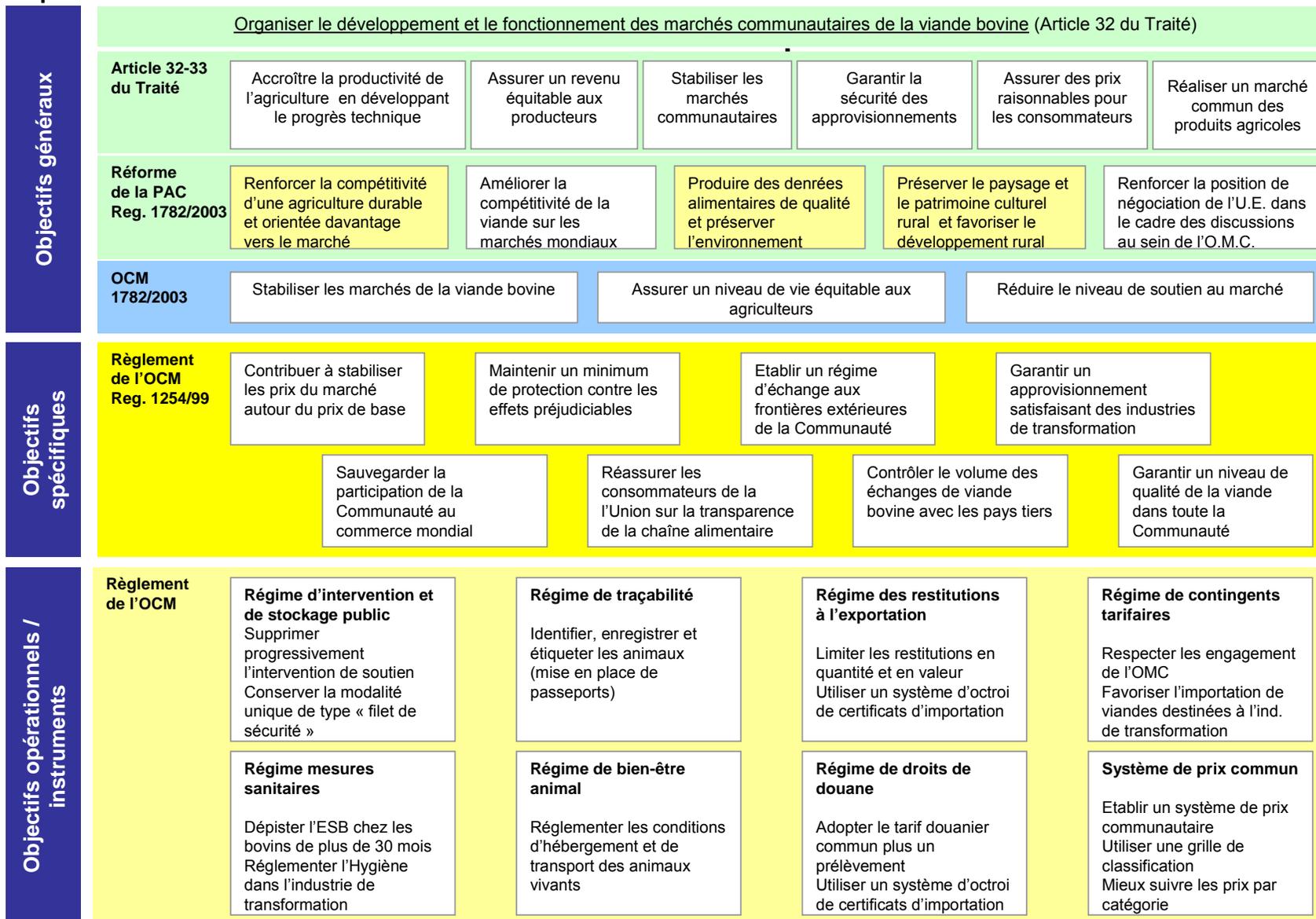


Figure 10 : Arbre d'objectifs OCM Viande bovine – à partir de 2003

1.4.2.2 Identification des impacts attendus et non attendus des mesures de l'OCM

Trois schémas illustrent la logique d'action des impacts en annexe.

Concernant les effets et les impacts non attendus des mesures mises en œuvre sur la période, plusieurs points fondamentaux peuvent être soulignés :

- Les plus grandes modifications concernant les mesures de marché sont extérieures à la logique interne de cet ensemble de mesure ; il s'agit en effet d'une part de la mise en place des aides directes couplées, puis découplées, et d'autre part des accords du GATT (Marrakech).
- Il apparaît ainsi que les mesures de marché ont perduré avec la mise en place d'une politique alternative.

1.4.2.3 Impacts attendus et non attendus des mesures exceptionnelles

Le dispositif de 1996 était diversifié et comprenait à la fois des mesures d'éradication, des mesures de soutien et des mesures de contrôle de la production.

Le dispositif de 2000-2001 comprenait la poursuite ou la réactivation de mesures souscrites en 1996, auxquelles s'ajoutaient deux mesures nouvelles : régime d'achat aux fins de destruction (Règlement 2777/2000) et régime d'achat spécial (Règlement 690/2001).

Un schéma en annexe illustre la logique d'action liée aux mesures exceptionnelles prises à l'occasion des deux crises ESB de 1996 et 2000-2001.

1.4.3 Facteurs d'influence non réglementaires sur les mesures de marché

1.4.3.1 Les crises sanitaires et les paniques alimentaires

■ Contexte

La décennie 1996/2005 est marquée par plusieurs « crises alimentaires » qui ont particulièrement affecté les filières viandes et produits carnés. Les effets de ces crises sur les marchés et les filières sont de nature, de durée et de portée variables.

Le tableau ci dessous résume et caractérise les principales de ces crises, dont aucune n'a été sans effet direct ou indirect sur les marchés.

Crise	Date(s)	Manifestations	Effets sur les marchés de la viande bovine.
ESB n°1 : Épizootie en cours depuis les années 1980 au RU, mais déclaration alarmiste du Ministre de la santé britannique au Parlement sur la transmission à l'homme	Mars 1996	Embargo français sur le bœuf britannique. Crainte, dans la plupart des EM, d'une contamination aléatoire mais mortelle de la viande bovine et des abats par le prion, réputé transmissible à l'homme.	Chute de la consommation, forte pendant 9 mois, puis reprise progressive Chute des prix immédiate Mise en place d'actions professionnelles : traçabilité, communication collective Renationalisation des marchés UE.
Dioxine (Volaille)	Mai 1999	Découverte de dioxine dans certains produits animaux (avicoles) belges	Chute de la consommation de viande de volaille et d'œufs dans différents pays

Crise	Date(s)	Manifestations	Effets sur les marchés de la viande bovine.
Peste Porcine	1996/ 1997	Épizootie de peste porcine	Réduction du cheptel porcin (NL et All). Concentration financière. Augmentation du prix du porc
ESB n°2 : Découverte d'une vache contaminée dans la chaîne d'abattage à Villers-Bocage (France)	Nov. 2000	Médiatisation très importante, en France puis dans toute l'UE. Nouveaux embargos.	Nouvelle chute de la consommation Interdiction de l'utilisation de farine et de graisse animales pour l'aliment de tous les animaux d'élevage.
Fièvre Aphteuse	Hiver 2001	Épizootie touchant les bovins, ovins, caprins, porcins... au RU et en France (ovins importés du RU). Élimination des animaux infectés. Médiatisation d'images de carcasses brûlées	Nouvelle alerte sur la consommation. Limitation du commerce de bovins vivants. Baisse des prix Mesures exceptionnelles nationales et de l'UE.
Influenza Aviaire	2005- 2006	Arrivée en Europe du virus H5N1, dans la faune sauvage, puis dans des élevages	Forte chute de la consommation de volaille Augmentation limitée de la demande de viande bovine, notamment en Italie.

Le plus souvent, les conséquences économiques sont d'une plus grande ampleur que les problèmes sanitaires avérés.

Les caractéristiques technico-économiques des filières viande bovine jouent ici un rôle important.

En premier lieu, la mévente provoque un dérèglement des cycles de production ; les durées d'engraissement s'allongent à mesure que la demande fléchit ; il en ressort à la fois une augmentation à court terme des volumes offerts par effet d'alourdissement des animaux, ainsi qu'un renchérissement des coûts de production (parce que l'on continue de nourrir des animaux que l'on aurait dû abattre) et une évolution de la qualité du produit. A moyen terme, la crise provoque le découragement des producteurs et leur décapitalisation, qui se traduit aussi par un supplément de production (animaux de réformes). Le retour à une production basse ne se produit ainsi souvent que 2 ou 3 ans après un « signal du marché » (déclenchement de la crise). A l'inverse, une embellie du marché peut se traduire de prime abord par un raccourcissement des cycles d'engraissement, mais surtout par une capitalisation qui va tarir l'offre et nourrir cette embellie. En cas de crise, le stockage sur pieds a donc des limites. Le stockage « mort » a lui aussi un coût. D'une manière générale, la viande congelée se valorise moins bien que la viande fraîche : l'entrée en stockage provoque une perte de valeur à laquelle il faut amputer en plus les coûts du stockage.

Ensuite, le prix au kilo des produits fait que les opérations de destruction visant à réguler le marché sont très coûteuses. La filière bovine est moins souple, plus coûteuse et plus longue à manœuvrer que la filière avicole : la destruction de veaux ou la réduction du cheptel souche sont des opérations lourdes et longues.

■ Lien avec les mesures de marché et impacts/enjeu pour la présente évaluation

A l'égard de la logique d'une action publique permanente sur l'équilibre du marché, les crises sanitaires perturbent fortement l'équilibre de marché, et justifient une intervention exceptionnelle. Les crises modifient brusquement les conditions de demande et d'offre ; il s'ensuit que les actions menées par les pouvoirs publics doivent s'adapter à ces modifications (cf. la présentation des mesures exceptionnelles au paragraphe 1.4.1.2.)

Ainsi, le premier considérant du règlement 716/96 indique qu'en raison des conditions existantes au Royaume Uni, il est « nécessaire de prendre des mesures exceptionnelles pour soutenir ce marché ». Malgré les évolutions relatives à l'agenda 2000, le règlement 1254/1999 et le règlement 690/2001 maintiennent la possibilité de mettre en place des mesures exceptionnelles si le marché est brusquement perturbé⁷⁴.

C'est pourquoi il apparaît nécessaire, dans la présente évaluation d'effectuer la plus grande distinction possible entre :

- les effets directs des crises (chute de la demande intérieure, fermeture des marchés extérieurs) ;
- les effets des mesures exceptionnelles (exportations des stocks constitués pendant les crises, évolution du cheptel de vaches) ;
- et ceux des autres mesures, utilisées notamment pendant les crises.

1.4.3.2 L'évolution du commerce international

Les grandes tendances mondiales : production, consommation, flux.

La production mondiale s'est développée de 15% entre 1992 et 2005. Selon les pays les évolutions sont très inégales.

Tableau 35 : Production des pays tiers et UE en 000 tec de 1992 à 2006, en moyenne triennale.

Production	1992-1994	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	Evolution 1995-2002
Total	45 528	47 337	49 480	50 075	52 404	15%
Etats-Unis	10 797	11 679	12 261	12 242	11 492	7%
Brésil	4 505	5 350	6 310	7 173	8 472	94%
Chine	2 470	4 040	5 060	5 880	7 125	295%
EU(12,15,25)	8 174	7 714	7 514	7 701	7 886	-11%
Argentine	2 557	2 550	2 773	2 727	3 143	27%
Inde	977	1 167	1 651	1 847	2 252	141%
Australie	1 824	1 728	1 978	2 071	2 111	14%
Mexique	1 727	1 817	1 867	1 935	2 133	28%
Russie	3 410	2 603	1 943	1 723	1 525	-58%
Canada	887	1 019	1 211	1 245	1 465	70%
Nelle Zélande	553	642	590	624	692	36%
Autres Pays	7 647	7 029	6 322	4 908	4 109	-49%

Source : United States Department of Agriculture

Parmi les grands pays producteurs, seules l'UE et la Fédération de Russie ont vu leur production reculer sur la période malgré l'élargissement de 2004. De même, l'ensemble des autres pays, petits et moyens producteurs, recule de moitié.

Les pays les plus peuplés connaissent une progression importante de la production : la Chine, dont la production triple et l'Inde, qui progresse plus modestement de 40%.

La production brésilienne a presque doublé de 1992 à 2005, avec une progression de plus de 4 millions de tonnes, soit la deuxième plus importante en valeur absolue, après la Chine. Le Canada s'est également montré assez dynamique (+ 70%). Les autres pays progressent de manière irrégulière sur la période entre 7% (USA) et 36% (NZ).

La consommation mondiale a suivi les mêmes tendances. Les principaux producteurs sont aussi les principaux consommateurs. Ainsi la consommation intérieure du Brésil a augmenté de 2,7 millions de tec, la consommation chinoise a progressé de 6 millions de tec.

⁷⁴ « lorsque une hausse ou une chute importante des prix est enregistrée sur le marché de la Communauté et que cette situation semble devoir perdurer [...], les mesures nécessaires doivent être prises. »

Évolution des exportations

Le commerce mondial s'est lui aussi développé. Mesuré à partir des exportations, il est passé de 5 013 milliers de tec en 1992 à 7 092 milliers de tec en 2005, soit une progression de 41%.

Les parts de marché ont considérablement évolué : le Brésil a gagné 29 points de part de marché, l'UE en a perdu 19. La Chine n'a jamais été un opérateur majeur au niveau international, en revanche, l'Inde a développé ses ventes de manière significative. Les ventes des États-unis sont fluctuantes : l'USDA prévoit, pour 2007, des exportations à hauteur de 680 000 tec.

Tableau 36 - Situation comparée du commerce mondial 1992 et 2005 – Exportations en 000 tec.

	1992		2005		Ecart 05/92	
	000 tec	%	000 tec	%	000 tec	%
Brésil	434	9%	1 867	37%	1 433	330%
Australie	1 191	24%	1 413	28%	222	19%
Argentine	296	6%	762	15%	466	157%
Inde	110	2%	627	13%	517	470%
NZ	426	8%	589	12%	163	38%
Canada	159	3%	551	11%	392	247%
Uruguay	123	2%	487	10%	364	296%
USA	601	12%	317	6%	-284	-47%
EU	1 219	24%	255	5%	-964	-79%
Autres	379	8%	133	3%	-246	-65%
Chine	75	1%	91	2%	16	21%
TOTAL	5 013	100%	7 092	100%	2 079	41%

Source : United States Department of Agriculture

Évolution des importations

Parmi les importateurs, on distingue les pays structurellement déficitaires et ceux qui sont impliqués dans le commerce mondial, à la fois comme exportateurs et importateurs.

Parmi les premiers,

- la Fédération de Russie représente un marché de plus de 900 000 tec, principalement fourni par le Mercosur (620 000 tec) et l'UE (108 000 tec),
- le Japon, importe, en 2005, 700 000 tec, principalement d'Australie (620 000 tec).
- le Mexique importe plus de 300 000 tec, principalement des États-unis et
- l'Égypte achète environ 250 000 tec, le Mercosur étant son premier fournisseur.

Les États-unis ont été les premiers importateurs de viande bovine en 2005 avec 1 632 000 tec, en provenance du Canada (535 000 tec), d'Australie (450 000 tec) et d'Uruguay (320 000 tec), la Nouvelle Zélande (260 000 tec). L'UE est dans une situation analogue (importateur et exportateur) avec des achats estimés par l'USDA à 599 000 tec en 2005, principalement en provenance du Mercosur.

Le commerce mondial est régulièrement perturbé par des problèmes sanitaires : exemple de l'ESB aux États-unis et au Canada, et de la fièvre aphteuse au Brésil. Son développement est ainsi freiné par des embargos et par des baisses localisées de consommation (Japon et Corée par exemple) liées aux craintes du public.

Les prix mondiaux

On se reportera à la Figure 11 ci-dessus pour avoir une vue synthétique des prix à la production et des écarts importants (de 1 à 2) qui existent entre l'UE et les exportateurs comme le Brésil.

■ **Lien avec les mesures de marché et enjeux pour la présente évaluation**

Le dispositif régulant le commerce extérieur de l'UE est une des principales mesures de marché. L'un des objectifs des accords du GATT était de limiter les ventes européennes aidées, afin de laisser le commerce international s'établir sans biais.

Au-delà du pouvoir de perturbation sur les prix mondiaux que pouvaient provoquer les ventes européennes, perturbations qui restent à mettre en évidence, le fait est que l'UE occupait le premier rang des exportateurs mondiaux en début de période et qu'elle est devenue un acteur marginal.

La mesure de l'effet de l'évolution du dispositif peut prendre plusieurs formes :

- l'évolution des prix mondiaux et notamment des prix d'achat des anciens clients de l'UE
- l'évolution des filières européennes, dont les produits étaient exportés

- l'analyse de la situation actuelle par les opérateurs qui exportent aujourd'hui vers l'Europe et par leurs partenaires importateurs européens.

Désengagement de l'UE sur le marché mondial et ouverture du marché de l'Union.

Longtemps protégé efficacement par le système des prélèvements variables à l'importation, le marché de l'Union s'est ouvert à la suite des accords de Marrakech, qui, en 1994 ont fixé le montant pour les droits de douanes (Cf. présentation de la réglementation relative aux droits de douane et contingents tarifaires p.47). Ceux-ci ont ensuite été progressivement abaissés entre 1995 et 2000. Depuis juillet 2000, il n'y a pas eu de nouvelles baisses de ces droits.

Dans le même temps, les restitutions subissent un plafonnement et une réduction progressive de 1995 à 2000.

Enfin, de nouveaux contingents tarifaires sont ouverts, garantissant un accès privilégiés pour certains pays tiers exportateurs, pour certains produits. En 2002-2003, la somme des volumes de ces contingents était de l'ordre de 400 000 tec (Source : Ofival).

La conséquence de l'ouverture, mais surtout de la gestion interne de la PAC, est un solde import/export qui est passé d'une situation d'excédent de 777 000 tec à un déficit de 221 000 tec, soit une incidence de l'ordre de 1 million de tec, ou encore 12% de la consommation de l'UE 25. On constate néanmoins que les conséquences principales concernent les exportations. Les importations n'ont progressé que de 35% sur la période.

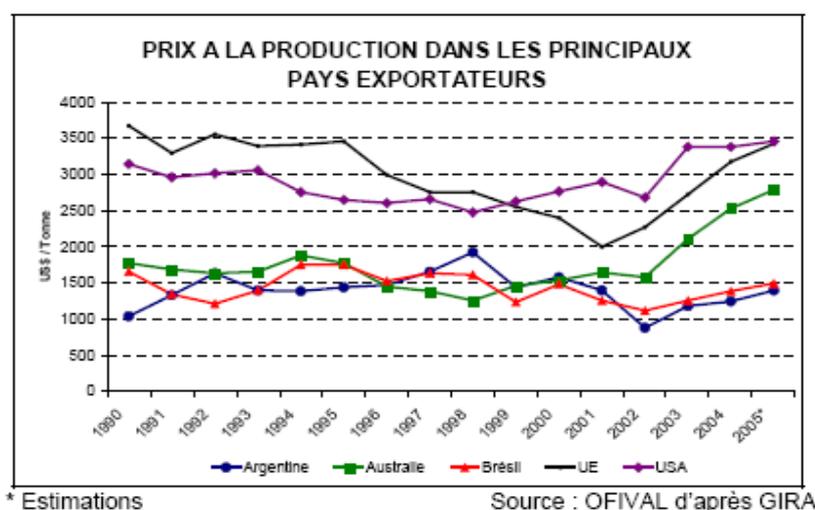
Tableau 37 : Importations et Exportations de bovins vivants et de viande bovine l'UE 15 de 1995 à 2003 et de l'UE 25 de 2004 à 2005 et évolution des droits de douanes

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Importations	422	395	429	387	421	413	376	476	507	529	548
Exportations	1 199	1 104	1 052	769	954	650	533	528	418	455	327
droits fixes*	2 597	2 431	2 266	2 100	1 934	1 768	1 768	1 768	1 768	1 768	1 768
droits AV*	19%	18%	16%	15%	14%	13%	13%	13%	13%	13%	13%

*Pour les carcasses ou demi carcasses Réfrigérées ou Congelées – Droits fixes en Ecu/t puis Euros / t (dès 1999).
Importations et Exportations en 1000 tec. – Source Ofival d'après Commission.

Si les importations restent globalement secondaires dans l'approvisionnement du marché européen de la viande bovine, le potentiel de croissance de ce flux et la compétitivité des prix proposés par les offreurs sud américains pourraient jouer un rôle dans la formation du prix intérieur.

Figure 11- Prix à la production dans l'UE et dans les pays concurrents



Les limites à cette dynamique peuvent être évoquées :

- si le système actuel protège moins bien les acteurs domestiques que le dispositif qui prévalait avant 1994, il n'en demeure pas moins un frein assez puissant ; la somme des droits fixes

(1768 €/t) et des droits *ad valorem* (166 €/t sur la base d'un prix de 1 300 €/t) encore assez élevés.

- les capacités d'exportation de l'Argentine, du Brésil et de l'Australie ne sont pas illimitées et d'autres marchés sont demandeurs ; l'élevage est extensif dans ces pays ce qui permet de conserver des coûts de production bas mais la compétition pour d'autres usages des terres (production d'agro-carburants en particulier) pourrait handicaper la production bovine dans le futur; de même les sécheresses qui s'intensifient en particulier en Australie.
- les crises sanitaires telles que l'épizootie de fièvre aphteuse au Brésil.

1.4.3.3 Pression concurrentielle des filières viandes concurrentes et caractéristiques de la filière

Les autres filières viande

Dans la plupart des États membres, l'évolution de la consommation de viandes et produits carnés a été marquée, dans les années 1980 et 1990, par une diminution de la consommation de bœuf et de veau par habitant, alors que la consommation de viande issue de monogastrique (porcs et volaille) s'est développée.

Les avantages compétitifs des filières des viandes blanches sont connus : prix plus avantageux, facilité de transformation, régularité du produit, plus grand niveau d'industrialisation de la filière et pour la charcuterie, davantage d'investissements publicitaires.

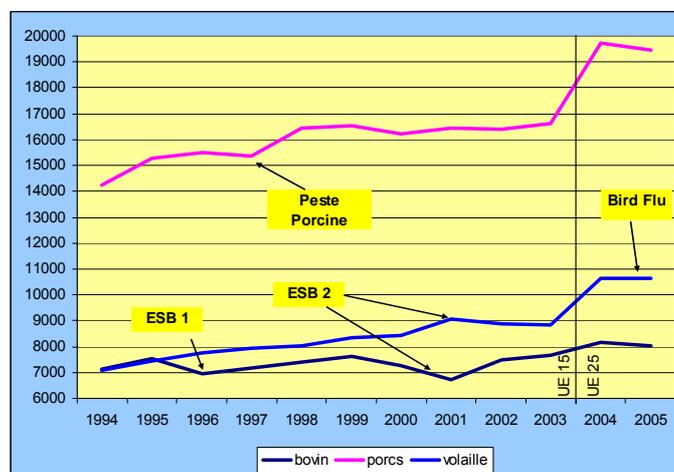
La consommation globale de viandes dans l'UE 15 a finalement peu évolué entre 1995 et 2004, la croissance a été, tous pays et toutes espèces confondus de l'ordre de 1% par an. La consommation de viande de volaille a cru de près de 20%, celle de viande de porc de moins de 10% et la consommation de viande bovine se retrouve, en fin de période proche de son niveau initial. Ces grandes tendances, qui remontent aux années 1980, doivent être nuancées par pays et par période.

Le développement des produits élaborés à base de viande bovine (hachés, marinés) et de mélange a également favorisé sa consommation.

Sur le long terme, la pression entre les espèces reste importante, notamment en termes de prix. L'hypothèse d'une stagnation de la consommation globale de viande dans l'UE 15, conséquence d'un haut de niveau de consommation, du vieillissement de la population, des modifications des habitudes alimentaires (les nouvelles générations consomment moins de viande que leurs aînés) est couramment admise. Cette perspective implique que la concurrence inter espèces se renforcera dans les années à venir.

Sur le plan des acteurs, les bassins de productions et les opérateurs d'amont (secteur de l'abattage et du découpage) sont assez rarement les mêmes selon les filières.

Figure 12- Évolution de la consommation des produits carnés dans l'UE 15. En 1000 tec



Source : Ofival - Eurostat. Graphique AND-EY

Figure 13 - Évolution des prix et des consommations relatives de la viande bovine par rapport aux autres viandes dans l'UE sur la période 1990-2005

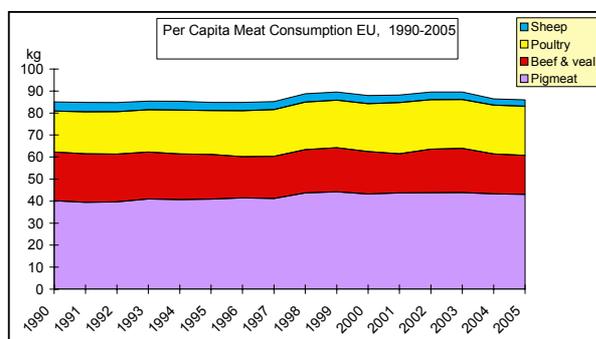
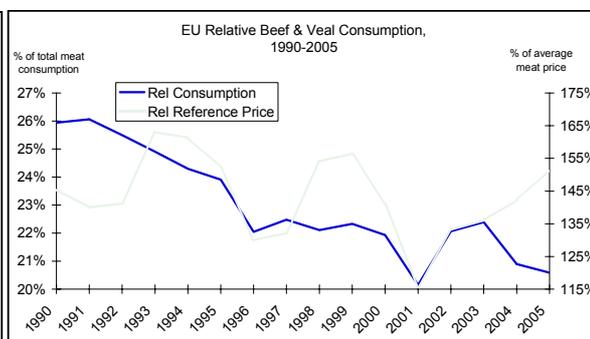


Figure 14- Évolution de la consommation en kg équivalent carcasse par habitant (UE à 12 de 1990 à 1993, à 15 de 1994 à 2003, à 25 en 2004-2005)



Sources : d'après GIRA

■ Lien avec l'évaluation des mesures de marché

La liaison est celle du marché : la pression concurrentielle fait que si le prix de la viande issue d'une espèce augmente plus vite que le prix du « panier moyen des viandes », alors cette espèce sera pénalisée. De même, si une panique alimentaire touche une espèce, les autres seront, provisoirement, avantagées.

Autrement dit, l'impact des mesures de marché peut-être modifié par la dynamique des autres viandes. L'OCM « porc et volaille » est essentiellement composée de mesures de marché : droits de douanes et restitutions.

Caractéristiques de l'industrie de la viande bovine

Les caractéristiques de l'industrie de la viande bovine ont été présentées dans la première partie du présent rapport (cf. paragraphe 1.1.3). Elles orientent l'analyse des effets des mesures de marché.

■ Lien avec les mesures de marché

L'analyse des autres filières et des grandes lignes de la structure de l'industrie montre :

- que les acteurs du secteur de la transformation ont peu de moyen d'action pour agir par eux-mêmes sur le marché : la grande dispersion ne permet pas de disposer de moyens suffisants pour maîtriser les choix de la distribution ou pour influencer les choix des consommateurs.
- que les entreprises de transformation sont des courroies de transmission des facteurs de formation des prix d'amont en aval et d'aval en amont : l'étroitesse de leurs marges ne leur laisse guère d'autre choix :
 - si elles baissent leur marge, elles basculent très vite dans les déficits
 - elles ne peuvent monter leur prix de vente, sous pression concurrentielle

La dispersion du secteur entraîne également une concurrence certaine en amont : les abatteurs ne peuvent sous payer durablement les animaux vivants sans risquer de voir les fournisseurs faire d'autre choix ; la faible pénétration du secteur coopératif (donc avec engagement de long terme du producteur) dans les achats directs de vaches de réforme illustre parfaitement cette situation.

Ainsi on peut émettre l'hypothèse selon laquelle les grands équilibres, qui sont déterminés par le bétail disponible à court terme (géré naguère par l'intervention) et, à long terme, par l'évolution du cheptel, restent les principaux déterminants de la formation des prix (cf. les questions évaluatives traitées dans le thème 1).

1.4.3.4 Évolution du taux de change Euro/US dollars

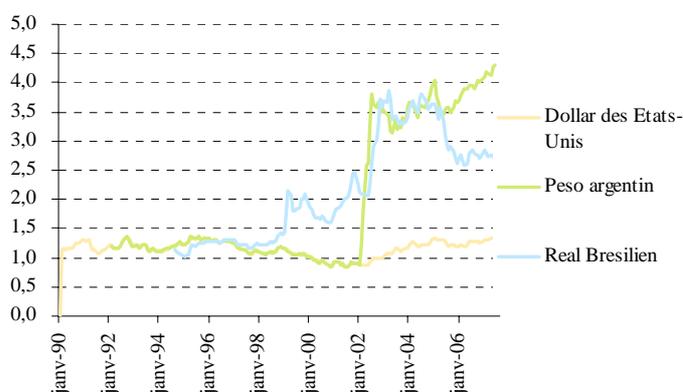
Le taux de change euros/dollars est un élément fondamental du commerce international, généralement libellé en dollars américain. Quand l'euro est « fort » le prix des produits de la zone euro augmente sur le marché mondial (et réciproquement).

Avant les accords du GATT, les restitutions octroyées à certains produits (pas nécessairement la viande bovine) visaient surtout à compenser l'appréciation des devises européennes face au dollar.

L'écart entre le plus haut et le plus bas de la courbe représente un décalage de 30%. Appliqué au prix de 1560 €/t (filet de sécurité), cela représente 468 euros par tonne, à comparer avec des restitutions de 1080 €/tonne, maximum actuel (arrières désossés à destination de l'Égypte) ou de 220 €/tonne (viande hachée à destination de la Zone A, comprenant la Russie, principal débouché).

Si l'on considère que les concurrents les plus actifs de l'UE sur le marché mondial sont le Brésil et l'Argentine, on retiendra que durant toute la période analysée, et singulièrement depuis 1999 pour le premier et 2001 pour le 2^{ème}, ces pays ont été avantagés par la très forte dépréciation de leurs monnaies face à l'euro. Le cycle s'est rompu fin 2004/début 2005 au Brésil, quand le Real s'est réapprécié face à l'Euro. En Argentine, la dépréciation se poursuit en 2006 après un rebond en 2005.

Figure 15 - Taux de change observé entre l'euro et le dollar des États-Unis, le peso argentin et le real brésilien.



Source : Ernst & Young depuis Natexis

1.4.4 Facteurs d'influence de nature réglementaires ayant un lien avec le secteur de la viande bovine

1.4.4.1 Aides directes

■ Avant 1992

La **PMTVA** (Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes) est une aide directe aux agriculteurs créée en 1980 pour compenser la baisse du prix d'intervention et soutenir économiquement le système d'élevage naisseur. Les animaux primables sont les vaches allaitantes nourrissant leurs veaux au pis pour la production de viande. Elle a été revalorisée plusieurs fois pour atteindre 50 écus/tête en 1992.

La **PSBM** (Prime Spéciale au Bovin Mâle) est une aide directe aux agriculteurs créée en 1987 pour compenser la baisse du prix d'intervention. Elle est octroyée aux producteurs de bovins mâles castrés et non castrés. A partir de 1989, cette prime est versée pour un plafond de 90 animaux par tranche d'âge (7-20 mois ; 21 mois et plus), par exploitation et par année civile. La prime spéciale est attribuée à la demande du producteur de bovins mâles une fois dans la vie de l'animal. Elle s'élève à 50 écus/tête en 1992.

Liens entre les impacts attendus des aides directes et les objectifs des mesures de marché

- Modulation de l'offre et de la demande :

Les aides directes participent au maintien des revenus des agriculteurs malgré la baisse des cours sur le marché communautaire. A la garantie sur les prix est progressivement substituée la garantie sur les revenus grâce à ces aides directes. En plafonnant le nombre d'aides par agriculteurs, l'offre mise sur le

marché est régulée et la concentration des exploitations limitée. Ainsi, les produits peuvent être vendus moins chers et se rapprocher du prix mondial.

Ces aides directes sont ciblées sur la production spécialisée de viande bovine: troupeau allaitant pour la PMTVA, engraissement d'animaux mâles, taurillons et bœufs pour la PSBM. Elles ne concernent pas la production de viande issue du cheptel laitier. Or, en 1990 et 1991, le cheptel laitier représentait les trois quarts du cheptel de vaches de l'UE 12, et les femelles (vaches et génisses) représentaient environ la moitié des têtes abattues. Leurs poids carcasses sont inférieurs à ceux des mâles, et on peut estimer que les femelles d'origine laitière, non concernées par ces aides directes, représentaient plus du tiers de la production totale de viande bovine.

- Stabilisation des prix du marché communautaire :

La PSBM est instaurée en 1987 quand le prix d'intervention est diminué une première fois. Par la suite, les aides directes seront revalorisées à proportion de la baisse de la garantie des prix. La régulation de l'offre permise par le plafonnement et le ciblage des aides directes assure une certaine stabilité du marché communautaire.

■ Entre 1992 et 2000

PMTVA : elle augmente progressivement entre 1992 et 2000 (146 euros en 1996). Les États membres ont la possibilité de compléter cette prime dans la limite de 25 écus par tête. Une nouvelle condition est introduite par le règlement N°2066/92 du 30 juin 1992 : le droit à prime est limité à un plafond individuel égal au nombre d'animaux pour lequel une prime a été octroyée pendant une période de référence (1990, 1991 ou 1992, au choix des États membres). Ce droit est rattaché au producteur. Les producteurs laitiers dont la production ne dépasse pas 60 000 kg/an deviennent éligibles à la prime.

PSBM : les producteurs peuvent demander une prime pour 90 animaux par année civile, dans la limite de plafonds régionaux et nationaux. La prime augmente régulièrement pour atteindre 109 euros en 1996.

Le nombre total d'animaux pouvant bénéficier de ces deux primes est conditionné à un facteur de densité des animaux sur l'exploitation posé à 3,5 UGB/ha en 1993 puis ramené à 2 UGB/ha à partir de 1996. Une prime complémentaire (à l'extensification) est octroyée lorsque ce facteur tombe en dessous de 1,4 UGB/ha.

La **prime à la désaisonnalisation** est une aide directe créée pour pallier la baisse du prix d'intervention, exclusivement destinée aux pays (ou régions du Royaume-Uni) où les abattages de bœufs représentent plus de 60% des mâles. Elle vise à encourager l'abattage des bœufs hors des périodes traditionnelles de fin d'année. Cette mesure permet de réguler l'offre sur le marché tout au long de l'année. Toutefois, les critères d'éligibilité sont tels que peu d'éleveurs peuvent en bénéficier et elle n'a jamais été appliquée ailleurs qu'en Irlande. La prime s'élève à 60 écus par bovin mâle au maximum (entre le 1^{er} janvier et le 15 avril) et elle est dégressive ensuite pour s'annuler après le 10 juin.

Liens entre les impacts attendus des aides directes et les objectifs des mesures de marché

- Maîtriser l'offre et la demande :

Désormais, les deux primes sont octroyées dans la limite d'un seuil par exploitation : le rôle des aides directes pour maîtriser la production est renforcé. Une maîtrise de l'offre contribue à la stabilisation des prix du marché. La désaisonnalisation vient désengorger le marché en surproduction en période d'abattage (fin d'année civile). Cette nouvelle prime rééquilibre l'offre tout au long de l'année, et permet ainsi de stabiliser les prix.

- Stabiliser les revenus :

A la suite des accords de Marrakech, les prix communautaires pour la viande bovine ont diminué pour se rapprocher du prix mondial. Les aides directes viennent compenser la baisse de revenus observée par les producteurs. Ainsi le revenu des agriculteurs est moins dépendant des variations du cours communautaire.

■ Entre 2000 et 2004

PMTVA : Le droit à prime par producteur est maintenu. La quantité maximale de référence de livraison de lait est portée à 120 000 kg par producteur laitier. Les génisses deviennent éligibles à la prime, mais dans la limite de 20% des primes demandées par exploitation. La PMTVA s'élève à 200 euros par tête à partir de 2002. Elle peut être complétée par les États membres dans la limite de 50 euros par animal.

PSBM : Le système demeure inchangé. À partir de 2002, le montant de la prime spéciale pour les mâles de 9 à 20 mois est de 210 euros et de 150 euros pour les bœufs de plus de 21 mois, qui ont pu toucher la première prime avant cet âge. La limite de 90 animaux primables par exploitation est maintenue.

La **prime à la désaisonnalisation** est maintenue mais une modulation de son montant sur l'année est mise en place. Néanmoins, les conditions de saisonnalité des abattages durant les années précédentes feront que cette prime ne sera en fait plus jamais versée à partir de 2000.

La **prime à l'abattage** a été introduite par la réforme de 1999⁷⁵ afin de compenser les baisses de prix payés aux producteurs. Tout producteur peut en bénéficier à condition d'avoir détenu l'animal pendant au moins 2 mois avant l'abattage. Les animaux primables sont les veaux de moins de 7 mois et dont le poids de la carcasse est inférieur à 160 kg ou les taureaux, vaches et génisses de plus de 8 mois. Elle est triplée en 3 ans et atteint 80€/GB et 50€/veau.

Liens entre les impacts des aides directes et les objectifs des mesures de marché

La baisse de prix garantis sur le marché communautaire pendant cette période est équilibrée par cette hausse des primes (cf. thème 2) qui vient relever le niveau de revenu des producteurs. Cela contribue au maintien d'un revenu équitable et d'une production stabilisée.

■ A partir de 2004

La réforme de la PAC de 2003, par le règlement du conseil 1782/2003 (appliquée dans l'UE 15 à partir de 2005) instaure la notion du découplage par le remplacement des paiements directs par un paiement unique déconnecté de la production. Cependant, par l'article 68 du règlement, son application peut être modulée pour certains produits notamment la viande bovine afin d'éviter un abandon de la production. Les États membres peuvent choisir parmi différentes options. La prime à la vache allaitante peut être conservée dans sa totalité combinée à 40% de la prime à l'abattage des adultes. Il est également possible de garder 100% de la prime à l'abattage des veaux et des adultes et 75% de la prime aux bovins mâles.

Tableau 38 - Maintien du couplage pour les primes bovines dans l'Europe des 15

	Date de mise en œuvre	Couplages maintenus				Article 69 du règlement N° 1782/2003
		PMTVA	PSBM	Prime à l'abattage (adultes)	Prime à l'abattage (veau)	
Autriche	2005	100%		40%	100%	
Belgique (Flandres et Bruxelles)	2005	100%			100%	
Belgique (Wallonie)	2005	100%				
Danemark	2005		75%			
Finlande	2006		75%			10%
France	2006	100%		40%	100%	
Allemagne	2005					
Grèce	2006					10%
Irlande	2005					
Italie	2005					7%
Luxembourg	2005					
Pays-Bas	2006			100%	100%	
Portugal	2005	100%		40%	100%	
Espagne	2006	100%		40%	100%	1%
Suède	2005				74,55%	0,45%
Royaume-Uni	2005					Ecosse:10%

⁷⁵ Règlement CE N°1254/1999

Source : Overview of the implementation of the CAP reform, European Commission summary table

Par l'article 69, les États membres ont la possibilité de verser une aide additionnelle représentant jusqu'à 10% des paiements uniques aux exploitants développant des techniques d'agriculture importantes pour l'environnement, la qualité ou la commercialisation des produits agricoles.

Cinq pays, représentant 61% du cheptel allaitant de l'UE 15 en décembre 2004, ont conservé un couplage total pour la PMTVA, parfois combiné avec 40% de couplage pour la prime à l'abattage des bovins adultes.

Liens entre les impacts attendus des aides directes et les objectifs des mesures de marché

- Maîtriser l'offre et la demande: en maintenant un certain couplage des aides, l'UE accepte de continuer de soutenir au moins en partie la production communautaire et de maintenir une offre indépendamment des « signaux du marché ».
- Les variations de prix observées sur le marché ne pourront donc pas être dissociées d'adaptations conséquentes des agriculteurs.
- Les impacts des aides directes contribuent fortement à atteindre les objectifs des mesures de marché.

1.4.4.2 L'OCM lait et les quotas laitiers

■ Contexte

Les deux tiers de la production de viande bovine sont d'origine laitière dans l'UE 25 en 2006. Le soutien de la production laitière au niveau communautaire par la mise en place de l'OCM lait à partir de 1968 a contribué indirectement au soutien du secteur de la viande bovine. La mise en place des quotas laitiers en 1984 a fortement modifié les structures de production et les équilibres du marché de la viande bovine. A partir de 1984, on constate une baisse drastique des effectifs aboutissant à la diminution d'un tiers du cheptel, soit -2,3% par an entre 1984 et 1999⁷⁶. Cette baisse d'effectifs s'explique :

- par les systèmes de quotas laitiers mettant un terme à la croissance continue de la production observée dans les années précédant la mise en place des quotas.
- et par l'augmentation des rendements laitiers observée à cette période. Le rendement moyen s'accroît en effet de +2,5% par an à cette période pour passer d'une production de 4 250 kg/an à 5 750 kg/an en moyenne sur l'UE 12 puis UE 15 en 1999.

Cette diminution du nombre de vaches a provoqué la disparition de 40% des exploitations laitières entre 90 et 97 contre seulement 6,6% des exploitations de vaches à viande pendant la même période, ce qui s'explique en particulier par une certaine reconversion d'élevages laitiers en élevages bovins viande. La limitation de la production laitière a donc aussi joué un rôle crucial dans la réduction du cheptel bovin global et par conséquent du nombre de veaux disponibles pour produire de la viande, coproduits de l'élevage laitier.

Concernant l'alimentation animale, les prix des matières premières ont aussi joué un rôle dans l'orientation des systèmes de production, tout particulièrement de veaux de boucherie. Ainsi la baisse des subventions portant sur l'incorporation de poudre de lait écrémé dans l'alimentation des veaux décrit dans le règlement 922/2004 venant modifier le règlement 1255/1999 a eu un impact sur la qualité de la viande de veau⁷⁷. Elle a encouragé les systèmes d'alimentation à base de maïs ensilage, qui produisent du « veau rosé » et non plus du veau blanc. Cela peut avoir des effets disparates : d'une part cela handicape une filière (le veau de boucherie blanc) qui valorise correctement un quart des veaux nés de vaches laitières sur un marché européen solvable sans autres subventions européennes ; d'autre part, cela segmente ce même marché et permet en diminuant les coûts de production de conquérir d'autres débouchés (notamment la restauration collective) pour une production (le « veau rosé ») moins

⁷⁶ L'évaluation de l'OCM lait réalisée en 2002 par AND international pour la Commission européenne met en évidence ces réductions massives.

⁷⁷ Source : DG AGRI "Unité des marchés"

haut de gamme mais moins coûteuse que le veau blanc. Cette filière reste primordiale pour les équilibres de marché de la viande de gros bovin : un veau de boucherie donne une carcasse moyenne de 140 kg; le même veau engraisé comme un gros bovin (génisse ou taurillon) donnera une carcasse environ 2,5 fois plus lourde.

■ Liens entre les impacts de l'OCM lait et les objectifs des mesures de marché

La mise en place des quotas laitiers a joué un rôle important dans :

- les fortes variations de vaches de réforme mises sur le marché : très importantes juste après leur instauration ou leur diminution, plus faibles à moyen et long terme ;
- la diminution du nombre de veaux nés de ce cheptel laitier ;
- elle a contribué (avec la mise en place de la PMTVA et le soutien du marché de la viande bovine) à stimuler le développement du cheptel allaitant spécialisé, donc à diversifier l'offre de viande bovine.

Les orientations prises par les producteurs à l'issue des modifications de l'OCM lait ont donc eu un impact sur l'offre en viande d'un point de vue qualitatif. La nature des carcasses a été modifiée (diminution du nombre de vaches laitières, davantage de vaches à viande) : quel rôle a joué cette orientation sur l'évolution des prix, et des volumes offerts?

Dans l'évaluation, la prise en compte de l'évolution de l'OCM lait est indispensable pour étudier les impacts sur l'offre en viande.

1.4.4.3 Mesures prises à l'échelle nationale dans le contexte des crises sanitaires (ESB & fièvre aphteuse)

■ Contexte

La crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine touchait déjà le Royaume-Uni depuis la fin des années 1980. Elle se généralise à l'Union européenne à partir de mars 1996.

A l'échelle nationale, les **États membres ont pris des mesures spécifiques** pour faire face à la crise de la consommation. En particulier des régimes d'aides, des mesures réglementaires, ainsi que la levée de l'embargo sont laissés au choix des États membres. Le détail des mesures prises à l'échelle prises en France est disponible en annexe.

1.4.4.4 Mesures de développement rural

Mesures agro-environnementales

A partir de 1972, une politique de développement rural est mise en place au sein de la PAC afin de soutenir l'activité des zones rurales. Ces mesures portent sur la formation professionnelle des producteurs, l'aide à l'investissement, l'amélioration de l'efficacité des structures agraires, etc. Elles sont financées par le FEOGA orientation, et à partir de 1988⁷⁸, par les fonds structurels pour le développement des zones rurales.

La réforme de la PAC de 1992 laisse une place plus importante à la nécessité de maintenir la qualité environnementale des zones rurales. Des subventions sont accordées afin de financer des actions visant à protéger l'environnement (reboisement, sauvegarde...) : ce sont les premières mesures financées par le FEOGA garantie qui ne sont pas directement des mesures de marché.

C'est la réforme de 1999 (Agenda 2000) qui va profondément modifier le régime de soutien aux mesures agro-environnementales financé par une enveloppe moyenne annuelle de 4,3 milliards d'euros entre 2000 et 2006 : un ensemble de mesures visant à promouvoir les bonnes pratiques agricoles et la protection de l'environnement est mis en place.

⁷⁸ Réforme des Fonds Structurels de 1988, règlement 2052/1988

La réforme à mi-parcours de la PAC en 2003 a encore renforcé le rôle des mesures agro-environnementales : désormais toutes les primes sont subordonnées aux exigences réglementaires⁷⁹ et au respect des bonnes pratiques agricoles⁸⁰ portant sur :

- santé publique, santé des animaux et des végétaux,
- environnement,
- bien-être des animaux

Les États membres sont chargés de définir aux niveaux local et régional les exigences minimales pour lesdites bonnes conditions agricoles et environnementales, en se basant sur les situations décrites ci-dessus dans le règlement de 1999.

■ Liens entre les mesures agro-environnementales et les objectifs des mesures de marché

Ces mesures visent à protéger l'environnement et promouvoir une agriculture durable. Elles garantissent un revenu au producteur qui contribue à ces objectifs non rémunérateurs en l'état. Les aides allouées peuvent jouer un rôle dans la modification de l'offre mise sur le marché : en général les pratiques requises entraînent une limitation de la productivité, à la fois par hectare et par animal, mais une amélioration de la qualité de produits, d'ailleurs souvent mise en avant par des indications officielles (type AOP, IGP...) ou des marques privées. Néanmoins, le lien de cause à effet semble en première analyse assez limité au regard des mesures de marché.

Paiements compensatoires en zones défavorisées

Les zones agricoles défavorisées sont des territoires affectés de handicaps économiques agricoles, physiques et démographiques spécifiques, dans lesquels il est nécessaire de soutenir l'activité agricole par l'octroi d'aides adaptées. Ces zones sont visées par les objectifs 1 et 2 de la Politique Régionale de l'Union européenne qui consistent en (1) la promotion du développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement et (2) le soutien de la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle.

Cette politique reconnaît le rôle important des agriculteurs dans la gestion du patrimoine naturel et considère que la société doit assumer une partie des coûts nécessaires au maintien d'une agriculture dans ces zones. Elle s'appuie essentiellement sur trois types de leviers :

- les aides à l'investissement,
- la formation professionnelle,
- les Indemnités Compensatoires d'handicaps reconnus comme Naturels et permanents (ICHN), qui constituent la principale mesure d'aide au revenu spécifique à la montagne et aux autres zones défavorisées.

Concernant la période d'évaluation, la politique en faveur des zones défavorisées est définie par le règlement 950/97. Le règlement 950/97 a été abrogé par le règlement 1257/99, portant sur le soutien au développement rural par le FEOGA. Les zones défavorisées sont plus restrictivement définies. A cette occasion, le soutien aux zones présentant un handicap naturel est maintenu, assorti des objectifs suivants :

- assurer l'exploitation continue des superficies agricoles de manière à contribuer au maintien d'une communauté rurale viable,
- préserver l'espace naturel,
- maintenir et promouvoir des modes d'exploitation durables, qui tiennent compte en particulier des exigences environnementales.

Les soutiens sont accordés à l'hectare (et non plus à la tête). En plus des zones défavorisées définies État par État sur des critères économiques (objectif n°1) ou de difficultés d'ordre structurels (handicaps permanents, objectif n°2), les États ont la possibilité de définir d'autres zones affectées de handicaps

⁷⁹ Annexe III du règlement 1782/2003 : Exigences réglementaires en matière de gestion visées aux articles 3 et 4

⁸⁰ Article 5 du règlement 1782/2003

spécifiques dans la limite de 10% de leur territoire (ex : vocation touristique particulière, zone de protection côtière...). Les paiements sont compris entre 25 et 250 euros / ha (annexe 1), cofinancement national inclus, selon l'importance du handicap considéré, des problèmes environnementaux à résoudre, ou du type de production et de la structure de l'exploitation. Les bénéficiaires doivent respecter des règles de bonne gestion environnementale et de bonnes pratiques agricoles, sous peine de suspension des aides compensatoires.

■ **Liens entre les paiements compensatoires et les objectifs des mesures de marché**

Cette mesure permet de maintenir une activité économique dans des régions où l'élevage n'est pas rentable ou moins rentable qu'ailleurs. Elle permet au producteur d'avoir un revenu garanti malgré les contraintes du milieu. Statistiquement, l'activité agricole la plus fréquente dans les zones défavorisées est l'élevage de ruminants, bovins, ovins et caprins. Indirectement, les paiements compensatoires participent à conserver un potentiel de naissance de veaux, donc stimulent l'offre de viande bovine européenne même si ces veaux sont le plus souvent engraisés dans les régions de plaine.

2 CHAPITRE 2 : METHODOLOGIE

2.1 Périmètre de l'évaluation

2.1.1 Contexte réglementaire

L'étude porte sur les mesures de marché comme définies par le règlement du Conseil n°805/68 abrogé par le règlement du Conseil n°1254/1999. Un ensemble de règlements sont attachés à ces règlements de référence et définissent les modalités d'application des mesures.

Dans la présente étude, on entend par **mesures de marché** :

- l'intervention publique
- l'aide au stockage public
- la restitution à l'exportation
- les droits de douane et contingents tarifaires
- les mesures exceptionnelles prises suite aux crises ESB

Les accords de l'OMC ont directement influencé l'évolution des mesures de marché : ils sont considérés comme facteur explicatif principal de l'évolution de la réglementation (et non comme facteur externe venant perturbé les effets des mesures de marché).

Des **mesures connexes** à ces mesures principales entrent aussi dans le champ de l'étude. Leur application contraint en effet les modalités d'exercice des mesures de marché :

- le système de classification des carcasses
- le système de définition des prix des gros bovins assis sur la classification des carcasses
- le système d'identification et de traçabilité des bovins et des produits carnés
- les mesures de promotion et d'information prises suite à la crise de l'ESB comme mesures de soutien de la demande
- les mesures sanitaires de santé et de bien être animal (transports des animaux et logement des veaux)

2.1.2 Périmètre géographique

L'évaluation couvre les **UE 12 de 1990 à 2005, l'UE 15 à partir de 1995** et étend ses conclusions, dans la mesure du possible et en fonction des données disponibles, aux 25 États membres.

L'analyse quantitative et la revue documentaire sont faites pour les 15 États membres. Ces analyses sont complétées par des analyses approfondies sur les **10 principaux producteurs les plus concernés par les mesures de marché** : France, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Italie, Irlande, Pays-Bas, Danemark, Belgique et Pologne, permises via une collecte de données par entretiens sur le terrain.

Une collecte de données plus approfondie a été conduite dans **six régions parmi les plus spécifiques en termes d'économie bovine** :

- Bavière en Allemagne,
- Bourgogne et Pays de la Loire en France
- Sud-est de la République d'Irlande,
- Vénétie en Italie,
- Cornouailles au Royaume-Uni.

2.1.3 Facteurs externes

La prise en compte des nombreux **facteurs externes** déterminant l'orientation et l'équilibre du marché permet de compléter la compréhension des mécanismes et des interactions des mesures de marché avec les prix.

Sont retenus comme facteurs externes de nature non réglementaires, présentés précédemment :

- les grandes crises sanitaires et paniques alimentaires, et plus particulièrement les crises de l'ESB de 1996 et 2000
- l'évolution du commerce international
- la pression concurrentielle des filières viande concurrentes et les caractéristiques des industries européennes d'abattage et de transformation de la viande bovine
- l'évolution du taux de change Euro / US dollars

Sont retenus comme facteurs externes de nature réglementaires :

- les aides directes de l'OCM Viande bovine et plus particulièrement la PSBM⁸¹ ; la PMTVA⁸², la prime à la désaisonnalisation et la prime à l'abattage) ;
- les développements de l'OCM Lait et des quotas laitiers ;
- les mesures nationales prises dans le contexte des crises sanitaires type ESB (embargos, abattage de cheptel)
- les mesures agro-environnementales et notamment les paiements compensatoires en zones défavorisées

2.1.4 Périmètre temporel

La période d'analyse et d'observation d'une part et d'évaluation d'autre part s'étend de 1990 à nos jours. En fonction des données déjà disponibles, les premiers effets de l'application du découplage sont identifiés.

On distingue, dans la période 1990-2005, et pour l'ensemble des analyses qui suivent, quatre sous-périodes qui se caractérisent chacune par l'évolution des mesures de marché et de leurs effets.

2.1.4.1 D'un système à l'autre.

En 15 ans, le système d'encadrement de l'économie bovine européenne a été profondément modifié. Les situations de départ et d'arrivée sont les suivantes :

- en 1990, les principes initiaux du Traité de Rome prévalaient, c'est-à-dire ceux d'un encouragement à la production, qui passe par la garantie du revenu agricole, lui-même rendu possible par une politique de soutien des prix :
 - isolement du marché Communautaire du marché mondial par un haut niveau de protection, modifiable en fonction des circonstances ;
 - soutien des prix intérieur par les achats publics, qui servaient ainsi de fixation de prix directeurs pour l'ensemble du marché intérieur ;
 - dégagement des surplus, inhérents à un système d'encouragement à la production, par l'exportation subventionnée sur les pays tiers ; ces « restitutions » peuvent être librement modifiées en fonction des nécessités ;
- en 2003 la logique est celle d'aides directes, sans objectif de production ;

⁸¹ PSBM : prime spéciale aux bovins mâles

⁸² PMTVA : prime au maintien du troupeau des vaches allaitantes

Methodologie

- la protection aux frontières demeure élevée mais elle ne peut être modifiée comme par le passé
- le revenu des exploitants agricoles repose en grande partie sur des aides directes découplées de la production, au moins partiellement, et qui rémunèrent un service environnemental rendu à la collectivité ;
- les achats publics sont théoriquement possibles, mais leur prix est fixé à un niveau très bas ; le prix de marché résulte de la confrontation naturelle de l'offre et de la demande,
- les aides à l'export sont contingentées et le taux d'aides ne peut être relevé à l'envie comme par le passé,

La période intermédiaire est celle des réformes et des crises, qui voit la coexistence des deux systèmes, le premier est modifié, par la réforme de la PAC de 1993 et par les engagements à l'OMC de 1994, le nouveau se met en place, avec l'introduction des aides directes, couplées, qui prennent une place régulièrement plus importante dans le revenu des exploitants agricoles.

Cette période de glissement d'un système à l'autre, 1993-2003 est marquée par deux crises de consommation (1996-97 et 2000-01), provoquée par la panique du public, des distributeurs et des médias face aux problèmes sanitaires posés par l'ESB et la fièvre aphteuse. Ces crises réactivent d'anciennes méthodes (achats publics) et perturbent la mise en place des réformes ; elles provoquent une prise de conscience profonde dans les filières de production et entraînent la modernisation des pratiques commerciales, par l'introduction de la traçabilité, du reste rendue obligatoire. De même, le développement de la communication rapproche le produit « viande bovine », très traditionnel, de l'univers général de la consommation alimentaire.

2.1.4.2 Le découpage en sous période.

A des fins d'analyse et de compréhension, nous avons établi un découpage en sous périodes. Nous choisissons logiquement *les changements de politique* comme bornes de ce découpage.

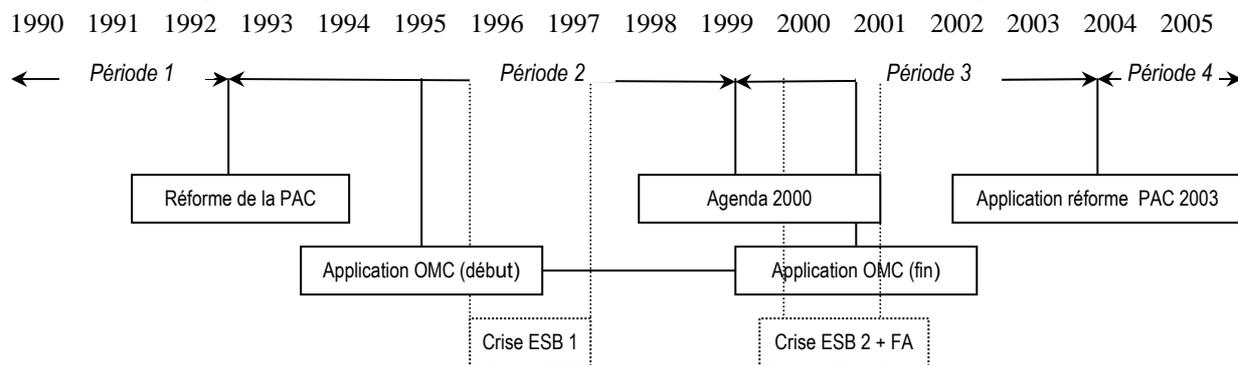


Schéma n°1 - Chronogramme des principaux événements ayant affecté le cadre de l'économie bovine Élaboration AND

Les changements de politique définissent ainsi 4 périodes :

- **Période 1. 1990-1992.** C'est la période de l'ancienne PAC, avec le système complet des mesures de marché, tel que décrit à la page précédente ; le système d'intervention a déjà considérablement évolué depuis son introduction en 1964 ; il est limité par les quotas annuels, les systèmes du double seuil et des adjudications.
- **Période 2. 1993-1999.** Les aides directes deviennent l'outil de garantie des revenus. L'intervention doit être réservée aux cas extrêmes et le prix d'intervention doit être ramené à un niveau proche du cours mondial, afin d'accroître la compétitivité de la filière. La mise en place des « accords de Marrakech » et la crise ESB animent considérablement cette période, qu'on peut découper en avant, pendant et après ESB. Le début de la crise se situe en mars 1996 et, en se basant sur l'évolution des prix on peut considérer qu'elle s'achève en décembre 1998.
- **Période 3. 2000-2004.** L'agenda 2000 a accentué les réformes précédentes, modifiant les aides directes, et surtout fixé à 2002 l'abandon du prix d'intervention, pour ne conserver que le « filet de sécurité ». La période a été marquée par la crise ESB 2 qui s'est enchaînée à

Methodologie

celle de la fièvre aphteuse, et là encore, l'intervention « exceptionnelle » a été mise en action. Les réformes sanitaires (interdiction des farines, dépistage systématique) ont contribué à rétablir la confiance des consommateurs, qui ne s'est pas démentie depuis.

- **Période 4. 2005 à nos jours.** L'application du découplage des aides directes constitue la principale évolution, conforme à l'objectif d'une orientation par le marché et de l'amélioration de la compétitivité.

Le tableau qui suit résume l'évolution du contexte et des principales mesures de marché lors de ces quatre périodes, on retient les grandes évolutions :

- Sur le plan de l'équilibre entre offre et demande, le passage d'un excédent structurel à un déficit structurel,
- La réduction progressive du prix des achats publics, jusqu'à leur déconnexion complète des prix du marché intérieur,
- L'arrêt desdits achats publics, contrarié par leur réactivation temporaire à l'occasion des crises de consommation,
- Le contingentement des aides à l'exportation, conséquences de l'accord de Marrakech et la sous utilisation croissante des contingents, conséquence de l'inversion des termes de l'équilibre offre demande,
- L'évolution des contingents tarifaires et la permanence d'un taux d'utilisation élevé,
- La réduction de la protection du marché communautaire, qui reste néanmoins élevée à l'issue de la période de mise en application de l'accord de Marrakech, et inchangée depuis cette date.

Descriptif			Intensité et rôle des mesures						
Périodes	Événements	Rapport offre demande Domestique	Restitutions	Barrières Tarifaires	Contingents Tarifaires	Intervention	Achats Spéciaux	Prix institutionnels	COHERENCE des MESURES
PERIODE 1 90-92	Réunification Allemande en 1991 Marché Unique en 1992	Excédent Structurel (UE 12 : 0,6 Mtec en 1990; 1,1 Mtec en 91 et 92)	- Sans limite. - Effet d'équilibrage du marché par dégagement des excédents. - Possibilité d'effets d'aubaines	Système de prélèvements variables.	Utilisés à plein.	Achats publics tout au long de la période.	Non	Prix d'intervention de 4 141 € /tonne jusqu'en juillet 1993. (Seuil CEE : 3 479 €/tec)	Tous les outils sont complémentaires, coordonnés et appliqués. Les mesures de marchés, en soutenant les prix, garantissent les revenus et sont le cœur de la PAC jusqu'en 1992
PERIODE 2 93-99	- Accords de Marrakech (OMC) - Crise ESB 1 (1996-1997) - Elargissement UE 15 (1995)	L'excédent est ramené en deça de 0,6 Mt, sauf en 1996 et 1997 (Crise)	Plafonnées dès 1995 par l'OMC, les contingents sont sous utilisés en raison des embargos durant la période ESB.	Les prélèvements sont mués en droits de douanes, progressivement réduits. Ceux-ci restent élevés en fin de période (1768 €/tec +13% ad valorem)	Suite aux accords de Marrakech, de nouveaux contingents sont octroyés, notamment aux pays du Mercosur	L'intervention a cessé courant 1993, est réactivée durant la crise ESB.	Les achats OMTS (destruction) au Royaume Uni débutent en 1996.	La réduction suit le programme prévu. Le prix d'intervention reste élevé par rapport aux prix mondiaux. (3 745 €/tec seuil à 2 919 €/tec en fin de période)	La réduction des prix de marché suit celle des prix institutionnels. Le niveau élevé de ces derniers est cohérent avec celui des droits de douanes. La réduction des volumes exportés avec restitution est cohérente avec les engagements de limitation et la baisse des excédents.
PERIODE 3 2000-2004	Elargissement : UE à 25 en 2004	Excédents lors de la crise 2000-01. Equilibre en 2002 déficit de l'ordre de 0,2 Mtec à compter de 2003	Règles inchangées - Sous utilisation croissante	Inchangées	Après l'élargissement, les contingents au bénéfice des nouveaux Etats Membres n'ont plus de raison d'être.	Intervention réactivée en 2000-2001 (crise ESB). Stocks vides en 2004.	Achats OTMS au RU, achats spéciaux et destruction dans les autres EM	A partir de 2002, seul reste le filet de sécurité, à 1560 €/tec.	Les achats publics se bornent à la destruction sanitaire et la gestion de la crise de demande, le prix d'intervention reste directeur jusqu'en 2002, ensuite, le filet de sécurité est déconnecté du marché. Les exportations aidées baissent au-delà des engagements. Les barrières tarifaires protègent le marché, pourtant devenu déficitaire.
PERIODE 4 2005 à nos jours	-	Le déficit s'accroît, malgré un sursaut temporaire avec la fin de l'OTMS	Poursuite de la baisse des exportations hors UE	Inchangées	Toujours utilisés à plein	Non	Non	Inchangé.	Les droits de douanes demeurent élevés, pourtant les importations à plein droit augmentent

2.2 Méthodes et outils

Les questions évaluatives sont organisées autour de trois principaux thèmes :

- Thème 1 : impacts en termes de prix, de compétitivité et d'équilibre des marchés
- Thème 2 : impacts sur les revenus des producteurs
- Thème 3 : mesures de marché et objectifs globaux (analyse des autres effets et de la pertinence de l'objectif de stabilisation des marchés)

En préambule de chacun des trois thèmes de l'évaluation qui pose chacun trois questions évaluatives est présentée l'articulation logique entre les questions du thème et leurs liens avec les thèmes précédents.

En préambule de chaque question sont présentés :

- la compréhension de la question, l'approche retenue et les critères de jugement et hypothèses qui fondent les analyses
- les outils d'analyse, indicateurs et sources d'information mobilisées
- les limites

2.3 Sources d'information

2.3.1 Sources secondaires

Outre des sources statistiques nationales utilisées ponctuellement (Cf. annexes), les principales sources de données quantitatives utilisées sont les suivantes :

2.3.1.1 Base de données prix entrée abattoir

Prix communautaires

Les séries de prix utilisées pour les prix entrée abattoir sont issues de la **base de données Eurostat** « Prix de vente des produits animaux (en valeur absolue) - prix mensuel ». Au-delà de février 2004, les informations fournies proviennent directement de la **DG Agriculture**⁸³.

Données extracommunautaires : viandes d'origine australienne, argentine⁸⁴

2.3.1.2 Base de données prix à la consommation

Quatre séries de prix à la consommation (c'est un prix synthétique pour la viande bovine) sont étudiées : Allemagne, France, Royaume Uni et Italie. Leurs caractéristiques sont présentées en annexe.

2.3.1.3 Base de données commerce international

Les bases de données Comext et Comtrade seront utilisées pour suivre l'évolution des volumes d'importations et d'exportations au cours de la période couverte par l'étude.

⁸³ Leur couverture géographique et temporelle et leurs limites sont présentées en annexe.

⁸⁴ Les sources, couvertures géographiques et temporelles et leurs limites sont présentées en annexes.

2.3.1.4 Extraction de la base de données RICA

Le Réseau d'Information Comptable Agricole (FADN en anglais) est un instrument permettant d'évaluer le revenu des exploitations agricoles et l'impact de la politique agricole commune.

Les caractéristiques du RICA, les principales variables utilisées et leurs limites sont présentées en annexe.

2.3.1.5 Extraction de la base données FEOGA

Les données budgétaires communautaires sont celles du budget du FEOGA-Garantie. L'outil de gestion budgétaire employé est la base de données AgriView, exploité par l'unité II de la Direction de l'Agriculture⁸⁵.

2.3.1.6 Données réglementaires⁸⁶

2.3.2 Sources primaires

Une liste exhaustive des études communautaires et nationales est présentée en annexe. Par pays ont été collectés : des statistiques nationales et régionales sur le secteur, des études ponctuelles, des études prospectives, des données prix (Cf. ci-dessus).

2.3.2.1 Entretiens réalisés

Une centaine d'entretiens en face à face ont été conduits au niveau communautaire et au sein de 10 États membres. Ils ont permis de rencontrer des représentants des autorités nationales, organisations professionnelles et syndicats, des industriels ainsi que des experts.

La liste des personnes rencontrées ainsi que les limites de l'exercice sont présentées en annexe du présent document.

2.3.2.2 Enquête par questionnaire

Six pays de l'Union des 15 non visités ainsi que neuf nouveaux États membres de l'UE 25 (hors Pologne où ont été conduits des entretiens) se sont vu adresser un questionnaire.

Les versions françaises finales des questionnaires envoyés sont présentées en annexe.

2.3.2.3 Études de cas

Enfin, six études de cas, conduits par des experts nationaux, ont permis d'approfondir les liens de cause à effet au niveau local des prix du marché sur les pratiques agricoles et l'organisation de la filière sur six régions / pays, choisis pour l'importance de leur production bovine et l'homogénéité de leurs types d'élevage⁸⁷.

⁸⁵ Leurs caractéristiques et limites sont présentées en annexe

⁸⁶ La liste des règlements analysés est présentée en annexe.

⁸⁷ Le protocole de l'étude de cas est présenté en annexe.

3 CHAPITRE 3 : REPONSES AUX QUESTIONS EVALUATIVES

3.1 Thème 1 : préambule

Avant d'aborder les réponses aux questions proprement dites, ce préambule présente leur articulation à travers trois éléments :

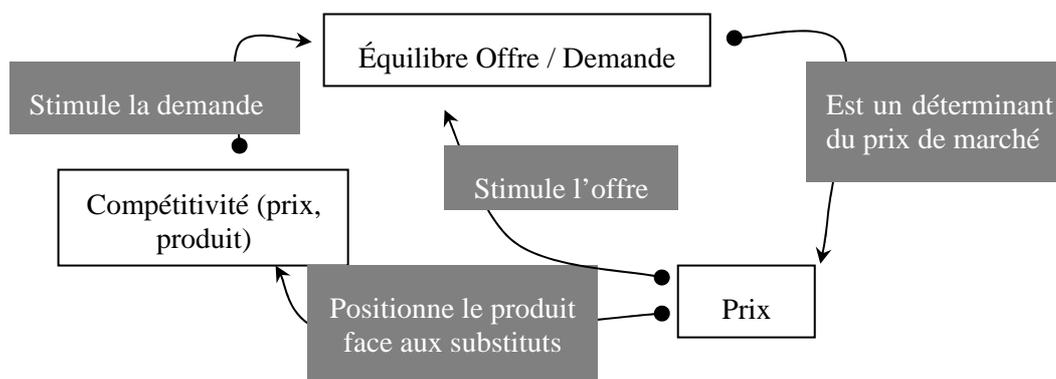
- les relations entre les trois questions,
- le découpage par période,
- les méthodes utilisées.

3.1.1 Liens entre les questions 1, 2 et 3

Les trois questions regroupées dans le thème 1 abordent le même thème sous des angles différents. Il s'agit de concourir à une compréhension globale des effets économiques des mesures communautaires à travers trois variables économiques fondamentales : l'équilibre entre offre et demande (Q1), les prix (Q2), la capacité à vendre sur le marché (compétitivité – Q3).

Une progression logique invite à traiter les questions dans cet ordre ; en effet, l'examen d'un marché est plus aisé à conduire si l'on commence par observer l'équilibre entre offre et demande, duquel résulte le prix, lequel est un élément fondant ou permettant de juger de la compétitivité des opérateurs. La capacité des acteurs à commercialiser leur production agit à son tour sur l'équilibre du marché, tant à court terme (capacité de l'offre à satisfaire la demande) qu'à long terme (degré de stimulation de l'offre par la demande).

Le schéma ci-dessous illustre cette relation.



3.1.1.1 Liaison entre équilibre offre/demande et prix de marché

Bien que le marché de la viande bovine dans l'UE entre 1990 et 2005 ne puisse être considéré comme un marché totalement libre, ses prix s'établissent selon la loi de l'offre et de la demande ; les règlements ne fixent pas les prix de manière autoritaire, mais visent à ce que le prix de marché soit au niveau souhaité. Pour ce faire, certains outils agissent sur l'équilibre offre/demande. Les achats d'intervention et les restitutions permettent de soustraire certaines quantités de marchandises de l'offre commerciale intérieure et, par ailleurs, les barrières tarifaires visent à limiter les importations.

L'idée est que si le volume d'offre est contenu à un niveau équivalent à celui de la demande, les prix ne subiront pas de pression à la baisse et pourront s'établir au niveau souhaité, c'est-à-

dire celui qui permet aux producteurs de disposer d'un revenu « équitable », et qui varie en fonction des performances techniques des producteurs, de leurs charges intermédiaires et du niveau d'aides directes qu'ils perçoivent.

Ainsi, les critères 1, 2 et 3 (question 1 - volumes) portant sur les excédents et sur l'évolution des cheptels de vaches, le critère 5 (influence des droits de douane sur l'importation de bovins vivants), et enfin les critères 7, 11 et 14, portant sur les volumes dégagés durant les crises, sur l'impact des mesures sur la consommation et sur les importations de viande, seront utiles pour le raisonnement de la question 3 (compétitivité). S'il est établi que les mesures de marché ont eu une influence déterminante sur les équilibres entre offre et demande, alors nous pourrions établir un lien de causalité entre les mesures de marché et l'évolution des prix.

La réciproque existe, de manière plus indirecte. Le niveau de prix stimule ou contrarie, à moyen terme, le volume de l'offre. Ce dernier est directement corrélé à l'effectif numérique des vaches, laitières et allaitantes. Si l'effectif de vaches laitières peut être considéré en grande partie comme un facteur externe, l'effectif de vaches allaitantes est directement influencé par les différents outils de l'OCM viande bovine, au premier rang desquels figurent les aides directes, y compris avant 1992. Les mesures de marché exercent également une influence : le prix obtenu par les producteurs (et qui résulte des effets des mesures de marché) peut en effet stimuler ou contrarier l'évolution du cheptel allaitant et donc jouer sur le volume d'offre à moyen et long terme. A cet égard, la question de l'influence des prix sur les volumes doit aussi être reliée à l'examen des revenus (Question évaluative n°4).

Une analyse contrefactuelle peut amener à poser des hypothèses sur l'évolution du troupeau (et donc de la production) dans le cas d'absence de mesures de marchés, notamment durant la période 1 (excédent structurel) et lors des deux crises de consommation (périodes 2 et 3).

3.1.1.2 Liaison compétitivité/prix

La compétitivité se définit généralement à travers une composante « produit » et une composante « prix ».

La composante « produit » repose sur la capacité à adapter le produit à la demande ; pour la viande bovine cela concerne d'une part l'évolution de l'offre de produits transformés, qui est propre à chaque marché national (par exemple, plats cuisinés au Royaume-Uni, hachés pur bœuf en France, saucisses mélangeant les viandes en Allemagne ; ces démarches relèvent de l'initiative privée, dans le cadre de réglementations et de pratiques nationales) et d'autre part les signes de qualité. Ces aspects sont traités en tant que tels dans la réponse à la question évaluative n°2.

Pour la composante « prix », l'hypothèse à vérifier est que celle-ci est influencée par les mesures de marché principales ; les prix de marché résulteraient ainsi, à la fois de la confrontation de l'offre et de la demande, des effets de correction de l'offre qui résultent des mesures de marché (achats publics, exportations avec restitution, barrières tarifaires), et des prix institutionnels au sens large (prix d'intervention, seuils d'intervention, filet de sécurité, montant des restitutions, montant des droits de douane et des prélèvements).

La dispersion de l'offre (marchés de dimensions nationales ou régionales, absence de grandes entreprises notamment en début de période) fait que la Commission est un des principaux acheteurs et donc que les prix des achats publics peuvent exercer une influence déterminante sur les prix de marché, non seulement par rééquilibrage des volumes d'offre et de demande, mais par création d'un prix de référence. Ainsi, la « composante prix » dépend directement des mesures publiques. En l'absence de celles-ci, le prix aurait pu s'établir à un niveau plus bas et favoriser la compétitivité de la filière vis-à-vis des autres viandes et de la production bovine des pays tiers, à l'intérieur et à l'extérieur.

La limite de ce mouvement est le revenu des producteurs, tant que celui-ci dépend significativement du prix de marché. Si ce dernier est trop bas, les producteurs ne peuvent

continuer leur activité ; dès lors soit la production diminue considérablement, soit le prix remonte, mais perd sa compétitivité. Ainsi la vraie limite de la compétitivité est celle du coût de production et de la capacité des acteurs à mettre en œuvre des gains de productivité suffisants pour leur permettre d'équilibrer leurs comptes avec des prix plus bas. Cet aspect renvoie au thème n°2.

Le pontage entre les questions n°2 (prix) et n°3 (compétitivité) se retrouve dans :

- la comparaison entre les prix communautaires et les prix argentins, avec et sans droits de douane (indicateur n°24) ;
- la comparaison des prix à la production et au détail dans les 4 principaux États membres consommateurs (indicateur n° 26) ;
- la comparaison des prix entrée abattoir et de détail de la viande bovine et de viandes issues d'autres espèces (indicateur n° 27) ;
- la comparaison des prix intérieurs et des prix à l'exportation additionnés du montant des restitutions (indicateur n° 30).

3.1.1.3 Relation entre compétitivité et équilibre du marché

La relation entre ces deux éléments s'analyse en termes dynamiques. Schématiquement, on peut penser qu'une filière compétitive maintient ou développe son volume d'activité et qu'une filière faiblement compétitive régresse.

C'est à travers l'évolution des volumes vendus sur le marché, donc à travers l'examen de la demande qu'on peut juger de la compétitivité de la production agricole de viande bovine au sein de l'UE.

Cette relation se retrouve dans les indicateurs suivants :

- Évolution de la consommation de viande bovine (indicateur n° 14)
- Évolution de la consommation de viande bovine comparativement aux autres produits carnés (indicateur n° 27c)
- Évolution des importations en provenance des pays tiers (indicateur n° 11a)
- Part des importations dans la consommation (indicateur n° 11b)
- Évolution des exportations européennes (indicateur n° 29)
- Taux d'utilisation des contingents GATT (indicateur n° 13).

3.1.2 De 1990 à 2005 : Quatre périodes caractérisées par l'évolution des mesures de marché et de leurs effets.

On précise ici les analyses qui vont être présentées en fonction des périodes et des effets des mesures (cf. le chapitre général de méthode pour la justification des périodes).

Tableau 39 – Analyses menées dans les réponses aux questions du thème 1

	Q1 – Équilibre du marché	Q2 - Prix	Q3 - Compétitivité
Toutes périodes	<p>Analyse du solde « production-consommation », par période</p> <p>Analyse de l'évolution du cheptel de vaches</p> <p>Analyse de l'importance relative des achats publics (intervention et mesures exceptionnelles)</p> <p>Analyse de la filière veau, des échanges de bétail vif, de l'évolution du poids des carcasses.</p> <p>Analyse de l'influence des droits de douane</p> <p>Analyse de l'effet des restitutions sur le volume d'offre intérieur</p>	<p>Rapport entre les prix institutionnels et les prix de marché, par période</p> <p>Comparaison internationale (Argentine), par période</p> <p>Comparaison des prix à la production avec porc et volaille.</p> <p>Estimation du niveau minimal des cours, en l'absence de mesures par période (analyse contrefactuelle).</p> <p>Analyse du niveau des droits de douane par rapport aux prix intérieurs (prix de marché et prix institutionnels)</p> <p>Analyse du niveau des restitutions relativement aux prix intérieurs (recherche des effets d'aubaine)</p>	<p>Comparaison des prix à la production avec porc et volaille.</p> <p>Comparaison des prix stade détail avec le porc et la volaille</p> <p>Comparaison des prix des bovins à la production (marché et institutionnels) et des prix de la viande bovine au stade de détail</p> <p>Évolution des parts de marché de la viande bovine sur le marché intérieur</p> <p>Recensement des innovations et facteurs de différenciation sur la filière (non périodisé)</p> <p>Analyse des évolutions réglementaires.</p> <p>Évolution des exportations sur pays tiers</p> <p>Recherche des effets d'aubaine sur restitutions</p>
Période 1 1990-1992	Estimation du volume de production généré par l' intervention (contrefactuel, recherche de l'effet pervers)	Analyse des facteurs externes	
Période 2 1993-1999	Estimation du volume de production en l'absence de mesures de marché (contrefactuel)	Système d'observation des prix	Évolution du taux d'utilisation des contingents GATT (restitutions)
	Analyse de l'effet des mesures exceptionnelles et connexes	Analyse des facteurs externes	Analyse des exportations de bovins vivants
	Analyse de l'importance relative des contingents tarifaires	Analyse de la volatilité des prix	
Période 3 2000-2004	Estimation du volume de production en l'absence de mesures de marché (contrefactuel)	Système d'observation des prix	Évolution du taux d'utilisation des contingents GATT (Restitutions)
	Analyse de l'effet des mesures exceptionnelles et connexes	Analyse des facteurs externes	Analyse des exportations de bovins vivants
	Analyse de l'importance relative des contingents tarifaires	Analyse de la volatilité des prix	
Période 4 2005-2006	Estimation du volume de production en l'absence de mesures de marché (contrefactuel)	Système d'observation des prix	
	Analyse de l'importance relative des contingents tarifaires	Analyse de la volatilité des prix	
		Analyse des effets des droits de douane	

3.1.3 Aspects méthodologiques

Dans ce préambule sont regroupés l'exposé des méthodes utilisées, le rappel des sources principales, le tableau des indicateurs et les limites de nos analyses. La compréhension des questions est rappelée au début de chaque réponse.

3.1.3.1 Les méthodes utilisées

Une large partie de nos indicateurs repose sur la comparaison de plusieurs grandeurs (volumes, prix). Ces comparaisons sont menées selon des méthodes de statistique descriptive : moyennes, indices, écarts. Pour faciliter la compréhension nous avons recours à la fois à une présentation graphique (qui peut montrer aisément la convergence ou la divergence de deux séries) et au calcul de valeurs moyennes, sur la base des 4 périodes que nous avons distinguées.

La méthode X11 est utilisée pour analyser et dégager des tendances de prix, épurées des composantes de saisonnalité et d'événements.

Les entretiens réalisés auprès des autorités nationales, d'associations professionnelles, d'experts et d'opérateurs ont surtout servi à former notre connaissance des problématiques. Ils sont utilisés pour quelques indicateurs (recensement des innovations, analyse de la représentativité des cotations nationales et du système de classement des carcasses).

L'analyse contrefactuelle est utilisée pour raisonner les effets de certaines mesures de marché sur les prix et les volumes. En l'absence de données de référence concernant l'élasticité de la demande aux prix et de l'offre au prix, il est difficile de mener des raisonnements quantifiés de manière arithmétique, aussi nous en tenons-nous à certaines hypothèses.

3.1.3.2 Les sources

Nous utilisons, dans la limite du possible, les sources communautaires et, en complément, des sources nationales officielles.

Concernant les prix à la production (entrée abattoir) nous utilisons les moyennes pondérées européennes (source Eurostat, transmis par la DG Agriculture) sur la période 1995-2005 et les données nationales (de pays représentatifs, principaux producteurs et/ou consommateurs et/ou bénéficiaires : Allemagne, France, Irlande, Royaume-Uni, Italie) pour la période antérieure (pour laquelle les prix mensuels européens ne nous ont pas été communiqués). Pour des raisons de praticité nous nous référons fréquemment à la source Office de l'Élevage (anciennement OFIVAL), en raison de l'important travail de compilation des données européennes fait par cet office public français.

Les sources nationales sont notamment utilisées pour les prix de détail (ISMEA en Italie, ZMP en Allemagne, INSEE en France, MLC au Royaume Uni) et les prix à la production du poulet (INSEE ; nous considérons que l'indice français est représentatif sur la période en raison du poids de la France (25%) dans la production communautaire de viande de volaille et de sa position très compétitive durant cette période).

Les prix des bovins argentins proviennent de SAGPyA et de SENASA (respectivement Secrétariat d'État argentin à l'Agriculture et Organisation sanitaire nationale produisant les statistiques de commerce extérieur). Nous disposons de séries mensuelles à compter de 1993, nous avons interpolé des données FAO pour tirer des moyennes annuelles pour les trois années précédentes.

Les données de commerce international de l'UE sont tirées de la base de données EUROSTAT/Comext. La base de données à laquelle nous avons accès remonte à 1995, en données mensuelles. Nous avons, ponctuellement, utilisé des données annuelles. Les données consolidées en TEC sont tirées des bilans de la DG Agriculture.

3.1.3.3 Les limites

■ Limites liées aux sources

- Les prix moyens communautaires sont représentatifs des tendances générales au sein de l'Union, mais gomme la diversité des situations.
- Les données de commerce intracommunautaire sont partielles depuis l'instauration du marché unique, en conséquence le calcul des consommations nationales par bilan est sujet à caution.
- Certaines comparaisons sont faites entre les tendances de prix de carcasses et de prix de pièces, ce qui n'est pas homothétique, mais il est impossible de faire autrement pour comparer les prix de détail et les prix entrée abattoir car les éleveurs ne vendent pas de pièces et les consommateurs n'achètent pas de carcasses. De même, la cotation des bovins argentins est faite sur la base de carcasses et leurs ventes en Europe sont des muscles.

■ Limites des analyses

- La multiplicité des facteurs explicatifs de l'évolution des prix de marché limite la possibilité d'isoler les effets des mesures de marché.
- Les prix sont des résultantes dont la formation diffère largement d'une production et d'une filière à l'autre, voire d'une saison à l'autre.
- Les facteurs externes (vie du secteur laitier, aides directes au secteur bovin viande, crises de consommation) sont très importants. Certains de leurs effets (évolution du cheptel laitier, chute de la consommation de viande bovine) peuvent masquer les effets spécifiques des mesures de marché.
- En l'absence de travaux récents et utilisables sur l'élasticité de la demande et de l'offre, il n'est pas possible d'avoir une approche chiffrée des effets des mesures de marché sur les prix ou des prix sur le volume consommé.
- La démonstration indiscutable des relations de cause à effet entre les mesures et les évolutions constatées n'est possible que dans certains cas. Nous pouvons, en revanche, constater les concomitances, constater l'importance des mesures (volumes exportés à l'aide de restitutions, volumes d'achat public), comparer des grandeurs ; ces résultats constituent, le cas échéant, des faisceaux d'éléments convergents qui permettent de répondre positivement ou négativement aux questions.

3.1.3.4 Critères de jugement et indicateurs

Les trois pages suivantes présentent les critères de jugement et les indicateurs utilisés pour chacune des trois questions du thème 1. Quand un indicateur se rapporte à plusieurs questions, cela est précisé. Pour faciliter la lecture, les critères et indicateurs sont numérotés.

Tableau 40 (pages suivantes) Critères et Indicateurs des 3 questions du thème

Critères		Indicateurs et descripteurs		QE1	QE2	QE3	Sources des données
1	Les réformes des mesures de marché ont permis de réduire la fréquence et l'intensité des situations de surproduction	1	Evolution des excédents du marché de la viande bovine	X			Eurostat / DG AGRI
2	Les mesures de marché ont un impact sur l'évolution du cheptel de vaches laitières	2a	Evolution du cheptel laitier	X			Eurostat / DG AGRI
		2b	Evolution des rendements laitiers	X			Eurostat / DG AGRI
3	Les mesures de marché ont un impact sur l'évolution du cheptel allaitant	3	Evolution du cheptel allaitant	X	X		Eurostat / DG AGRI
4	Les réformes des mesures de marché n'ont pas déséquilibré la filière veau de boucherie	4a	Evolution de la part de veaux abattus comme veaux de boucherie	X			Eurostat / DG AGRI
		4b	Evolution du solde import-import en veaux de moins de 80 kg	X			Eurostat / DG AGRI
		4c	Evolution des abattages de veaux de boucherie	X			Eurostat / DG AGRI
5	La modification des tarifs douaniers a contribué à réduire les excédents	5	Evolution des importations de bovins vifs	X			Comext
6	La fin de l'intervention et la baisse des restitutions ont incité les éleveurs à adapter le poids carcasse à la demande UE	6	Evolution du poids carcasse moyen par catégorie d'animaux	X			Eurostat / DG AGRI
7	Les mesures exceptionnelles ont permis de corriger le déséquilibre exceptionnel dû aux crises ESB	7a	Mise en perspective des dégagements (intervention exceptionnelle, prime Hérodote, achat-destruction) et de l'évolution des stocks et des excédents du marché	X			Comext / DG AGRI
		7b	Taux de compensation des pertes de marché par les retraits	X			DG AGRI
8	Les volumes d'intervention représentent une part significative du marché des Etats membres bénéficiaires	8a	Volume de l'intervention en % du volume d'abattages sur les principaux pays bénéficiaires.	X	X		Eurostat / DG AGRI
		8b	Volume de l'intervention en % du volume de l'excédent sur les principaux pays bénéficiaires.	X	X		Eurostat / DG AGRI
9	L'intervention, avant 1992 a créé une offre spécifique (effet pervers)	9	Caractérisation de l'impact long terme : effet sur la production du maintien de prix garantis rémunérateurs	X	X		Eurostat / DG AGRI
10	Les contingents tarifaires ont un effet sur la stabilisation du volume d'offre	10a	Taux de remplissage des contingents tarifaires par période	X	X		Eurostat / DG AGRI
		10b	Volume des contingents par rapport à l'offre UE	X	X		Eurostat / DG AGRI
11	La baisse des droits de douane et l'extension des contingents n'ont pas accentué les déséquilibres du marché	11a	Evolution des importations en provenance des pays tiers	X		X	Comext / DG AGRI
		11b	Part des importations dans la consommation	X		X	Eurostat / DG AGRI
12	Les restitutions à l'exportation vers les pays tiers ont un effet sur l'équilibre offre/demande.	12a	Volume des exportations par rapport à la production	X	X		Comext / DG AGRI
		12b	Part de l'exportation avec restitutions sur l'excédent d'offre dans les principaux pays bénéficiaires.	X	X		Comext / DG AGRI
13	Les baisses des restitutions n'ont pas gêné la gestion des excédents	13	Taux d'utilisation des contingents GATT	X		X	Comext / DG AGRI
14	Les mesures connexes ont permis de relancer la croissance de la demande communautaire	14a	Evolution de la consommation indigène brute dans l'UE et par pays	X		X	Comext / DG AGRI
		14b	Comparaison de la consommation par pays avant et après les crises	X		X	Eurostat / DG AGRI

Critères		Indicateurs et descripteurs		QE1	QE2	QE3	Sources des données
16	Les prix communautaires reflètent la diversité des marchés de viande bovine des Etats Membres (par pays et par catégorie)	16c	Evolution des prix nationaux par produit relativement au prix communautaire (marchés de consommation les plus importants : Italie, Allemagne, France, Royaume-Uni, Espagne) : Evolution générale, moyenne des écarts et écart type des écarts par période		X		DG AGRI
17	Les grands accidents ou tendances observés sur les prix sont fortement corrélés à des facteurs externes	17	Analyse de la composante irrégulière des prix communautaires et lien avec les facteurs externes recensés)	X	X		DG AGRI
18	Les mesures de marché ont un effet de limitation des variations saisonnières du prix de marché	18	Analyse de l'évolution des variations saisonnières et lien avec les mesures de marché		X		DG AGRI
19	Les droits de douanes et les contingents tarifaires ont un effet stabilisateur sur les prix intérieurs	19a	Taux d'utilisation des contingents tarifaires		X		DG AGRI / comext
		19b	Comparaison eentre les prix import augmentés des droits de douanes et les prix départ (Argentine)		X		DG AGRI
20	Les fluctuations de prix de marché communautaires ont été inférieures aux fluctuations des prix des viandes bovines libéralisées	20	Comparaison des fluctuations des prix communautaires des viandes bovines et des prix des viandes bovines.		X		DG AGRI, SAGPyA, CNUCED
21	L'intervention a un effet sur le maintien des prix	21	Ratio prix de marché/ prix institutionnel		X		DG AGRI
22	L'intervention a permis une reprise des prix suite aux crises	22	Caractérisation de l'effet court terme des cahats publics pendant les crises		X	X	DG AGRI
23	Les restitutions à l'exportation ont un effet sur les prix intérieurs	23	Comparaison Prix de vente à l'exportation augmenté des restitutions / prix sur le marché intérieur.		X		SagPyA / Senasa / Eurostat
24	Les barrières douanières participent au maintien d'un niveau de prix élevé sur le marché européen.	24	Comparaison des prix européens et argentins, avec et sans droits de douanes	X	X		Senasa , IE, Dg agri
25	Les mesures de marché ont permis de maintenir les prix à un niveau plus élevé qu'il n'aurait été sans qu'elles existent	25	Estimation du niveau minimal des cours en l'absence de mesures de marché		X		Senasa , IFIP, Eurostat, FAO

Critères		Indicateurs et descripteurs		QE1	QE2	QE3	Sources des données
26	Les prix de marché et les prix à la consommation sont corrélés aux prix institutionnels	26	Comparaison des prix de marché à la production, des prix institutionnels et des prix de détail		X	X	EUROSTAT, INSEE, ZMP, ISMEA, MLC
27	Compétitivité avec les autres viandes	27a	Comparaison des prix de gros de viande bovine avec les prix de gros des autres viandes		x	X	Eurostat, INSEE, IFIP, DG AGRI
		27b	Comparaison des prix de détail de viande bovine avec les prix de détail des autres viandes		x	X	ISTAT, ZMP, INSEE
		27c	Evolution de la consommation de viande bovine relativement à la consommation des autres viandes			X	Eurostat
28	Des facteurs autres que les prix ont aidé à maintenir la compétitivité de la viande européenne sur le marché intérieur	28a	Evolution de la consommation individuelle de viande bovine			X	Enquête et Bibliographie
		28b	Evolution de la réglementation sur la traçabilité et les exigences sanitaires	X		X	Règlement, enquête bibliographie
		28c	Recensement des évolutions en terme de produit	X	X	X	Eurostat
29	Les produits européens sont peu compétitifs sur les marchés tiers, sans restitution.	29a	Evolution des exportations européennes			X	Eurostat / DG AGRI
		29b	Utilisation des contingents GATT à l'exportation			X	Eurostat / DG AGRI
		29c	Evolution des exportations aidées et non aidées			X	Comext / DG AGRI
		29d	Evolution des destinations des exportations de viande bovine			X	Comext / DG AGRI
		29e	Evolution des volumes à l'exportation relativement au niveau des restitutions à l'export			X	Règlements, Eurostat
30	Les réductions successives des restitutions ont diminué les éventuels effets d'aubaine	30	Comparaison des prix intérieurs, des montants de restitution et des prix argentins		X	X	Eurostat, Senasa, DG AGRI

3.2 Question Q1 : contribution des réformes des mesures de marché à l'équilibre du marché

- **Dans quelle mesure les réformes de mesures de marché ont-elles contribué à tendre à tendre vers l'équilibre du marché et à en réduire les déséquilibres ?**

3.2.1 Compréhension de la question

« Réformes »

Par réformes on entend d'abord (sur la période d'étude) :

- la réforme de la PAC de 1992,
- la réforme de la PAC de 1999 (« Agenda 2000 »),
- l'accord de Luxembourg du 26 juin 2003.

Il s'agit donc principalement des changements profonds des mesures de marché contenues dans les grandes modifications politiques de la PAC (passage d'une politique de soutien des prix à une politique d'aide directe couplée, puis d'aide directe découplée, ouverture du marché communautaire, réduction du soutien à l'exportation) et non des décisions de gestion du marché (modifications de taux ou de volume d'intervention, de restitutions...) prises suivant la procédure du comité de gestion.

L'introduction des mesures exceptionnelles de soutien dans le dispositif ne fait pas à proprement parler partie des réformes des mesures de marché. Nous les prendrons néanmoins en considération dans cette question, dans la mesure où la demande en est exprimée dans le cahier des charges de l'étude et où ces plans exceptionnels se sont inscrits dans le cadre des règlements existants.

Les accords du GATT (OMC) ne sont pas une réforme de la PAC, néanmoins ils engagent l'UE en ce qui concerne les mesures de marché : disparition des prélèvements au profit des droits de douane, réduction des restitutions, encadrement de l'intervention.

« Tendre vers l'équilibre » et « réduire les déséquilibres » du marché

Dans l'analyse qui suit, on considère que le marché est équilibré quand les volumes offerts et les volumes demandés sont égaux dans l'Union européenne.

On ne perçoit pas de différence entre les deux expressions. Il ne s'agit pas de deux objectifs différents, mais du même objectif exprimé de deux façons différentes, ou, si l'on veut, d'un objectif idéal à moyen terme (tendre vers l'équilibre, qui restera toujours précaire) et du moyen d'y parvenir (réduire les déséquilibres). L'équilibre étant l'absence de déséquilibre, la réduction des déséquilibres rapproche inmanquablement d'une situation d'équilibre.

Par ailleurs la question parle d'une part de « tendre vers » et non d'atteindre l'équilibre, d'autre part de « réduire » et non de supprimer les déséquilibres. Il s'agit donc seulement d'approcher un objectif d'équilibre, afin par exemple d'éviter des déficits conjoncturels et des tensions sur les prix et d'assurer la réactivité de l'offre, y compris sur les marchés extérieurs.

Le marché s'entend ici comme le marché intérieur de l'UE et l'équilibre comme celui en volume d'offre par rapport à la demande, l'équilibre des prix étant traité dans la Q.2. La question peut donc s'interpréter à trois niveaux :

- Y a-t-il eu réduction des déséquilibres du marché, c'est-à-dire des excédents ou des déficits du volume de l'offre interne par rapport à celui de la demande ?

Question 1 – Équilibre du marché

- Si oui, quelle a été la contribution des modifications apportées progressivement aux mesures de marché ?
- Dans quelle mesure les réformes des mesures de marché ont-elles permis que se développe une structure productive capable de s'autoréguler et, ainsi, de gérer les déséquilibres avec une implication réduite des Pouvoirs Publics ?

3.2.2 Méthode

3.2.2.1 Démarche et outils

1^{ère} étape : Mise en évidence des déséquilibres du marché

Nous nous attachons à mettre en évidence ce que sont les déséquilibres du marché, notamment la surproduction, et quels sont les principaux déterminants de l'offre et de la demande sur le marché de l'UE. Comme la demande n'est connue que par les bilans sur un pas de temps annuel, nous raisonnerons à cette échelle.

2^{ème} étape : Effet des réformes des mesures de marché sur l'offre communautaire en viande bovine

Dans un deuxième temps, chacun des facteurs affectant l'offre communautaire en viande bovine sera étudié au regard des réformes successives des mesures de marché. Les facteurs suivants seront analysés successivement :

- évolution du cheptel en distinguant l'effet des réformes sur le cheptel laitier puis sur le cheptel allaitant,
- évolution de la filière veau,
- évolution des importations d'animaux vivants,
- évolution du poids des carcasses.

Il apparaît que la tendance de la production de viande bovine et ses à-coups sont d'abord reliés à l'évolution du cheptel reproducteur. Les déséquilibres majeurs de la période considérée sont largement dus à des phénomènes de décapitalisation dans le cheptel laitier. Par ailleurs, la tendance lourde à la baisse de la production est à rechercher dans l'évolution à long terme de ce cheptel. Nous allons donc, en premier lieu, rechercher quel a pu être l'impact relatif de la réforme des mesures de marché sur l'évolution des cheptels reproducteurs, mais aussi bien sûr sur les autres déterminants de la production : utilisation des veaux (boucherie, engraissement, renouvellement du cheptel), solde import/export des animaux vivants, poids des carcasses. Nous n'évaluerons pas à proprement parler l'impact individuel de chaque mesure de marché, mais la logique d'ensemble de ces mesures durant chaque période définie dans la méthode de traitement des 3 premières questions évaluatives.

Par ailleurs, le poids de carcasse participe à déterminer l'offre communautaire. Son évolution au cours des 15 dernières années sera étudiée afin de montrer son impact sur l'offre disponible.

Le cas particulier des mesures exceptionnelles visant précisément à rééquilibrer l'offre communautaire est analysé pour souligner leur rôle essentiel dans le rétablissement de l'offre lors des crises.

3^{ème} étape : Effet des réformes des mesures de marché sur la demande communautaire

L'équilibre du marché communautaire dépend aussi de l'évolution de la demande, en décroissance sur la période. Les mesures de marché, ainsi que les mesures prises à l'échelle communautaire ont joué un rôle dans l'équilibre de marché en affectant la demande. Une

partie de la réponse sera consacrée à montrer le rôle des mesures dans l'évolution de la demande des consommateurs.

Les déséquilibres tenant aussi à la demande, nous déterminons ensuite en quoi les mesures de marché, et notamment les mesures exceptionnelles durant les crises, ont pu favoriser un regain de confiance des consommateurs européens dans le bœuf et un rétablissement de la consommation.

4^{ème} étape : Effet des réformes des mesures de marché sur les échanges avec les pays tiers

La production de viande bovine dans les pays tiers à destination du marché communautaire a évolué sur la période d'étude. Il s'agit donc d'étudier ces évolutions, et de les mettre en lien avec les mesures de marché. En particulier, l'impact de la baisse des droits de douane sur les importations de viande bovine est évalué.

De même, la production communautaire destinée au marché extérieur a évolué avec les réformes portant sur les mesures de marché. Les effets des baisses successives des restitutions aux exportations seront étudiés au regard de leur impact sur l'équilibre de marché.

3.2.3 Limites

En mesurant la consommation par bilan, on reste très dépendant d'une mesure exacte du commerce extérieur, or les statistiques du marché intra-communautaire ne sont plus exhaustives depuis 1992, ce qui peut engendrer des erreurs de calcul importantes. Les consommations nationales par bilan sont donc sujettes à caution.

Depuis janvier 2006, les chiffres portant sur les échanges intra-communautaires de bovins vivants ne sont plus publiés en tonnes (seulement en têtes) par EUROSTAT, ne permettant plus de calculer les productions indigènes brutes par pays. Cela augmente notablement l'imprécision des calculs de bilans, donc de consommation par pays membre.

3.2.4 Mise en évidence des déséquilibres de marché

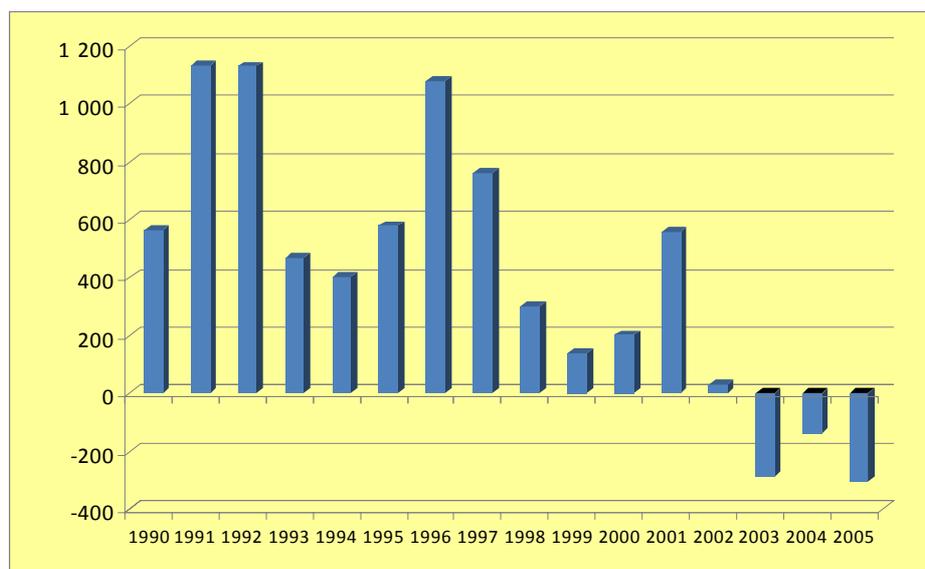
■ Critère n°1 – La période de mise en œuvre des réformes des mesures de marché s'est accompagnée d'une réduction progressive des excédents du marché de la viande bovine.

Un premier graphique illustre un premier constat :

- la réforme de 1992 (réduction des prix d'intervention) est contemporaine d'une réduction des excédents, qui passent d'une moyenne de plus de 1,1 million de tec en 1991-1992 à moins de 0,5 million de tec en 1993-1995,
- par la suite les méventes liées aux deux crises ESB font remonter les excédents en 1996-1997 puis 2000-2001, mais la baisse tendancielle des excédents initiée en 1993 se poursuit,
- à partir de 2003, l'UE est en situation de sous-production (déficit moyen de 0,2 million de tec en 2003-2005).

Question 1 – Équilibre du marché

Graphique 1- Évolution des excédents du marché de la viande bovine de l'UE
(Production nette – Consommation, en 1000 tec)



Source : d'après Eurostat

Il y a donc eu jusqu'en 2002 une tendance très nette à la réduction des déséquilibres du marché, jusqu'à un quasi-équilibre en 2002. A partir de 2003 les déséquilibres réapparaissent, avec un marché nettement déficitaire (le déficit atteint 3,7% du marché en 2005).

Tableau 41- Évolution des excédents du marché de la viande bovine de l'UE

1000 tec		Production nette	Consommation	Excédent
UE-12	1990	7 736	7 170	566
	1991	8 713	7 579	1 134
	1992	8 582	7 451	1 131
	1993	7 798	7 331	467
	1994	7 522	7 117	405
UE 15	1995	8 117	7 537	580
	1996	8 047	6 967	1 080
	1997	7 919	7 158	761
	1998	7 679	7 376	303
	1999	7 748	7 609	139
	2000	7 458	7 256	202
	2001	7 286	6 729	557
	2002	7 507	7 477	30
	2003	7 388	7 674	-286
UE-25	2004	8 043	8 181	-138
	2005	7 844	8 147	-303

Source : d'après Eurostat

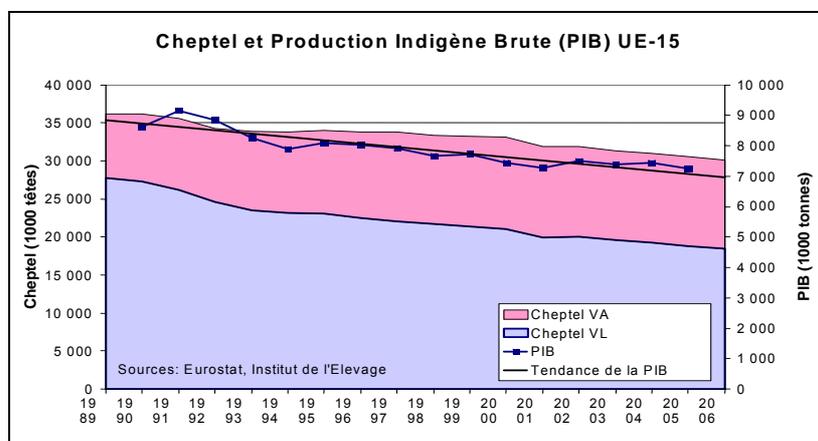
Les réformes des mesures de marché coïncident avec la réduction de la fréquence et de l'intensité des situations de surproduction.

3.2.5 Analyse des effets des réformes des mesures de marché sur l'offre communautaire

3.2.5.1 Évolution du cheptel bovin de l'UE

L'évolution du cheptel reproducteur européen est le premier facteur explicatif de l'évolution de la production de viande bovine. A la base de tout animal abattu, il y a un veau. Les veaux peuvent être importés (ou exportés) vivants, mais ce type de commerce extérieur est en chute libre. Le courbe ci-dessous a été construite en faisant comme si l'UE avait comporté 15 pays membres durant toute la période 1990-2005 : nous avons inclus les chiffres de cheptel et de production indigène brute (abattages corrigés du solde du commerce extérieur en vif) de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède pour les années précédant leur adhésion.

Graphique 2-Cheptel et production indigène brute dans l'UE 15 (Sources : Eurostat, Institut de l'Élevage)



Cette analyse indique la **très forte corrélation entre le cheptel de vaches et la Production Indigène Brute de viande bovine** (coefficient de corrélation de 0,957), indiquant a priori une grande stabilité de la productivité de viande par tête des vaches européennes.

3.2.5.2 Critère n°2 - Les mesures de marché ont un impact sur l'évolution du cheptel laitier

■ Le cheptel laitier de l'UE 15 a diminué de 32% sur la période

A la fin des années 1980, les vaches laitières représentaient plus des trois quarts (76% en décembre 1989) du cheptel reproducteur.

Le cheptel laitier est en baisse constante depuis l'instauration des quotas laitiers en 1984. Sur la période considérée, entre décembre 1989 et décembre 2005, le cheptel laitier de l'UE 15 a perdu environ 32% de ses effectifs, au rythme moyen de $-2,4\%/an$. Cette évolution a largement conditionné l'offre de viande bovine, en alimentant le marché en vaches de réforme, en libérant des veaux femelles non utilisés pour le renouvellement du cheptel laitier et en réduisant les disponibilités de veaux mâles pour l'engraissement.

La cadence du mouvement de baisse n'est pas régulière. Elle a connu 2 périodes d'accélération :

- entre décembre 1989 et décembre 1992, à un rythme d'environ $-5\%/an$ (effet de la réduction des quotas décidée en 1988 et surtout de la restructuration du cheptel de l'ex-RDA suite à l'unification allemande) ;

Question 1 – Équilibre du marché

- entre décembre 1999 et décembre 2000 (essentiellement les effets de l'épizootie de la fièvre aphteuse au Royaume-Uni, et, dans une moindre mesure, en France).

À chaque fois, ces fortes réductions ont été suivies de périodes de stabilisation du cheptel laitier : en 1993 et 1994, puis à nouveau en 2001.

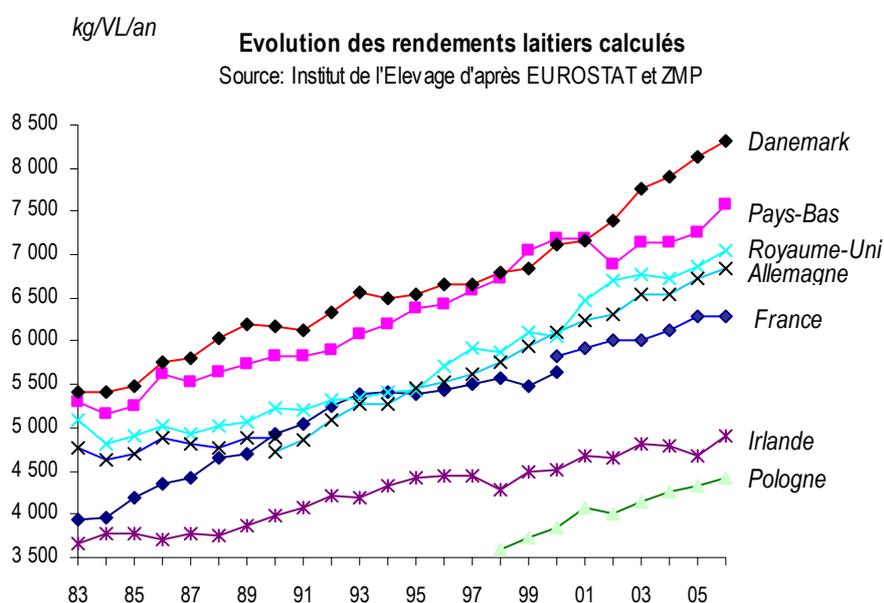
Tableau 42 Indicateur n°2 a – Évolution du cheptel laitier de l'UE 15

Période 1		Période 2		Période 3		Période 4	
année	1000 Têtes						
1989	27 774	1993	23 468	2000	21 025	2005	18 830
1990	27 271	1994	23 220	2001	19 911	2006	18 448
1991	26 151	1995	23 051	2002	20 002		
1992	24 637	1996	22 496	2003	19 551		
		1997	22 065	2004	19 258		
		1998	21 741				
		1999	21 416				

Source : Eurostat

De plus l'évolution du cheptel laitier apparaît totalement corrélée à l'évolution des rendements laitiers moyens par vache, dans un contexte de production de lait quasiment stabilisée par les quotas laitiers. Ce mouvement est néanmoins extrêmement disparate d'un État membre à l'autre. Non seulement les rendements laitiers sont très différents (par exemple, plus de 8 100 kg/vache au Danemark en 2005 et environ 4 500 kg/vache en Irlande), mais les écarts se sont accentués ces 15 dernières années (gain de 1 800 kg/vache au Danemark, mais seulement de 500 kg/vache en Irlande).

Indicateur n°2b – Évolution des rendements laitiers



L'évolution de la productivité laitière reste très dépendante des systèmes de production adoptés, qui sont très divergents d'un pays à l'autre. Les régions qui se caractérisent par une augmentation beaucoup plus modérée de la productivité laitière, notamment depuis le début des années 1990, sont la France (deux tiers seulement des vaches laitières sont de race Holstein, de nombreux éleveurs restant attachés à un co-produit viande important), l'Irlande

(60% de croisement des vaches laitières avec des taureaux de race à viande et encore 39% d'éleveurs laitiers ayant une activité d'engraissement), mais aussi la Bavière et l'Autriche (race Fleckvieh, co-produit viande important).

Ainsi, même quand elles sont classées comme spécialisées, les exploitations laitières européennes peuvent être plus ou moins dépendantes du marché de la viande.

■ **Impact des mesures de marché sur l'évolution du cheptel laitier**

Toutes ces évolutions du cheptel laitier ne sont donc pas liées aux réformes des mesures de marché de l'OCM viande bovine. Mais le fait que les prix soient soutenus et demeurent à un niveau attractif a joué un rôle.

La question 2 (indicateur n°24) montre que les prix auraient été réduits de moitié si les mesures de marché n'avaient pas été mises en œuvre⁸⁸. Cette réduction aurait accéléré la baisse tendancielle du cheptel laitier. Cet impact peut être mesuré en simulant une normalisation des systèmes et de la productivité des vaches dans l'Union européenne par disparition des petites et moyennes unités (Irlande, France, Autriche, Bavière, ...) basées sur une certaine mixité lait-viande et une spécialisation dans des modèles intensifs à base de Holstein. On fait l'hypothèse qu'une telle normalisation aurait entraîné une augmentation de la productivité de 10% sur 3 ans (ce chiffre paraît tout à fait envisageable si on se réfère par exemple à ce qui s'est passé au Danemark ou aux Pays-Bas dans les années récentes, ou encore aux résultats enregistrés au Contrôle laitier officiel par rapport aux performances moyennes des vaches).

En 2006 (collecte de 115,48 millions de tonnes pour un cheptel de 18,83 millions de vaches laitières présentes en décembre 2005), la productivité par vache est de 6 260 kg. Partant du cheptel présent fin 2006 (18,448 millions de têtes), **une augmentation de 10% de la productivité aurait entraîné à quota constant une diminution supplémentaire du cheptel de 10%, soit environ 1,85 million de vaches laitières** (non compensées par une capitalisation en vaches allaitantes puisqu'on suppose le marché de la viande fortement déprimé et le nombre de primes constant). Appliquée au cheptel présent en décembre 1992 (24,637 millions de têtes), une augmentation de productivité de même ampleur aurait provoqué l'abattage supplémentaire de 2,46 millions de vaches laitières (cf. Tableau 46).

Tableau 43 - Effets des réformes des mesures de marché sur l'évolution du cheptel laitier

Période	Évolution du cheptel laitier	Effets des réformes des MM	Autres effets (facteurs externes)
1990-1992	- 5% /an	Les réformes n'ont pas empêché la restructuration du secteur laitier	Restructuration du cheptel de l'ex-RDA Réduction des quotas laitiers de 1988

⁸⁸ Cette réduction de prix s'expliquerait par l'alignement du prix de la viande bovine de l'UE sur celui des produits concurrents : la viande de porc en substitut de la viande de vache (logique de fabrication) et la viande bovine argentine comme substitut de la viande de bœuf, taurillon ou génisse. Une telle évolution nous semble être un maximum.

1993-1999	- 1,5% /an	Les mesures ESB ont empêché la baisse des prix de la viande bovine et, par là, ont ralenti la baisse tendancielle du cheptel laitier. Toutefois, le soutien des prix a entraîné le maintien de 2,46 millions de vaches laitières et donc le maintien de la production de viande qui en découle (500 000 tec/an).	Augmentation de la productivité laitière
2000-2004	- 2% /an	Les mesures ESB ont empêché la baisse des prix de la viande bovine et, par là, ont ralenti la baisse tendancielle du cheptel laitier	Augmentation de la productivité laitière Fièvre aphteuse 2000
2005-2006	- 2% /an		Augmentation de la productivité laitière

3.2.5.3 Critère n°3 - Effet des réformes sur l'évolution du cheptel allaitant

■ Le cheptel allaitant en forte capitalisation jusqu'en 1996

Entre 1990 et 2005, le cheptel allaitant a nettement progressé, gagnant près de 2,9 millions de vaches quand le cheptel laitier en perdait 8,8 millions. Ainsi, en décembre 2005, le cheptel allaitant représente 39% du cheptel reproducteur de l'UE 15. Sa progression moyenne annuelle est de +2%/an entre décembre 1989 et décembre 2005, mais elle a été irrégulière : elle a été particulièrement forte jusqu'en décembre 1992, puis la capitalisation a été à nouveau puissante entre décembre 1993 et décembre 1996, et depuis lors le cheptel de l'UE est pratiquement stabilisé, avec de petites hausses en 1998 et 1999 annulées par une décapitalisation entre 2000 et 2003.

Tableau 44 - Indicateur n°3 – Évolution du cheptel allaitant

Période 1		Période 2		Période 3		Période 4	
année	1000 Têtes						
1989	8 408	1993	10 420	2000	12 087	2005	11 756
1990	8 844	1994	10 570	2001	11 949	2006	11 705
1991	9 390	1995	10 913	2002	11 879		
1992	9 627	1996	11 355	2003	11 782		
		1997	11 686	2004	11 718		
		1998	11 642				
		1999	11 858				

Source : Eurostat.

Ces évolutions apparaissent liées davantage aux aides directes qu'aux mesures de marché.

La première période, jusqu'à fin 1992, est celle où les primes à la vache allaitante n'étaient pas plafonnées en nombre. Avec l'annonce de la réforme de 1992 et de la forte hausse du montant de la PMTVA, mais aussi de l'établissement de la référence de primes qui pouvait encore s'établir cette année-là, il y a eu une puissante incitation à la capitalisation. Les années suivantes, la capitalisation s'est poursuivie à un rythme nettement moindre pour deux raisons : le plafond de primes n'a pas toujours été contraignant dans un premier temps (en particulier

en Autriche, mais aussi en Irlande) ; il y a eu à l'époque développement de vaches allaitantes sans prime dans les principaux pays détenteurs : notamment en France, au Royaume-Uni et en Espagne.

Dans la période de 1984 jusqu'à la réforme de 1992, le cheptel bovin allaitant s'est principalement développé en France, en Espagne, au Royaume-Uni, en Irlande, en Belgique et en Allemagne. En Espagne, au Royaume-Uni et en Allemagne, cette capitalisation allaitante s'est faite simultanément avec une forte augmentation des cheptels de brebis, alors qu'ailleurs, le cheptel ovin restait pratiquement stable (Grèce, Italie), voire régressait (France). A partir de 1993 (instauration des quotas de primes à la brebis), l'élevage ovin ne progresse plus nulle part dans l'UE, voire régresse de façon marquée en Irlande et au Royaume-Uni, et n'utilise donc plus les surfaces toujours en herbe libérées par les vaches laitières.

C'est dans ce contexte, avec des coûts d'opportunité nuls pour l'utilisation de surfaces toujours en herbe, que se développe l'élevage de vaches allaitantes hors prime chez des éleveurs laitiers bloqués par les quotas, ou ayant souscrit à des plans de cessations laitières. En outre, les éleveurs allaitants qui voulaient être certains de toucher l'intégralité de leurs droits à primes avaient aussi souvent pris l'habitude de conserver quelques vaches supplémentaires pour pallier tout incident, du moins jusqu'à ce que les génisses deviennent éligibles à la PMTVA (Agenda 2000).

L'Agenda 2000 a plutôt incité à la décapitalisation. D'une part en permettant de décompter les génisses pour justifier la demande des droits à primes (qui rend superflu de garder des vaches supplémentaires pour la « sécurisation des primes »). D'autre part et surtout à cause de la mise en place de nouveaux seuils de compléments extensifs (voir le rapport sur l'évaluation du régime de paiement à l'extensification).

Enfin, depuis janvier 2005, le découplage des primes à la vache allaitante en Allemagne, au Danemark, en Irlande, en Italie, au Luxembourg, au Royaume-Uni et en Suède force les éleveurs à raisonner uniquement en fonction du marché. Cinq autres pays de l'UE 15 ont choisi de conserver la PMTVA couplée : l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France et le Portugal, qui détiennent ensemble 61% du cheptel allaitant en décembre 2005.

Le cheptel allaitant a fortement augmenté jusqu'en 1996 et s'est ensuite stabilisé en raison de l'évolution de la politique d'aide directe.

■ Impact des mesures de marché sur l'évolution du cheptel allaitant

Les réformes des mesures de marché ne semblent pas en tant que telles avoir eu un impact sur l'évolution du cheptel allaitant. La première réforme de grande ampleur, celle de 1992, s'est accompagnée de la forte augmentation du montant des aides directes et en particulier de la PMTVA. Dans les années 1980, la progression du cheptel allaitant s'est faite principalement grâce à une visibilité sur le marché de la viande bovine quasi-assurée par les mesures de marché telles qu'elles existaient, et secondairement grâce à la PMTVA créée au début des années 1980 mais maintenue à un montant faible. A partir de 1992, c'est l'accès ou non à une PMTVA très nettement revalorisée qui conditionne surtout la décision d'élever une vache allaitante. Avec le paquet « prix envisagé pour le produit de la vache + prime », la vache allaitante devient très généralement dans l'UE l'alternative la plus profitable pour mettre en valeur les surfaces toujours en herbe non labourables : cela se constate partout sur l'évolution des cheptels. Les réformes successives sur les mesures de marché affaiblissent globalement l'assurance sur les prix, mais ne l'annulent pas (notamment droits de douane et mesures exceptionnelles sur lesquelles on sait pouvoir compter en cas de grave crise).

En supposant inchangé le dispositif de PMTVA, une forte baisse des prix de marché (cf. QE2 et QE3), consécutive à l'annulation de tout ou partie des mesures de marché, n'aurait vraisemblablement pas entraîné la disparition du cheptel allaitant. **Mais elle aurait, en revanche, supprimé toute incitation à conserver des vaches non primées**, rendant très improbable un cheptel au-delà d'environ 10,8 millions de vaches. Or, à l'échelle de l'UE 15,

ce nombre est dépassé depuis décembre 1994, et même très nettement à la veille de la 2^{ème} crise ESB (près de 12,1 millions de têtes).

Entre 1995 et 2000, on estime l'impact des mesures de marché existant alors en faisant les hypothèses suivantes :

- on se place avant la mise en place du découplage,
- on considère que les vaches allaitantes primées sont conservées même en cas de forte baisse des prix.

Une baisse de 50% des prix dès 1992 aurait eu pour conséquence le plafonnement du troupeau allaitant à 10,8 millions de têtes. En conséquence, le nombre de veaux disponibles pour l'engraissement n'aurait pas été aussi important et la production de viande aurait été impactée (cf. Tableau 44).

Tableau 45 Effets des réformes des mesures de marché sur l'évolution du cheptel allaitant

Période	Évolution du cheptel allaitant	Effets des réformes des mesures de marché	Autres effets (facteurs externes)
1990-1992	+ 6,5% /an		PMTVA
1993-1999	+ 1,8% /an	La baisse du soutien au prix n'a pas changé l'attitude des producteurs. Dans l'hypothèse d'une suppression radicale des mesures de marché en 1992, la production de viande aurait été inférieure dès 1994	Augmentation de la PMTVA. Stabilisation de l'élevage ovin (quotas de primes à la brebis)
2000-2004	- 0,4% /an	Pas d'effet	Éligibilité des génisses à la PMTVA. Modification des seuils RPE
2005-2006	stable	Pas d'effet	Découplage de la PMTVA

■ Synthèse des critères 2 et 3

Le tableau de synthèse (Tableau 44, page suivante) montre qu'en l'absence de l'incitation à produire qui a été générée par le maintien de mesures de marché ayant un « effet prix » certain (cf. QE2), la décroissance du cheptel de vaches mixtes et de vaches allaitantes aurait entraîné une réduction importante de la production.

Cette analyse contrefactuelle trouve bien sûr des limites :

- une telle réduction de la production aurait avancé la situation de surproduction en 1997 ; dans ce cas de figure la question aurait été celle du volume importé, de son effet sur l'équilibre du marché, donc des prix.
- l'analyse suppose ici que les prix restent bas et donc que les importations compensent le déficit ; elle suppose également que ces prix très bas ne stimulent pas la consommation. De même, on ne formule pas d'hypothèse sur la dynamique d'engraissement, qui aurait sans doute connu une contraction importante, accentuant les effets prix et volumes sur l'amont (cheptel allaitant).
- Avec le découplage, la motivation de la PMTVA disparaît dans les pays qui ont opté pour sa suppression ; l'intérêt économique des vaches allaitantes disparaît ainsi en grande partie : une nouvelle diminution du potentiel serait sans doute survenue.

On en retient que les mesures de marché, réformées à partir de 1992, ont maintenu une incitation à produire de la viande bovine, freinant ainsi une augmentation de la productivité

Question 1 – Équilibre du marché

moyenne des vaches laitières et incitant les détenteurs de vaches allaitantes à conserver un effectif de vaches supérieur au nombre de primes. Sans ces vaches, la production indigène brute aurait été, à l'échelle de l'UE 15, supérieure de l'ordre de 330 000 tec en 1992 et 1993, puis inférieure de 240 000 tec dès 1994, le différentiel croissant régulièrement pour atteindre 900 000 tec en 2001. Il s'agit d'une estimation minimale de la baisse de production qui ne prend pas en compte l'évolution de l'activité d'engraissement.

Question 1 – Équilibre du marché

Tableau 46 : Synthèse d'une analyse contrefactuelle de la suppression des effets prix des mesures de marché en 1992

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cheptel vaches allaitantes (1000 têtes)	9 390	9 627	10 420	10 570	10 913	11 355	11 686	11 642	11 858	12 087	11 949	11 879	11 782	11 718	11 756	11 705
Cheptel vaches laitières (1000 têtes)	26 151	24 637	23 468	23 220	23 051	22 496	22 065	21 741	21 416	21 025	19 911	20 002	19 551	19 258	18 830	18 448
Impact de la suppression des mesures de marché sur le cheptel de vaches																
Sur cheptel vaches allaitantes (1000 têtes)					113	555	886	842	1 058	1 287	1 149	1 079	982	918	956	905
Sur cheptel vaches laitières (1000 têtes)			1 175	2 350	2 350	2 350	2 350	2 350	2 350	2 350	2 350	2 350	2 350	2 350	2 350	2 350
Cheptel contrefactuel																
Cheptel "Contrefactuel" VA (1000 têtes)	9 390	9 627	10 420	10 570	10 800	10 800	10 800	10 800	10 800	10 800	10 800	10 800	10 800	10 800	10 800	10 800
Cheptel "Contrefactuel" VL (1000 têtes)	26 151	24 637	22 293	20 870	20 701	20 146	19 715	19 391	19 066	18 675	17 561	17 652	17 201	16 908	16 480	16 098
Impact de la suppression des Mesures de Marché sur la P.I.B. (impact de la diminution du cheptel de vaches)																
P.I.B. réelle (1000 TEC)	9 142	8 833	8 266	7 898	8 087	8 027	7 910	7 664	7 722	7 452	7 286	7 501	7 381	7 452	7 259	
+ Sacrifice des vaches (VA + VL)			329	329												
- Veaux non engraisés en gros bovins					240	479	502	593	660	651	695	742	714	700	680	
- Vaches de réforme							66	132	137	158	173	171	181	192	186	
= P.I.B contrefactuelle (1000 TEC)	9 142	8 833	8 595	8 227	7 847	7 547	7 342	6 940	6 924	6 643	6 417	6 588	6 486	6 560	6 393	
Impact annuel sur PIB			329	329	- 240	- 479	- 568	- 724	- 797	- 809	- 869	- 913	- 895	- 892	- 866	
Impact annuel en % PIB réelle			4,0%	4,2%	-3,0%	-6,0%	-7,2%	-9,4%	-10,3%	-10,9%	-11,9%	-12,2%	-12,1%	-12,0%	-11,9%	
La méthode de calcul détaillée est présentée en annexe.																
Ce tableau évalue l'impact sur la production qu'aurait eu la réduction du cheptel de vaches consécutive à une forte réduction (50%) du prix de marché de la viande, dans l'hypothèse d'une suppression des mesures de marché.																

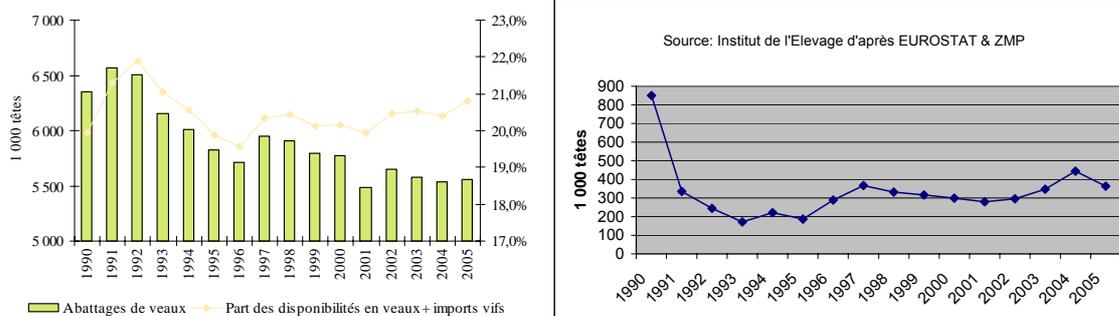
Source : calcul AND-I sur bases de données Commission

3.2.5.4 Critère n°4 - Les réformes des mesures de marché n'ont pas déséquilibré la filière veau de boucherie

- La filière veau de boucherie dégage environ 20% des veaux nés dans l'UE, participant à la diminution de l'offre de viande rouge

Graphique 3 : Indicateur n°4a : part des veaux nés ou importés abattus comme veaux de boucherie

Graphique 4 : Indicateur n°4b : solde importations – exportations en veaux de moins de 80 kg de l'UE 15



Source : Institut de l'élevage d'après Eurostat

La filière a su profiter des afflux des importations de petits veaux hors UE quand c'était possible, notamment au moment de la chute du mur de Berlin et de la décapitalisation en ex-RDA et en Pologne. Par la suite, entre 1993 et 1995 les fournitures extérieures de la filière veau de boucherie européenne se sont stabilisées avant d'augmenter à nouveau après 1996.

Cette nouvelle expansion s'est principalement réalisée à la suite de la décision du gouvernement britannique de mettre en place un plan d'élimination des veaux laitiers qui ne pouvaient plus être engraisés ou exportés après le déclenchement de la première crise ESB en mars 1996 : le CPAS (Calf Processing Aid Scheme), qui a détruit environ 2 millions de veaux en 3 ans. Par la suite, jusqu'en mai 2006, l'embargo sur les exportations britanniques de bovins vivants et de viande bovine a abouti à la continuation de l'élimination de veaux laitiers sans subvention : les experts du MLC estiment ainsi que 200 à 300 000 veaux ont ainsi été sacrifiés chaque année, de façon non officielle, entre août 1999 et la levée de l'embargo en 2006.

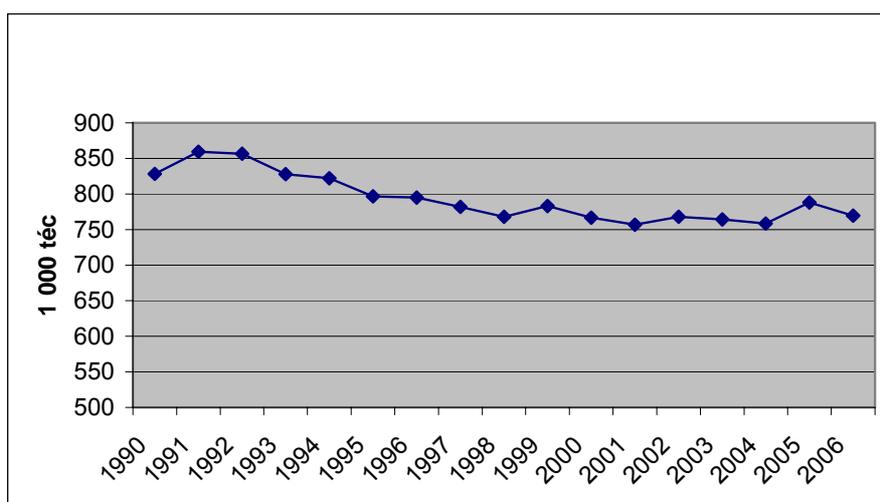
- Un marché du veau équilibré dans la seule UE

Le propre de la demande de veau de boucherie européenne est d'être égale à l'offre, les échanges extérieurs étant infimes (pas de restitution à l'export, pas de production organisée en dehors de l'UE 15) et le stockage se limitant aux seuls besoins commerciaux des entreprises (ni intervention ni stockage public).

La demande de veau de boucherie est largement indépendante de celle de la viande de bovin adulte (voir l'analyse des prix de la QE2). La substitution de l'une à l'autre n'est pas très marquée, sans doute moins qu'avec les viandes blanches. L'évolution de la demande suivant totalement celle des disponibilités, le graphique ci-après permet de constater qu'elle n'a pas été affectée par les crises ESB (le petit creux de 2000-2001 étant dû à la fièvre aphteuse qui a gêné la filière néerlandaise). A l'inverse, elle a beaucoup profité de la méfiance des consommateurs italiens envers la volaille au moment de la crise de la grippe aviaire de septembre 2005 à la mi-2006.

Globalement, sur une longue période, la production de veau de boucherie apparaît très stable depuis 1995, oscillant entre 750 et 800 000 tec : la filière a compensé la raréfaction des veaux mis en place par l'alourdissement des carcasses.

Graphique 5 : Indicateur n° 4c – Abattages de veaux de l'UE 15



Source : Institut de l'élevage d'après Eurostat

■ Impact de la réforme des mesures de marché sur la filière veaux de boucherie

Les coûts de production de la filière veau de boucherie ont été conditionnés par des décisions communautaires. Cependant, l'essentiel des veaux utilisés par la filière veau de boucherie provient du cheptel laitier (près de 100% aux Pays-Bas ou en France, environ 90% en Italie pour 10% de veaux élevés au pis sous la mère de race allaitante). Le lien avec les mesures du marché de la viande de gros bovin est donc indirect.

L'impact des mesures exceptionnelles au moment des crises a en revanche été subi de plein fouet, en particulier les mesures de destruction des jeunes veaux, option utilisée en 1996 par quelques États membres. Mais la filière a réagi en diminuant ses mises en place en 1996, puis en augmentant ses importations en provenance des pays tiers.

L'autre point très important pour cette filière réside dans les mesures connexes, tout particulièrement la mise aux normes bien-être des animaux, avec l'obligation de passer des cases individuelles à des cases collectives avant la fin de 2003. Cela a certes entraîné des coûts élevés pour la filière et a été l'occasion d'une restructuration de la production mais sans baisse globale de volume.

En conclusion, cette filière veau de boucherie, qui reste équilibrée sur son marché intérieur européen, agit comme régulateur de la production de viande de bovins adultes dans l'UE. Si cette filière n'avait pas existé, et si tous les veaux avaient été engraisés comme jeunes bovins plutôt qu'en veaux de boucherie, cela aurait représenté un surplus de production de 200 kg par tête (335 kg de carcasse en moyenne pour un taurillon contre 135 kg de carcasse pour un veau), soit au niveau de l'UE, l'équivalent de 1,2 million de tec en 1992, et encore de 1,1 million de tec en 2005. En outre, comme la consommation de veau ne se serait pas entièrement reportée sur celle de gros bovins, le déséquilibre induit aurait encore été plus important.

Les réformes des mesures de marché n'ont donc pas affecté l'équilibre de la filière veau de boucherie.

Tableau 47 : Effet des réformes des mesures de marché sur la filière veaux de boucherie

Période	Évolution (têtes)	Effets des réformes des mesures de marché	Autres effets (facteurs externes)
1990-1992	+1,0%	Pas d'effet	Chute du Mur (décapitalisation en ex-RDA et en Pologne)
1993-1999	-1,5%	Pas d'effet	Calf Processing Aid Scheme (UK)
2000-2004	stable	Les mesures connexes (mise aux normes bien-être) ont entraîné des coûts élevés, qui ont conduit à une restructuration de la filière, mais sans effet sur le niveau de production	Fièvre aphteuse (NL)
2005-2006	- 0,7% /an	Pas d'effet	Fin des subventions à la poudre de lait écrémé Grippe aviaire

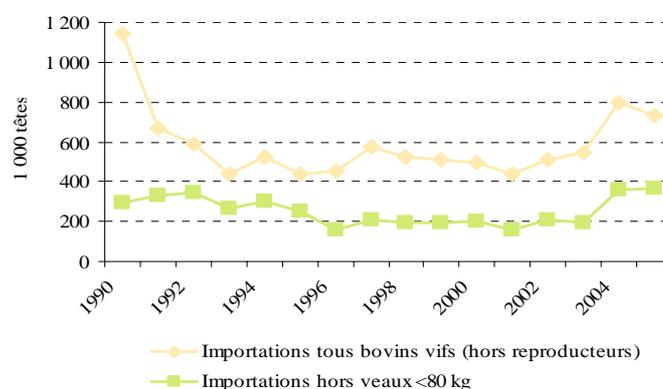
3.2.5.5 Critère n°5 - Effet des réformes sur les importations d'animaux vivants

■ Les importations d'animaux vivants ont nourri les excédents de 1991 et 1992, avant d'être contrôlées

Les importations d'animaux vifs non reproducteurs pour l'engraissement dans l'UE ont été considérables au tout début de la période étudiée. En 1990, juste après la chute du Mur de Berlin, ce sont ainsi près de 1,15 million de têtes qui ont été importées, principalement des veaux de Pologne et des autres pays de l'Est. Quand ces animaux sont rentrés dans les ateliers de veaux de boucherie, c'était en substitution de veaux nés en UE : ils ont donc nourri directement ou indirectement une hausse des disponibilités pour produire de la viande rouge, induisant les forts excédents de 1991 et 1992.

A partir de 1992, la situation s'est stabilisée (accords d'autolimitation avec les PECO signés en avril 1991). Puis, la mise en place des nouveaux tarifs douaniers par application de l'accord du GATT et la consolidation des contingents tarifaires en animaux vivants ont totalement stabilisé les importations d'animaux vifs non reproducteurs pesant moins de 80 kg. Ils n'ont progressé à nouveau dans l'UE 15 qu'à partir de 2004, corrélativement à l'intégration des 10 nouveaux États membres.

Graphique 6 : Indicateur n° 7- Importations de l'UE 15 en bovins vifs



Source: Institut de l'Élevage d'après EUROSTAT et ZMP

Tableau 48 - Effets des réformes des mesures de marché sur les importations d'animaux vivants (UE 15)

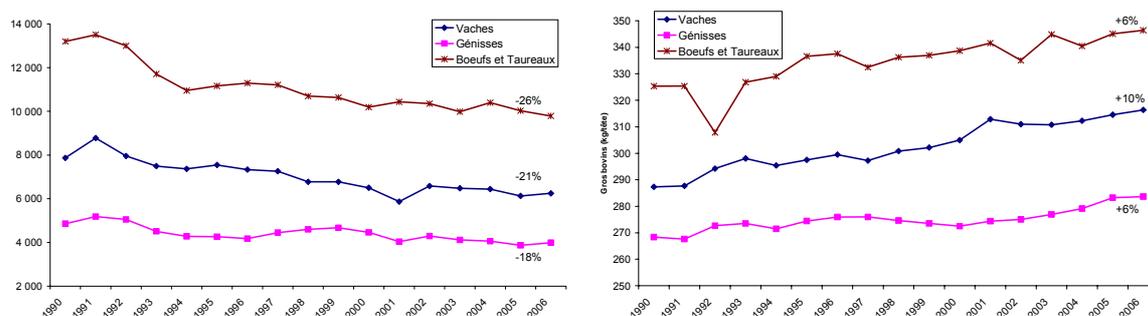
Période	Évolution (t)	Effets des réformes Des mesures de marché	Autres effets (facteurs externes)
1990-1992	-11%/an	Pas d'effet Les mesures de marché n'ont pas empêché l'afflux considérable de veaux d'importation de 1990, qui a nourri les forts excédents d'offre de viande de 1991-1992	Chute du Mur de Berlin Accords d'autolimitation avec les PECO
1993-1999	-9%/an	Les modifications des droits de douane ont freiné les excédents	Accord du GATT
2000-2004	+5,5%/an	Stabilisation des importations	Élargissement de l'UE
2005-2006	+7%/an (2005)	Pas d'effet	

Les accords de 1991 et les nouvelles réglementations des droits de douane qui ont suivi en 1995 (négociations OMC) ont eu un impact positif pour empêcher tout nouvel excédent « importé » sous forme d'animaux maigres après 1992.

3.2.5.6 Critère n°6 - La fin de l'intervention et la baisse des restitutions ont incité les éleveurs à adapter le poids carcasse à la demande communautaire

L'augmentation des poids carcasse (+6% à +10%) est loin de compenser la baisse des têtes abattues (-18% à -26%).

Graphique 8- Abattage de gros bovins UE par catégorie (milliers de têtes) et Graphique 9 : Indicateur n°6 – Évolution du poids carcasse moyen des gros bovins par catégorie - UE 15 (kg/animal)



Source : d'après Eurostat

Sur 16 ans, entre 1990 et 2005, les abattages en têtes des gros bovins de l'UE 15 ont très sensiblement reflué, suivant la tendance générale des cheptels reproducteurs. La baisse est beaucoup plus marquée pour les mâles que pour les femelles.

A l'opposé, la hausse des poids de carcasse a été effective dans toutes les catégories.

Les réformes des mesures de marché ont eu des effets sensibles sur le poids des carcasses. La limitation de l'intervention, qui ne sera plus utilisée en-dehors des crises ESB après la mi-1993, soumet les opérateurs aux seuls marchés solvables. Ceux-ci se recentrent progressivement sur le marché interne de l'UE, surtout après les crises ESB qui ont fermé la plupart des marchés à l'exportation.

En Irlande, la fermeture progressive des marchés institutionnels (intervention, puis baisses des restitutions) amène les opérateurs à se recentrer sur les marchés de l'UE : surtout le marché britannique, de plus en plus déficitaire à partir de 1996, et aussi les marchés de l'Europe continentale. L'incitation à la désaisonnalisation en Irlande (par une prime spécifique entre 1993 et 1999) a aidé à mieux cibler ces marchés en rajeunissant les bœufs. Il est d'ailleurs frappant de voir converger les poids moyens des bœufs irlandais et ceux des bœufs britanniques. D'après les experts nationaux, le découplage des aides en 2005 dans ces 2 pays et donc la fin des plafonds pour toucher les compléments extensifs auraient permis aux éleveurs de finir plus longtemps leurs animaux.

La réforme de 1992, puis la forte limitation des marchés extérieurs (d'abord à cause des crises ESB, puis à cause du déficit croissant dans l'UE et de la baisse des restitutions) ont incité les éleveurs de bovins mâles à moduler l'augmentation du poids des carcasses pour mieux satisfaire le marché intérieur de l'UE.

Tableau 49 : Effets des réformes des mesures de marché sur l'évolution du poids carcasse

Période	Évolution du poids carcasse (vache)	Effets des réformes des mesures de marché	Autres effets (facteurs externes)
1990-1992	+1,2%/an	Pas d'effet	
1993-1999	+0,4%/an	La réforme de 1992 (limitation de l'intervention, baisse des restitutions) a incité les éleveurs à moduler l'augmentation du poids carcasse des animaux mâles en fonction des besoins des marchés solvables (UE)	La crise ESB a stoppé temporairement la tendance à la hausse
2000-2004	+0,7%/an	Idem	
2005-2006	+0,7%/an	Pas d'effet	Le découplage des aides (Irlande, UK) a incité les éleveurs à finir plus longtemps leurs animaux

3.2.5.7 Critère n°7 - Les mesures exceptionnelles ont permis de corriger le déséquilibre exceptionnel dû aux crises ESB

■ Les mesures exceptionnelles ont parfaitement joué un rôle correctif

Durant les 2 crises ESB, les mesures de dégagement du marché (intervention exceptionnelle, prime Hérode, achat-destruction) ont permis de surmonter les excédents provoqués par la baisse de la demande. Les stocks d'intervention constitués lors de la première crise en 1996 et 1997 (655 000 tec) ont pu être remis en marché pratiquement en totalité avant 2000 sans perturber les équilibres intérieurs. De même, les stocks constitués fin 2000 et en 2001 (249 000 tec) ont fini d'être vidés en 2004.

En outre, cette politique n'a pas provoqué d'effet particulier d'encouragement à la reprise de la production par la suite, ainsi que l'on vient de le montrer. **On peut donc avancer que ces mesures de dégagement exceptionnel du marché ont pleinement joué leur rôle de correction du déséquilibre lui aussi exceptionnel durant les crises ESB.**

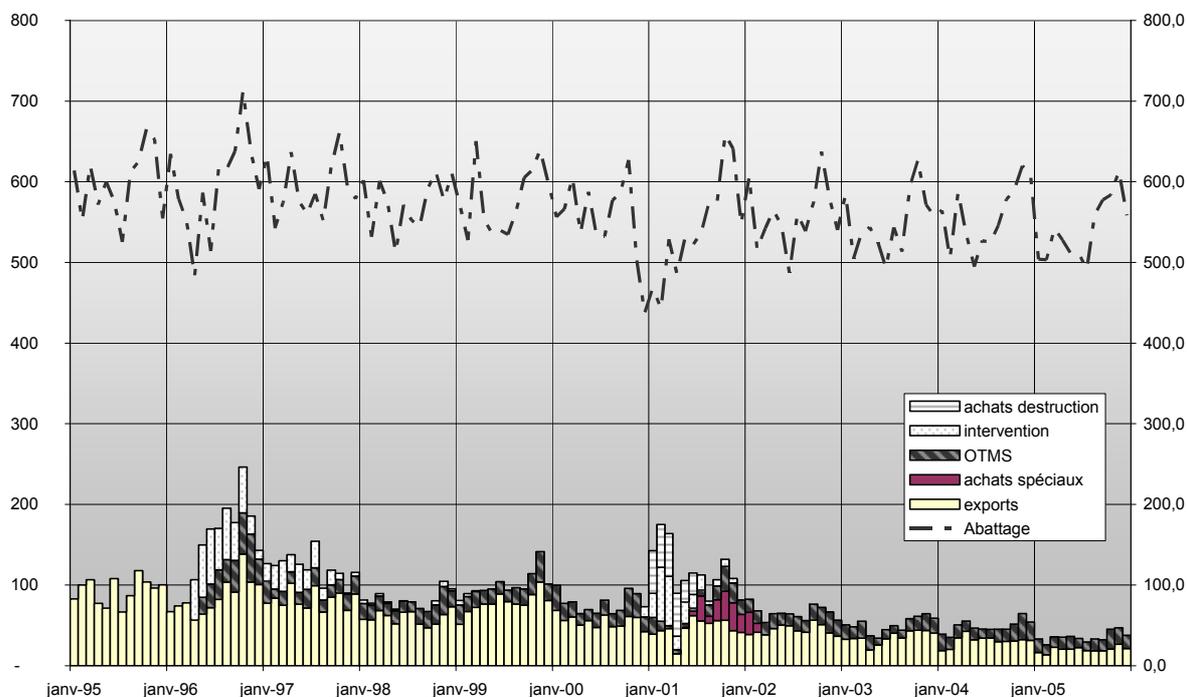
Plus récemment, la fin de l'OTMS (destruction des bovins âgés de plus de 30 mois au Royaume-Uni) en novembre 2005 a ramené sur le marché européen quelque 117 000 tec en 2006, sans provoquer une nouvelle crise de consommation.

Question 1 – Équilibre du marché

Pour les opérateurs, les exportations aidées et les achats d'intervention ont le même rôle : réduire le volume d'offre, de manière à soutenir les prix. Selon la plupart d'entre eux, la pratique est efficace et permet d'ajuster l'offre à la demande.

Le graphique ci-dessous présente les abattages mensuels de gros bovins et les sorties du marché communautaire : exportations (dont la quasi-totalité s'effectue grâce aux restitutions), intervention, OTMS, et, durant la deuxième crise ESB, achats pour destruction et achats spéciaux.

Graphique 10 : Indicateur 7a – Volumes sortis du marché et abattages (1000 tec)



Graphique AND-1, d'après données Eurostat et DG AGRI

On constate qu'au plus fort de la première crise ESB, les « sorties » ont atteint et dépassé 30% du volume des abattages pendant 6 mois, soit la période durant laquelle les prix se sont effondrés, suite à une réduction de plus 25% de la consommation. Les achats d'intervention ont été de 57 000 tec par mois durant les 7 premiers mois de crise (par comparaison, une chute de 25% de la consommation intérieure de l'UE 15 représente une perte de débouché de 157 000 tec par mois).

Pour 10 mois de 1996, la perte de consommation peut être estimée à 550 000 tec et les pertes à l'exportation de 145 000 tec. Les achats d'intervention ont été de 435 000 tec, soit 79% de la perte de débouché sur le marché interne et 62% du débouché total. Si l'on tient compte de l'OTMS, le taux de remplacement est de 105% (cf. Tableau 50).

Les achats d'intervention se sont prolongés jusqu'à la fin de 1997, les prix retrouvant en janvier 1998 leur niveau des mois précédant immédiatement la crise (soit un niveau déjà plus bas qu'au tout début de la période d'évaluation), alors que les abattages étaient en retrait en 1998.

On constate ainsi que les achats d'intervention ont complété avec efficacité les exportations. Le délai de retour des prix au niveau antérieur à la crise a toutefois été de deux ans, la perturbation causée par la crise ayant pris de multiples formes : renationalisation des marchés, perturbation des cycles de production, pertes d'image sur les marchés des pays tiers.

Lors de la deuxième crise ESB, les achats spéciaux ont permis de dégager une partie du stock vivant et sont concomitants avec la reprise des abattages, qu'ils motivent en partie. On sait que la consommation intérieure s'est redressée courant 2001. Les deux différences entre 1996 et 2001 sont que d'une part les prix institutionnels étaient plus importants en 1996 et que d'autre part l'intervention proprement dite a été déclenchée plus tard. Lors de la deuxième crise les cours se sont redressés (en février 2001) alors que la consommation avait déjà repris et que la procédure d'achat-destruction était

Question 1 – Équilibre du marché

engagée (dès janvier 2001). Les achats spéciaux ont été déclenchés en juillet, prenant le relais du programme d'achat-destruction qui s'est achevé en juin. Au total, hors OTMS et abattages vétérinaires, les achats publics ont porté sur 694 000 t en 2001, soit 9,4% des abattages et plus de 10% de la consommation de 2001. Si l'on considère que la perte de consommation a été de 800 000 t (soit la différence entre la consommation de 2001 et celle de 1999), alors les 694 000 t d'achats (intervention + achats destruction + achats spéciaux) représentent 87% de la perte de débouchés. Le taux monte à 114% avec les OTMS et les abattages vétérinaires.

Le Tableau 50 reprend les données pour les deux crises. On constate que le « taux de compensation » est dans les deux cas supérieur à 100%.

Tableau 50 : Indicateur 7b. Taux de compensation des pertes de marché par les retraits du marché pendant les 2 crises ESB

1000 t	2001	1996 (10 mois)
Perte export	106	145
Perte interne	800	550
TOTAL pertes	906	695
Achats Spéciaux	165	
Achats Destruction	265	
Intervention	263	435
TOTAL retraits	694	435
OTMS	162	296
Abattages Vétérinaires	185	
Total général	1 041	732
Taux global de compensation	114%	105%

Les différents types de retraits du marché (achats spéciaux, achat-destruction, intervention, prime Hérode, OTMS) ont permis de surmonter les excédents provoqués par la baisse exceptionnelle de la demande lors des crises ESB.

Tableau 51 Effets des mesures exceptionnelles sur l'offre

Période	Évolution de l'excédent (tec)	Effets des mesures exceptionnelles	Autres effets (facteurs externes)
1990-1992	+40%/an	Sans objet	Sans objet
1993-1999	-26%/an	Les mesures exceptionnelles ont permis de détruire des excédents et de constituer des stocks qui ont été par la suite remis sur le marché sans perturber les équilibres	Première crise ESB
2000-2004	-40%/an	Idem	Deuxième crise ESB Élargissement de l'UE
2005-2006	-120% /an (2005)	La fin de l'OTMS (UK) a permis de ramener plus de 100 000 tec sur le marché européen et de combler partiellement le déficit	

3.2.5.8 Critère n°8 – Les volumes d'intervention représentent une part significative du marché des États membres bénéficiaires

■ Le poids de l'intervention dans la production

Les volumes d'intervention ont représenté une part très importante de la production dans de nombreux États membres dans les années 1990-1992 :

- 45% pour l'Irlande,
- 16% pour le Danemark,
- entre 10 et 15% pour l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France.

Au cours de cette période, l'intervention a représenté 12% des abattages de l'UE.

Tableau 52 - Indicateur n°8a. Volume de l'intervention en % du volume d'abattages dans les principaux pays bénéficiaires

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Allemagne	12%	11%	11%	3%	-	-	9%	5%	-	-	-	4%
Autriche	-	-	-	-	-	-	6%	2%	-	-	-	4%
Belgique	1%	3%	1%	-	-	-	1%	0%	-	-	-	-
Danemark	9%	20%	20%	9%	-	-	4%	3%	-	-	-	1%
Espagne	2%	1%	3%	-	-	-	7%	3%	-	-	-	12%
Finlande	-	-	-	-	-	-	0%	0%	-	-	-	-
France	5%	14%	13%	2%	-	-	7%	1%	-	-	-	5%
Irlande	45%	48%	43%	11%	-	-	13%	12%	3%	2%	-	1%
Italie	4%	16%	7%	-	-	-	3%	1%	-	-	-	4%
Pays-Bas	-	1%	-	-	-	-	1%	0%	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-	-	-	2%	0%	-	-	-	-
Royaume-Uni	12%	14%	10%	3%	-	-	8%	8%	1%	-	-	-
Suède	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	10%	14%	11%	2%	-	-	7%	3%	-	-	-	4%

Source : AND d'après Commission européenne

Dans la période 1993-1997 le poids de l'intervention diminue fortement (aucun achat public en 1994 et 1995). Il est partout inférieur à 10%, à l'exception de l'Irlande où il est de l'ordre de 12%. Entre 1998 et 2000 l'intervention disparaît, pour ne réapparaître qu'avec la deuxième crise ESB (4% des abattages européens en 2001).

■ Le poids de l'intervention dans les excédents

Les volumes d'intervention ont représenté, pour les trois États membres les plus fortement excédentaires, une proportion importante du volume de l'excédent, d'une part lors de la première période (1990-1992), d'autre part, mais à un degré moindre, à l'occasion des deux crises ESB :

- en 1990-1992, l'intervention a représenté environ la moitié du volume de l'excédent (53% en France, 50% en Allemagne, 45% en Irlande) ;
- en 1996-1997, les achats publics ont été notables en Allemagne, où ils ont absorbé 28% du volume de l'excédent,
- en 2001, l'outil de l'intervention a surtout été utilisé par la France.

Tableau 53 - Indicateur n°8b. Volume de l'intervention en % du volume de l'excédent dans les principaux pays bénéficiaires

en 1000 tec		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Allemagne	Intervention	200	210	188	42	0	0	121	61	0	0	0	52
	PIB	1 676	2 323	1 878	1 669	1 542	1 541	1 573	1 535	1 459	1 447	1 369	1 402
	Consommation	1 397	1 692	1 586	1 552	1 426	1 358	1 248	1 208	1 251	1 243	1 148	818
	Excédent	279	631	292	117	116	183	325	327	208	204	221	584
	Intervention/Excédent	72%	33%	64%	36%	0%	0%	37%	19%	0%	0%	0%	9%
Espagne	Intervention	12	5	15	0	0	0	35	14	0	0	0	80
	PIB	499	484	507	476	451	485	536	548	607	623	620	640
	Consommation	488	511	507	497	487	491	492	528	530	625	605	523
	Excédent	11	-27	0	-21	-36	-6	44	20	77	-2	15	117
	Intervention/Excédent	109%	-19%	-	0%	0%	0%	80%	70%	0%	0%	0%	68%
France	Intervention	72	217	202	25	0	0	97	19	0	0	0	72
	PIB	1 912	2 026	2 078	1 908	1 820	1 891	1 977	1 982	1 881	1 838	1 763	1 779
	Consommation	1 685	1 709	1 704	1 645	1 582	1 625	1 527	1 561	1 610	1 632	1 562	1 527
	Excédent	227	317	374	263	238	266	450	421	271	206	201	252
	Intervention/Excédent	32%	68%	54%	10%	0%	0%	22%	5%	0%	0%	0%	29%

Source : AND d'après Commission européenne

Jusqu'à la réforme de la PAC de 1992, les volumes d'intervention ont représenté une part significative de l'offre des États membres bénéficiaires (jusqu'à 48% du volume d'abattages)

Leur rôle s'est ensuite limité aux situations de crise.

3.2.5.9 Critère n°9 - L'intervention, avant 1992, a créé une offre spécifique

L'intervention a engendré des effets pervers, que l'on peut observer à la fois au niveau des prix (effets déflationnistes sur le marché bovin) et au niveau de la production. Elle a ainsi incité à développer des productions pour lesquelles les débouchés sur le marché étaient insuffisants.

En France, comme l'a montré le « Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au fonctionnement du marché de la viande ovine et bovine » en 1991, l'intervention a eu clairement pour effet d'orienter la production en fonction des possibilités offertes par l'intervention et non en fonction de la demande exprimée par le marché. Le soutien des cours apporté par les achats publics a incité au développement de la production de jeunes bovins, éligibles à l'intervention mais peu appréciés par les consommateurs français. « L'intervention est devenue un débouché pour les gens qui n'ont pas de circuit commercial » a déclaré le Président de l'Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes à la commission d'enquête. Les débouchés de la production française de jeunes bovins se répartissaient comme suit : un tiers pour la grande distribution, un tiers pour l'exportation, un tiers pour l'intervention. Le tableau suivant montre qu'entre 1983 et 1992 la production de bœufs a régressé de 313 000 têtes (soit -37%) tandis que celle de jeunes bovins augmentait de 420 000 têtes (soit +48%). Cette substitution progressive, non demandée par le marché national, est directement liée à la garantie de débouchés apportés par l'intervention.

On observe qu'après 1992 (forte réduction des achats publics en 1993 et arrêt en 1994) la production de jeunes bovins cesse d'augmenter.

Tableau 54 - Indicateur n°9. Effet sur la production du maintien de prix garantis rémunérateurs l'exemple de l'évolution de la production bovine française (mâles)

Évolution de la production bovine (mâles) en 1000 têtes					
année	Jeunes bovins	Bœufs	année	Jeunes bovins	Bœufs
1983	873	766	1989	1 041	526
1984	945	796	1990	1 199	479
1985	971	692	1991	1 264	466
1986	1 015	687	1992	1 293	453
1987	1 040	652	1993	1 179	386
1988	1 081	608	1994	1 147	306

Source : Ofival

Question 1 – Équilibre du marché

Les conclusions de cette analyse doivent toutefois être tempérées en raison des deux évolutions suivantes :

- la désaffection tendancielle des éleveurs pour la production de bœufs, activité à cycle long financièrement peu rentable,
- le développement de la production de jeunes bovins pour l'exportation.

Sur les autres principaux États membres où l'intervention a concerné des volumes importants (Allemagne et Irlande), les entretiens confirment l'existence d'une production spécifique motivée par l'intervention, mais les analyses statistiques ne donnent pas de résultats :

- l'observation du marché allemand sur la période 1990-1992 est perturbée par les bouleversements dus à la réunification,
- en Irlande, les professionnels interrogés ont souligné que le système de l'intervention avait créé un « marché de l'intervention » qui détournait les éleveurs et les industriels du consommateur et de la qualité (notamment conformation) et que dans les années 1980, l'intervention avait été « le meilleur client ».

L'intervention a, avant 1992 et surtout antérieurement à la période d'évaluation, créé une offre spécifique, destinée à approvisionner le « marché » de l'intervention.

3.2.6 Effet des réformes des mesures de marché sur les échanges avec les pays tiers

3.2.6.1 Critère n°10 - Les contingents tarifaires ont un effet sur la stabilisation du volume d'offre

Tableau 55 Indicateur n°10a. Taux de remplissage des contingents tarifaires par période

Par type de produit	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999	1999/ 2000	2000/ 2001	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006
ANIMAUX VIVANTS										
GATT	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	2%
PECO*	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	99%	22%
VIANDES										
Fraîches et congelées	69%	75%	81%	74%	68%	68%	66%	59%	66%	68%
séchées désossées				100%	100%	100%	100%	100%	37%	37%
conserves	68%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Source : OFIVAL/OE d'après DG Agriculture - * + Suisse depuis 2004/2005

Tableau 56 Indicateur n°10a Taux d'utilisation des contingents tarifaires par accord international

Par accord	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999	1999/ 2000	2000/ 2001	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006
GATT	96%	96%	96%	92%	87%	88%	91%	91%	91%	91%
PECO	47%	62%	62%	80%	62%	49%	56%	91%	so	so
Pays Baltes	0%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	16%	so	so
Ex- Yougoslavie	2%	8%	100%	7%	7%	3%	1%	0%	0%	7%
Slovénie	5%	12%	9%	9%	6%	6%	2%	0%	0%	
ACP	61%	55%	50%	55%	55%	62%	36%	1%	33%	31%
Suisse				100%	100%	100%	100%	0%	37%	37%
Chili									43%	99%

so : sans objet.

Source : OFIVAL/OE d'après DG Agriculture

Les contingents tarifaires sont d'environ 400 000 tec (y compris le vif) en 2002-2003, dont plus de la moitié au titre des accords du GATT. Ils concernent principalement la viande fraîche et congelée et bénéficient en priorité aux pays du Mercosur mais aussi à l'Australie et de l'Afrique australe.

– Période 1990 - 2001

L'impact des accords du GATT et des autres accords bilatéraux de 1990 à 2001 a été très limité.

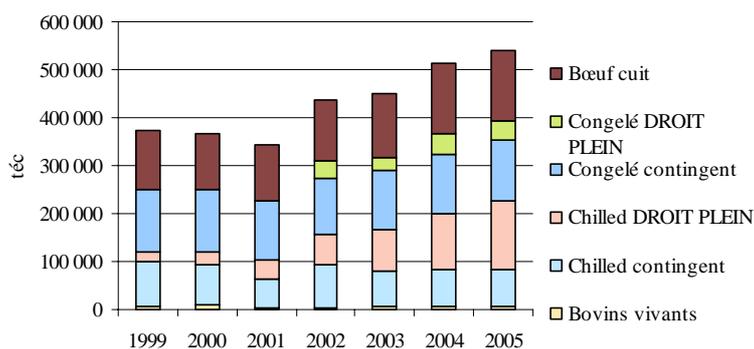
L'expansion des contingents GATT ne s'est pas traduite par une expansion corrélative des importations, le taux d'utilisation passant de 97% en 1995-1996 à 83% en 2001-2002. De même, les importations sous autres contingents ont très peu augmenté, avec un taux de remplissage global ne dépassant pas 48% (en 1999-2000) sur la période. Quant aux importations de viandes transformées (préparations et conserves), elles ont plutôt reflué en fin de période malgré la baisse des droits, qui sont passés de 26 à 16,6% en 6 ans. Néanmoins, à partir de 1999, apparaissent des importations à droit plein de viandes réfrigérées.

Les importations ont nourri les excédents de marché de l'UE au cours de la période 1990-2001, mais les réformes des mesures de marché n'ont pas accentué les déséquilibres.

– Période 2002 - 2005

A partir de juillet 2001, les accords de Marrakech se sont appliqués pleinement sans modification autre que marginale (attribution de 1 000 tonnes de Hilton Beef au Paraguay à partir de 2002-2003, attribution de 10 000 tonnes supplémentaires du même contingent à l'Argentine pour la seule année 2002-2003 afin de compenser les effets de l'épizootie de fièvre aphteuse qui a affecté ce pays l'année précédente). Les accords d'association avec les PECO devenus membres de l'UE sont bien entendu tombés d'eux-mêmes. L'intégration de 10 nouveaux membres en mai 2004 rend nécessaire l'analyse des importations pour l'UE à 25 et non plus pour l'UE 15 : en effet, les échanges entre les nouveaux pays membres et l'UE 15 se sont très rapidement intensifiés après l'élargissement. En outre, EUROSTAT a publié les statistiques de commerce extérieur du nouvel ensemble rétrogradées jusqu'en 1999, ce qui permet d'avoir une vision sur 6 ans.

Graphique 11- Importations de l'UE-25 en provenance des pays tiers



Source : Institut de l'Élevage d'après Eurostat

Ce graphique illustre :

- la stagnation des importations à droits réduits (ici tous les contingents sont confondus) ;
- la forte expansion des importations à droit plein depuis 2002, surtout en viandes désossées réfrigérées (« chilled ») et congelées. Les importations de préparations ont-elles aussi augmenté, mais dans des proportions très limitées : elles sont passées de 115 000 tec en 2001 à 148 000 tec en 2004 avant de reculer légèrement en 2005 (estimation Institut de l'Élevage).

Les importations à droit plein de découpes réfrigérées se sont élevées à près de 147 000 tec en 2005 (estimation sur l'année civile, pour les 2/3 en provenance du Brésil, le reste d'Argentine et d'Uruguay). Les importations de découpes congelées à droit plein se sont montées la même année à près de 40 000 tec, presque exclusivement du Brésil.

Ces fortes augmentations des importations à droit plein sont la conséquence différée de la consolidation puis de la baisse des tarifs douaniers décidées à Marrakech. Elles ont été initiées à l'occasion des dévaluations monétaires des pays du Mercosur (du Real brésilien à partir de 1999, des Pesos argentin et uruguayen à partir de la fin 2001). Cependant, malgré la réappréciation du Real depuis le 2^{ème} semestre 2004, l'expansion des exportations brésiliennes à droit plein vers l'UE s'est poursuivie, simplement freinée par un nouvel épisode de fièvre aphteuse à partir de l'automne 2005.

Ces importations à droit plein, tant en découpes réfrigérées que congelées, portent presque exclusivement sur des muscles nobles⁸⁹, les mêmes que ceux qui sont importés au sein du contingent Hilton Beef (découpes d'alloys et de globes). L'Argentine et l'Uruguay ont développé depuis longtemps des filières spécialisées pour satisfaire les cahiers des charges européens. Le Brésil l'a fait surtout à partir de la fin des années 1990. Désormais, l'UE constitue le marché privilégié pour les alloys et les globes issus des bœufs de qualité export engraisés à l'herbe dans ces trois pays. Au-delà des fluctuations monétaires, le marché européen reste le plus intéressant au monde pour ces muscles de ce type d'animal : il est devenu fondamental pour la valorisation des carcasses par les abatteurs-découpeurs du Mercosur, qui ont des marchés spécifiques pour les autres muscles et abats.

⁸⁹ Voir l'analyse de Marc SEVERAC sur la base des codes douaniers TARIC in « « Increasing Market Access in the EU Beef Sector : what is at stake in the International Negotiations », ENESAD – DG AGRI G5, September 2006.

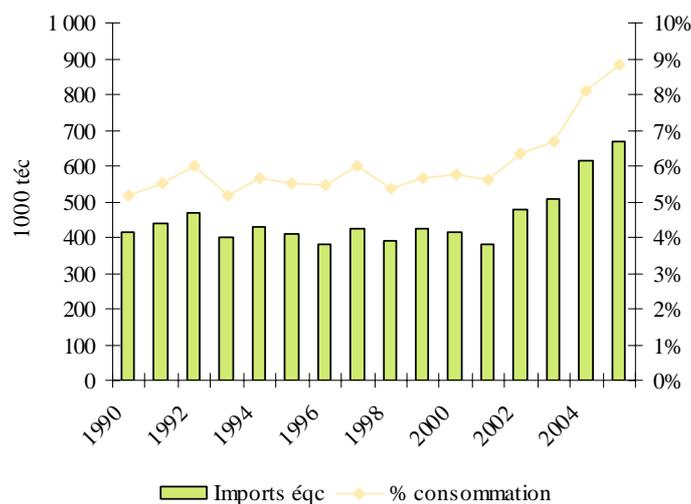
Tableau 57 Indicateur n°10b. Volume des contingents par rapport à l'offre européenne

1000 tec	Production nette	Contingents utilisés	Contingents utilisés/production %	
UE 15	1996	8 047	238	3,0%
	1997	7 919	233	2,9%
	1998	7 679	236	3,1%
	1999	7 748	242	3,1%
	2000	7 458	239	3,2%
	2001	7 286	229	3,1%
	2002	7 507	220	2,9%
UE-25	2003	7 388	207	2,8%
	2004	8 043	195	2,4%
	2005	7 793	191	2,5%

En termes de volumes globaux, les augmentations des importations n'ont pas accentué les déséquilibres du marché européen des viandes bovines. A l'inverse, elles ont été contemporaines du regain de la demande après la 2ème crise ESB et du déficit apparu en 2003 : elles ont nourri cette reprise de la demande que l'offre ne suivait pas pour des raisons structurelles.

3.2.6.2 Critère n°11 - La baisse des droits de douane et l'extension des contingents tarifaires n'ont pas accentué les déséquilibres de marché

Graphique 12 : Indicateurs n°11a et 11b. Évolution des importations en provenance des pays tiers et part des importations dans la consommation



Source : Institut de l'Élevage d'après ZMP et EUROSTAT

On peut distinguer deux périodes pour l'analyse.

- Période 1990 – 2001

Durant toute la décennie des années 1990, les changements de la protection douanière⁹⁰ de l'Union européenne n'ont globalement pas eu d'influence décisive sur les volumes importés. Rétropolés pour l'UE 15 membres depuis 1990, les importations⁹¹ ont ainsi varié de 380 à 470 000 tec et de 5,2 à 6% de la consommation intérieure jusqu'en 2001 inclus. Le maximum pour cette période a été enregistré en 1992 malgré la crise qui sévissait alors : elles ont recheté l'année suivante surtout en provenance d'Europe de l'Est du fait de la guerre civile en Yougoslavie et d'une épizootie de fièvre aphteuse.

En fait, durant toute cette période :

- les importations à droits pleins (consolidés par l'accord de Marrakech à partir de 1995) ont pratiquement été limitées aux seules préparations cuites jusqu'en 1999.
- les contingents GATT d'importation (Hilton beef, bœuf congelé, bœuf congelé pour la transformation, viande congelée de buffle, hampes congelées, bovins vivants destinés à l'engraissement, bovins vivants de races de montagne ou de races alpines) sont presque toujours remplis, sauf raison sanitaire (par exemple fièvre aphteuse en 2001 en Amérique du Sud), et à l'exception du contingent « viande congelée de buffle ». Au total, ces importations sous contingents GATT représentent depuis juillet 2001 (pleine application de l'accord de Marrakech) 224 000 tec⁹². Durant les 6 ans de mise en place des accords de Marrakech, ces contingents ont augmenté de 37 000 tec.
- les contingents d'importation bilatéraux (accords ACP, accords d'association avec les PECO, les Pays Baltes, les Républiques issues de l'ex-Yougoslavie, la Suisse et le Chili) ont été assez mal remplis, soit pour des raisons sanitaires (cas des accords ACP, où les opérateurs des pays d'Afrique Australe bénéficiaires ont du mal à satisfaire aux exigences sanitaires européennes), soit pour des raisons politiques (ex-Yougoslavie). Ces contingents ont peu augmenté entre 1995 et 2002, passant de 168 000 à 182 000 tec.
- Période 2002 – 2005

A partir de 2002, les importations à droits pleins de muscles frais se développent, notamment à partir du Brésil. Ce flux constitue en grande partie un développement de créneaux exploités dans le cadre des contingents. Toutefois, cela ne constitue pas un volume extrêmement important et n'a pas d'influence au niveau des équilibres de marché.

La baisse des droits de douane et l'extension des contingents tarifaires n'ont pas accentué les déséquilibres de marché.

3.2.7 L'impact des baisses des restitutions sur l'équilibre offre-demande

3.2.7.1 Critère n°12 - Les restitutions à l'exportation ont un effet sur l'équilibre offre-demande

Au cours des périodes 1990-1992 et 1993-1999 les exportations représentent 14% de la production et jouent un rôle fondamental dans la stabilisation de l'offre.

⁹⁰ A la suite de l'accord de Marrakech d'une part et des règlements de panels au GATT d'autre part (expansion de contingents Hilton Beef suite au règlement du « panel Soja » en particulier).

⁹¹ Calculées en équivalent carcasse avec les coefficients suivants : 0,5 pour les animaux vivants (reproducteurs exclus du calculs), 1 pour la viande avec os, 1,3 pour la viande désossée et les préparations.

⁹² Sources : « Les accords du GATT sans les secteurs des viandes et des œufs », OFIVAL, Paris, France, août 2003 ; « European Handbook – vol. 1 : The Common Agricultural Policy » Meat & Livestock Commission, Milton Keynes, UK, regularly updated.

Tableau 58 - Indicateur n°12a. Volume des exportations par rapport à la production

1000 tec		Production nette	Excédent	Exports Pays Tiers	Export / production %
UE-12	1990	7 736	566	816	11%
	1991	8 713	1 134	1 325	15%
	1992	8 582	1 131	1 323	15%
	1993	7 798	467	1 229	16%
	1994	7 522	405	1 220	16%
UE 15	1995	8 117	580	1 199	15%
	1996	8 047	1 080	1 104	14%
	1997	7 919	761	1 052	13%
	1998	7 679	303	769	10%
	1999	7 748	139	954	12%
	2000	7 458	202	650	9%
	2001	7 286	557	533	7%
	2002	7 507	30	528	7%
	2003	7 388	-286	418	6%
UE-25	2004	8 043	-138	411	5%
	2005	7 793	-303	285	4%

Source : AND d'après DG Agriculture

Sur la période 2000-2004, les exportations ne représentent plus que 7% en moyenne du volume des exportations vers les pays tiers, mais ont toujours une fonction stabilisatrice importante dans la mesure où l'excédent moyen annuel sur la période a fortement baissé, passant d'une moyenne annuelle de 657 000 tec en 1990-1999 à seulement 263 000 tec en 2000-2002.

Sur la dernière période (2005-2006), les exportations ne représentent plus que 4% de la production, mais le déficit du marché limite l'intérêt de la restitution à l'exportation.

Dans les trois principaux pays bénéficiaires des restitutions, l'Irlande, l'Allemagne et la France (ces trois pays encaissaient 70% du montant total des restitutions en 1995 et 76% en 2000), qui sont ceux qui ont les excédents les plus élevés (86% de la production pour l'Irlande, 16% pour l'Allemagne et 6% pour la France en 2005), l'exportation aidée vers les pays tiers a joué un rôle de trop-plein.

Ce rôle a été particulièrement important au cours des deux premières périodes, culminant en 1993-1995, quand le débouché vers les pays tiers a pris le relais de l'intervention qui diminuait fortement (aucun achat public en 1994-1995, cf. indicateur n°8). Ce rôle s'estompe nettement dans la troisième et surtout la quatrième période, le déficit du marché communautaire permettant, notamment pour le principal exportateur, l'Irlande, un report de ses ventes extérieures sur le Royaume-Uni et d'autres États membres : entre 1999 et 2005 les exportations de l'Irlande sur les pays tiers ont chuté de 309 000 à 37 000 tec, tandis que ses ventes au Royaume-Uni grimpaient de 95 000 à 260 000 tec.

Tableau 59 - Indicateur n°12b. Part de l'exportation aidée sur l'excédent d'offre dans les principaux pays bénéficiaires

1000 tec	Exportations			Consommation			Production			Export/excédent (%)		
	All.	France	Irlande	All.	France	Irlande	All.	France	Irlande	All.	France	Irlande
1990	299	172	187	1 397	1 685	63	1 676	1 912	569	107%	76%	37%
1991	577	240	182	1 692	1 709	60	2 323	2 026	586	91%	76%	35%
1992	394	283	213	1 586	1 704	60	1 878	2 078	581	135%	76%	41%
1993	348	257	257	1 552	1 645	60	1 669	1 908	600	297%	98%	48%
1994	243	249	381	1 426	1 582	56	1 542	1 820	545	209%	104%	78%
1995	251	179	413	1 358	1 625	52	1 541	1 891	572	137%	67%	79%
1996	248	183	318	1 248	1 527	47	1 573	1 977	582	76%	41%	59%
1997	249	163	248	1 208	1 561	61	1 535	1 982	574	76%	39%	48%
1998	172	82	267	1 251	1 610	55	1 459	1 881	613	83%	30%	48%
1999	260	103	342	1 243	1 632	64	1 448	1 838	710	127%	50%	53%
2000	150	62	254	1 148	1 562	62	1 369	1 763	641	68%	31%	44%
2001	258	39	73	818	1 527	66	1 402	1 779	602	44%	15%	14%
2002	199	50	99	988	1 695	69	1 385	1 907	565	50%	23%	20%
2003	118	45	95	1 057	1 670	70	1 296	1 897	595	49%	20%	18%
2004	112	42	56	1 044	1 650	78	1 320	1 800	568	41%	28%	11%
2005	67	32	40	1 000	1 664	75	1 195	1 763	549	34%	32%	8%

Source : AND d'après DG Agriculture

3.2.7.2 Critère n°13 - Les baisses des restitutions n'ont pas gêné la gestion des excédents

Seul l'impact des plafonds de restitutions décidés suite à l'accord de Marrakech nous intéresse ici, car ceux-ci relèvent de la réforme des mesures de marché. Les autres décisions (hausse et baisse des taux, type de muscle ou d'animal éligible, pays destinataires, ...) relèvent de la gestion du marché.

L'accord de Marrakech prévoyait un double plafond pour les subventions à l'exportation (l'un en volume, l'autre en valeur), qui devaient diminuer de 36% en 6 ans. La première année (1995-1996), ces deux plafonds étaient respectivement de 1 137 000 tec et de 1 923 millions d'€. Ils ont ensuite été diminués chaque année pour atteindre, à partir de juillet 2000, 821 700 tec et 1 254 millions d'€

L'analyse a posteriori montre que le plafond en valeur n'a jamais été contraignant depuis 1995 (utilisation maximale : 83% en 1996-1997). En revanche, le plafond en volume a été dépassé en 1996-1997 (utilisation du contingent à 110,9%) grâce à une clause permettant le report de la partie du contingent non utilisée les années précédentes. Il a donc été contraignant au cœur de la première crise ESB. Par la suite, même durant la 2^{ème} crise, ce plafond n'a été utilisé qu'à 91% en volume. Depuis la campagne 2002/03, ce taux d'utilisation est descendu bien en deçà des 50%.

Tableau 60 : Indicateur n°13 – Taux d'utilisation des contingents GATT à l'exportation dans le secteur bovin

du 01/07au 30/06	Engagement GATT* 1000 tec	Total utilisé 1000 tec	Taux d'utilisation
1995/1996	1 137,0	1 041,5	91,6%
1996/1997	1 191,8	1 191,8	100,0%
1997/1998	1 025,3	957,0	93,3%
1998/1999	1 025,8	728,2	71,0%
1999/2000	1 188,8	707,8	59,5%
2000/2001	821,7	474,7	57,8%
2001/2002	821,7	483,5	58,8%
2002/2003	821,7	358,7	43,7%
2003/2004	821,7	385,0	46,9%
2004/2005	821,7	291,9	35,5%
* y compris report de reliquat jusqu'en 1999/2000		<i>Source : AND d'après DG Agri et OFIVAL</i>	

Les restitutions peuvent être considérées comme un outil à double fin :

- d'une part, comme un moyen de dégager rapidement le marché en cas d'excédent, au même titre que l'intervention ou les achats-destruction. A priori, les accords de Marrakech ont contraint la Commission à recourir davantage à l'achat-destruction, notamment lors de la première crise ESB. Cependant, il était devenu de toutes façons difficile d'exporter, vu la méfiance des clients potentiels vis-à-vis de l'ESB et du statut des viandes exportées ;
- d'autre part, comme un moyen de conserver des positions à l'exportation sur des marchés prioritaires. C'est ainsi que les taux des restitutions sont très différents selon les destinations : il sont plus élevés vers les clients traditionnels : Russie et autres pays d'Europe de l'Est, Moyen-Orient, Afrique. Avec le manque de disponibilités dans l'UE, les positions sur ces marchés ont bien évidemment été perdues, sauf vers la Russie qui concentrait près des deux tiers des exportations en 2005, toutes avec restitution. Mais même ce pays ne trouvait plus qu'un huitième environ de ses besoins dans l'UE cette année-là.

Les restitutions ont pleinement joué leur double rôle de résorption des excédents du marché de l'UE et de maintien sur les marchés traditionnels jusqu'à la première crise ESB. Par la suite, elles ont été contraintes par les engagements à l'OMC. Ce plafonnement des restitutions n'a pas gêné la gestion des excédents à partir de 1996 puisque dans le même temps les mesures exceptionnelles de dégagement étaient mises en place.

3.2.8 Impact des mesures de marché sur la demande

3.2.8.1 Critère n° 14 - Les mesures connexes ont permis de relancer la croissance de la demande communautaire

■ Une stabilisation en rupture avec l'avant-crise ESB

- On verra dans la question 3 comment des facteurs autres que les prix, c'est-à-dire essentiellement les mesures connexes, ont permis de relancer la croissance de la consommation communautaire de viande bovine.
- Ces mesures ont permis de stabiliser une consommation qui marquait une forte tendance à la baisse avant la première crise ESB (-1,8% par an en moyenne entre 1991 et 1995). Après la forte

Question 1 – Équilibre du marché

chute de 1996 imputable à l'ESB (-8,1% au niveau de l'UE-12), la consommation de l'UE a repris au cours des années 1997-1999 les 500 000 tec perdues en 1996 et s'est même retrouvée en 1999 à un niveau légèrement supérieur au niveau antérieur à la crise. De la même façon les 700 000 tec perdues en 2000-2001 à l'occasion de la deuxième crise ESB ont été récupérées, de façon encore plus rapide, dès 2002.

Tableau 61 - Indicateur n°14a – Évolution de la consommation indigène brute dans l'UE et par pays

1000 tec	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
UEBL	215	205	224	212	224	222	223	227	217	223	205	201	214	228	223	226	215
Danemark	98	97	100	107	108	98	92	96	103	107	138	119	120	141	148	152	141
Allemagne	1 415	1 397	1 692	1 586	1 552	1 426	1 358	1 248	1 208	1 251	1 243	1 148	818	988	1 057	1 044	1 000
Grèce	238	230	200	234	225	227	205	239	239	247	202	196	197	189	192	183	181
Espagne	453	488	511	507	497	487	491	492	528	530	625	605	523	646	613	655	660
France	1 706	1 685	1 709	1 704	1 645	1 582	1 625	1 527	1 561	1 610	1 632	1 562	1 527	1 695	1 670	1 650	1 664
Irlande	67	63	60	60	60	56	52	47	61	55	64	62	66	69	70	78	75
Italie	1 529	1 471	1 485	1 430	1 455	1 480	1 480	1 356	1 388	1 435	1 467	1 418	1 315	1 408	1 416	1 396	1 385
Pays-Bas	292	292	328	317	318	312	306	329	278	342	296	261	309	309	310	315	290
Portugal	145	158	163	166	172	172	174	139	147	160	168	173	158	165	170	195	187
Royaume-Uni	1 181	1 084	1 107	1 129	1 006	1 055	1 026	833	978	1 032	1 018	1 025	1 113	1 204	1 235	1 179	1 230
UE-12	7 339	7 170	7 579	7 452	7 262	7 117	7 032	6 533	6 708	6 992	7 058	6 770	6 360	7 042	7 104	7 073	7 028
Autriche						164	157	161	158	164	156	159	149	151	153	144	148
Finlande						100	97	98	100	104	98	98	93	93	95	97	97
Suède						160	160	165	172	178	184	191	182	207	210	214	216
UE-15						7 541	7 446	6 957	7 138	7 438	7 496	7 218	6 784	7 493	7 562	7 528	7 489

Ex-RDA incluse à partir de 1991

Source : Commission européenne

- Restée stable au niveau communautaire, la consommation augmente ou baisse faiblement au niveau de la plupart des États membres. Elle ne baisse fortement (de plus de 1% en moyenne annuelle) que dans deux pays : la Grèce et surtout l'Allemagne, dont la demande diminue de près de 700 000 tec entre 1991 et 2005. De tous les États membres l'Allemagne est celui qui a subi les effets les plus profonds et les plus durables de la crise ESB. La révélation du premier cas de vache allemande atteinte d'ESB a en effet provoqué un choc très fort dans la population de ce pays dont les responsables politiques et professionnels avaient affirmé que le cheptel était à l'abri de l'ESB. La chute de la demande s'est ressentie aussi bien dans les achats des ménages que dans la transformation, l'industrie de la charcuterie décidant de stopper ses approvisionnements en viande bovine. Le déclin tendanciel de la consommation de viande bovine a été amplifié par les deux crises de l'ESB, et surtout la deuxième, mais il était largement amorcé. Il s'explique surtout par la dégradation de sa compétitivité par rapport aux autres viandes, dans un pays où le facteur prix est déterminant dans l'alimentaire.

Tableau 62 - Indicateur 14b – Comparaison de la consommation par pays avant et après les crises

	Évolution 2004-2005 par rapport à 1994-1995	Évolution annuelle moyenne (1995-2005)
UEBL	-0,9%	-0,4%
Danemark	54,2%	4,3%
Allemagne	-26,6%	-3,0%
Grèce	-15,7%	-1,2%
Espagne	34,5%	3,0%
France	3,3%	0,2%
Irlande	41,7%	3,7%
Italie	-6,0%	-0,7%
Pays-Bas	-2,1%	-0,6%
Portugal	10,4%	0,7%
Royaume-Uni	15,8%	1,8%
UE-12	-0,3%	0,0%
Autriche	-9,0%	-0,6%
Finlande	-1,5%	0,0%
Suède	34,4%	3,0%
UE 15	0,2%	0,0%

Source : AND International d'après Commission européenne - DG Agri

L'analyse conduite à la question 3 montre qu'on peut attribuer aux mesures prises au niveau européen ce regain général de confiance dans la viande bovine et le rétablissement plus rapide après la 2ème crise.

Sans ces mesures, et avec l'hypothèse de poursuite de la tendance qui prévalait entre 1990 et 1995, la demande de l'UE à 15 serait en 2005 à un niveau de 6,3 millions de tec, soit 1,2 millions de tec de moins que son niveau réel, et l'UE serait encore en très net excédent.

Tableau 63 Effets des mesures exceptionnelles sur la demande

Période	Évolution de la consommation (tec)	Effets des mesures exceptionnelles	Autres effets (facteurs externes)
1990-1992 UE-12	+2%/an	Sans objet	Sans objet
1993-1999 UE-12	-0,5%/an	Sans objet	Mesures nationales
2000-2004 UE 15	+0,3%/an	Relance de la consommation	
2005-2006 UE-25	-0,4%/an (2005)	Tassement des effets	

3.2.9 Conclusion de la question évaluative n°1.

3.2.9.1 Conclusion sur les effets des réformes des mesures de marché sur les volumes

La période de mise en œuvre des réformes des mesures de marché s'est accompagnée d'une réduction progressive des excédents du marché de la viande bovine.

- L'évolution du cheptel reste le premier facteur explicatif de la production de viande bovine. Les réformes des mesures de marché de la viande bovine n'ont pas eu d'effet sur l'évolution du cheptel laitier et n'ont pas empêché la restructuration du secteur laitier, mais les mesures ESB, en empêchant la baisse des prix de la viande bovine, ont ralenti la baisse tendancielle du cheptel laitier.
- Le cheptel allaitant a fortement augmenté jusqu'en 1996 et s'est ensuite stabilisé en raison de l'évolution de la politique d'aide directe. La baisse du soutien au prix n'a pas changé l'attitude des producteurs. Les mesures de marché, réformées à partir de 1992, ont maintenu une incitation à produire de la viande bovine, freinant ainsi une augmentation de la productivité moyenne des vaches laitières et incitant les détenteurs de vaches allaitantes à conserver un effectif de vaches supérieur au nombre de primes ; sans ces vaches, la production indigène brute aurait été, à l'échelle de l'UE 15, supérieure de l'ordre de 330 000 tec en 1992 et 1993, puis inférieure de 240 000 tec dès 1994, le différentiel croissant régulièrement pour atteindre 900 000 tec en 2001.
- La fin de l'intervention et la baisse des restitutions **ont incité les éleveurs à moduler l'augmentation du poids des carcasses pour mieux satisfaire le marché intérieur de l'UE.**
- Les mesures exceptionnelles ont permis de compenser les pertes de débouchés provoquées par les crises ESB, en retirant les excédents de façon définitive ou temporaire. Elles ont joué leur rôle régulateur du marché.
- Les mesures connexes ont permis de relancer la croissance de la demande communautaire. **Sans elles, et avec l'hypothèse de prolongement de la tendance de 1990-1995, la demande de l'UE 15 serait en 2005 de 6,3 millions de tec, soit 1,2 millions de tec de moins que son niveau réel, et l'UE serait encore en très net excédent.**
- Les volumes d'intervention ont représenté une part significative de la production des États membres bénéficiaires dans les années 1990-1992 (12% en moyenne, mais 45% pour l'Irlande). Le poids de l'intervention a ensuite diminué fortement pour disparaître complètement dans les années 1988-1990 et ne réapparaître qu'avec la deuxième crise ESB.
- Les baisses des restitutions n'ont pas gêné la gestion des excédents. **Les restitutions ont pleinement joué leur double rôle de résorption des excédents du marché de l'UE et de maintien sur les marchés traditionnels jusqu'à la première crise ESB. Par la suite, elles ont été contraintes par les engagements à l'OMC. Mais le plafonnement des restitutions n'a pas gêné la gestion des excédents à partir de 1996, puisque dans le même temps les mesures exceptionnelles de dégagement étaient mises en place.**
- La baisse des droits de douane et l'extension des contingents tarifaires n'ont pas accentué les déséquilibres de marché.

3.2.9.2 Tableau synthétique : les effets des mesures de marché sur les volumes (par période)

Période	Effet de l'intervention	Effet de la protection aux frontières	Effet des restitutions
1990-1992	<p>L'intervention concerne 12% de la production UE (45% en Irlande, 14% en France, 11% en Allemagne) et est un débouché majeur et structurel.</p> <p>Effet d'équilibrage du marché par réduction de l'excédent ponctuel d'offre créé par l'abattage massif de vaches de l'ex-RDA.</p> <p>Poursuite de l'effet pervers de la production "pour l'intervention"</p>	<p>Le volume d'importation ne déséquilibre pas le marché</p>	<p>Les exportations représentent 14% de la production.</p> <p>Les restitutions ont un effet fondamental sur les volumes.</p>
1993-1999	<p>Les achats publics permettent de compenser les pertes de débouchés provoquées par la première crise ESB.</p> <p>Rôle régulateur du marché</p>	<p>Le volume d'importation ne déséquilibre pas le marché</p>	<p>Les exportations avec restitution représentent 14% de la production.</p> <p>Le débouché pays tiers conserve son rôle de trop-plein et prend le relais de l'intervention dans les EM largement excédentaires.</p>
2000-2004	<p>Les achats publics permettent de compenser les pertes de débouchés provoquées par la deuxième crise ESB.</p> <p>Rôle régulateur du marché</p>	<p>Le volume d'importation ne déséquilibre pas le marché</p>	<p>Les exportations représentent 7% de la production.</p> <p>Les contingents GATT ne sont utilisés qu'à 50%.</p> <p>La baisse de l'excédent structurel diminue progressivement l'intérêt de l'outil restitution.</p>
2005-2006	<p>Pas de recours à l'intervention</p>	<p>Dans un marché devenu déficitaire, effet de limitation du volume de consommation</p>	<p>Les exportations représentent 4% de la production.</p> <p>Les contingents GATT ne sont utilisés qu'à 35%.</p> <p>Le déficit du marché limite l'intérêt de l'outil restitution.</p>

3.3 Question Q2 : contribution des mesures de marché au soutien et à la stabilité des prix

- **Dans quelle mesure les mesures de marché ont-elles contribué à soutenir et stabiliser les prix de marché de la viande bovine dans l'Union européenne ?**

3.3.1 Compréhension de la question

3.3.1.1 Mots et concepts clés

« Les mesures de marché »

Les mesures de marché sont considérées à la fois dans leur ensemble et individuellement. L'analyse doit porter sur les impacts en termes de prix de chaque mesure de marché et sur les impacts globaux du système dans lequel s'inscrivent les mesures de marché.

Les mesures de marché sont également considérées à la fois à travers la définition réglementaire des outils et à travers les modifications de taux et de volume qui peuvent être décidées hors règlement par les comités de gestion.

« contribué »

L'utilisation du terme « contribué » laisse entendre que les mesures de marché n'ont pas été les seuls éléments responsables de la stabilisation des prix et de leur maintien à un certain niveau, mais qu'elles ont peut-être participé à ce résultat. L'objet est alors d'isoler la part des mesures de marché dans l'ensemble des facteurs qui ont joué en faveur de l'atteinte de cet objectif.

« soutenir » et « stabiliser »

La question utilise deux verbes. Soutenir veut dire agir pour maintenir un certain niveau, empêcher de baisser. Stabiliser signifie rendre stable, limiter les fluctuations, amortir les hausses comme les baisses, mais la littérature économique l'utilise plus souvent dans le sens d'empêcher de monter.

L'utilisation des deux termes renvoie donc aux deux sens possibles de l'évolution des prix. La question est aussi de voir si les mesures de marché ont pu à la fois empêcher les prix de trop baisser (dans l'optique du producteur) et de trop monter (dans l'optique du consommateur et de la compétitivité sur les marchés extérieurs). Elle se rapporte aux fluctuations des prix et invite à s'interroger sur les marges de ces fluctuations : les écarts ont-ils été suffisamment limités pour à la fois ne pas porter atteinte à l'équité et à la stabilité des revenus des acteurs, ne pas mettre en péril l'équilibre du système productif et ne pas créer de distorsions entre les régions et les pays de l'UE ?

L'intitulé de la question laisse entendre que les mesures de marché jouent dans un seul sens, celui du soutien des prix (depuis 1995 et la fin des prélèvements variables à l'importation, il n'y a plus de mécanisme pour les faire baisser en cas d'insuffisance d'offre sinon la vente des stocks sur le marché intérieur).

« les prix de marché »

Prix de marché se comprend par opposition à prix réglementé. Les prix réglementés sont des prix fixés par les institutions communautaires (prix d'intervention, prix d'orientation, filet de sécurité). Les prix de marché sont les prix déterminés par la confrontation de l'offre à la demande. Il s'agit donc d'analyser dans quelle mesure l'action de la Commission sur les prix institutionnels a eu un rôle sur l'évolution des prix de marché. On suivra pour cela le prix « entrée abattoir » pour la viande bovine et le prix des bovins maigres. Sauf indication contraire, les prix se réfèrent au prix du poids carcasse pour les premiers et au poids vif pour les seconds.

« la viande bovine »

Par viande bovine ou bovins, on entend à la fois le bœuf, le veau et les bovins maigres. Sous le terme « bœuf » on range la génisse, la vache, le taurillon (jeune bovin mâle non castré de moins de 2 ans) et le bœuf adulte.

On suivra le prix des animaux suivants (en fonction de leur représentativité) : veau de boucherie, taurillon ou jeune bovin (« young bull ») R3⁹³, bœuf (“steer”) R3, vache O3, bovins maigres de 6 à 12 mois.

Par ailleurs, on rappelle que les distinctions élémentaires entre troupeau laitier et troupeau allaitant sont connues, tant sur le plan technique (astreintes de la traite, caractéristiques des animaux issus de chacun des troupeaux) que sur le plan économique (primat du revenu laitier dans les exploitations laitières, importance des ventes d’animaux maigres dans les exploitations allaitantes). On rappelle aussi que le lecteur sait que l’encouragement à la détention de vaches allaitantes est une politique qui fait suite à l’instauration des quotas laitiers en 1984, dont une des conséquences a été le début du déclin de l’effectif de vaches laitières au sein de l’UE.

3.3.1.2 Compréhension de la question

On comprend que les effets des mesures de marché s’apprécient d’abord par les prix des animaux maigres et gras payés aux producteurs. Nous nous intéresserons donc aux niveaux de prix constatés sur les marchés de la viande bovine dans les pays de l’Union européenne entre 1990 et aujourd’hui. On s’attachera aux prix d’achat de la carcasse à l’entrée de l’abattoir d’une part et aux prix des bovins maigres sevrés de 6 à 12 mois (« broutards », « young store cattle ») d’autre part.

On cherche à analyser les effets bruts de chaque mesure de marché sur les prix, ainsi que les effets des modifications intervenues au fil des ans.

3.3.2 Démarche

La réponse à la question se déroule en quatre parties :

- l’analyse de **la représentativité des prix**, basée à la fois sur les informations et analyses collectées lors de la phase d’enquête et sur la comparaison objective des prix des États membres et des prix UE 15 pour les différentes catégories d’animaux. Cette première étape permet de valider la fiabilité des analyses ultérieures.
- l’analyse de l’influence **des facteurs externes**, notamment lors des grands accidents qui ont modifié les tendances de long terme.
- l’analyse de la **volatilité des prix**, basée principalement sur la comparaison de l’ampleur des variations observées dans différentes situations. L’objet de cette analyse est d’évaluer la stabilité des prix et son évolution au cours des différentes périodes.
- l’analyse des effets des mesures de marché sur **le niveau des prix**, en distinguant autant que possible les liens de cause à effet entre les différentes mesures et la tendance générale des prix. D’une part, elle permet de mettre en évidence les effets des différentes mesures. D’autre part, l’analyse du niveau de prix est l’indicateur qui sera le plus utile pour l’élaboration des réponses aux autres questions (compétitivité, revenu des agriculteurs, etc.).

Une synthèse des réponses est présentée en fin de chapitre, reprenant les éléments mis en évidence à la fin de chaque sous-partie.

93 Le R3 est suivi à l’échelle communautaire pour les moyennes, mais les bœufs sont plus gras que les autres animaux. Au Royaume Uni comme en Irlande, qui font l’essentiel des bœufs de l’UE, c’est toujours R4 (et même R4L dans leur classification : L pour « Light ») qui est considéré comme la référence.

3.3.3 Analyse de la représentativité des prix

3.3.3.1 Critère de jugement N° 16 - « Les prix communautaires reflètent la diversité des marchés de la viande des États membres (par pays et par catégorie) »

Indicateur N°16a – Analyse du système de classification des carcasses

Le système de classification des carcasses est perçu comme pertinent par la presque totalité des acteurs interrogés, autorités nationales comme industriels.

Mis en place à l'origine pour encadrer l'intervention, ce système est depuis longtemps un outil complètement intégré dans le fonctionnement du secteur. Il est jugé positivement pour les motifs principaux suivants :

- Le système permet un encadrement, voire une régulation des relations entre producteurs et abatteurs-transformateurs d'une part, entre abatteurs et distributeurs d'autre part.
- La classification est utilisée tout au long de la filière, et sert de base dans les transactions entre opérateurs. Par exemple, un opérateur de la grande distribution effectuera ses commandes par lots fonctions d'une classe de carcasses, ou un industriel l'utilisera pour faire un tri dans sa production (par exemple le bas de l'échelle est destiné à la transformation).
- Le système de classification a permis d'établir une référence à l'échelle européenne en matière de qualités de viandes, servant de base à l'observation des marchés.
- La classification des carcasses a rendu possible, au niveau communautaire, la mise en place d'un système de relevés des prix homogènes entre pays.

La classification est jugée positivement par les opérateurs : elle offre une photographie relativement fiable de la qualité des carcasses transitant sur les marchés régionaux et nationaux. Sans remettre en cause pour autant le système, certains opérateurs mettent en évidence les limites suivantes :

- Le système peut aboutir à des distorsions « structurelles » d'un pays à l'autre : sous-évaluation ou surévaluation chroniques dans certains cas.
- La classification est réalisée de façon manuelle dans la majorité des abattoirs européens. Certains opérateurs critiquent donc un système qui repose essentiellement sur un jugement humain, par nature subjectif. La mise en place progressive des machines à classer réduit cette subjectivité. Cependant, l'automatisation, très avancée en France, en Irlande et au Danemark, ne connaît pas le même développement dans tous les États membres.
- La classification est parfois jugée insuffisamment adaptée aux spécificités régionales ou nationales, la classification a parfois été adaptée par les opérateurs. Le système a ainsi fait l'objet d'adaptations utiles : création de la classe S, adaptée aux jeunes bovins « Cul-de-poulain » de race Blanc-Bleu-Belge, en Belgique. Le tiers de classe, pratiqué par certains opérateurs traitant de gros volumes, est insuffisamment utilisé (la Commission pousse d'ailleurs à son utilisation).
- Certains industriels jugent que la classification ne traduit pas suffisamment bien le rendement industriel (appréciation de la teneur en muscle d'une carcasse), tout en reconnaissant au système actuel le bénéfice de la simplicité dans la mise en œuvre.

Indicateur n°16b. Représentativité et utilisation du système d'information sur les prix

Les systèmes de relevés des prix mis en place par les pays reposent sur trois systèmes principaux :

- Les données de prix sont transmises par les abattoirs les plus importants. Une moyenne nationale pondérée est ensuite calculée (Système 1). C'est le système le plus répandu.
- Une moyenne nationale est réalisée à partir de cotations régionales relevées par des agents publics. (Système 2). C'est le cas de la France.
- Les données transmises par les abattoirs (ou négociants) sont ajustées par des cotations établies par des opérateurs amont-aval, présidées par un agent public (Système 3, cas de la Belgique).

Le tableau suivant présente, par pays, le système utilisé, ainsi que le taux de couverture de l'échantillon du relevé.

Tableau 64 : Systèmes de relevés des prix nationaux et représentativité

	Système utilisé	Représentativité (% du total des abattages nationaux)
Allemagne	Système 1	90%
Belgique	Système 3	Très bonne (13 négociants)
Danemark	Système 1	95%
Espagne	Système 1	44% (31 abattoirs)
Finlande	Système 1	81%
France	Système 2	50%
Irlande	Système 1	90% (presque totalité des abattoirs)
Italie	Système 1	60 à 65% (55 abattoirs)
Pays-Bas	Système 1	5 abattoirs - 70%
Pologne	Système 1	50% (Abattoirs soumis à classification des carcasses)
Royaume-Uni	Système 1	plus de 60%
Lituanie	Système 1	76% (19 abattoirs)
République Tchèque	Système 1	47% (28 abattoirs)
Slovenie	Système 1	20 à 30% (7 abattoirs)
Slovaquie	Système 1	19 abattoirs

Source : Enquête auprès des autorités nationales

Ces données montrent que la représentativité de l'échantillon national est, dans la totalité des cas (hormis Slovaquie pour la limite basse de l'estimation), supérieure au seuil de 30% imposé par la réglementation communautaire. Le taux de couverture est supérieur à 75% pour 5 pays.

Ces taux élevés de couverture du relevé des prix témoignent de la représentativité statistique du prix institutionnel national. Cependant, dans la plupart des cas, ce prix est davantage considéré comme un prix témoin que comme un prix opérationnel utilisé dans les transactions :

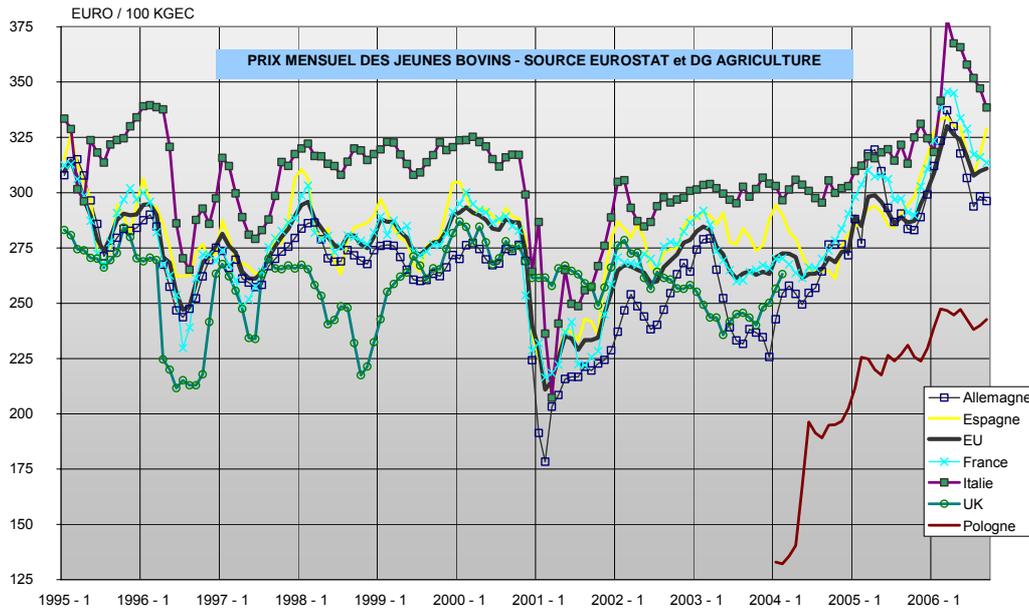
- Les cotations régionales, incluses ou non dans le système de relevé des prix, sont davantage utilisées : soit de manière opérationnelle (utilisation pour l'élaboration des grilles de prix, exemple de la France et de l'Allemagne), soit pour l'observation (Espagne).
- Le prix national est transmis a posteriori, après centralisation nationale, ce qui ne permet pas une utilisation directe par les opérateurs.
- Le prix national permet un suivi de l'évolution des prix sur des séries longues, ce qui est souvent jugé intéressant par les acteurs.
- Le prix national, transmis à la Commission, est d'avantage perçu comme une composante de l'outil de prix communautaire, nécessaire à la surveillance des marchés et à la mise en œuvre des mesures de marché, et d'abord l'intervention.

Indicateur n°16 c –Évolution des prix nationaux par produit relativement aux prix communautaires

Le développement présenté ci-dessous a pour objectif d’analyser dans quelle mesure le prix communautaire est représentatif du marché communautaire. L’analyse porte sur la période 1995-2006, les données de prix communautaires sur la période 1990-1994 étant considérées comme non fiables.

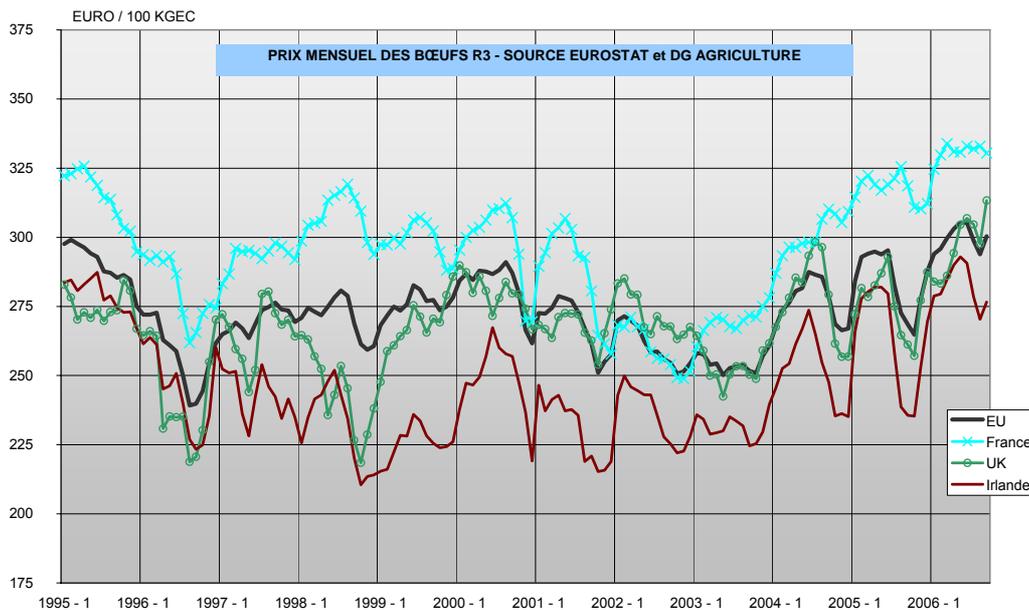
Les trois graphiques suivants présentent conjointement l’évolution des prix (de marché) nationaux et du prix communautaire, pour trois produits, dans leur conformation la plus représentative : le jeune bovin R3, le bœuf R3 et la vache O3.

Graphique 13 – Prix nationaux et prix communautaire des Jeunes Bovins

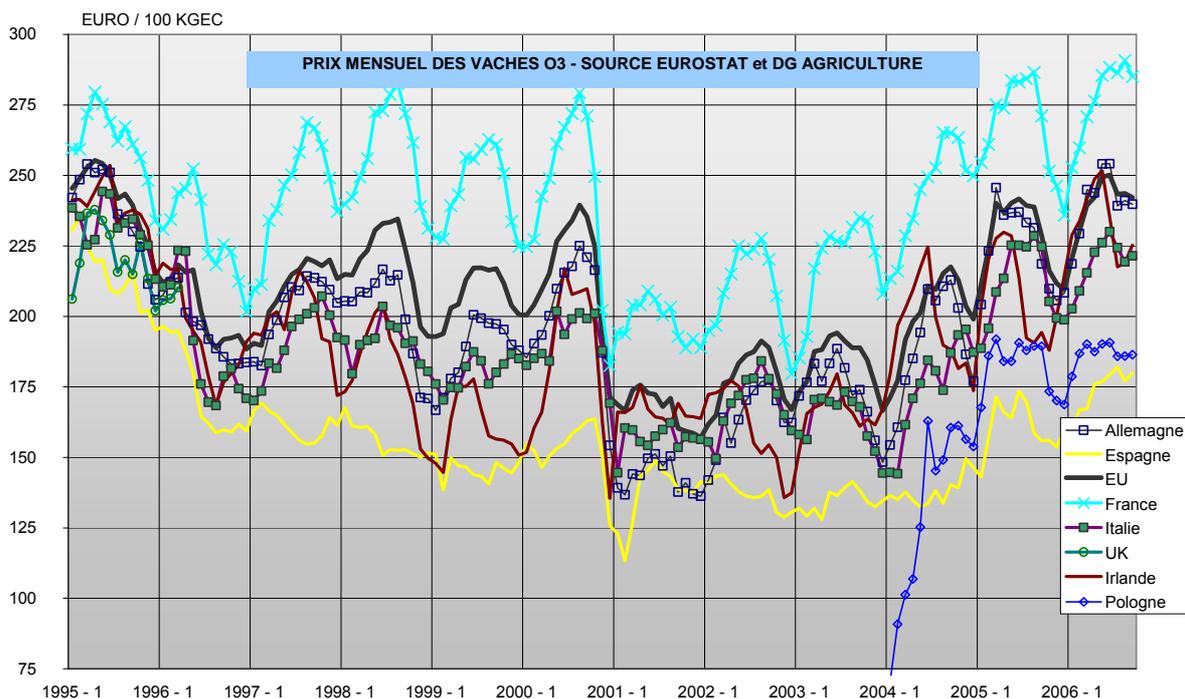


Graphique 14 – Prix nationaux et prix communautaires des boeufs

Nota : 100 KGEC = cent kilogrammes équivalent carcasse



Graphique 15 – Prix nationaux et prix communautaire des vaches



Ces graphiques montrent que les prix évoluent selon une même tendance, dont l'évolution sur la période est celle du prix communautaire. En effet :

- Les courbes de prix nationaux ne se croisent pas (sauf dans le cas de cours resserrés), il existe donc une hiérarchie qui se maintient au cours de la période, et qui dépend des spécificités nationales. Sans entrer dans l'analyse des niveaux de prix, on remarque que le prix italien du jeune bovin reste au cours du temps le cours le plus élevé (eu égard aux spécificités nationales : demande assez qualitative et position d'importateur net), tout comme la vache française (forts tonnages et forte demande nationale), alors que les cours du bœuf irlandais sont structurellement plus bas tout au long de la période.
- Les écarts entre prix maximaux et minimaux à un moment donné sont constants au long de la période 1995-2006, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 65 – Moyenne des écarts au prix communautaire – minimum et maximum (de 1995 à 2006)

	Périodes	Moyenne des écarts Min	Écart type Min	Moyenne des écarts Max	Écart type Max
JB	Période 2	-9%	5%	12%	4%
	Période 3	-8%	3%	12%	4%
	Période 4	-9%	4%	10%	3%
Bœuf R3	Période 2	-11%	5%	10%	3%
	Période 3	-12%	3%	7%	3%
	Période 4	-7%	3%	11%	3%
Vaches O3	Période 2	-22%	8%	15%	5%
	Période 3	-26%	7%	18%	5%
	Période 4	-29%	2%	16%	2%

Élaboration AND d'après DG Agriculture

L'analyse est découpée selon les périodes d'évaluation définies précédemment. On remarque que, pour les trois produits, les écarts minimaux et maximaux moyens sont au même niveau sur les trois périodes :

- Les prix nationaux les plus représentatifs des taurillons sont ainsi compris dans une fourchette environ égale à -10%/+ 10% du prix communautaire tout au long de la période. Le même constat peut être fait pour le prix du boeuf.
- Les écarts sont plus importants pour la vache, notamment dans la limite basse (-22% à -29%). Le prix communautaire est tiré vers le haut par la composante française, vers le bas par la composante espagnole. Là aussi, les écarts restent stables au fil du temps.
- La stabilité des écarts est confirmée par des écarts types relativement faibles.
- Le cours du marché polonais représenté sur les graphiques précédents pour le jeune bovin et la vache tend à prouver qu'il existe une homogénéité au sein du marché européen : le prix, très bas avant l'adhésion en mai 2004, se rapproche ensuite rapidement des autres cours européens.

Le prix communautaire est donc représentatif d'une tendance européenne. Ce résultat valide également son utilisation dans les analyses suivantes.

Tableau 66 – Écarts à la moyenne UE des prix nationaux et utilisation de ceux-ci

Période	Moyennes des écarts à la moyenne* (JB R3)	Utilisation des prix de synthèse (dans le cadre des MM)
1990-1992	non disponible	Double seuil : utilisation des prix nationaux et européens pour déterminer les seuils d'intervention
1993-1999	Mini : -9% / Maxi : + 12%	Utilisation du prix communautaire pour le seuil d'intervention
2000-2004	Mini : -8% / Maxi : + 12%	Idem avec prix de base en 2002
2005-2006	Mini : -9% / Maxi : + 10%	Prix de base.

* Écarts mensuels entre le cours national le plus (ou le moins) élevé et le cours moyen européen.

Les systèmes de relevé de prix nationaux montrent une représentativité statistique allant souvent bien au delà du minimum réglementaire.

Les prix nationaux ne sont pas des prix opérationnels, mais des outils d'observation des évolutions du marché utilisés par les opérateurs.

Même si des spécificités nationales induisent des différences dans les niveaux de prix, les différents marchés évoluent parallèlement.

Le prix communautaire est représentatif de la tendance européenne.

3.3.4 Analyse de l'impact de certains facteurs externes

- **Critère N°17 - Les grands accidents ou tendances observés sur les prix sont fortement corrélés à des facteurs externes**

3.3.4.1 L'abattage des vaches d'Allemagne Orientale

En 1991, l'abattage des vaches d'Allemagne Orientale a provoqué un surcroît d'activité et de production, qui a augmenté l'offre ponctuelle d'environ 5%, nécessité un recours accru à l'intervention et occasionné un niveau record des exportations avec restitution.

3.3.4.2 L'influence des crises sanitaires

Indicateur n°17 – Analyse de la composante irrégulière des prix communautaires et lien avec les facteurs externes

Comme l'illustrent les deux graphiques ci-après, les deux chocs significatifs du marché européen de la viande bovine sont attribuables aux crises ESB de 1996 et de 2001. Les chutes de prix sont évidentes : -16% sur le prix moyen UE des jeunes taureaux entre février et juillet 1996 et -26% entre octobre 2000 et février 2001 (voir courbes de tendance au graphique n°18 ; les effets de saisonnalité et d'irrégularité ont été retirés⁹⁴) et s'expliquent par la forte baisse de la demande au moment de la crise.

Les mesures d'intervention ont permis, d'après les différents acteurs, de gérer les crises de façon efficace et d'éviter l'effondrement de toute la filière dans certains pays. Les mesures sanitaires de retrait du marché des animaux à risque ont eu pour effet à la fois de diminuer l'offre, et donc de compenser en partie la baisse de la demande, et de rassurer les consommateurs, et donc de faire repartir la demande.

En particulier, les mesures de destruction des animaux de plus de 30 mois au Royaume-Uni, qui retirèrent entre 15 et 20% de la production du marché national, ont été jugées efficaces par les acteurs interrogés (représentant industriel et expert).

La crise ESB de 1996 semble avoir renforcé une tendance déjà orientée à la baisse, suivie d'une lente remontée des prix jusqu'à fin 2000.

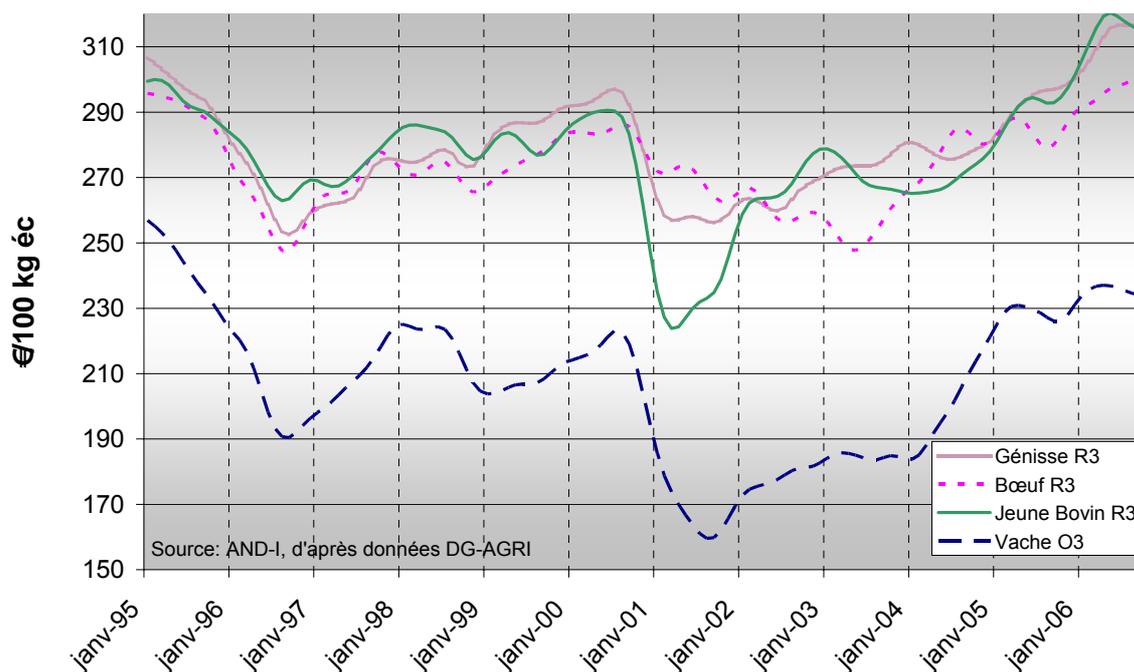
La crise de 2001 a été plus marquée pour les jeunes taureaux et les vaches :

- le marché des jeunes taureaux a été plus fortement perturbé mais a bénéficié à plein des mesures d'intervention ; en février 2002, le niveau de prix atteignait 93% du prix d'avant-crise, et en février 2003, le prix est revenu à plus de 280 €/100 kg.
- le marché des vaches a subi très fortement la crise de 2001 avec une remontée des prix plus lente : les prix ont chuté de 30% entre août 2000 et février 2001, et il a fallu attendre 4 ans (mars 2005) pour retrouver un niveau de prix équivalent (en monnaie courante).

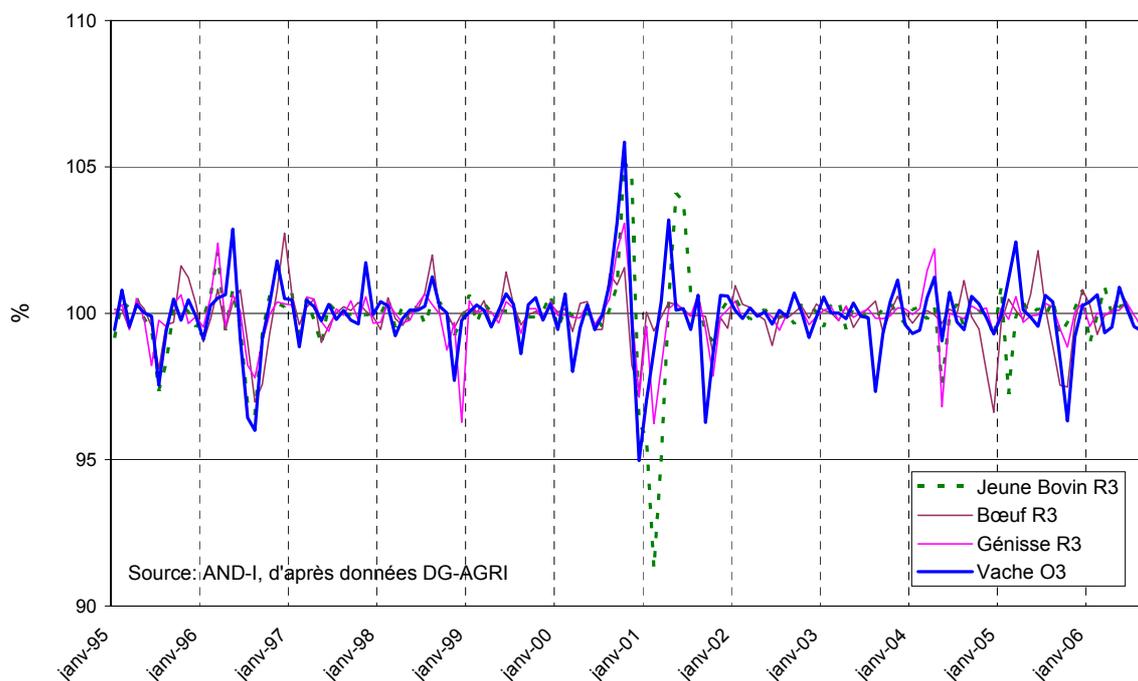
⁹⁴ La volatilité des prix est traditionnellement mesurée par l'écart-type ou le coefficient de variance (écart-type par rapport à la moyenne) d'une série chronologique de prix donnée. Cependant, des études récentes sur la volatilité des prix ont mis en évidence l'intérêt de séparer le part prédictible de la volatilité et sa part non prédictible.

Les analyses qui suivent prennent en compte cette distinction grâce au recours à la Méthode X11 (modèle basé sur des calculs itératifs de moyennes mobiles), qui permet de séparer la variabilité des prix en trois composantes : la saisonnalité (la composante la plus prédictible, sauf variation significative sur plusieurs années), la tendance (série ajustée de la saisonnalité et lissée afin d'éliminer les variations irrégulières - les variations de la tendance sont généralement significatives à long terme, sauf « choc » de l'offre ou de la demande, et peuvent donc être parfois en partie anticipées par les acteurs), l'irrégularité (la composante inexplicable de la série, l'irrégularité est le résidu de la tendance et de la saisonnalité, c'est donc la variabilité la moins prédictible).

Graphique 16 – Analyse de la tendance des prix communautaires



Graphique 17 – Composante irrégulière des prix communautaires



- les crises ESB ont poussé à une renationalisation de l’approvisionnement des marchés, en particulier le marché français de la vache, avec une perte de marché pour les exportateurs UE vers la France. On observe comme conséquence une baisse générale des prix de la vache, auparavant soutenus par les prix élevés du marché français, et une augmentation des effets de saisonnalité dans ces pays, qui se retrouvent plus dépendants du tissu industriel local de deuxième transformation.
- Enfin, en ce qui concerne le marché anglais, il a été profondément transformé par ces crises, avec la perte du cheptel de vaches et la perte de 40% de son marché national au profit de l’Irlande.

Tableau 67 – Conséquences des facteurs externes sur les prix

Période	Facteur externe / Événement	Conséquence sur les prix
1990-1992	Abattage des vaches est-allemandes	Augmentation ponctuelle de la production – Chute des prix allemands – développement des achats publics et des exportations.
1993-1999	Crise ESB 1	Chute des prix de 16% en 5 mois.
2000-2004	Crise ESB 2 + Fièvre aphteuse	Chute des prix de 26% en 4 mois.
2005-2006	Rien à signaler	Sans objet.

En période 1, l’abattage massif des vaches allemandes a été à l’origine d’une forte activation des mesures de marché.

En périodes 2 et 3, les crises ESB sont à l’origine des chocs les plus importants sur le marché européen de la viande bovine. Les mesures exceptionnelles ont cependant permis une remontée rapide des prix et un maintien de la consommation sur le long terme.

3.3.5 Analyse de la volatilité des prix

3.3.5.1 Critère n°18 - Les mesures de marché ont un effet de limitation des variations saisonnières des prix de marché

Indicateur n° 18 – Analyse de la composante saisonnière des prix (méthode X11)⁹⁵

Un impact des subventions à l’exportation fréquemment mentionné dans la littérature⁹⁶ est le fait d’exporter l’instabilité présente sur le marché intérieur vers les marchés extérieurs. En effet, les institutions européennes, encouragent, grâce à ces subventions le retrait des excédents du marché pour maintenir un équilibre donné ; ces variations sont alors répercutées sur les marchés des pays importateurs. L’augmentation des variations saisonnières constatée par les experts irlandais à la suite de la baisse continue des exportations vers les pays tiers tendrait à confirmer cette théorie.

L’évolution des variations saisonnières en Irlande est intéressante dans le cadre de cette analyse, dans le sens où l’équilibre du marché, dans ce pays structurellement excédentaire, dépend en grande partie du niveau des exportations, qui représentent environ 85% de la production. On commence donc ici par étudier le cas de l’Irlande pour expliquer comment la baisse des exportations vers les pays tiers peut affecter la stabilité des prix sur les marchés européens. On regardera ensuite si les deux autres grands pays exportateurs que sont l’Allemagne et la France ont connu des évolutions similaires.

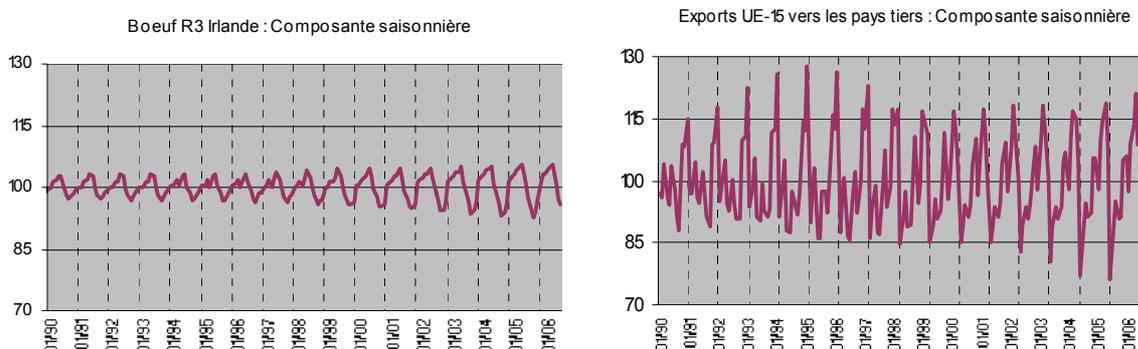
- Le graphique 20 illustre l’augmentation des variations saisonnières du prix du bœuf R3 en Irlande au cours de la période analysée. Le deuxième graphique représente les variations saisonnières des exportations de l’UE vers les pays tiers. On constate sur ces représentations graphiques que les pics d’exportation en fin d’année correspondent aux périodes de creux dans la courbe des prix. Les restitutions à l’exportation ont en effet beaucoup été utilisées en Irlande comme source de débouchés supplémentaires pendant les pics d’abattages de fin d’année, ce qui permettait de diminuer les effets de surplus saisonniers. La production bovine irlandaise repose sur des systèmes allaitants extensifs, qui doivent vendre les animaux gras avant l’hiver pour éviter des surcoûts liés à l’alimentation animale hors période de pâturage. Suite à la crise ESB et à la diminution des restitutions, les exportations irlandaises se sont recentrées sur le marché britannique, similaire au marché irlandais en

⁹⁵ La saisonnalité et l’irrégularité sont présentées dans les pages suivantes comme pourcentage de la tendance à une période t donnée. Les coefficients de variance des différentes composantes sont ensuite utilisés comme indicateurs de la volatilité.

⁹⁶ ALPHA Arlène, GERARD Françoise, HERMELIN Bénédicte, WAGNER Anne, Impact des mesures de soutien à l’exportation et de l’aide alimentaire sur la sécurité alimentaire, Paris, Gret, octobre 2006, 192 p et annexes

termes de cycle de production, ce qui a conduit à une amplification des phénomènes de saisonnalité.

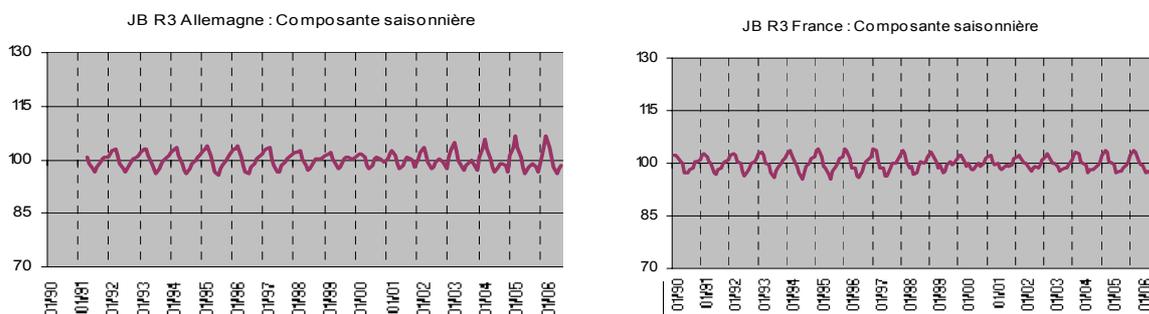
Graphiques 18 : Composantes saisonnières des prix du bœuf irlandais et des exportations UE (% de la tendance de chaque courbe)



Cependant, la chute des exportations irlandaises de viande bovine vers les pays tiers survient en 2001, avec la perte du marché égyptien qui représentait en 2000 plus de 50% des volumes exportés (source : Central Statistics Office), elle est donc en grande partie liée à la crise sanitaire.

D'autre part, ce constat semble spécifique à l'Irlande. Premièrement, les variations saisonnières des prix des jeunes bovins en Allemagne et en France n'ont pas augmenté de façon significative au cours de la période. Deuxièmement, les périodes de creux dans ces deux pays se trouvent en milieu d'année et ne correspondent donc pas aux périodes de pic des volumes exportés.

Graphiques 19 : Composante saisonnière des prix des jeunes bovins allemands et français.



Enfin, si les restitutions semblent bien avoir constitué un outil de gestion de la saisonnalité dans le cas de l'Irlande, il convient de rappeler que les variations saisonnières ne sont généralement pas considérées comme de la volatilité en tant que telle puisqu'elles sont répétitives et donc prévisibles. L'instabilité constatée ici réside donc dans le changement de ces variations au fil du temps. Or, on peut s'attendre à ce que les variations saisonnières redeviennent stables, bien qu'avec une amplitude plus importante, une fois passé l'effet de la baisse des exportations vers les pays tiers.

L'augmentation des écarts saisonniers en Irlande à partir de 2000 est évidente et représente une conséquence logique de la diminution des exportations vers les pays tiers. En revanche, le lien de cause à effet direct avec la diminution des restitutions n'est pas établi puisque la crise sanitaire a constitué un facteur prépondérant dans la perte des marchés hors UE.

D'autre part, la baisse des exportations ne semble pas avoir eu d'impact significatif sur les variations saisonnières des deux autres grands pays exportateurs de l'UE, l'Allemagne et la France.

3.3.5.2 Critère n°19 - Les droits de douane et les contingents tarifaires ont un effet stabilisateur sur les prix intérieurs

Indicateur n°19 a – Taux d'utilisation des contingents tarifaires

Les effets des droits de douane sont examinés en détail au critère n°24. Il en ressort que les droits actuels constituent un outil effectif de protection (volume et prix).

Il apparaît en effet que les montants fixes additionnés aux droits ad valorem sont tels que les viandes les moins chères d'Amérique du Sud sont disponibles sur le marché européen à un prix au moins aussi élevé que celui des viandes communautaires. Après la baisse des droits durant la période 1995-2000 (mise en place des accords de Marrakech), le dispositif est resté inchangé ; il joue ainsi en faveur de prix élevés.

Concernant les contingents tarifaires, nous commencerons par rappeler leur taux d'utilisation : on se reportera aux Tableau 55 et Tableau 56 (question n°1).

Les principaux contingents concernent la viande fraîche et congelée. Le total des contingents, y compris le vif, est en 2002-2003 de plus de 400 000 tec, dont plus de la moitié au titre des accords du GATT. On constate que les contingents GATT sont utilisés avec un taux presque constant depuis le début de la période.

La chute du taux d'utilisation des contingents pour les animaux vivants est liée à des questions sanitaires (fièvre aphteuse).

On peut ainsi constater que le volume correspondant aux contingents tarifaires est, sur la période, une partie structurelle de l'offre régulière de l'offre communautaire et, à ce titre, un élément de stabilité dans la dynamique des prix. De récents travaux (Institut de l'élevage : « OMC et viande bovine dans l'UE » Juin 2006) ont en effet montré que les opérateurs qui exploitent ces contingents, et notamment les exportateurs du Mercosur, exploitent le différentiel de coût entre les pays d'origine et le prix interne de l'Union et se sont constitué ainsi une rente commerciale.

Indicateur n°19-b – Comparaison entre les prix import augmentés des droits de douanes ou des prélèvements et les prix départ (Argentine).

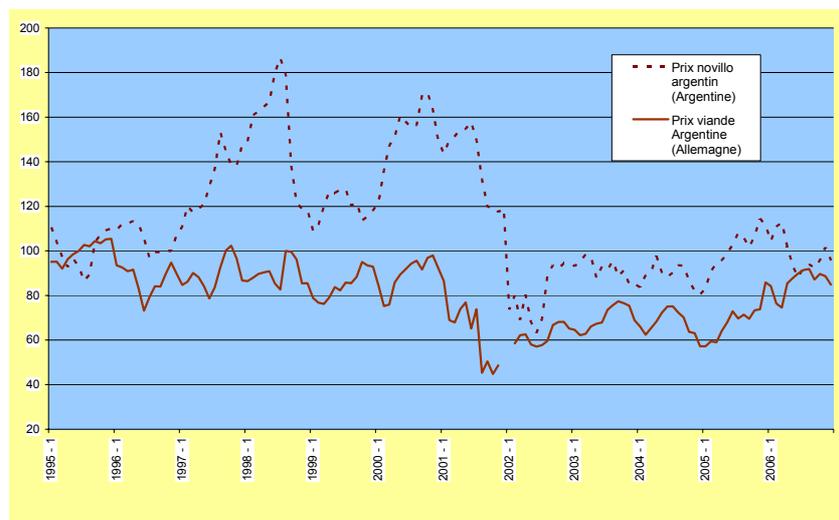
L'analyse développée ci après effectue une comparaison entre les prix à l'importation augmentés des droits de douane fixes et ad valorem et les prix départs sur le marché Argentin ; les données utilisées sont les suivantes :

- En l'absence de données sur le prix des découpes de viande fraîche sur le marché intérieur argentin, la comparaison est réalisée avec le novillo argentin⁹⁷. On suppose que les fluctuations des prix à la production sont répercutées sur les pièces en sortie d'abattoir.
- Les prix communautaires considérés sont les prix d'importation de la viande argentine sur le marché allemand (Marché de Hambourg, données ZMP), principal consommateur du contingent Hilton. L'analyse n'a pu être réalisée qu'à partir de 1995, faute de données plus anciennes.

⁹⁷ Dont les prix ont été recalculés en euros

On obtient le résultat suivant, avec un représentation en indice (indice 100 = moyenne 1995) :

Graphique 20 – Comparaison (prix import + droits de douane)



Graphique AND d'après SAPyA et ZMP

Pour compléter l'analyse, un calcul de l'écart moyen (c'est-à-dire de la moyenne des écarts à la moyenne) est réalisé pour chaque période.

Tableau 68 – Écarts moyens par période – Comparaison prix rendu Europe avec droits de douanes / prix marché Argentin (euros / 100 kilos) – D'après données SAPyA et ZMP.

	Prix viande Argentine rendue Europe avec droits de douane	Prix novillo Argentin
Période 2	7,2%	14,8%
Période 3	13,7%	25,6%
Période 4	12,0%	6,5%

Ces résultats nous montrent que :

- Sur les périodes 2 et 3, les écarts à la moyenne sont deux fois moins importants pour les prix de la viande sur le marché européen, que pour le prix du novillo argentin.
- En période 3, les écarts sont plus importants pour les deux prix qu'en période 2. Concernant le prix rendu Europe, cela s'explique par l'effet conjoint d'une plus grande instabilité sur le marché du novillo argentin, ainsi que par la baisse des prélèvements douaniers. On comprend aisément que plus le droit de douane fixe est élevé, plus la composante fixe du prix viande argentine rendue Europe considéré ici est élevée, ce qui tend à gommer les effets de variabilité du prix départ. Or, le prélèvement fixe a été abaissé de 36% entre 1995 et 2001.
- Sur la période 4, les fluctuations sont plus importantes sur le marché européen, dans un contexte d'augmentation des prix au sein de l'Union.

L'utilisation des contingents tarifaires est proche du maximum. De ce fait, l'offre importée est une constituante stable de l'offre au sein de l'Union et ne perturbe pas le marché européen.

L'analyse des fluctuations de prix, entre prix rendu Europe avec droits de douanes et prix Argentin montre que les contingents ont, jusqu'à récemment, un effet stabilisateur sur les prix.

3.3.5.3 Comparaisons internationales – Critère n° 19. Les fluctuations des prix de marché communautaires pour la viande bovine ont été inférieures aux fluctuations des prix des viandes bovines « libéralisées ».

Indicateur n°20 - Comparaison des fluctuations (méthode X11) des prix communautaires des viandes bovines et des prix des viandes bovines « libéralisées »

Afin d'évaluer la volatilité des prix sur les marchés européens des viandes bovines, deux autres marchés ont été observés, celui de l'Argentine et celui de l'Australie, deux pays qui ne disposent pas des outils de gestion de marché de l'Union européenne.

Rappelons que le marché mondial de la viande bovine se compose de deux grands marchés historiquement distincts : le marché atlantique (ou zone « sale », c'est-à-dire non exempte de fièvre aphteuse, ou qui avait une tradition de vaccination systématique) et le marché pacifique (zone « propre » ou exempte de fièvre aphteuse). Sur le premier, les exportateurs traditionnels sont d'une part l'UE vers le Moyen-Orient, la Russie et l'Afrique (bien que ces exportations aient quasiment disparu à cause du déficit croissant de l'UE) et d'autre part le Mercosur vers les mêmes pays et l'UE. Sur le marché pacifique, traditionnellement, l'Amérique du Nord représente le principal exportateur vers l'Asie, remplacée par l'Australie et la Nouvelle-Zélande depuis la crise ESB qui a affecté le Canada puis les États-Unis. Les pays d'Océanie sont également les premiers exportateurs vers les États-Unis et le Canada. Depuis peu, les pays du Mercosur, en particulier l'Uruguay, entament une percée sur les marchés asiatiques, mais les crises de fièvre aphteuse en Argentine et au Brésil ont, pour le moment, cantonné ces pays au marché atlantique.

L'évolution de ces deux marchés a été fortement conditionnée par les crises sanitaires (ESB et fièvre aphteuse) et les réglementations qui en découlent. L'UE a vu ses exportations interdites dans plusieurs pays du Moyen-Orient (dont l'Égypte). L'Argentine et le Brésil n'ont pu accéder aux marchés pacifiques en raison des réglementations sur le vaccin contre la fièvre aphteuse. Enfin, la crise ESB en Amérique du Nord a contribué à laisser une place prédominante à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande sur le marché pacifique.

En cela, on peut dire que les chocs subis par les marchés atlantique et pacifique sont d'égale intensité.

Le choix des cours argentins et australiens comme éléments de comparaison avec les cours UE permet d'évaluer la volatilité des prix communautaires par rapport au marché pacifique, complètement en-dehors des sphères des opérateurs européens, et par rapport à ses concurrents directs sur le marché atlantique.

Les graphiques ci-après illustrent les tendances et composantes irrégulières des différentes séries de prix, les variations saisonnières sont donc exclues de l'analyse.

Les prix communautaires européens n'étant disponibles qu'à partir de 1995, cette comparaison n'a pu être effectuée sur l'ensemble de la période d'étude. D'autre part, quelques réserves sont à prendre en compte :

- la série australienne porte sur des prix d'entrée sur le marché américain de viandes désossées alors que les autres séries portent sur des prix de marchés intérieurs en vif,
- la série argentine a été convertie en dollars américains pour éviter les effets de la dévaluation du peso argentin en 2001.

On constate cependant, aussi bien en ce qui concerne les courbes de tendance qu'en ce qui concerne les composantes irrégulières, une variabilité des marchés argentins et australiens plus grande que celle des marchés européens.

Statistiquement, cette observation est confirmée par une comparaison des coefficients de variance des différentes séries, présentés dans le Tableau 70.

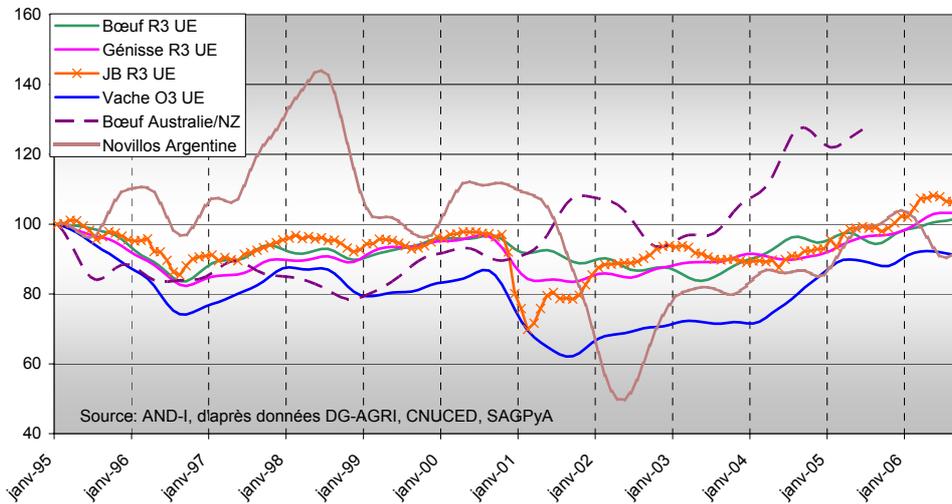
Tableau 69 - Comparaison des coefficients de variance (Janvier 1995 à Juin 2005)

	Tendance (T)	Composante irrégulière (I)	Prix désaisonnalisés (T x I)
Bœuf R3 UE	0,0438	0,0086	0,0461
Génisse R3 UE	0,0475	0,0092	0,0502
JB R3 UE	0,0632	0,0149	0,0636
Vache O3 UE	0,1089	0,0128	0,1114
Bœuf Australie / NZ	0,1364	0,0253	0,1393
Novillos Argentine	0,2006	0,0408	0,2071

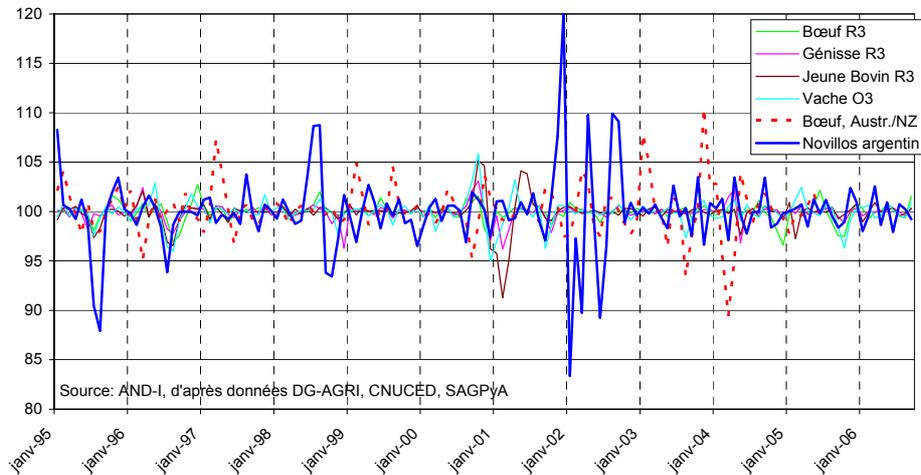
Source: AND-I, d'après les données DG-Agri, CNUCED, et SAGPyA

Graphique 21 – Comparaison des prix dans l'UE 15, en Argentine et en Australie

Comparaison des tendances des prix producteurs des viandes bovines en indice (1995 = 100)



Graphique 22 – Comparaison de l' « irrégularité » des prix dans l'UE 15, en Argentine et en Australie en % de la tendance .



La plus grande volatilité observée sur les prix argentins et australiens peut être attribuée à divers facteurs, notamment la hausse des prix sur le marché intérieur américain après 2003 pour les prix australiens, et la crise financière argentine fin 2001 (bien que l'effet de la dévaluation du peso ne soit pas prise en compte ici). Cependant, le marché européen a lui-même connu deux crises sanitaires majeures et la volatilité des prix est restée moindre que pour ces deux autres pays (cf. . § 1162).

On constate une plus grande volatilité des prix (hors effets de saisonnalité) sur les marchés argentins et australiens que sur les marchés européens, et ce sur une longue période, au cours de laquelle tous ces marchés ont connu des chocs profonds.

Ce constat tend à confirmer que les outils de gestion des marchés, en vigueur dans l'UE, ont pu favoriser une plus grande stabilité des prix.

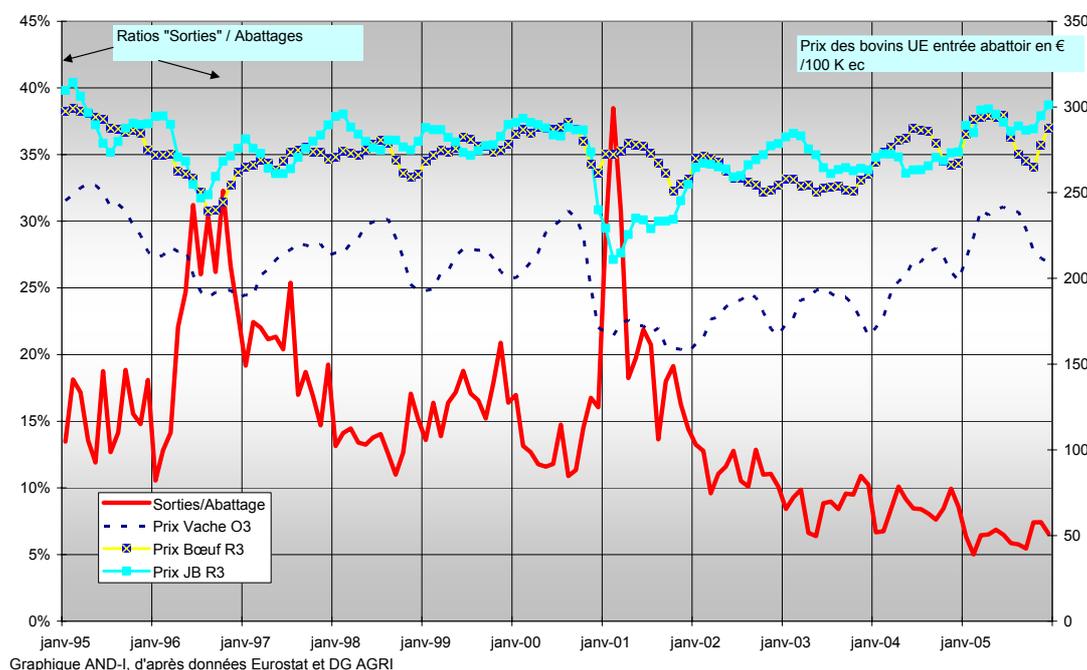
3.3.6 Analyse des effets sur le niveau des prix

3.3.6.1 Critère n° 21 – L'intervention a un effet sur le maintien des prix

On a vu dans la réponse à la question évaluative relative aux effets sur l'équilibre de marché que les achats d'intervention, puis, pendant les crises, les achats-destruction, les achats spéciaux, l'OTMS et les achats vétérinaires, ont eu un impact significatif sur les équilibres entre offre et demande, que l'on se trouve en face d'un excès d'offre ou d'une insuffisance de demande.

Ainsi, les sorties de marché, constituées en partie par l'intervention, ont un impact significatif sur les prix, notamment dans le cadre de fortes baisses de prix, comme le montre le graphique suivant.

Graphique 23 - Impacts des sorties de production sur les prix



L'analyse des effets des mesures de marché sur les volumes réalisée précédemment est ici complétée par une analyse des effets sur les niveaux de prix.

Indicateur n° 21- Ratio Prix de marché/ prix institutionnel

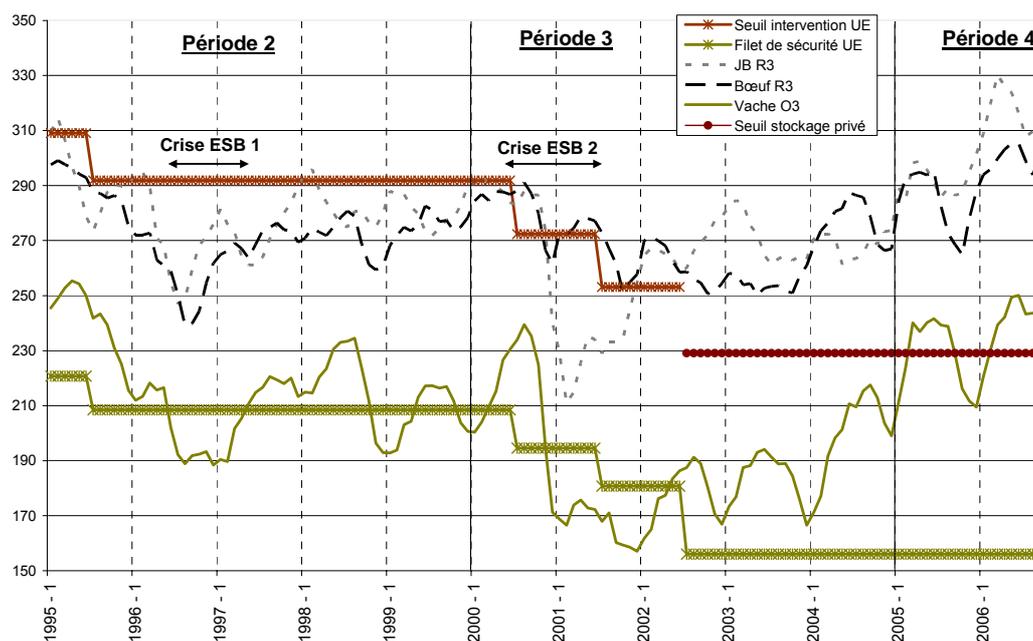
L'analyse suivante met en parallèle l'évolution des prix de marché, du seuil d'intervention et du filet de sécurité. Elle est réalisée en deux temps :

- Représentation graphique de l'évolution des prix par rapport au seuil d'intervention : Prix communautaire et seuils européens à partir de 1995. Prix nationaux, avec un complément d'analyse sur la période 1990-95, focalisé sur les trois principaux utilisateurs de l'intervention : France, Allemagne et Irlande.
- Évolution du ratio prix de marché / prix institutionnel : au niveau européen, sur la période 1995-2005. Au niveau national, une moyenne des ratios est réalisée sur les quatre périodes d'étude définies précédemment : 1990-1992, 1993-1999, 2000-2004, 2005 à aujourd'hui.

Même s'il n'a pas été utilisé jusqu'alors, il faut aussi mentionner le « prix de base » comme prix institutionnel utile après la réforme introduite par l'Agenda 2000. L'article 26 du règlement 1254/1999 conditionne en effet l'octroi d'aides au stockage privé au non-dépassement par le prix moyen du marché communautaire d'un seuil égal à 103% du prix de base. Ce même article fixe le prix de base à 2 224 €t (pour les carcasses de bovins mâles de qualité R3).

Les effets de l'intervention sont ensuite décrits par période.

Graphique 24 – Comparaison des prix communautaires avec le seuil d'intervention et le filet de sécurité UE (euros / 100 kg équivalent carcasse)



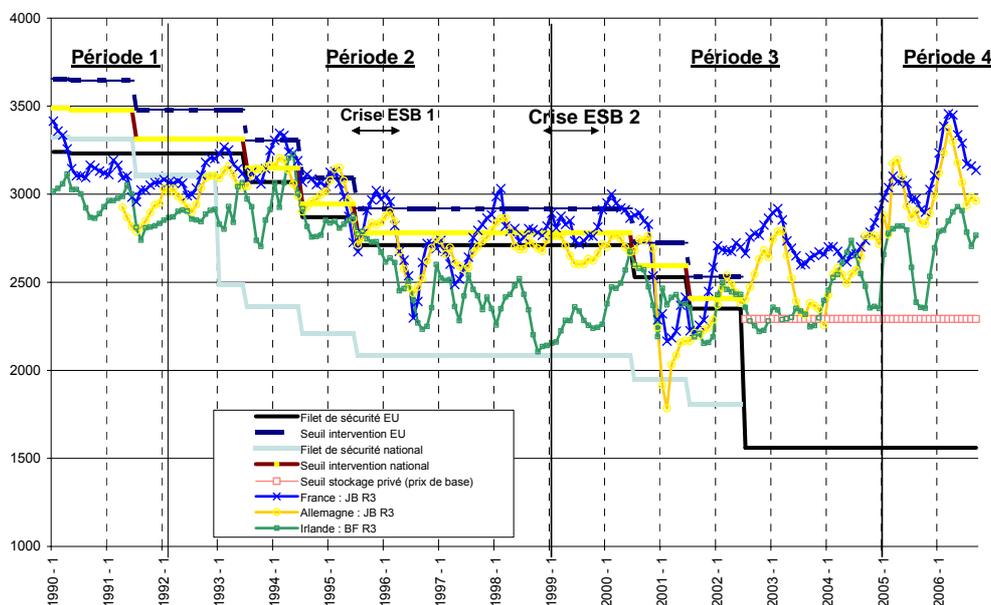
Source AND d'après DG Agriculture

Les deux courbes de prix présentées aux graphiques 26 et 27 appellent les commentaires suivants :

- L'examen des niveaux de prix du premier graphique nous amène à constater que le système des prix institutionnels, qui porte sur la viande issue d'animaux mâles, protège d'abord ce segment d'activité : le prix des vaches (catégorie d'animaux non ciblée par les achats publics) est, sans équivoque, nettement plus bas que celui des jeunes bovins et des boeufs.
- Le niveau de seuil d'intervention agit comme un plafond pour le prix moyen du bœuf et du taurillon. Ce constat est vérifié sur la période 1 (graphique 27), sur la période 2 et au début de la période 3, jusqu'à disparition du seuil d'intervention

- Le seuil d'intervention connaît plusieurs réductions successives, avant sa disparition et le seul maintien du filet de sécurité à partir de 2002 : proche de 3 480 €/t à la fin de la période 1, il connaît trois diminutions successives, pour stagner à un niveau proche de 2 900 €/t en 1996 jusqu'à la fin de la période 2. Avant sa disparition, il est proche de 2 500 €/t en début de période 3.

Graphique 25 – Prix moyens nationaux et institutionnels à partir de 1990 (€/t)



Source DG Agriculture

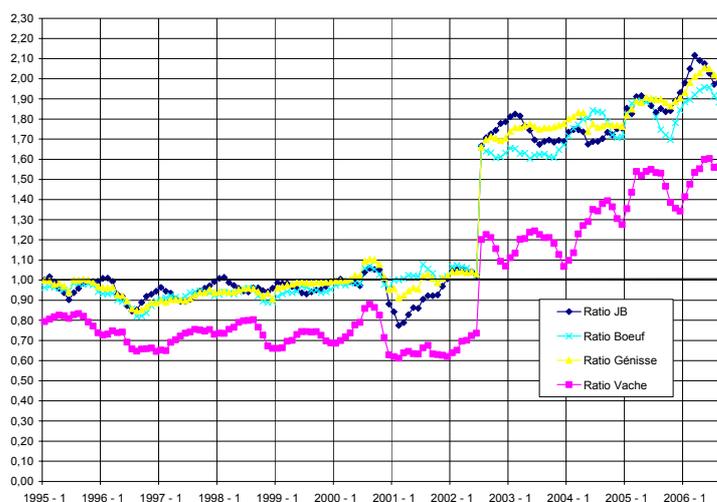
On constate que, jusqu'en 2002, les évolutions des prix de marché sont similaires, et que la baisse des prix institutionnels se traduit par une baisse des prix de marché. Le graphique 27 montre que ce constat se vérifie pour les trois gros utilisateurs de l'intervention, dont les marchés évoluent de façon homogène, à quelques exceptions près.

Durant la période 2, avant et après la première crise ESB, les prix de marché restent proches du seuil d'intervention, en l'absence d'achats publics (hormis l'OTMS) ; il faut chercher l'explication du niveau de prix dans les autres mesures.

- En fin de période 3 et en période 4, les prix se désolidarisent du filet de sécurité, et le marché semble évoluer librement. La hausse de ces dernières années est avant tout contextuelle, liée au déficit du marché. On observe qu'en 2006 les principaux prix indicateurs n'ont toutefois pas retrouvé leur niveau de 1995.
 - Ces quatre constats corroborent le fait que l'intervention a produit, sur la période où elle a été véritablement active (période 1, période 2 et première moitié de la période 3), un effet d'orientation des prix.
 - Les ratios présentés dans le Graphique 29 complètent ces observations.
- Jusqu'en 2002, période où le seuil d'intervention varie de 3500 à 2500 €/tec, le ratio « prix de marché européen / seuil d'intervention » est proche de 1 pour les mâles (taurillons bœufs) et les génisses, hormis pendant la deuxième crise ESB, où les prix de marché chutent considérablement. A partir de juin 2002, les prix se désolidarisent du seul instrument encore en place, le filet de sécurité. Le prix de base, fixé à 2224€/t, déclenche le stockage privé.

Le prix des vaches suit la tendance générale du marché, ce qui tend à montrer que les marchés sont liés, et qu'en soutenant le cours des mâles, la politique d'intervention protège également le prix des femelles, mais, comme constaté plus haut, le prix de la vache est en retrait sur toute la période d'étude (-20% par rapport au prix du taurillon jusqu'en 2002) ; le décrochage s'accroît quand le prix d'intervention diminue et que le marché devient excédentaire.

Graphique 26 – Évolution du ratio prix communautaires / seuil intervention - Élaboration AND Source DG Agriculture



Une analyse plus fine est réalisée sur toute la période d’étude pour les trois principaux pays bénéficiaires et pour les produits les plus représentatifs de leurs marchés.

Tableau 70 - Évolution des ratios prix de marché par rapport aux seuils d’intervention – France, taurillon et génisse.

France		JB R3		Génisse	
		Prix de marché / seuil national	Prix de marché / seuil communautaire	Prix de marché / seuil national	Prix de marché / seuil communautaire
Période 1	1990-1992	0,92	0,88	0,97	0,92
Période 2	1993-1995	1,02	0,97	1,13	1,07
	1996-1999	0,99	0,94	1,12	1,06
Période 3	2000-2002	1,01	0,97	1,18	1,12
	2002-2004	1,75	1,75	1,86	1,86
Période 4	2005 à nos jours	2,01	2,01	2,18	2,18

Source : calcul AND sur données DG Agriculture

Tableau 71 - Évolution des ratios prix de marché par rapport aux seuils d'intervention : taurillon allemand et bœuf Irlandais

Allemagne / Irlande		Allemagne JB R3		Irlande Bœuf R3	
		Prix de marché / seuil national	Prix de marché / seuil communautaire	Prix de marché / seuil national	Prix de marché / seuil communautaire
Période 1	1990-1992	0,88	0,84	0,86	0,82
Période 2	1993-1995	0,99	0,95	0,95	0,90
Période 3	1996-1999	0,97	0,92	0,85	0,81
	2000-2002	0,94	0,90	0,94	0,90
Période 4	2002-2004	1,64	1,64	1,53	1,53
	2005 à nos jours	1,94	1,94	1,74	1,74

Source : calcul AND sur données DG Agriculture

Malgré des différences liées aux spécificités nationales déjà mises en évidence (prix irlandais bas, préférence des Français pour la viande de vache), les évolutions des ratios vont dans le même sens pour les trois pays étudiés.

- Période 1 : Le prix des mâles est proche du seuil d'intervention, mais situé légèrement en dessous. La question 1 nous a appris que, sur cette période, l'intervention est très active, agissant de façon structurelle comme un outil de dégagement de l'offre : le prix de marché est maintenu grâce aux sorties de marché (très importantes dans certains cas : plus de 40% des abattages) permises par l'intervention, et inférieur au seuil, rendant active l'intervention sur cette période.
- Période 2 : Il convient de distinguer l'avant-crise ESB de 1996 et l'après-crise. En effet, l'intervention n'est presque pas utilisée avant crise, sauf pour de petits volumes en 1993. Le ratio « prix de marché / prix institutionnel » est plus élevé que sur la période précédente, le prix d'intervention ayant connu une réduction relativement importante.
- A partir de la crise de 1996, le ratio diminue ; le bœuf irlandais semble être le plus affecté, du fait du prix de marché en forte baisse. La baisse des prix de marché rend l'intervention à nouveau active sur cette période, ce qui a un effet certain sur la remontée des prix en fin de période (cf. critère 16)
- Période 3 : Jusqu'en 2002, le ratio se rapproche de 1, en raison d'une diminution des seuils d'intervention, concomitante à celle des prix de marché qui est liée à la crise. L'intervention est mobilisée.
- La fin de la période 3 montre le début du décrochement du prix de marché par rapport au filet de sécurité.
- Période 4 : l'augmentation du ratio traduit la remontée des cours, liée au déficit européen.
 - Le tableau suivant fait état des mêmes analyses pour les vaches. Il présente conjointement les résultats pour l'Irlande, l'Allemagne et la France.

Tableau 72 - Évolution des ratios prix de marché par rapport aux seuils d'intervention – Vaches pour Allemagne, France, Irlande

		Irlande		Allemagne		France	
		Prix de marché / seuil national	Prix de marché / seuil communautaire	Prix de marché / seuil national	Prix de marché / seuil communautaire	Prix de marché / seuil national	Prix de marché / seuil communautaire
Période 1	1990-1992	0,66	0,63	0,65	0,61	0,77	0,73
Période 2	1993-1995	0,82	0,78	0,81	0,77	0,92	0,87
	1996-1999	0,66	0,63	0,71	0,67	0,88	0,84
Période 3	2000-2002	0,68	0,65	0,66	0,63	0,86	0,81
	2002-2004	1,12	1,12	1,15	1,15	1,46	1,46
Période 4	2005 à nos jours	1,41	1,41	1,48	1,48	1,74	1,74

Source : calcul AND sur données DG Agriculture

Les ratios calculés pour les vaches évoluent dans le même sens que ceux des mâles présentés précédemment. Ce résultat corrobore le fait que le mécanisme d'intervention a eu un effet indirect sur le marché des vaches, s'amointrissant après 1996, notamment en Irlande et en Allemagne. Les évolutions sont semblables dans les trois pays, avec cependant un ratio français plus élevé pour les raisons évoquées précédemment.

Les prix de marché sont proches du niveau des seuils d'intervention jusqu'en 2002. Sur cette période, les prix évoluent dans le même sens que le seuil.

A partir de 2002, le seul maintien du filet de sécurité entraîne une désolidarisation des prix de marché par rapport aux prix institutionnels.

Tableau 73 - Effets de l'intervention sur les prix

Période	Ratio Prix marché / Seuil d'intervention	Effet de l'intervention sur les prix
1990-1992	Inférieur à 1	Effet d'orientation : l'intervention est structurelle
1993-1999	Proche de 1 en début de période, en baisse à partir de 1996	Effet d'orientation pendant les crises
2000-2004	Proche de 1 jusqu'en 2002, puis supérieur à 1,5	Effet d'orientation lors des crises. Puis plus d'effet à partir de 2002
2005-2006	Augmente encore, lié à une remontée des marchés	Sans effet

3.3.6.2 Critère n° 22 – L'intervention a permis une reprise des prix suite aux crises

Indicateur n°22 Caractérisation de l'effet court terme des achats publics pendant les crises

Cette approche consiste en une simulation quantitative. La difficulté en la matière est qu'il existe peu de travaux, et aucun récent, établissant les taux d'élasticité de la demande au prix. Il a été établi⁹⁸ que la demande est réactive en cas de baisse des prix et qu'elle se contracte en cas de hausse. On sait par ailleurs que l'offre est fort peu élastique. S'agissant d'un stock et d'un flux « vivant », il est difficile d'en réguler le volume, au-delà des capacités de rétention des éleveurs, qui sont limitées par les

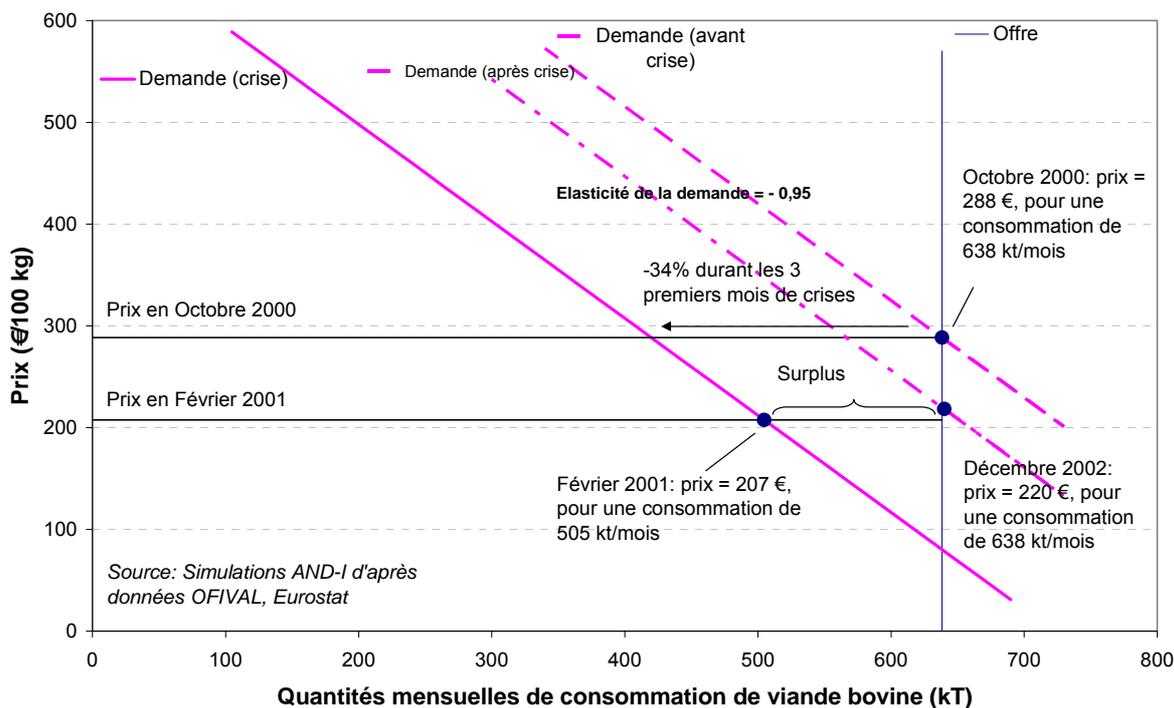
⁹⁸ Voir Alexandre Gohin, *Note sur les estimations économétriques des paramètres des fonctions de demande finale de viandes en France*. – INRA, Unité de Rennes, Janvier 1999.

questions de coûts, de trésorerie et de place dans les étables. Les seuls ajustements structurels de l'offre sont d'une part une destruction du troupeau de mères (mais une telle opération, à grande échelle, a pour effet d'augmenter l'offre à court terme, sauf en cas de destruction des carcasses), et d'autre part la destruction des petits veaux, qui produit un effet 18 mois après (durée moyenne d'engraissement des taurillons et des génisses).

Sur ces bases, le graphique 29, réalisé à partir des prix UE du jeune bovin R3, décrit le choc de la demande intervenu entre fin octobre 2000 et début janvier 2001, avec une chute de la consommation européenne estimée à 34% .

On utilise ici la baisse globale du prix pendant la période de crise (niveau le plus bas atteint en février 2001) par rapport à la remontée du volume entre le niveau le plus bas de la consommation (-34%) et février 2001.

Graphique 27 – Simulation de l’Offre et la Demande pendant la crise ESB 2



Hypothèses :

- Le marché interne est à l’équilibre avant la crise, donc le prix représente un prix d’équilibre
- La courbe de l’offre est complètement inélastique à court terme (cf. paragraphe précédent)
- L’évolution de la demande en volume, pour les éleveurs, correspond aux variations de la demande mesurée par la consommation finale.
- Les droits de douane sont constants pendant la période observée.

Limites :

- De façon générale, ceci n’est pas à considérer comme un modèle statistique de projection mais comme un éclairage sur les dynamiques à l’œuvre au moment de la crise. Les points suivants détaillent d’ailleurs les limites de ce schéma, qui rendent très risquée l’utilisation du taux d’élasticité dans d’autres circonstances. Étant donné qu’aucun modèle existant à l’heure actuelle ne permet de mesurer de façon fiable les impacts d’une telle crise et des politiques publiques qui s’ensuivent⁹⁹, cette approche reste cependant un outil d’analyse intéressant.
- Le taux d’élasticité ainsi calculé est instable : une variation de l’estimation du « choc » de la demande de 34% à 30% pourrait faire varier le taux d’élasticité de -0,95 à -1,1 (soit une variation de 16%).
- Les données présentées ne prennent en compte que la demande intérieure. Les facteurs déterminant les volumes de la demande intérieure et les volumes exportés sont déconnectés, il serait donc très périlleux de combiner les deux. D’autre part, les exportations sont en grande partie réalisées grâce aux restitutions et servent de tampon au marché intérieur, mieux valorisé que le

⁹⁹ Ce point a été précisé avec les services de modélisation internes de la Commission européenne (P Longero)

marché mondial, il est donc raisonnable de considérer que la demande intérieure est le principal levier en termes de variation des prix.

- Les données présentées ne détaillent pas l'impact des produits de substitution, mais c'est l'un des facteurs déterminant l'élasticité de la demande, il est donc inclus dans la variation observée.
- On considère ici le marché européen dans son ensemble. Il convient cependant de garder en mémoire, que les impacts de la crise ont été variables d'un pays à l'autre, que les marchés sont nationaux et segmentés.

Résultats :

- Selon la droite exprimant le rapport de la demande au prix, une contraction brutale de 34% de la demande entraîne un prix inférieur à 100 €/100 kg équivalent carcasse. Ceci constitue la plus favorable des hypothèses que nous avons envisagées, en termes d'élasticité de la demande. Toutefois, la demande n'est pas complètement linéaire et l'élasticité aurait tendance à se réduire avec la baisse des prix ; le prix minimal serait donc, dans cette hypothèse, probablement supérieur à 100 €/100 kg.
- C'est pourquoi on peut penser que les prix planchers, tels qu'estimés au critère n°25, par exemple à 158€/100 kg, pour les animaux d'engraissement en période 1, auraient été atteints, en l'absence de toute intervention sur le marché.
- Si l'on considère que les mesures de marché, hors OTMS, n'ont compensé la réduction de la demande intérieure et de la demande extérieure que partiellement (cf. « offre février » sur le graphique), alors on peut constater que l'effort sur les volumes n'a pas été le moteur principal de l'inversion de la tendance des prix à partir de février 2001. Ceci s'explique en partie par une transmission fort limitée au stade de détail de la baisse des prix entrée abattoir. .
- On doit donc considérer les effets de ces mesures au-delà de leur impact mécanique et du rapport volume/prix. Sur le plan du comportement des opérateurs, il faut prendre en compte les implications d'une politique déclarée d'achats publics ; en effet celle-ci limite les attitudes de vente panique qui anticipent une baisse plus grande des cours. Le seuil d'intervention était, au moment de la crise, de 272 € et la moyenne des prix d'adjudication a été de 230 € au premier trimestre 2001. Comparés aux 207 € du jeune bovin R3 UE en février 2001, cela incite à penser que le niveau de prix a été au moins aussi influent que le volume soustrait du marché.
- De plus, il faut considérer le processus de retour à l'équilibre sur la durée. Ainsi, tout au long de l'année 2001, alors que la confiance est revenue progressivement et que la demande des consommateurs s'est rapprochée de son niveau initial, les retraits ont continué au même rythme. C'est pourquoi, sur l'ensemble de la période, le « taux de remplacement » est 94%.
- Enfin, il faut considérer que les droits de douane jouent - y compris durant les crises - un rôle dissuasif pour l'importation, sans quoi on peut penser qu'une partie de la demande se serait reportée sur une viande d'origine supposée exempte de risque ESB.

La détermination des niveaux de prix auxquels se seraient fixés les cours des bovins en l'absence de mesures de marché n'est pas aisée. On peut considérer que les prix planchers (cf. indicateur n°25) auraient été atteints, notamment lors de la deuxième crise ESB.

Autant que le volume d'intervention, c'est le prix de celle-ci qui a été incitatif et a participé à la reprise de confiance.

Une approche sommaire de l'élasticité montre que la seule gestion du volume n'aurait pas suffi pour atteindre l'objectif de stabilisation du marché : les mesures connexes ont fait beaucoup pour la reprise de la demande finale, celle-ci ayant été peu motivée par des prix de détail qui sont restés élevés (voir QE3).

3.3.6.3 Critère n°23 – Les restitutions à l’exportation ont un effet sur les prix intérieurs

L’analyse qui suit complète le travail réalisé en question 1 sur l’impact des restitutions à l’exportation sur l’équilibre du marché. Le lien entre les deux questions part du même constat que l’analyse sur l’intervention : les sorties de marché ont un effet significatif sur les prix.

Les restitutions, en favorisant les sorties et donc le dégagement du marché intérieur, auraient un effet sur le maintien des prix, notamment en cas de surproduction. Le lien entre volumes retirés du marché et prix a été présenté graphiquement dans les développements liés au critère 20 (Graphique 8).

Les exportations vers les pays tiers, réalisées avec restitutions en quasi-totalité (voir question 1), représentent un volume important de l’offre européenne. En période 1 et 2, c’est-à-dire jusqu’en 1999, elles représentent 14% de la production nette européenne. Ensuite, elles ne représentant plus que 7% en période 3 et 5% en 2005.

L’importance des volumes dégagés et leur stabilité jusqu’en 1999 participent à démontrer l’impact certain des exportations sur les prix.

Indicateur n°23 – Comparaison « Prix de vente à l’exportation augmenté des restitutions » / prix sur le marché intérieur

Le fil conducteur de l’analyse présentée ici est le suivant : les exportations vers les pays tiers ont-elles agi « simplement » comme un instrument permettant de dégager une offre européenne excédentaire jusqu’en 2003, ou ont-elles participé à la création d’un marché plus rémunérateur que le marché intérieur ? La réponse à cette question réside en la comparaison des prix export augmentés du montant des restitutions avec le prix sur le marché intérieur.

L’analyse est réalisée pour les trois principaux pays bénéficiaires (voir tableau présenté en Q1) des restitutions : Irlande, Allemagne et France. Les couples produit/destination les plus représentatifs ont été sélectionnés :

- Bovin vivant destiné à la boucherie, exporté vers le Liban : le code douanier pour ce produit est 01 02 90 35 (taureaux de plus de 220 kg) jusqu’en 1992, puis, après modification de la nomenclature, devient 01 02 90 71 (bovin vivant de plus de 300 kg destinés à la boucherie).
- Viande désossée congelée (code douanier 02 02 30 90), à destination de la Russie (représentant les plus gros volumes exportés vers les pays tiers sur la période d’étude).
- Les données de prix de marché intérieur prises en compte sont les suivantes :
- Pour les exportations de vif : Prix entrée abattoir du jeune bovin pour la France et l’Allemagne, et du bœuf pour l’Irlande.
- Pour la viande congelée, les 2 produits les plus représentatifs sont retenus (les données d’exportations par type d’animal étant inexistantes) : vache et jeune bovin pour la France, vache et jeune bovin pour l’Allemagne, vache et bœuf pour l’Irlande. Un coefficient de 1,3 sera appliqué pour le passage prix entrée abattoir à prix de marché de la viande désossée (données non disponibles).
- Deux montants de restitutions pour la viande congelée (code 02 02 30 90 4000 : restitution 1 et code 02 02 30 90 5000 : restitution, correspondant à 2 taux de matière grasse de la viande) existent jusqu’en 1999 et feront l’objet d’une distinction.

Pour chacun des deux produits étudiés, l’analyse rapporte l’évolution de la différence de prix définie plus haut, et est réalisée en deux temps, selon la disponibilité et la cohérence des données :

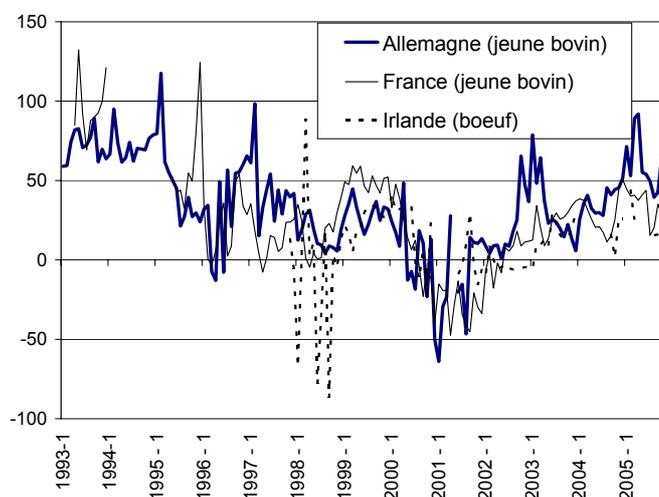
- Pour les exportations de vif à destination du Liban :
 - Les données d’exportation utilisées sont annuelles pour les années correspondant à la première nomenclature douanière (1991 et 1992, pas d’exportations en 1990). Deux montants de restitutions sont pris en compte en 1991 (73 et 101,5 euros/100 kg), un seul en 1992 (101,5 euros/100 kg). De plus, l’analyse porte uniquement sur l’Allemagne, les deux autres pays ayant commencé ce type d’exportation plus tardivement (1993 pour la France et 1997 pour l’Irlande).

- A partir de 1993, les données utilisées sont mensuelles.
- Pour la viande congelée, l'analyse est réalisée :
 - Annuellement sur la période 1990-1994, les données mensuelles étant disponibles mais parfois incohérentes ; les montants de restitutions les plus représentatifs seront choisis pour chaque année (exemple : deux montants en 1991).
 - Mensuellement à partir de 1995.

■ Pour le vif

- Pour les années 1991 et 1992, la différence entre le prix de marché et le prix des exportations augmenté des restitutions est proche de 100 euros/100 kg : 107 et 79 euros/100 kg (pour les deux montants de restitutions considérés) en 1991, 96 euros/100 kg en 1992.

Graphique 28 - Différence prix de marché intérieur / prix export avec restitutions – Export de vif à destination du Liban (euros/100 kg) - Calcul AND d'après Commission européenne



Source AND d'après DG Agri

- Sur la période 1993-2005, la différence devient négative à l'occasion de la seconde crise ESB et en 1998 pour le bœuf irlandais. En dehors de ces périodes le différentiel est généralement inférieur à 50 €/ 100 kg.

Ces résultats nous montrent que la valorisation est toujours supérieure sur le marché intérieur, sauf en période de crise :

- De 1993 à 2000 (Période 2), la différence de valorisation part d'un niveau élevé (entre 60 et 120 euros en faveur du marché intérieur entre 1990 et 1995), puis diminue jusqu'en 2000.
- Elle est légèrement négative (cas de l'Allemagne) ou nulle (cas de la France) durant quelques mois pendant la crise de 1996, très négative pour les trois pays (jusqu'à moins 64 euros dans le cas de l'Allemagne) pendant la crise de 2001 et jusqu'au début de l'année 2002, du fait de prix de marché intérieurs en très forte baisse.
- Elle remonte ensuite pour approcher les 50 euros en fin de période, du fait d'une remontée des prix intérieurs, conjointe à une diminution des restitutions.
 - A noter que les 3 pics négatifs de 1998 pour le bœuf irlandais correspondent à des données très élevées de la valeur des exportations, pour trois mois en particulier.

■ Pour la viande congelée

Tableau 74 Différence prix de marché/prix export avec restitutions – Viande congelée à destination de la Russie 1990-1994 (euros/100 kg)

	Allemagne				France			
	Jeune bovin		Vache		Jeune bovin		Vache	
	Restitution	Restitution 2	Restitution 1	Restitution 2	Restitution 1	Restitution 2	Restitution 1	Restitution 2
1991	75,5	128	-42	10	95,0	54,9	6,9	58,9
1991	90,5	128	-27	10	110,0	54,9	21,9	58,9
1992	109,1	146	15	52	112,6	56,9	55,8	92,8
1993	132,7	170	55	92	96,6	133,6	59,1	96,1
1993	140,7	176	63	99	104,6	140,1	67,1	102,6
1993	148,7	182	71	105	112,6	146,1	75,1	108,6
1994	146,0	178	78	110	166,5	198,5	126,3	158,3

Irlande				
	Bœuf		Vache	
	Restitution 1	Restitution 2	Restitution 1	Restitution 2
1990	14,4	83,4	-73,7	-4,7
1990	5,9	57,9	-82,2	-30,2
1991	97,0	149,0	-7,9	44,1
1991	112,0	149,0	7,1	44,1
1992	97,2	134,2	25,3	62,3
1993	98,5	135,5	54,3	91,3
1993	106,5	142,0	62,3	97,8
1993	114,5	148,0	70,3	103,8
1994	116,7	148,7	65,2	97,2

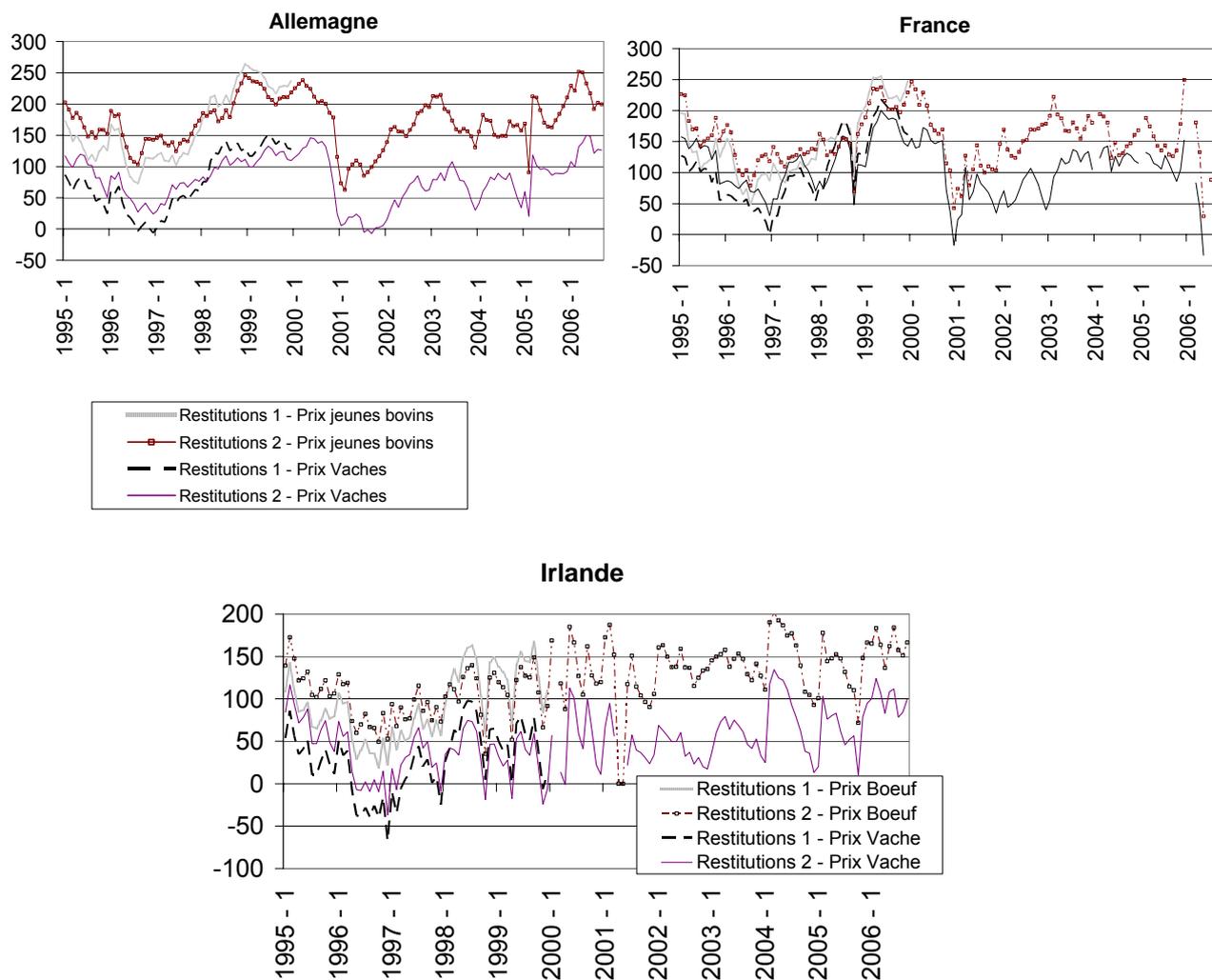
Source : AND d'après Ubifrance et DG Agri

NB : certaines années, les montants sont plus importants en raison des changements des niveaux de restitutions en cours d'année.

Les données de la période 1990-1994 montrent que :

- La valorisation est toujours meilleure sur le marché intérieur, le différentiel de prix étant positif, sauf en début de période 1, lorsque le prix de marché intérieur considéré est la vache (prix le plus bas), et ceci pour l'Allemagne (montant des restitutions plus élevé) et pour l'Irlande. Pour la France, où le prix des vaches est élevé, le différentiel est toujours positif en faveur du prix intérieur.
- En début de période 2 (1993-1994), l'écart se creuse, sous l'influence de la diminution du montant des restitutions.

Graphique 29 – Différence prix de marché/Prix export avec restitutions 1995-2005 (euros/100 kg)



Source AND d'après Commission européenne

Les résultats sur la période 1995-2005 amènent les commentaires suivants :

- Sur la période 2 (1995-1999), hors période de crise, le différentiel de prix est compris entre 50 euros / 100 kilos (pour les vaches, avec le niveau de restitution le plus faible) et 250 euros / 100 kilos pour les jeunes bovins (avec le niveau de restitution le plus élevé), en Allemagne et en France.
- Le différentiel de valorisation est inférieur pour l'Irlande : hors crise, il ne dépasse que rarement 150 euros/100 kg pour le bœuf, avoisine fréquemment la valeur nulle dans le cas de la vache. Cette différence s'explique par des prix irlandais bas, comparativement aux autres prix nationaux de marché.
- Les seuls cas où la différence est négative (pour l'Irlande en 1996) ou nulle (France et Allemagne) sont observés en période de crise. Or, durant les crises, les prix de marché sont à un niveau très bas et les exportations sont peu importantes, ce qui rend cette analyse peu pertinente.
- A partir de 2002 (fin de période 3 et période 4), on observe une tendance globale à l'augmentation du différentiel, sous l'effet conjoint d'une diminution des restitutions et d'une augmentation des prix de marchés intérieurs. Les différentiels restent cependant à des niveaux proches de ceux observés sur la période 2, ce qui s'explique, malgré la réduction

des restitutions, par une augmentation de la valeur unitaire des exportations sur cette période, et par une très forte réduction des volumes exportés (voir question 1) Synthèse.

La valorisation est toujours supérieure sur le marché intérieur par rapport à l'exportation (hormis particularismes des périodes de crise pour la viande congelée).

Ceci tend à démontrer que l'exportation avec restitutions n'entraîne pas une pression sur les niveaux de prix intérieurs en se référant au cours R3¹⁰⁰. Au niveau du marché global (pour les qualités les plus représentatives), l'effet prix des restitutions réside avant tout dans le mécanisme d'ajustement de l'offre à la demande permis par les exportations pays tiers (cf. QE 1).

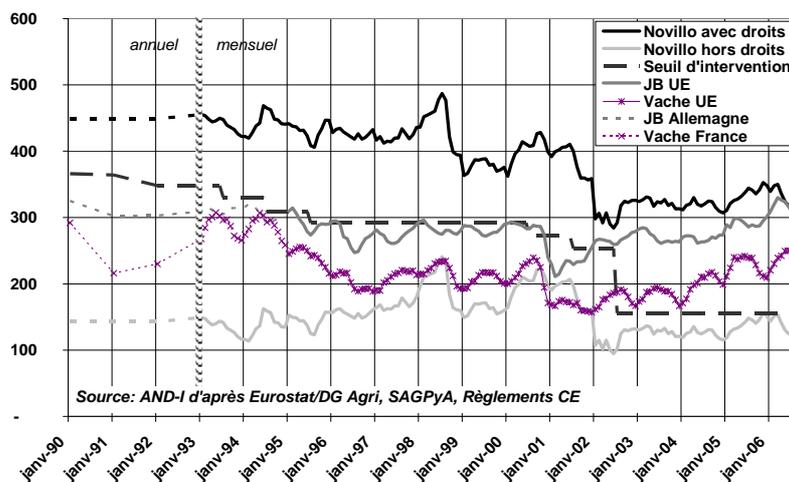
3.3.6.4 Critère n°24 - Les barrières douanières participent au maintien d'un niveau de prix élevé sur le marché européen

Indicateur n°24 - Comparaison des prix communautaire et prix argentins, avec et sans droits de douane

Le graphique ci-après pose le problème de manière très générale ; on sait que le commerce porte uniquement sur des muscles découpés et des produits transformés (cuits congelés, corned beef, ...) et non sur des carcasses. En outre les caractéristiques techniques des produits jouent un rôle important : la viande n'est pas une commodité comme le blé. Néanmoins cette approche permet de fixer les idées.

Graphique 30- Comparaison des prix institutionnels, du prix communautaire et du prix des « novillos » argentins, avec et sans droits de douane (euros / 100 kg équivalent carcasse).

Calculs AND d'après données SAGPyA (prix à la production du novillo constaté sur le marché de Liniers et affecté d'un coefficient standard d'équivalent carcasse) et Eurostat



Le Graphique 30 compare 5 séries de prix : les prix communautaires du taurillon R3 (prix allemands avant 1995), les prix communautaires de la vache O3 (prix français avant 1995), les prix d'intervention (et filet de sécurité), et les prix des novillos argentins complétés des frais de transport avec et sans droits de douane¹⁰¹.

- Le prix des novillos argentins hors droits de douane est inférieur aux prix d'intervention, alors que le prix des novillos avec droits de douane est largement supérieur au prix de synthèse du taurillon communautaire, et ce sur l'ensemble de la période même si on observe un rapprochement des prix au moment de la crise ESB 2. De même, le prix de la vache

¹⁰⁰ Néanmoins, les exportations subventionnées sur pays tiers ont surtout concerné les pièces et/ou les types d'animaux les moins bien valorisés sur le marché intérieur (d'après les entretiens réalisés auprès des experts et des opérateurs). Une analyse plus fine sur ces animaux (ex : JB type O- ou P), impossible faute de données disponibles, montrerait sans doute un impact sur les prix intérieurs de ces animaux médiocres des exportations subventionnées. Dans ce sens, elles ont sans doute contribué surtout à limiter l'éventail des prix intérieurs et la différenciation entre les qualités.

¹⁰¹ Les prix du novillo ont été estimés par AND-I avant 1993, sur la base des données FAO.

communautaire O3, bien que plus proche du prix d'entrée du novillo, reste supérieur à celui-ci en dehors des périodes de crise sanitaire.

- **Les droits de douane représentent une part certaine du prix des produits d'importation rendus UE.** Le montant des droits, en 2001, année de plein effet des accords de Marrakech, reste de 12,8% + 1768 €/t, ce qui est élevé au regard de la valeur du produit rendu UE. Il est clair que le droit spécifique (en €/t) en constitue la protection principale. Le prix théorique du novillo argentin rendu sur le marché de l'UE se décompose ainsi : prix départ : 35%, transport : 6%, droit ad valorem : 5%, droit fixe : 54%. **Les droits de douane constituent ainsi un outil réel de soutien du prix au sein de l'Union.** Remarquons que le droit fixe représente 113% du prix « filet de sécurité ».
- Cette approche mécaniste ne suffit pas à éclairer la réalité du commerce Mercosur-UE et n'explique pas pourquoi les volumes importés en UE, hors contingents, donc avec des droits pleins, ont quadruplé entre 2001 et 2005, pour dépasser 180 000 tec en 2005.
- Les importations européennes proviennent principalement du Mercosur et notamment du Brésil et d'Argentine, elles se développent principalement en découpes d'aloyau, surtout sous la forme de muscles réfrigérés sous vide (« chilled »), secondairement en congelé. L'Institut de l'Élevage a analysé finement ce phénomène, en se focalisant sur les flux entre l'Argentine et l'Allemagne¹⁰² ; il ressort de cette approche détaillée que les produits dont les ventes se développent hors contingent sont identiques à ceux qui jouissent du contingent Hilton. Il s'agit de produits de haut de gamme, vendus assez cher : les volumes vendus hors contingents qui sont importés à droits pleins (12,8% + 3 034 €/t) sont proposés à des prix quasiment identiques à ceux importés dans le cadre du contingent Hilton Beef, qui ne subissent qu'un droit de 20%.
- Jusqu'à un certain point, les opérateurs du Mercosur n'ont pas intérêt à provoquer l'effondrement des prix sur un marché européen qui leur permet de valoriser au mieux certains de leurs morceaux et de profiter d'une rente liée au contingent (la rente est créée par le volume réservé et des prix intérieurs élevés). Par ailleurs, le développement des importations se fait en addition des contingents sur les mêmes catégories de produits. Les importations hors contingents représentent environ 180 000 tec, soit moins de 3% de la consommation de l'UE-25. Dans cette limite, le volume n'est pas suffisant pour influencer les prix à la baisse, d'autant plus qu'il ne touche actuellement que des segments de marché très précis (viande à griller pour la restauration, surtout dans quelques pays : Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Espagne).

On en conclut donc que les droits de douane ont constitué, jusqu'à présent, un outil efficace de soutien des prix sur le marché intérieur européen.

Cependant, dans le cas d'une baisse importante de ces droits de douane à taux plein, le risque existe que les volumes augmentent de telle manière que le contingent Hilton (près de 77 000 tec) devienne tout à fait marginal, et que la concurrence aboutisse à un effondrement des prix de vente par annihilation de la rente. Ce risque sera accru par l'évolution technologique quand les entreprises du Mercosur maîtriseront la fabrication directe d'unités de vente aux consommateurs en « chilled », qui lui donnera accès direct aux linéaires de la grande distribution en Europe, alors qu'elles expédient aujourd'hui des muscles entiers sous vide, dont les tranches en barquettes ont une durée de vie très limitée sur les linéaires (au maximum 48 h).

¹⁰² OMC et viandes bovines dans l'UE – Dossier n°358 – Juin 2006 – Institut de l'Élevage – Paris

3.3.6.5 Critère n°25 – Les mesures de marché ont permis de maintenir les prix à un niveau plus élevé que celui auquel il aurait été si elles n’avaient pas existé.

Indicateur n°25 – Estimation du niveau minimal des cours en l’absence de mesures de marché.

On admet que les retraits ont permis de soutenir les prix, par constatation des faits et interprétation de la théorie de l’offre et de la demande ; toutefois, il est difficile d’établir une règle mettant en rapport un volume donné de retrait et un effet précis sur les prix.

On propose ici une approche empirique.

La première question est celle du niveau minimal que les cours auraient pu atteindre en l’absence d’action publique.

En théorie, si la demande est nulle, il n’existe plus de prix car il n’y a plus de transaction. Ceci ne s’est pas produit, car même au pire de la crise une large partie des consommateurs n’a pas changé ses habitudes d’achat (par exemple, 50% en France, selon une enquête qualitative citée par les experts).

On peut prendre deux repères exogènes, pour déterminer un niveau minimal que pourrait atteindre le prix communautaire de la viande bovine, notamment en l’absence d’instruments de marché :

- le premier repère est le prix plancher atteint par le bovin argentin, produit qui ne bénéficie d’aucun soutien et qui est exposé aux variations du marché mondial. Sur notre période d’observation ce prix est de 95 €/100 kg équivalent carcasse (équivalent rendu Europe, juillet 2002). Notons qu’en janvier 2001, le cours était de 223 € soit un niveau supérieur à celui du cours UE du taurillon R3 au plus bas de la crise ESB 2 (207 €). Au-delà de ce rapprochement éphémère des cotations, il faut retenir que le « prix libre » peut évoluer de manière très rapide, soit une baisse de 50% en six mois.
- le second repère est le prix du porc, viande de boucherie la moins chère au sein de l’Union. Une récente analyse prospective de la DG AGRI¹⁰³ basée sur le modèle AG-LINK montre qu’en cas de suppression des barrières tarifaires, le prix de la viande de bœuf tomberait au niveau de celui de la viande de porc. Sur notre période d’observation, le prix le plus bas de la viande de porc est de 100 €/100 kg équivalent carcasse, alors que le maximum de 200 € est atteint au moment des crises bovines. Ce dernier point montre que le marché s’est équilibré : la demande des distributeurs s’est reportée sur les produits de substitution. En février 2001 le cours du porc était très proche de celui du bovin (200 contre 210) pour la moyenne européenne. En Allemagne, le cours du porc s’est établi à 1,94 euros / kg équivalent carcasse, dans le même temps le taurillon R3 cotait seulement 1,78 €. Ainsi, le prix du porc peut être considéré comme limite basse dans un marché où la viande bovine est importante et consommée en tant que telle (France, Italie). Dans les pays où la viande porcine est plus importante et où la viande bovine est utilisée dans l’industrie (saucisse), le prix du porc est aussi un bon repère du bas de fourchette mais ne constitue pas une limite.

Par ailleurs, le prix de la vache est régulièrement inférieur à celui du taurillon, du boeuf ou de la génisse : la vache est un animal de réforme, dont le coût est, à l’extrême limite, nul en élevage laitier¹⁰⁴, ce qui n’est pas le cas en élevage allaitant. Ainsi les offreurs de vaches laitières peuvent consentir des prix assez bas. Sur longue période (1995-2005), le prix de la vache O3 est de 75% de celui du JB R3. Il est donc logique que le prix plancher de la vache soit inférieur d’un quart à celui du JB R3, ce qui est en rapport avec l’utilisation des produits (fabrication par opposition à consommation en l’état).

Ainsi, sur la base de ces repères, on peut penser que le prix plancher de la viande bovine se situe entre celui de la viande de porc (cas des vaches) et celui de la viande argentine (cas des animaux

¹⁰³ EC, DG AGRI. The Commission proposal and the Doha Round. What impact on EU agriculture? November 2005

¹⁰⁴ Pour la réforme laitière, on pourrait considérer que le plancher du prix « sortie élevage » est de zéro, comme cela est le cas, par moments, pour les poules de réformes (Source : Itavi). Mais il faut prendre en considération le fait que la demande pour la viande bovine n’est jamais nulle, comme cela est le cas de la poule de réforme.

d'engraisements : taurillon, génisse, bœuf). Afin de pondérer ce montant et de fournir des données exploitables pour les développements ultérieurs (questions évaluatives QE 4 à QE6), nous retenons les moyennes de ces deux valeurs sur chacune des périodes d'évaluation.

Le tableau suivant rapporte quels sont les prix moyens de ces deux produits de substitution et hypothèse de prix plancher selon les périodes.

Tableau 75 - Hypothèses de prix planchers

Période	Prix moyen du novillo*	Prix moyen du porc UE	Prix de marché de la vache O3** - UE	Prix de marché du JB R3***	Prix plancher vache	Prix plancher taurillon
1990-1992	150	139	217	296	139	150
1993-1999	158	129	228	270	129	158
2000-2004	158	143	186	232	143	158
2005-2006	134	141	221	290	141	156

* Avec transport vers UE - période 1 : 91-92 (estimation AND sur source FAO)

** Période 1 et début période 2 : Allemagne

*** Période 1 et début période 2 : France

Sources : AND d'après SENAPA - EUROSTAT - FAO

Ces chiffres doivent être considérés avec prudence, ainsi que les utilisations qui en sont faites (cf. thème 2, notamment la question n° 4). Il s'agit, en effet **des planchers les plus bas que l'on puisse imaginer, de valeurs limites. On peut justifier deux limites et mettre en garde le lecteur sur la portée de ces chiffres.**

L'hypothèse d'une viande européenne au prix argentin suppose soit que la demande du Vieux Continent se contracte fortement ou que les acteurs du MERCOSUR, augmentent leur production de 20 à 30 % en 2 ans, ce qui n'est pas évident. Si le schéma final de l'établissement du « prix mondial » en Europe conjugué au maintien de la consommation, sur la base de 30 à 50 % d'importation en provenance du MERCOSUR, est envisageable, il ne peut se mettre en place en moins de 4 ou 5 ans. Durant ce laps de temps les prix peuvent fortement fluctuer. Par ailleurs, l'hypothèse d'une suppression des mesures de marché en viande bovine suppose que cela soit identique pour la viande de porc, le prix de cette dernière se réduirait également en raison de coûts plus compétitifs outre Atlantique, ce qui abaisserait le plancher. La mise en garde se rapporte à l'utilisation faite en question 4 : **en prenant ces prix planchers en compte dans les calculs des effets des mesures de marché sur les recettes des éleveurs, on obtient un effet maximal.**

3.3.7 Conclusion de la question évaluative n°2

Sur le plan technique, les systèmes nationaux obligatoires de suivi des prix sont représentatifs. Au-delà de leur rôle dans la mise en œuvre de la PAC, ils sont utiles aux opérateurs, qui les utilisent comme repère et référence. Sur le plan des mesures proprement dites le premier constat est que les effets ont considérablement évolués au cours de la période d'évaluation, en conséquence de l'évolution des mesures.

Intervention, effet des achats en volume. Le système d'achat public a joué un rôle majeur sur le marché jusqu'en juin 1993. Sa « part de marché » en faisait le premier client de la filière européenne. Par l'équilibre de marché ainsi créé et par le volume, le prix d'intervention est la référence du marché.

Après 1993, les achats publics se sont surtout manifestés en période de crise (1996-1997 ; 2000-2001). L'ensemble des retraits est, dans les deux cas, supérieur à 100% des pertes de débouché liés aux crises : le rééquilibrage du marché contribue au rétablissement des prix. Entre 1993 et 1996, entre 1998 et 2000 et depuis 2001 il n'y pas eu d'achat d'intervention, les effets ne peuvent être liés aux volumes achetés.

Intervention, effet des prix institutionnels. Schématiquement, les prix institutionnels ont joué un rôle de prix directeur tant que le marché était excédentaire. Ce rôle a perduré, même en l'absence d'achats publics, durant les périodes 1993-1996 et 1998-2000, à la fois par effet d'inertie dans les habitudes des opérateurs, par rééquilibrage des marchés et par effet psychologique, étant donné que les achats auraient pu se déclencher. Ainsi l'objectif de la PAC 1992 et de l'Agenda 2000 de réduction des prix de marché par la réduction des prix institutionnels a été atteint tant que la production a été supérieure à la demande. Depuis 2002, les prix institutionnels ne guident plus les prix de marché, qui leur sont nettement supérieurs.

Les **restitutions** ont eu un effet sur les volumes en période 1 et 2 (jusqu'à la fin des années 1990), y compris pendant la période de transition qui a fait suite à l'accord de Marrakech. En participant au rééquilibrage offre/demande, par dégagement des excédents, les restitutions ont eu un effet de soutien des prix. Dans les périodes suivantes, le poids des exportations avec restitution dans la production s'est réduit, à mesure que le déficit s'est creusé et que le taux d'utilisation des droits « GATT » s'est contracté. Aujourd'hui, les exportations avec restitutions jouent un faible rôle dans l'équilibre du marché. Sauf pendant les crises, la valorisation extérieure avec restitution est inférieure à la valorisation intérieure : le montant unitaire des restitutions ne pousse pas les prix intérieurs à la hausse.

Les **droits de douane** et, avant 1995, les **prélèvements**, jouent un rôle très important dans le soutien du prix. En effet, il existe une grande différence entre les cours des grands pays exportateurs et les prix intérieurs de l'UE. Cette différence correspond, grossièrement, au montant des droits de douane. En période 3 et 4 (depuis 2002-2003) le niveau des droits de douanes agit contre la baisse des prix des carcasses en limitant la concurrence des pays tiers. Les droits de douane sont ainsi la dernière mesure de marché à exercer une influence déterminante et permanente sur les prix de marché, son rôle n'ayant pas changé depuis 1990.

Question 2– Soutien et stabilisation des prix

Période	Intervention Volume (cf. Q1)	Intervention Prix	Droits de Douane	Restitutions Volume (cf. Q1)	Restitutions Prix
1990-1992	12% de la production UE. 45% (Irlande) à 20% (Danemark) 14% (France) et 11% (Allemagne) pour les principaux EM bénéficiaires. Débouché majeur et structurel (Voir QE1), entretenu par le système.	Seuil communautaire 3 545 €/t (moyenne 1990-92). Ratio "Prix de marché du JB /Seuil EU" : proche de 1. Les prix institutionnels sont la référence du marché.	3060 Euros / tonnes. La protection est égale à 86% du seuil d'intervention UE	Les exportations représentent 14% de la production	La valorisation des volumes exportés est inférieure au prix de marché intérieur. Les restitutions n'influencent pas les prix intérieurs à la hausse
1993 - 1999	Achats d'intervention durant les 6 premiers mois de 1993. Crise ESB 1: Le "taux de compensation" de la perte de débouché par les achats publics (y compris mesures exceptionnelles) est de 105%	Seuil communautaire en baisse. Le ratio prix de marché JB / Seuil UE reste proche de 1 (0,95). Les prix institutionnels restent la référence	Moyenne de la période : 2690 €/t (sur base prix argentin rendu). La protection reste égale à 89% du seuil d'intervention	Entre 1995 et 1999 les droits GATT sont utilisés à 83%. Les exportations représentent 14% de la production. .	La valorisation externe reste inférieure à la valorisation interne. Ponctuellement, pendant la crise, la valorisation extérieure dépasse la valorisation interne
2000-2004	Crise ESB 2 - Le taux de compensation est de 107% (année 2001), tous achats publics confondus.	Fin de la baisse du seuil en 2002 : seul le filet de sécurité demeure. Moyenne de la période : 2263 €/t. Prix de base à 2200 €/t, déterminant le déclenchement du stockage privé (qui n'a jamais été utilisé).Filet de sécurité à 1560 €/ tonne (jamais utilisé). Prix de marché du JB = 1,7 fois le filet de sécurité à partir de juin 2002. Les prix institutionnels ne sont plus une référence du marché	Stabilisation des droits de douane à partir de 2000. Moyenne de la période (ref. Argentine) : 1970 €/t A compter de 2002, le droit de douane est égal à 1770 €/t + 13%, soit 126% du filet de sécurité	Les droits GATT sont utilisés à 55%. Les exportations représentent 7% de la production	

Question 2– Soutien et stabilisation des prix

Période	Intervention Volume (cf. Q1)	Intervention Prix	Droits de Douane	Restitutions Volume (cf. Q1)	Restitutions Prix
2005-2006	Plus d'intervention Arrêt de l'OTMS	Le prix de marché est égal à près du double du filet de sécurité. Le filet de sécurité et le prix de base ne font pas référence pour le marché	Le rapport entre droits de douane et filet de sécurité est inchangé. Les droits de douane ne sont plus une protection absolue, mais, en freinant l'importation, ils favorisent la hausse des prix intérieurs	Les droits GATT ne sont utilisés qu'à hauteur de 35%. Les exportations ne représentent plus que 5 % de la production	Les montants de restitutions sont diminués, certains produits ne sont plus aidés. L'écart entre le prix UE et le cours mondial est maximal.

3.4 Question Q3 : contribution des réductions des prix institutionnels à l'amélioration de la compétitivité

- **Dans quelle mesure les différentes réductions des prix institutionnels ont-elles contribué à augmenter la compétitivité de la production communautaire de bœuf : (i) sur le marché intérieur ? (ii) dans les pays tiers ?**

3.4.1 Notre compréhension de la question

■ Mots et concepts clés

Prix institutionnels

Les prix institutionnels sont les prix qui sont fixés par les institutions communautaires, à savoir :

- le prix d'orientation (jusqu'au 1^{er} juillet 1995) et les seuils, le prix d'intervention (le « filet de sécurité » depuis le 1^{er} juillet 2002),
- les droits de douane,
- les restitutions.
 - Réduction
 - Il s'agit des changements intervenus dans les montants des prix d'intervention et à partir de 1995, dans les montants des droits de douanes et des restitutions.

Compétitivité

Dans l'absolu, la compétitivité se définirait comme la capacité à exporter sans restitutions et, sur le marché intérieur, comme la capacité à vendre sans protections tarifaires à l'entrée.

Ces deux événements n'étant pas ou très peu intervenus au cours de la période d'analyse, il est plus opérationnel de définir la compétitivité comme la capacité à conquérir ou à garder des parts de marché.

■ Compréhension de la question

La question porte ainsi sur la place tenue par la filière bovine d'origine communautaire sur les marchés communautaires et internationaux et sur l'impact de la diminution progressive des mesures de soutien au marché et notamment des prix institutionnels. Il s'agit d'observer si ces diminutions ont incité les producteurs communautaires à faire évoluer leurs pratiques afin de maintenir ou de renforcer leurs positions au regard des producteurs de viande bovine des pays tiers, mais aussi de ceux des autres espèces. Il s'agit, en d'autres termes, d'apprécier la façon dont l'évolution des prix institutionnels a pu favoriser l'adaptation dynamique de la filière aux nouvelles exigences de la distribution et de la consommation.

C'est pourquoi la période 1 (1990 – 1992) est incluse dans l'analyse, comme situation de départ.

Le marché intérieur et les marchés internationaux tiers sont distingués dans la réponse.

Pour répondre à cette question, il est nécessaire d'analyser successivement :

- L'adaptation de la production à la demande.
- Les évolutions qualitatives de la production dans le sens d'une meilleure compétitivité de l'offre.

Sur la période d'étude, le marché intérieur est caractérisé à la fois par de profonds changements dans les formes et structures de commercialisation de la viande bovine et par les effets des réformes de la politique agricole :

- La demande européenne est restée très disparate selon les pays.

- En 1990, le marché est perturbé par la concurrence de la viande bovine issue de l’abattage massif des cheptels d’Europe de l’Est.
- Les mesures exceptionnelles de soutien ont eu pour effet la renationalisation rapide des marchés de la viande des États membres, avant un nouveau développement des échanges intra-communautaires.
- L’évolution du système d’aides directes avec la réforme de la PAC de 1992 et les interactions avec l’OCM lait ont entraîné des modifications dans les systèmes de production. Le passage au découplage des primes conduit à une nouvelle évolution du marché.
- Le marché communautaire est soumis à une concurrence internationale croissante sur les découpes d’aloyau réfrigérées ou congelées, les produits cuits congelés, et les chutes de découpe congelées destinées à l’industrie de la transformation (« *trimmings* »).
- La distribution a subi une profonde évolution à la fois dans ses structures (déclin des circuits traditionnels, montée de la grande distribution et de la restauration hors domicile - RHD ou « *foodservice* »- et mouvements de concentration des opérateurs) et dans la forme des produits (évolution dans la répartition des morceaux demandés, développement des produits hachés et des produits préemballés, ...).

Les mécanismes de transmission de la demande du consommateur final aux producteurs de viande bovine sont à prendre en considération. La prise en compte de la demande doit en effet être étudiée en tenant compte de la transmission des prix, c'est-à-dire de la répercussion au consommateur final des mouvements de prix des producteurs. On doit ainsi examiner :

- les prix institutionnels ;
- les prix à la production ;
- les prix à la consommation.

Deux à trois types de viande au stade du commerce de gros sont retenus pour traduire les modifications de l’offre communautaire en prix et en quantité. L’objectif est de constater quelles ont été les adaptations de la production et des prix pratiquées face à la concurrence, notamment internationale, sur ces produits. L’étude ne sera pas conduite dans tous les pays et pour tous les produits. On choisira des couples produits/pays en fonction de leur représentativité et de leur poids dans les économies bovines européennes, par exemple : bœuf R3 au Royaume-Uni, jeune taureau R3 en France, en Allemagne et en Italie.

3.4.2 Méthode et outils

3.4.2.1 Démarche

La démarche analytique pour répondre à cette question est la suivante :

1^{ère} étape : analyse de l’évolution de la compétitivité sur le marché intérieur : analyse des effets de la baisse des prix institutionnels, analyse de la compétitivité par rapport aux autres viandes, analyse du rôle des facteurs autres que les prix,

2^{ème} étape : analyse de l’évolution de la compétitivité dans les pays tiers, effets des restitutions, effets des différentes réductions des restitutions, recherche des effets d’aubaine sur les ventes extérieures avec restitutions.

Une synthèse par période est présentée à la fin de chacune des parties.

3.4.2.2 Indicateurs

Les indicateurs sont présentés dans le préambule du thème 1 présenté en amont des questions évaluatives Q1, Q2, Q3.

3.4.2.3 Outils

Les outils d'analyse sont présentés au cours de la démonstration.

3.4.3 Compétitivité sur le marché intérieur

Il a déjà été démontré (Q2, indicateur n°24) que, jusqu'à présent, les droits de douane avaient effectivement protégé la production communautaire d'une viande sud-américaine plus compétitive en termes de prix, et que l'augmentation des contingents tarifaires n'avait pas eu d'effets sur les prix intérieurs. **L'analyse de la compétitivité en termes de prix sur le marché communautaire se limite donc ici à la compétitivité face aux autres viandes d'origine européenne.**

3.4.3.1 Critère de jugement n° 26 / indicateur n°26 : comparaison des prix institutionnels, des prix de marché et des prix au détail

L'analyse est menée sur quatre des principaux marchés de l'UE (France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, soit 70% de la consommation de l'UE en 2000, année centrale), de 1990 à 2006 (1993 pour le Royaume-Uni, 1996 pour l'Italie). Elle est présentée sur les 4 graphiques des pages suivantes. La France, le Royaume-Uni et l'Allemagne sont essentiellement servis par leur propre production.

Elle montre en premier lieu qu'il **existe une concomitance entre les prix des carcasses entrée abattoir et les prix institutionnels tant que le système d'intervention est actif. Dès que la protection se cantonne au filet de sécurité (à partir de l'Agenda 2000), les prix s'envolent et cette corrélation disparaît.** Il ne faut pas en déduire que le prix institutionnel bridait le prix de marché : l'élévation des prix s'explique essentiellement par le relatif manque de marchandise (cf. QE n° 1), alors qu'à l'inverse, jusqu'en 1998, et à nouveau durant la crise ESB de 2000-2001, l'excédent très important de la production par rapport à la consommation a tiré les prix vers le bas.

Les analyses montrent également que la transmission entre les prix au producteur et les prix de détail n'existe que dans certains États membres.

On distingue deux cas de figure.

En France et en Italie, les prix de détail augmentent tout au long de la période analysée, quelle que soit l'orientation des prix à la production. La concomitance est faible durant la période 1 (France), la période 2 et le début de la période 3. Elle est plus grande durant la fin de la période 3 et la période 4.

On peut avancer quelques explications, qui reposent sur la structure de la consommation et du marché.

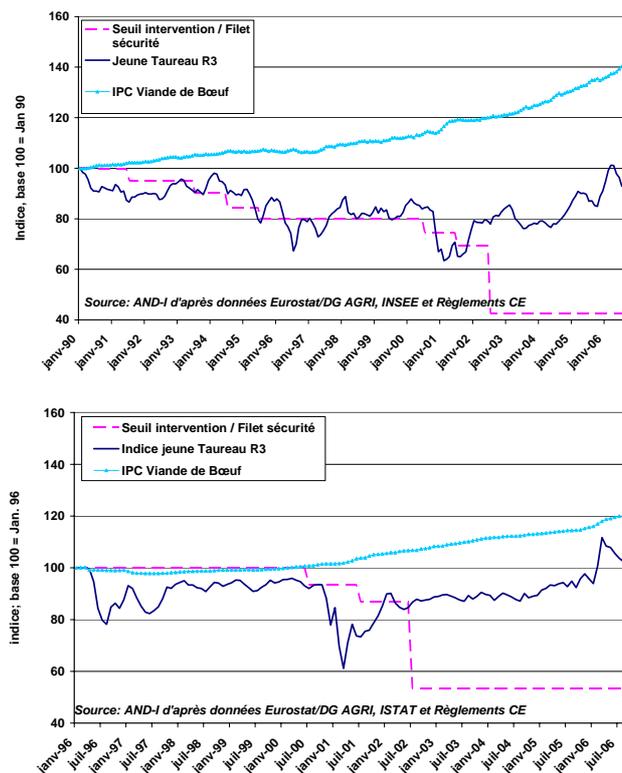
Ces deux pays figurent parmi ceux dont la consommation individuelle est la plus importante (respectivement 25,9 kg/habitant et 23,8 kg/habitant en 2000) ; les formes d'achat par les consommateurs se font essentiellement sous forme de viande fraîche ; la transformation industrielle (viandes hachées, viandes piécées, produits élaborés) est en croissance mais n'est pas majoritaire. Les consommateurs restent attachés à une consommation de viande en l'état, avec de fortes spécificités locales (types d'animaux, couleur de la viande). La consommation est caractérisée par l'importance des viandes à griller au détriment des viandes à bouillir. Tous ces éléments militent pour des prix élevés.

Par ailleurs, en Italie, la part de marché du commerce traditionnel, dont les coûts de fonctionnement sont élevés, reste importante. En France, la grande distribution domine le marché, mais elle est très concentrée et très centralisée, ce qui limite la concurrence et autorise les marges apparentes élevées.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Selon une étude réalisée par l'Université de Bologne, « Concurrence et concentration dans le secteur agro-alimentaire, novembre 2003 », le taux de concentration de la distribution alimentaire (indice C5) est le suivant (2000) : Italie 35, UK : 82,6, France : 87,1, Allemagne 82,6. En comparaison, le taux de concentration de l'industrie de la viande bovine (indice C4) est de 22. Cette comparaison montre la position de faiblesse des fournisseurs de viande bovine face à leur débouché principal.

Question 3– Compétitivité

Graphique 31 - Graphique 32- Comparaison (en indice) des prix institutionnels, des prix entrée abattoir (Jeune Bovin R3) et des prix de détail en France (à gauche) et en Italie (à droite).

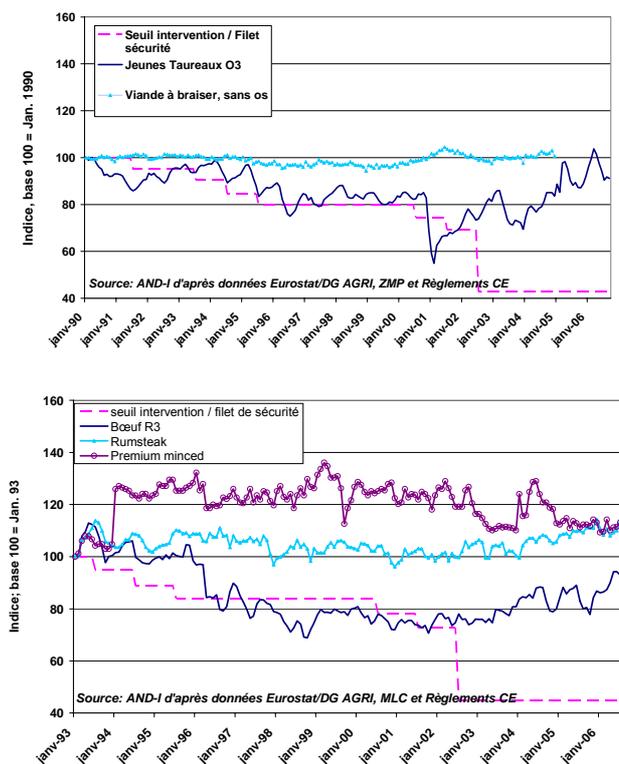


Pour notre analyse, il est peu important de savoir si l’augmentation des marges de l’aval est justifiée ou non ; le simple constat de la non transmission des baisses de prix de l’amont jusqu’au stade du consommateur suffit à montrer qu’une politique de gestion des prix à la production est, dans ces deux États membres, insuffisante pour orienter les prix alimentaires de détail et donc pour impacter sur la compétitivité de la viande sur le marché final. On n’abordera pas la question de la transmission des prix d’amont en aval ; il s’agit d’une problématique complexe qu’il ne nous appartient pas de traiter ici et à laquelle sont consacrées plusieurs études, en particulier celle commanditée par la DG Agriculture (« Study on price transmission in the Agro-Food Sector, AgraCeas, 2003).

En Allemagne et au Royaume-Uni le parallélisme est plus important.

En Allemagne, l’indicateur du prix de détail est resté très stable tout au long de la période, oscillant autour de 100. Les prix se sont tassés entre 1996 et 2001, connaissent un pic à la mi-2001, se replient jusqu’en 2003 puis progressent à nouveau. Ainsi, d’après l’indicateur choisi (prix du bœuf à braiser), la viande bovine apparaît fort peu inflationniste en Allemagne et fluctue en suivant des événements liés à des facteurs externes (deuxième crise ESB, puis déficit du marché). On note une certaine concomitance avec les prix entrée abattoir, tout au long de la période, sauf pendant la deuxième crise ESB.

Graphique 33 - Graphique 34 - Comparaison (en indice) des prix institutionnels, des prix entrée abattoir) et des prix de détail en Allemagne (JB R3, à gauche) et au Royaume-Uni (Boeuf R3, à droite).



Au Royaume-Uni l'évolution des prix de détail est très modérée et, dans une certaine mesure, suit les prix à la production (rumsteak). Elle est plutôt à la baisse entre 1995 et mi-2002, ne remontant qu'à la suite de la revalorisation du prix à la production. Le prix du steak haché subit beaucoup plus d'à-coups que le prix du muscle à griller, et semble être déconnecté du prix des carcasses.

Les explications résident également dans les structures de consommation et de distribution.

- En Allemagne la viande bovine est marginalisée dans l'univers des viandes (14% du total en 2005 contre 22% en 1990). En outre, la majeure partie de cette viande bovine est consommée comme viande de fabrication (saucisse), le plus souvent en mélange avec de la viande porcine. Le marché de la viande fraîche est donc secondaire. Ce dernier est davantage disputé depuis que les grandes chaînes de hard discount se sont lancées dans la vente de viande fraîche (début des années 2000).
- Au Royaume-Uni, l'évolution de la consommation a été à contre-courant de celle de l'Europe continentale, le volume repartant à la hausse en 1996, année de la première crise ESB. En outre, une part importante de la consommation se fait sous forme de plats cuisinés.

Comme le met en évidence le tableau ci-dessous, la transmission des évolutions des prix au producteur vers les prix de détail est très variable d'un pays à l'autre et d'une période à l'autre. Globalement, la corrélation reste très faible, en particulier en ce qui concerne la répercussion des baisses.

- En période 1, sur l'exemple de la France et de l'Allemagne, la diminution des prix entrée abattoir s'est accompagnée d'une augmentation des prix de détail.
- En période 2, la diminution des prix entrée abattoir s'est accompagnée d'une augmentation des prix de détail en France et au Royaume Uni (steak haché) et d'une diminution moindre en Allemagne et au Royaume Uni (rumsteck) ;
- En période 3, la reprise des prix entrée abattoir s'est accompagnée d'une reprise d'un taux proche au Royaume-Uni (rumsteck) et en Allemagne, mais d'une croissance plus rapide des prix de détail en France. Le prix du steak haché au Royaume-Uni a diminué. En Italie, le prix de détail a progressé alors que le prix entrée abattoir a reculé.

Question 3– Compétitivité

- En période 4, la forte reprise des prix entrée abattoir s’est accompagné d’une hausse plus modérée des prix de détail en France et en Italie, alors que les évolutions sont parallèles au Royaume-Uni (rumsteck) ou opposées (haché).

Tableau 76: Comparaison des taux de croissance annuelle des prix abattoirs et de détail, pour chaque période

(les taux présentés correspondent à la moyenne, sur chaque période, de la croissance des prix mensuels par rapport à l’année précédente). Les évolutions « parallèles » sont indiquées par le fond vert.

Période	France		Allemagne		Royaume-Uni			Italie	
	Prix abattoirs	Prix de détail	Prix abattoirs	Prix de détail	Prix abattoirs	Prix de détail - Rumsteck	Prix de détail - Premium Minced	Prix abattoirs	Prix de détail
P1	-1,7%	1,4%	-1,5%	0,3%	-0,7%	ND	ND	-2,5%	ND
P2	-1,1%	1,1%	-1,5%	-0,6%	-1,4%	-0,5%	3,7%	0,1%	ND
P3	0,3%	2,8%	0,7%	1,0%	1,0%	0,5%	-0,8%	-0,2%	2,5%
P4	10,2%	4,2%	9,9%	ND	3,0%	3,1%	-4,0%	8%	3%

Source : Calculs AND-I d’après données DG Agri, Insee, ZMP, MLC, Ismea

La diminution progressive des prix institutionnels, qui a joué un rôle dans la baisse des prix de marché au stade producteur contribué à une meilleure compétitivité intrinsèque des prix de la viande bovine (cf. Q1). Celle-ci ne se traduit pas automatiquement par une diminution des prix de détail, qui suivent, en partie, d’autres logiques.

En période 1 et 2 la baisse des prix à la production n’entraîne pas le plus souvent, la baisse des prix de détail. En période 3 et surtout en période 4, la hausse des prix à la production se traduit par une élévation, plus modérée des prix de détail. Ainsi, le stade de détail semble traduit plus fréquemment les augmentations des prix à la production, qu’il n’en répercute les baisses.

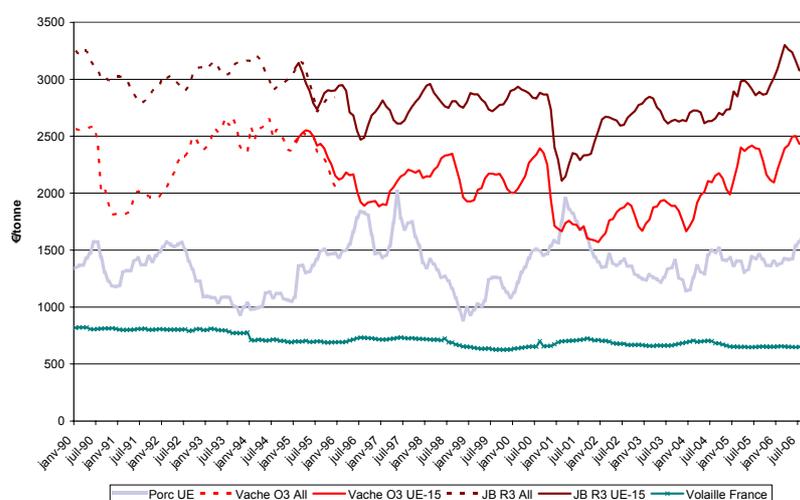
3.4.3.2 Critère n° 27 Compétitivité avec les autres viandes

Indicateur n°27 a Comparaison de l'évolution des prix entrée abattoir de la viande bovine et des autres viandes (porc et volaille).

- Quelle a été l'évolution de la compétitivité de la viande bovine au regard des autres viandes, au stade du producteur ?

On peut en juger par rapport aux prix à la production et constater que, **sur longue période, les prix au producteur conservent la même hiérarchie de prix.** En début et en fin de période, le prix entrée abattoir du taurillon est supérieur à 3 000 €/t, celui de la vache est de 2 500 €/t, celui du porc est de 1 500 €/t, celui de la volaille (vive) est de 700 €/t (soit un peu plus de 1000 €/t). L'avantage prix reste aux viandes blanches. La compétitivité n'a pas évolué.

Graphique 35 : Comparaison des prix « entrée abattoir » des viandes bovine, porcine et de poulet



Source : Calculs AND-I d'après données Eurostat, DG Agri, IFIP, Itavi.

On constate par ailleurs que le prix de la volaille, contractuel et reflétant un système intégré, ne subit pas de grandes fluctuations, contrairement aux prix des bovins et porcins. Néanmoins, les cours de la volaille se sont contractés tout au long de la période, en raison du tassement du prix des céréales.

Tableau 77 : Écart moyen entre les prix entrée abattoir du taurillon avec la viande porcine et la volaille par période

Période	JB R3/Porc (€/t)	JB R3/Poulet vif (€/t)
P1 – 1990-1992	1 620	2 204
P2 – 1993-1999	1 587	2 174
P3 – 2000-2004	1 204	1 953
P4 – 2005.....	1 492	2 239
<i>Calcul : AND</i>		

Le prix des porcins est anticyclique de celui des bovins, sur une longue période. En 1991, les deux espèces ont connu le contrecoup de l'arrivée massive des vaches est-allemandes sur le marché allemand ; puis le cours du porc a suivi son cycle naturel (hausse jusqu'à la mi-1992 et baisse à nouveau). A ce moment, le cours est resté bas, en raison d'une surproduction structurelle qui découlait de la croissance de la production en Espagne et en France. Cette mauvaise passe (qui valait aussi pour la volaille), ne s'est interrompue qu'à la faveur de la crise ESB 1. Cet accident a enclenché une évolution inverse des conjonctures bovine et porcine, qui s'est vérifiée jusqu'en 2004. Dès lors, la pénurie de bovins et la régulation de la production porcine semblent avoir entraîné les cours du porc à la hausse. Les prix des viandes des deux espèces ont retrouvé une évolution parallèle.

On constate que l'écart de prix entre la viande bovine et les viandes blanches est globalement resté stable depuis 1990, sauf en période de crise. L'écart est en effet d'environ 1 500 €^{tec} entre le taurillon et le porc en période 4, comparé à 1 600 €^{tec} en période 1, et l'écart entre le prix du taurillon et celui du poulet est quasiment identique pour les deux périodes, à environ 2 200 €

La baisse des prix institutionnels sur le marché de la viande bovine a permis de maintenir cet écart malgré la baisse du prix des céréales, qui a joué en faveur des viandes blanches, mais n'a pas permis de gagner en compétitivité.

La période 3 sort de l'épuration, en raison de la violente baisse des prix des bovins de 2000-2001 (crise ESB 2), qui s'est accompagnée d'une hausse « en miroir » du prix des porcins.

On doit se demander quelle aurait été l'évolution relative des prix en l'absence des mesures de marché. Une réponse logique supposerait que l'on considère qu'il n'y ait pas eu non plus de mesures de marché pour les autres espèces, ni pour les céréales, et que donc le coût de production des viandes blanches est plus bas et que leur prix est proche de leurs cours mondiaux respectifs, c'est-à-dire environ 30% plus bas. Si l'on considère que le « prix plancher » des animaux d'élevage est corrélé au prix des bovins argentins (cf. QE2), alors l'écart entre le prix de la viande bovine et celui des viandes blanches aurait été moins important, de l'ordre de 500 €^{tec} en période 1, 2 et 3 et de 300 €^{tec} en période 4.

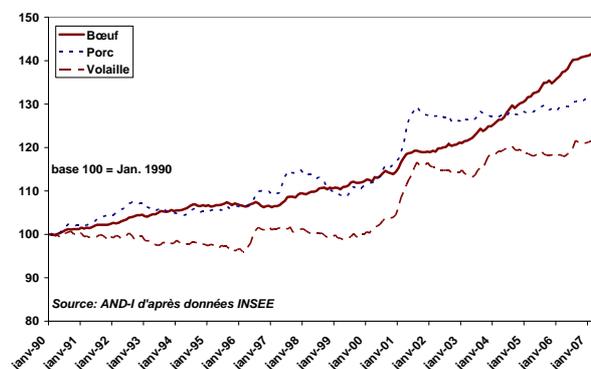
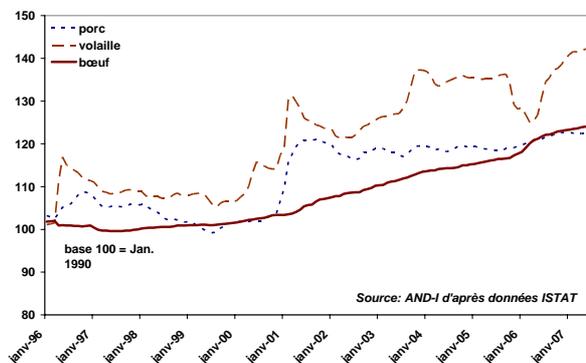
Dans le système général qui a prévalu entre 1992 et 2003, la baisse des prix institutionnels a permis de maintenir les écarts de compétitivité entre les différentes viandes. En revanche, dans un système totalement libéralisé, l'écart entre bovins et viandes blanches aurait été moindre (avec des volumes de production sans doute très différents).

Indicateur n°28 b Évolution des prix de détail de la viande bovine comparativement à ceux des autres viandes (porc et volaille)

On compare ici les prix de détail dans quatre pays : Italie, Allemagne, Royaume-Uni et France

Graphique 36 : Évolution des prix à la consommation des différentes viandes en Italie

Graphique 37 : Évolution des prix à la consommation des différentes viandes en France



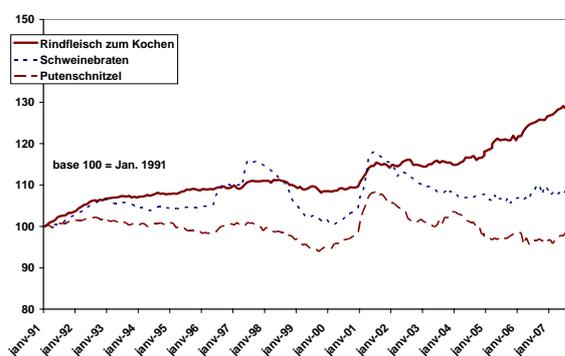
■ Les constats

En période 1, les évolutions des prix de détail en Allemagne sont parallèles entre les trois espèces jusqu'à la mi-1992, moment où le cours du porc s'élève (prix des céréales). En France, la volaille se distingue par une modération de ses prix et on note aussi la tendance à la hausse du prix du porc. Au Royaume-Uni, les prix du porc sont plus volatiles et augmentent beaucoup.

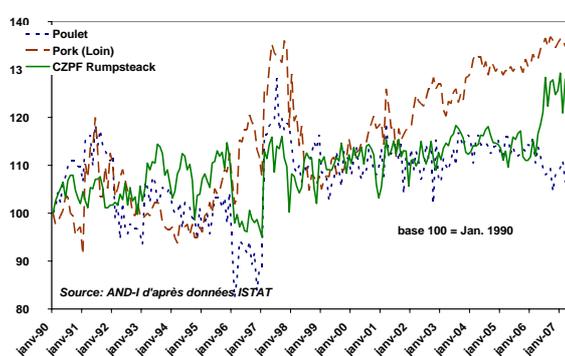
En période 2, on doit distinguer l'avant et l'après crise ESB. Jusqu'en 1996 les évolutions sont similaires à celle de la période 1, à la nuance près que le cours du porc reflue. Dès 1996, les prix de viande bovine évoluent nettement moins rapidement que ceux de leurs substituts, qui sont tirés vers le haut par le report de la demande. Le mouvement s'éteint en 1999. On note la même évolution en Italie. Au Royaume-Uni, la crise ESB est déjà ancienne : les fluctuations du prix du bovin sont très fortes et marquées en terme de saisonnalité, avec une tendance haussière.

Graphique 38 : Évolution des prix à la consommation des différentes viandes en Allemagne

Graphique 39 : Évolution des prix à la consommation des différentes viandes au Royaume-Uni



Source : Statistisches Bundesamt



Source : UK National Statistics

Nota : pour le Royaume-Uni il s'agit de données brutes, non lissées et désaisonnalisées comme le sont les données des graphiques précédents.

En période 3, après des mouvements parallèles, le phénomène décrit en période 2 se reproduit avec plus d'ampleur dès la fin 2000 et s'éteint au début de 2002. En 2003, les évolutions sont à peu près parallèles pour les 3 espèces et les 4 pays.

En période 4, les évolutions sont divergentes. En Italie, en raison de la pénurie de volailles (grippe aviaire), le prix de la volaille subit un mouvement de yo-yo et se trouve très élevé en 2007 ; en France, c'est le prix du bovin qui progresse le plus rapidement, alors que celui des viandes blanches évolue modérément. En Allemagne, le prix du bovin décolle. Le mouvement est comparable au Royaume-Uni, mais l'indice est encore plus élevé pour le porc.

■ Les enseignements

Les événements externes (crises bovines, crises avicoles, cours du porc, cours des céréales) ont davantage influencé la compétitivité relative des différentes viandes que la réduction des prix institutionnels.

Les résultats en terme de part de marché (cf. indicateurs 27c et 28a) ne sont pas corrélés avec les évolutions de prix de détail. Le pays qui a connu les prix de la viande bovine le plus compétitif est celui qui a connu le plus fort recul de consommation (Allemagne), et réciproquement (France).

En période 4, la hausse des prix à la production du bovin (cf. indicateur n°27a), liée au maintien de droits de douane élevés (cf. QE2) entraîne une progression des prix de détail dans les deux États membres qui ont la consommation individuelle la plus importante (France et Italie) et amoindrit la compétitivité du bovin face aux autres viandes.

Indicateur n°27 c - Évolution de la consommation de viande bovine relativement à la consommation des autres produits carnés

Si l'on juge de la compétitivité des filières par leurs résultats relatifs, alors on doit constater que la part de marché de la viande bovine s'est érodée au fil des ans.

Durant la période 1990-1992, la part de marché du bovin s'est repliée de 0,7 point, ce qui est considérable.

Entre 1992 et 1999, la filière perd 2 points de parts de marché dans l'UE 15.

Entre 1999 et 2003 la situation est inchangée (malgré le creux de la crise 2000-2001 et grâce à une reprise indiscutable de la consommation de viande bovine).

De 2004 à 2006, la part de marché est stabilisée. Le niveau plus bas est lié à l'entrée des nouveaux États membres, dont la consommation porcine est beaucoup plus élevée.

Ainsi la consommation relative a reculé sur les deux premières périodes et se stabilise sur la troisième et la quatrième période.

L'explication se trouve dans les deux indicateurs précédents :

- le mouvement de long terme de croissance relative des viandes blanches par rapport aux viandes issues de ruminants n'a pas été modifié par la réduction des prix institutionnels, qui dans la logique générale de la PAC 93 et de l'Agenda 2000, visait à compenser la baisse du prix des céréales et a eu comme effet un maintien des écarts de prix au stade producteur.
- les évolutions des prix de détail et des volumes de consommation sont dues à des facteurs externes, aux structures nationales de distribution et aux habitudes de consommation.

Tableau 78 : Répartition de la consommation indigène brute de viandes selon les espèces dans l'UE-12 (jusqu'en 1994), l'UE 15 (jusqu'en 2003) et l'UE-25 (jusqu'en 2006)

	bovin	Ovin	porc	Cheval	volaille
1990	25,1%	2,7%	44,8%	0,6%	26,7%
1991	24,9%	2,7%	45,3%	0,6%	26,5%
1992	24,4%	2,9%	45,4%	0,5%	26,8%
1993	24,0%	3,0%	46,5%	0,5%	26,1%
1994	23,1%	2,9%	46,1%	0,5%	27,4%
1995	23,7%	4,3%	48,0%	0,5%	23,5%
1996	21,9%	4,3%	48,8%	0,5%	24,5%
1997	22,4%	4,2%	48,0%	0,5%	24,8%
1998	22,1%	4,1%	49,2%	0,5%	24,1%
1999	22,4%	4,0%	48,6%	0,5%	24,5%
2000	21,7%	4,1%	48,5%	0,4%	25,2%
2001	20,0%	3,8%	48,8%	0,5%	26,9%
2002	21,9%	3,8%	48,0%	0,4%	26,0%
2003	22,2%	3,7%	48,1%	0,4%	25,6%
2004	20,5%	3,3%	49,5%	0,3%	26,5%
2005	20,1%	3,3%	49,1%	0,3%	27,2%
2006	20,5%	3,3%	49,3%	0,3%	26,6%

D'après Office de l'Élevage et Eurostat

3.4.3.3 Critère n°28 - Des facteurs autres que les prix ont aidé à maintenir la compétitivité de la viande européenne sur le marché intérieur

Comme il vient d'être établi, la viande bovine est peu compétitive en termes de prix non seulement par rapport à la viande bovine d'origine étrangère, mais également en comparaison des autres viandes d'origine européenne. Pourtant, malgré les crises sanitaires et l'augmentation des contingents, la consommation de viande bovine européenne ne s'est pas effondrée, ainsi que le montre l'évolution des

consommations individuelles. Il convient par conséquent de s'intéresser aux évolutions qualitatives des produits de la viande bovine et à l'impact des mesures communautaires sur la traçabilité et les exigences sanitaires.

Indicateur n° 28a – Évolution des consommations individuelles de viande bovine

■ Les constats

Une décroissance sur le long terme

Historiquement, la consommation de viande est un effet du développement économique et social, elle augmente avec l'accès des classes populaires à une alimentation plus riche et plus diversifiée. On constate cependant, sur longue période, que la consommation individuelle de viande bovine s'est réduite dans l'espace communautaire.

Considérant la consommation européenne de viande, toutes espèces confondues, rappelons que le total était de 67,9 kg équivalent carcasse par habitant de la CE-6 en 1970 (source Ofival/Eurostat), de 81,9 kg/habitant (CE-9) en 1980, de 84,7 kg/habitant en 1990 (UE-12), de 88,1 kg équivalent carcasse en 2000 (UE 15) et de 86,4 kg (UE-25) en 2005.

Pour le bovin, pour les mêmes dates, périmètres et unités, les données sont de 26,2 ; 25,9 ; 21,8 ; 19,3 ; 17,6.

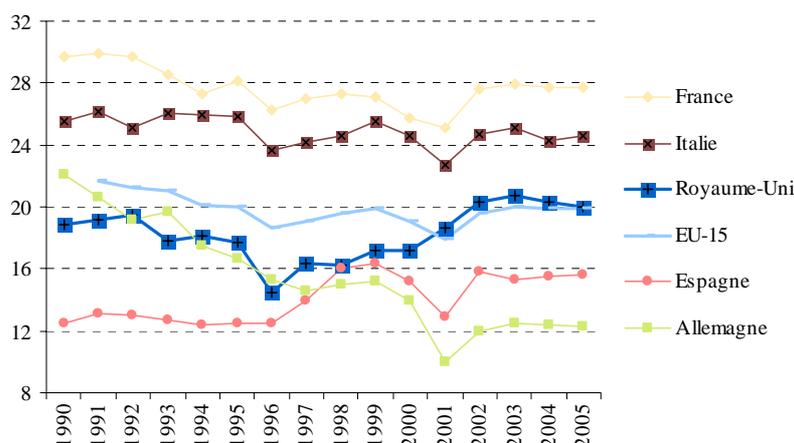
On constate ainsi que la consommation individuelle de l'UE-25 en 2005 est très nettement inférieure à celle de la CE-6 de 1970, alors que, dans le même temps, la consommation de l'ensemble des viandes a nettement augmenté. L'intégration des NEM-10 pèse certes en défaveur du bovin mais le mouvement de réduction existe nettement aussi à l'échelle de l'UE 15.

Sur la période d'évaluation (graphique ci-après), on constate, au niveau de l'UE 15, que :

- la tendance à long terme de la consommation par habitant semble stabilisée depuis 2002 alors qu'elle était sur une pente déclinante avant 1996 ; cette tendance montre que les crises de confiance ont été l'occasion de changements importants dans les choix des consommateurs ;
- la 2^{ème} crise a été plus profonde : la chute de consommation en 1996 est d'environ 7% par rapport à 1995 tandis que celle de 2001 par rapport à 1999 atteint 10% ;
- ces moyennes cachent des effets divergents selon les pays. Le graphique ci-après montre que les consommations française et italienne suivent approximativement celle de l'UE 15, mais que l'Allemagne ne s'est jamais remise des crises successives : à chaque fois, le niveau de consommation « de crise » se pérennise les années suivantes. A l'inverse, le Royaume-Uni n'a pas subi du tout la 2^{ème} crise ESB (il est vrai, doublée d'une grave crise de fièvre aphteuse qui a affecté l'ensemble des animaux) et la consommation y était, depuis 1996, sur une pente ascendante. En Espagne, la première crise n'a pas affecté la consommation, mais la 2^{ème} a marqué son plafonnement.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Voir le rapport d'évaluation réalisé par le cabinet Deloitte Business Advisory SCRL : Study to assess communication, information and promotion programmes concerning beef and veal within the European Union.

Graphique 40 : Évolution de la consommation en kg équivalent carcasse par habitant



Source: d'après ZMP et EUROSTAT

■ Les explications

On rapprochera ces éléments des résultats de l'indicateur n°26 : la consommation s'est effondrée dans le pays où le prix a été le plus modéré, elle s'est érodée dans les pays de prix élevés (France et Italie) et s'est redressée au Royaume-Uni, pays de prix de détail modérés et du retour de la confiance quand l'ESB est devenu un problème européen. On constate ainsi que l'explication des évolutions de la consommation individuelle ne repose pas uniquement sur les effets prix à la production et prix de détail.

Il faut chercher une explication dans les facteurs qualitatifs qui ont pu influencer les choix au quotidien des consommateurs. En réponse aux crises ESB, qui ont d'abord été des paniques alimentaires, les opérateurs et les autorités, tant nationales qu'européennes, ont cherché à rassurer (et à convaincre) les consommateurs. Trois méthodes ont été employées simultanément : la réassurance par la garantie de l'origine, la réassurance par la garantie sanitaire, la différenciation des produits.

Les deux premières méthodes sont examinées à travers l'indicateur 28b et la troisième à travers l'indicateur 28c.

Indicateur n° 28b – Évolution de la réglementation sur la traçabilité et les exigences sanitaires.

Tableau 79 : Évolution de la réglementation communautaire en termes d'exigence sanitaire et de traçabilité

Adoption de la réglementation	Contenu
1964	Police sanitaire en matière d' échanges intracommunautaires d'animaux d'espèces bovine et porcine (contrôle aux frontières)
1979	Rapprochement des législations des États membres concernant l' étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard
1982	Notification des maladies des animaux dans la Communauté
1985	Mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse (notification et mise en quarantaine)
1989	Contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (contrôles à l'origine et à destination)
1990	Renforcement des contrôles vétérinaires dans les échanges intracommunautaires (contrôles pendant le transport, mise en quarantaine, réseau de surveillance vétérinaire)
1991	Principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les animaux en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté (contrôle documentaire et physique, transfert des informations informatisé)
1992	Identification et enregistrement des animaux (liste des exploitations, registre obligatoire et marque auriculaire)
1996	Mesures de contrôle à l'égard de certaines substances et de leurs résidus dans les animaux vivants et leurs produits (possibilités de sanctions administratives et pénales)

1997	Principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté (y compris sur les conditions de transport)
1997	Mise en place des passesports et suivi informatique des animaux, de la naissance à l'abattage
2000	Étiquetage obligatoire de la viande bovine et des produits à base de viande bovine (identification des pays d'origine, d'engraissement et d'abattage, ainsi que de l'abattoir et atelier de découpe)
2001	Règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines EST (liste hiérarchisée des zones géographiques selon le risque, interdiction de l'utilisation des protéines animales pour l'alimentation des ruminants, système de surveillance et d'indemnisation, destruction des animaux touchés, enquêtes)
2002	Règles de police sanitaire régissant la production, la transformation, la distribution et l'introduction des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine (mise en place de certificats sanitaires)
2003	Nouvelles mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse (mise en place de centres d'urgence , zonage du territoire en zones indemnes ou réglementées, interdiction du commerce des animaux vaccinés)
2004	Règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale (mise aux normes des abattoirs et ateliers de découpe)
2004	Contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux
	Mesures sanitaires
	Traçabilité

Source: AND-I

■ Les constats

- Une réglementation jugée comme bénéfique et nécessaire

L'évolution de la réglementation communautaire en termes d'exigences sanitaires et de traçabilité est marquée par la création du marché communautaire d'une part, et les crises sanitaires d'autre part, ce qui a conduit au renforcement et à l'harmonisation des systèmes de contrôle et de traçabilité. Les premières réglementations contraignantes apparaissent au début des années 1980 à la suite de la première crise de fièvre aphteuse au Royaume-Uni et en Irlande. Le début des années 1990 correspond à la préparation du marché unique. Enfin, les deux dernières vagues de réglementations, les plus contraignantes et systématiques, répondent aux crises ESB et aux inquiétudes des consommateurs européens.

L'enquête auprès des opérateurs et des autorités nationales a montré que ces mesures sont généralement jugées non seulement bénéfiques mais nécessaires par les personnes interrogées en ce qui concerne la sécurité sanitaire à l'intérieur de l'Union européenne.

- Une portée sanitaire et informative

L'énoncé des mesures prises au fil du temps, présentées dans le tableau ci-dessus, suffit à illustrer la nature de l'action des autorités. La traçabilité, c'est-à-dire l'identification et l'enregistrement des origines et des mouvements tout au long de la chaîne technique et commerciale, couplée à des mesures de contrôle sanitaire (dépistage systématique), à des mesures de précaution (interdiction des matières à risque, tant pour la commercialisation des produits carnés qu'en ce qui concerne l'alimentation du bétail) et des mesures de correction (par exemple abattage des troupeaux suspects et contrôle des mouvements d'animaux en cas d'identification de foyers contaminés), constitue un ensemble d'actions qui visent à la fois à limiter concrètement les risques et à garantir à l'acheteur de viande que tous les moyens possibles sont mis en œuvre pour sa sécurité et sa santé.

La traçabilité se coule ainsi dans la logique des premières réponses des opérateurs et des autorités nationales lors de la première crise ESB 1 : la garantie d'une origine nationale.

Elle trouve donc une dimension d'information, qui permet aux revendeurs et aux restaurateurs d'indiquer une origine très précise, élément rassurant. Par la traçabilité, l'action sanitaire prend une

dimension marketing. Les campagnes de communication nationales et cofinancées par l'Union européenne, engagées après la seconde crise, ont pu exploiter ces arguments.

- Le revers de cette dynamique : une augmentation structurelle des coûts.

Le coût de ces mesures sur la filière n'est pas négligeable (0,34 €/kg de viande produit dans l'UE¹⁰⁷ d'après une étude de l'Institut de l'Élevage¹⁰⁸). Tant que la concurrence sur le marché intérieur reste dominée par d'autres viandes d'origine européenne, qui subissent des contraintes similaires, ces contraintes réglementaires peuvent contribuer à améliorer la compétitivité d'un point de vue qualitatif sans pour autant être rédhitoires en termes de prix. En revanche, ce surcoût pèse sur la compétitivité face aux viandes bovines en provenance de pays tiers, ce qui fragilise la position européenne à la fois à l'extérieur des frontières et à l'intérieur, dans l'hypothèse d'une plus grande ouverture sans imposition de contraintes équivalentes sur la viande importée. Le surcoût équivaut en effet à plus de 20% du prix des bovins argentins.

Indicateur n° 28 c – Recensement des produits et services de la filière.

On analyse ici dans quelle mesure certains de ces aspects autres que le prix (développement des UVCI, innovations industrielles, assurance-qualité, signes de qualité) ont pu jouer un rôle dans la sauvegarde de la compétitivité de la viande bovine européenne sur le marché intérieur.

■ Le développement des UVCI

Le développement des UVCI (Unités de Vente Consommateur Industrielles), qui correspondent à des produits élaborés et conditionnés dans les sites industriels apporte une réponse aux attentes des consommateurs et aux évolutions des circuits de distribution : diversité des présentations et des goûts, produits faciles et rapides à utiliser, portions adaptées, exigences en matière de qualité (maturation, choix des morceaux,...), augmentation des durées de conservation, produits élaborés (marinés, précuits, carpaccio, hachés aromatisés, mélanges,...), ...

■ La diversification des industriels¹⁰⁹

Pour sauvegarder leur compétitivité sur le marché intérieur, les industriels européens ont recouru à l'innovation et à la diversification :

- innovation technique sur le produit en vue d'augmenter la valeur ajoutée, qui s'est traduite notamment par le développement des UVCI (cf. ci-dessus),
- innovation sur les gammes en vue de diversifier les débouchés, en particulier en direction de la restauration hors domicile (RHD),
- face à la concentration croissante du débouché principal (la grande distribution) et au développement de la RHD et à l'évolution de ses modalités d'achat (la RHD recherche de plus en plus des pièces prêtes à l'emploi et des préparations qui limitent le recours à la main-d'œuvre et procurent une plus grande souplesse d'achat), les industriels ont su innover pour proposer, à côté de la gamme « détail », une gamme de produits spécifiques pour la RHD (rôtis cuits, abats cuits, cubes de viande congelés, viandes cuites congelées, ...) et des PAI (produits alimentaires intermédiaires) à l'industrie du plat cuisiné.
- différenciation par les signes de qualité ou les marques (voir ci-dessous).

Ces démarches sont mises en œuvre conformément à la segmentation nationale du marché de l'UE.

Néanmoins, il faut signaler que les exportateurs du Mercosur ont su aussi intéresser le secteur de la RHD avec une offre abondante de muscles sous vide d'alloys ou de globes bien parés et prêts à découper. D'après nos entretiens, il reste toutefois encore aujourd'hui des problèmes de conservation et de qualité des produits à l'arrivée. Sur l'autre créneau, celui des viandes cuites congelées comme matière première pour la fabrication en RHD de plats cuisinés, de sandwiches, les exportateurs

¹⁰⁷ Si l'on y intègre le coût des mesures sans lien avec l'OCM comme la non-utilisation d'anabolisant et d'antibiotiques (pour une approche plus fine des surcoûts directement liés aux mesures connexes de l'OCM voir question QE 7)

¹⁰⁸ Jean-Claude Guesdon, *Coût des contraintes européennes en viandes bovine et porcine*, présentation GEB-Institut de l'Élevage, 2007

¹⁰⁹ Cf. analyse de la capacité de la filière à innover. Question évaluative Q9

brésiliens semblent désormais avoir pris une part significative du marché européen, sur un marché en croissance.

■ Les systèmes d'assurance-qualité

A la suite des crises ESB les différents États-membres ont mis en place des systèmes d'assurance-qualité afin de réassurer le consommateur perturbé par ces deux crises majeures.

L'Allemagne a ainsi mis en place le référentiel QS, qui est un système complet de traçabilité s'appliquant à tous les échelons de la filière de la viande. Au 1^{er} janvier 2006, le système QS impliquait (dans l'ensemble de la filière viande) plus de 67 000 entreprises, dont environ 1 000 fabricants d'aliments, 55 000 exploitations agricoles (dont 25 000 producteurs de bovins), 300 entreprises d'abattage/découpe, 200 entreprises de transformation et plus de 10 000 détaillants (incluant les principales enseignes de la grande distribution allemande : ALDI, LIDL, METRO, EDEKA, KAISERS TENGELMANN, REWE, PENNY, KARSTADT, KAUFHOF, KAUFLAND, FAMILA, GLOBUS, NETTO, PLUS, SPAR, TEGUT, WAL-MART). Il assoit sa crédibilité sur un système de contrôles à trois niveaux : auto-contrôle, contrôle externe, contrôle du contrôle externe. Outre la qualité sanitaire des aliments, QS affiche des objectifs de bien-être animal et de protection de l'environnement.

Il existe de tels systèmes d'assurance qualité nationaux aux Pays-Bas (notamment pour les veaux), au Royaume-Uni (certifications Assured British Meat, Quality Meat Scotland), au Danemark.

■ Les signes de qualité

Les signes officiels de qualité (AOP, IGP, Labels, Bio) peuvent aider à maintenir ou accroître la compétitivité des productions concernées en permettant un prix de vente supérieur, mais ils pèsent peu sur le marché de la viande bovine et correspondent à des niches.

Les signes de qualité européens (AOP, IGP) sont peu répandus dans le secteur de la viande bovine : il y en a 20 (sur les quelque 600 signes enregistrés par la Commission européenne). Et comme pour les autres produits (volailles, charcuterie, fromages, ...), ils existent essentiellement dans les pays méditerranéens : 18 sur les 20 recensés. Il n'en existe pas en Allemagne, le pays de la décroissance de la consommation.

Tableau 80 : AOP/IGP dans le secteur de la viande bovine

Pays	Espagne	France	Italie	Portugal	UK	UE
AOP		1		7	1	9
IGP	3	5	1	1	1	11
Total	3	6	1	8	2	20

Source : DG Agri

Si certains de ces signes correspondent à des parts de marché mesurables (l'IGP « Ternera gallega » représente, en 2006, plus de 15 000 t -soit plus de 2% du marché espagnol- et un chiffre d'affaires de 78 millions d'€, la plupart restent confidentiels et limités à des niches (par exemple, l'AOP « Taureau de Camargue » représente 338 t en 2005).

Le bio reste également une niche : en 2003, 1,7% du cheptel bovin non laitier était bio.

Certains labels existent aussi ici ou là mais généralement sans poids significatif et avec une lisibilité souvent faible. Le principal d'entre eux, le Label Rouge français, important dans le secteur de la volaille, l'est beaucoup moins dans la filière bovine où il concerne 38 000 t de viandes, soit 2,3% du marché français, à travers 23 labels (15 pour le bœuf et 8 pour le veau).

Du point de vue de l'analyse de marché, ces démarches de différenciation jouent un rôle qui dépasse leur part de marché : ils apportent une image positive au produit et contribuent à crédibiliser le système global de réassurance qui est basé sur les règlements communautaires.

Le maintien relatif de la consommation ne peut être lié au seul maintien de la compétitivité relative de la viande bovine avec les autres viandes.

En période 1 et 2, la consommation individuelle de l'UE 15 a diminué régulièrement. En période 3, la courbe se redresse ; elle se stabilise en période 4. Cependant, les rapports de prix entre espèces sont comparables.

L'infléchissement de la courbe de consommation date de 2002, à la sortie de la crise ESB 2, au moment où le dispositif de contrôle sanitaire et de traçabilité est en place, où les efforts de certains opérateurs pour mieux mettre l'offre ne valeur se sont intensifiés et où les campagnes collectives de communication ont été les plus importantes.

Ainsi, on peut conclure que le dynamisme de la demande est lié aux mesures connexes et au travail des entreprises. Néanmoins, l'augmentation des coûts qui en découle justifie aussi l'augmentation des prix constatée en période 4.

3.4.3.4 Synthèse de l'analyse des effets de l'évolution des prix institutionnels sur la compétitivité intérieure

Période 1. La baisse des prix n'est pas en cause. On rappelle que les niveaux de prix au stade abattoir dépendent largement des prix institutionnels. La dynamique de demande est en faveur des viandes blanches, d'abord pour des motifs de prix relatifs.

Période 2. Les variations des prix institutionnels guident les prix de marché, la transmission au stade de détail n'est pas automatique. La première crise ESB modifie les évolutions relatives de prix entrée abattoir et guide, par l'aval, les rapports de prix entre espèce. L'influence de la réduction des prix institutionnels n'est pas déterminante.

Période 3. La seconde crise ESB stimule à la fois les mesures connexes et les initiatives des opérateurs économiques, ce qui contribue à la relance de la consommation. Les prix institutionnels n'ont pas une influence déterminante : avant 2002, la période de crise joue le rôle majeur ; après 2002, les prix de marché sont déconnectés des prix d'intervention.

Période 4. Les prix de marché sont déterminés par le déficit de production, alors que la demande reste à un niveau élevé, notamment en raison des effets des mesures connexes. Les droits de douane, mesure de marché la plus effective durant cette période, favorisent des prix à la production élevés, ces derniers se transmettent partiellement au stade de détail, ce qui amoindrit la compétitivité prix de la viande bovine face aux autres viandes. Les importations, hors droits, se développent de manière marginale sur des segments spécifiques.

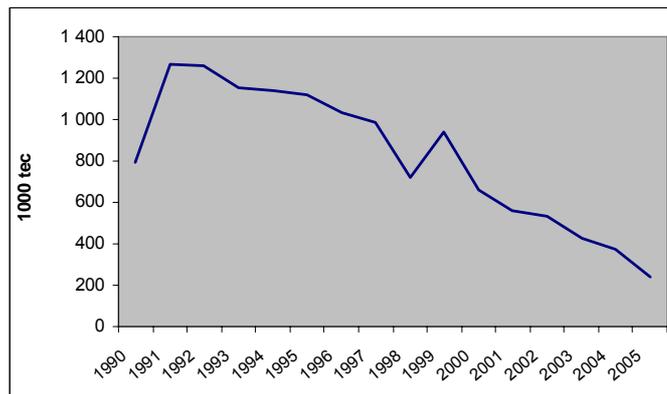
3.4.4 Analyse de la compétitivité sur le marché des pays tiers

3.4.4.1 Critère n°29 - Sans restitution les produits européens sont peu compétitifs sur les marchés tiers.

Indicateur n°29a – Évolution des exportations

Les exportations de viande bovine et animaux vivants de l'UE sont en baisse régulière depuis 1994.

Graphique 41 - Évolution des exportations de bovins vivants et de viandes bovines de l'UE 15 en volume



Source Eurostat/DG Agri et Institut de l'Élevage

- Entre 1995 et 2005, les exportations de bovins vivants de l'UE 15 (à périmètre constant, en considérant l'UE 15 y compris en 2004 et 2005) ont été divisées par 6,
- Entre 1995 et 2005, les exportations de viandes bovines ont été divisées par 4.

Les données disponibles avant 1995 ne distinguent pas les exportations des bovins vivants et de viandes bovines, mais on constate que cette tendance débute en 1991, après une forte augmentation entre 1990 et 1991, due principalement à la hausse des exportations allemandes.

La baisse continue des exportations coïncide clairement avec la diminution des montants unitaires des restitutions. Cependant, d'autres facteurs ont une influence sur la capacité des opérateurs européens à exporter, comme le montre le tableau ci-après. Les analyses qui suivent ont donc pour objet d'identifier les effets des diminutions successives des restitutions en elles-mêmes.

Tableau 81: Évolution des exportations par période

Période	Évolution moyenne/an	Effets des Mesures de Marché	Facteurs externes
P1 1990-1992	19%	Restitutions élevées qui favorisent les exportations	Réunification allemande et excédent
P2 1993-1999	-3%	Les montants de restitutions sont divisés par 2 en moyenne	1ère crise ESB
P3 2000-2004	-44%	Les restitutions sont stables La réduction globale des mesures de marché a mis fin à l'excédent structurel	2ème crise ESB (pertes des marchés du Moyen-Orient)
P4 2005	-35%	Fin des restitutions sur les bovins vivants et nouvelle diminution des montants sur la viande	Fièvre aphteuse au Brésil et pénurie en Argentine

Source : AND-I

Indicateur n°29 b : sous-utilisation du contingent GATT

En 2004-2005, le volume des exportations de l'UE est très inférieur au maximum autorisé par le GATT : le taux d'utilisation est de 35,5%. La baisse régulière de ce taux, liée aussi à la baisse des volumes disponibles, illustre la manque de compétitivité de la viande européenne sur le marché mondial.

Tableau 82 : Utilisation des contingents GATT à l'exportation dans le secteur bovin

du 01/07	Engagement GATT*	Total utilisé	Taux d'utilisation
au 30/06	(1000 tec)	(1000 tec)	
1995/1996	1 137,0	1 041,5	91,6%
1996/1997	1 191,8	1 191,8	100,0%
1997/1998	1 025,3	957,0	93,3%
1998/1999	1 025,8	728,2	71,0%
1999/2000	1 188,8	707,8	59,5%
2000/2001	821,7	474,7	57,8%
2001/2002	821,7	483,5	58,8%
2002/2003	821,7	358,7	43,7%
2003/2004	821,7	385,0	46,9%
2004/2005	821,7	291,9	35,5%
* y compris report de reliquat jusqu'en 1999/2000			Source : AND d'après DG Agri et OFIVAL

Moyennes par période : période 2 : 83% ; période 3 : 55% ; période 4 : 35%.

Indicateur n°29 c – Évolution des exportations avec et sans restitutions

Les marchés perdus chaque année par les exportations avec restitutions ne sont pas reconquis par les exportations sans restitutions. Les données sur les exportations sans restitutions ne sont pas disponibles avant 1996/1997, mais elles sont estimées être quasiment nulles entre 1990 et 1996, comme c'est le cas jusqu'en 1999. Entre 1996 et 2005, les exportations ont chuté de 76%, soit 900 000 tec. Les

exportations sans restitutions stagnent à un niveau très faible compris entre 50 et 90 000 tec (soit 0,6 à 1,2% de la production).

Tableau 83 : Évolution des exportations de viande bovine

du 01/07 au 30/06	Exportations totales	Avec restitution*	sans restitution	% sans restitution
	(1000 tec)	(1000 tec)	(1000 tec)	
1996/1997	1 191,8	1 191,8	0,0	0,0%
1997/1998	957,2	957,2	0,0	0,0%
1998/1999	723,2	688,8	0,0	0,0%
1999/2000	825,4	808,2	17,1	2,1%
2000/2001	531,3	474,7	56,6	10,7%
2001/2002	593,8	507,8	86,0	14,5%
2002/2003	416,1	358,7	57,4	13,8%
2003/2004	440,9	384,9	56,0	12,7%
2004/2005	372,5	291,9	80,6	21,6%
*y compris déstockage intervention				Source : DG Agri

Indicateur n°29 d – Évolution des destinations des exports de l’UE

Les exportations se resserrent autour de la Russie et des échanges transfrontaliers avec les PECO (Pays de l’Europe Centrale et Orientale) non encore adhérents de l’UE, qui restent pratiquement les seuls débouchés des viandes communautaires fraîches (70%) et congelées (87%).

La réduction du nombre de clients est un signe de perte de compétitivité.

Tableau 84 : Structure des exportations de viandes bovines de l’UE-25 en 2005

(Bovins vivants non compris – tonnes poids du produit)

2005	Viandes fraîches	Viandes congelées	Autres viandes bovines*	Total viandes bovines
Russie	24 459	65 035	22 483	111 977
PECO	22 539	5 587	31 842	59 968
Algérie	5 973	172	7 465	13 610
Tunisie	6 015	0	916	6 931
Autres	7 868	10 803	100 454	119 125
TOTAL	66 854	81 597	163 160	311 611
*préparations, graisses, abats			Source : DG Agri/Comext	

Indicateur n°29 e – Évolution des volumes à l’exportation, relativement au niveau des restitutions à l’exportation

■ Bovins vivants

Sans restitutions, l’exportation de bovins vivants pour abattage vers les pays tiers n’apparaît pas praticable.

On le constate en observant l’évolution des exportations de l’Allemagne, principal fournisseur européen du Liban pour les bovins vivants destinés à la boucherie. Quand le montant des restitutions

Question 3– Compétitivité

est resté stable à 41,00 €/100 kg (années 2002-2004), le niveau des exportations allemandes sur le Liban est resté stable, lui aussi, autour de 100 000 têtes (55 000 tonnes vif), niveau comparable à celui des années précédentes, durant lesquelles le montant des restitutions était beaucoup plus élevé.

Tableau 85 : Mise en perspective du montant des restitutions et des exportations européennes de bovins vivants (>300 kg) destinés à la boucherie vers le Liban

Année	Restitution (€/100kg)	Vente de l'Allemagne en tonnes	France en tonne	Irlande en tonne	UE 15 en tonne
1990	73	-	-	-	-
1993	101,5 puis 111,5 (fév.), puis 101,5 (mai), puis 91,5 (déc.)	60 241	8 746	-	69 531
1995	78,5 puis 90 (à partir de mars) puis 85,5 (à partir de sept.), puis 79 (oct.), puis 73 (nov.), puis 54,5 (déc.)	46 010	10 425	-	67 408
1997	67,5 puis 60,5 (avril) puis 57,5 (mai) puis 54,5 (août) puis 52 (nov.)	48 610	39 229	2 368	96 850
1999	60,5	35 040	24 725	45 088	106 293
2000	41	24 196	38 511	33 761	96 468
2001	41	21 148	35 527	5 643	78 186
2002	41	55 218	44 799	14 963	116 490
2003	41	52 083	29 233	16 700	98 221
2004	41	58 612	23 124	5 428	91 149
2005	41	18 676	17 055	4 552	44 523
	puis 32,80 (à partir du 16/6)				
	puis 29,50 (à partir du 8/12)				
	puis 0,00 (à partir du 24/12)				
2006	0	2 757	658	-	3 414

Source : AND International d'après Eurostat/Comext

Les baisses successives de 2005 ont entraîné une réduction des exportations de 68%. La restitution pour cette destination a été supprimée fin 2005, et, en 2006, le courant d'échange a baissé de 82%.

Si on regarde les exportations totales de l'UE 15, qui marquaient une tendance à la baisse (-15% en 2003 et -5% en 2004 dans un contexte de stabilité des restitutions), on constate que celles-ci baissent très fortement en 2005 avec les réductions successives des subventions (-52%) et s'effondrent en 2006 avec la suppression des restitutions.

Avant 1995, le débouché libanais, qui participait à la gestion des excédents européens, faisait l'objet de certains ajustements des montants de restitution, comme on le constate en 1993 (le montant atteint 115 €/ tonne, soit plus de 30% du montant du seuil de l'époque).

Après cette date, les montants suivent une réduction régulière, inhérente à la mise en œuvre de l'accord de Marrakech.

Après 5 ans de stabilité, le montant a été réduit à zéro, en trois paliers, au cours de l'année 2005.

La suppression des restitutions a mis fin à la « compétitivité » de la production communautaire. Sur le marché libanais des bovins vivants destinés à la boucherie, la part de marché laissée par l'UE a été prise par le Brésil, et non par des exportations communautaires non aidées. De plus, en raison de la distribution moderne, les importateurs libanais se tournent vers les découpes brésiliennes, qui se substituent aux animaux vivants, naguère destinés au commerce traditionnel. L'arrêt de ce commerce

s'explique par le déficit européen. En effet, l'enquête nous a montré que les opérateurs d'abattage européens étaient devenus très défavorables à ces restitutions sur les animaux vifs, en raison du manque de disponibilités sur le marché intérieur. Les animaux mâles de finition médiocre qui étaient l'objet de ces exportations avec restitution trouvent aujourd'hui leur débouché à l'intérieur de l'UE sans provoquer de perturbation notable du marché.

■ Viandes bovines congelées

Tableau 86 : Évolution de la restitution à l'exportation et du volume des exportations pour les viandes bovines désossées congelées depuis 1995 (ligne tarifaire 02023000)

Année	Montant des Restitutions (€100kg)	Volumes vers l'Ensemble des Pays Tiers (tec)	Dont Russie (tec)
1990 (Fr., All. Irl.)	171,5/102,5 puis 144,5/102,5 (mai) puis 180/128 (août)	236 835	31 079
1993 (Fr., All. Irl.)	165/128 puis 157/121,5 (nov.), puis 149/115,5 (déc.)	324 977	15 360
1995	134,5/104 puis 162,5/125,5 (à partir de mars) puis 149/115 (oct.) puis 141,5/115 (nov.)	387 840 (Fr., All, Irl.) / 545 800 (UE)	119 512 (Fr., All, Irl.) / 137 114 (UE)
1997	131/103,5 puis 121/95,5 (avr.) puis 103/81 (mai) puis 98/77 (août) puis 88/69,5 (oct.) 75/59 (nov.)	518 888	220 214
1999	33/51	433 579	170 038
2000	46	305 055	74 405
2001	46	209 661	168 477
2002	46	249 808	202 855
2003	46	200 569	161 954
2004	46	166 506	133 320
2005	46 puis 37,00 (à partir du 16/6) puis 32,00 (à partir du 8/12)	89 003	63 729
2006	32 puis 29,00 (à partir du 9/3) puis 26,00 (à partir du 22/6) puis 23,00 (à partir du 13/9)	83 919	63 032

Source : AND-I d'après Eurostat/Comext

Avant 1995, les montants des restitutions varient fréquemment. Ils sont importants (entre 149 €100 kg (équivalent carcasse) et 180 € pour la catégorie de produit la plus soutenue, et entre 102 € et 128 € soit de 29 à 51% du montant du seuil d'intervention de 1993.

Après 1995 et en vertu des engagements internationaux de l'UE, les montants subissent des baisses régulières et se stabilisent à 46 €

Entre juin 2005 et septembre 2006, les restitutions à l'exportation de viandes bovines désossées congelées ont baissé de 50%, en 5 mouvements d'une ampleur comprise entre -9% et -20%.

De 1997 à 2000, les volumes sont en baisse linéaire, accompagnant le mouvement de réduction des montants d'aide. Mis à part le sursaut de 2002, consécutif à la deuxième crise ESB, le recul est permanent et la Russie représente 80% des ventes, constituées, en partie, de viandes séparées mécaniquement

Question 3– Compétitivité

Il apparaît, à la lumière de l'examen des ventes mensuelles et des résultats des enquêtes, que les baisses des restitutions ont accompagné une baisse des exportations, imposée par le manque croissant de disponibilités.

3.4.4.2 Critère n° 30 - Les réductions successives des restitutions ont diminué les effets d'aubaine

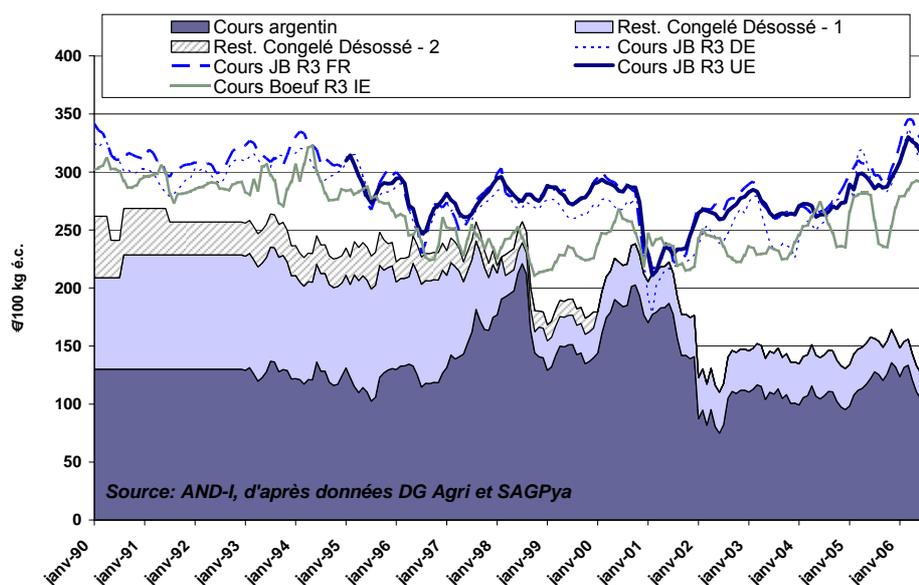
Indicateur n°30 - Comparaison des prix intérieurs, des montants des restitutions et des prix argentins

Les effets d'aubaine se définissent par un « changement observé chez les destinataires directs à la suite de l'intervention publique ou déclaré par les destinataires directs comme une conséquence de l'intervention publique, alors même qu'il serait survenu en l'absence d'intervention » (*Guide MEANS, Commission européenne*). La question ici est donc bien de savoir si les pays bénéficiaires des restitutions auraient exporté vers les pays tiers sans restitutions ou avec des restitutions moins élevées. Autrement dit, la viande bovine européenne est-elle compétitive sur ses marchés extérieurs ?

Pour repérer les éventuels effets d'aubaine dont auraient pu bénéficier les opérateurs européens, nous comparons deux grandeurs : le prix intérieur d'une part et les prix mondiaux augmentés des restitutions d'autre part.

Nous avons établi cette comparaison sur l'ensemble de la période, en considérant le montant des restitutions de viande désossée congelée (niveau 1 et 2) et en prenant les prix des novillos argentins comme référence mondiale. Selon ce calcul, une meilleure valorisation, un effet d'aubaine, peuvent être obtenus si le prix des novillos augmenté des restitutions dépasse le prix du marché intérieur. Visuellement, sur le graphique ci-après, si les aires dépassent les courbes.

Graphique 42: Comparaison du cours argentin et du montant des restitutions avec les cours européens



Élaboration AND à partir règlements UE et des données DG Agriculture

■ Les constats

En période 1, les aires et les courbes ne se croisent pas. En dépit des montants élevés (cf. indicateur 29 e), les restitutions compensent moins que l'écart existant entre les prix intérieurs et les prix argentins.

En période 2, les aires et les courbes, après s'être éloignées (en partie pour des motifs monétaires), se croisent entre mars 1996 (ESB 1) et la mi-1998 (chute des cours argentins). Les boeufs irlandais deviennent - par intermittence - moins valorisés sur le marché UE qu'ils ne le seraient sur le marché mondial.

En période 3, le même phénomène se reproduit, pour les mêmes raisons, avec plus d'intensité, pour un temps plus court, puis les courbes s'éloignent très largement.

En période 4, l'écart se creuse.

■ Les enseignements

Avant de parler d'effet d'aubaine, nous pouvons tirer quelques enseignements sur la compétitivité intrinsèque de la viande bovine européenne standard. Celle-ci apparaît comme impossible sans restitution, durant les quatre périodes.

Avec les restitutions, la compétitivité apparaît comme correcte au cours des périodes 1 et 2. Après 1999 et en excluant l'épisode de la crise ESB 1, les cours respectifs sont trop éloignés pour que les restitutions, bloquées par l'accord de Marrakech, puissent combler le handicap. Il aurait fallu l'ancien système qui permettait de rehausser les montants sans limite pour espérer conserver une position concurrentielle.

Concernant les éventuels effets d'aubaine, on constate qu'ils ne sont possibles qu'en cas de crise. Ils résultent ainsi d'accidents conjoncturels et non de la conception du système. Durant ces périodes, l'effet est lui-même tout relatif, en raison de la fermeture de nombreuses destinations et de la pression d'acheteurs qui connaissent la situation sur le marché communautaire.

■ Cas des animaux les moins bien cotés

Le graphique précédent montre qu'en s'appuyant sur des **prix moyens européens ou nationaux**, on ne constate pas d'effet d'aubaine en-dehors des périodes de crise, pendant lesquelles les prix communautaires se sont effondrés.

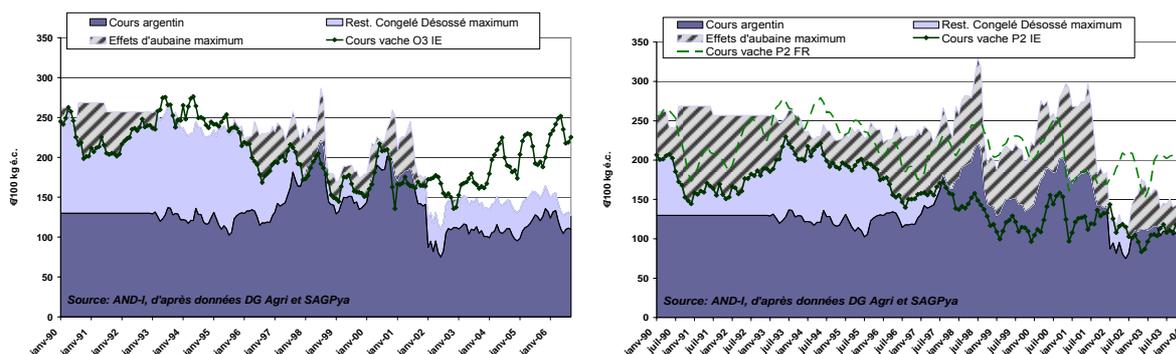
Cela étant, certaines pièces et les carcasses de vaches les moins bien conformées sont très mal valorisées par le marché européen. Les données disponibles ne permettent pas une comparaison détaillée des cours européens avec les cours mondiaux pièce par pièce. On peut, en revanche, utiliser les cours des vache O3 et de la vache P2 en Irlande comme indicateurs de prix bas de gamme européens, ce qui permet d'estimer un niveau maximum d'effets d'aubaine sur les produits les moins valorisés. C'est ce qu'illustrent les deux graphiques suivants.

Ces deux graphiques mettent en évidence des effets d'aubaine potentiels sur toute la période observée (jusqu'en 2004), étant donné que le prix de la vache P2 irlandaise reste inférieur au cours argentin augmenté du montant le plus élevé des restitutions pour la viande congelée désossée. Il convient cependant de rappeler que ce cours constitue un prix plancher et n'est pas représentatif de l'ensemble du marché. L'effet d'aubaine maximum est atteint en décembre 1990 avec un écart de 123€/100 kg équivalent carcasse entre le cours argentin plus restitutions et le cours de la vache P2. Cet écart est en moyenne de 95€ sur la période 1 (1990-1992), alors que les mesures de marché sont à leur niveau le plus élevé.

Les cours de la vache O3, plus représentatifs, ont également pu générer des effets d'aubaine sur les trois premières périodes, mais qui restent nettement plus modérés. En moyenne sur la première période ces effets d'aubaine se montent à 43€/100 kg, soit la moitié de ce qui est observé dans le cas de la vache P2.

Tenter de calculer un montant global des effets d'aubaine sur l'ensemble de la période étudiée est un exercice très risqué compte tenu des différents montants de restitution d'une part, et du manque de données sur la part des différentes catégories d'animaux dans les produits exportés d'autre part.

Graphique 43: Effets d'aubaine pour la Vache O3 en Irlande - Graphique 44: Effets d'aubaine pour la vache P2 en Irlande



On doit par conséquent se limiter à conclure que la viande issue de jeunes bovins européens n'est pas compétitive sur les marchés tiers, et ce sur l'ensemble de la période, et donc que les restitutions ont été nécessaires pour exporter des viandes de qualité moyenne. En revanche, pour les pièces les moins recherchés en Europe, comme le caparaçon (poitrine) ou pour les viandes issues de carcasses de vaches mal conformées, les restitutions ont généré des effets d'aubaine significatifs sur les périodes 1 et 2, plus faibles au cours de la période 3, et nuls sur la période 4. Toutefois il nous est impossibles de chiffrer le volume des ventes effectuées dans ces circonstances.

3.4.5 Conclusions de l'analyse de la compétitivité sur les marchés extérieurs

Les viandes européennes ne sont compétitives sans restitution sur le marché mondial, en période 4, qu'à hauteur de 1% de la production de l'Union.

La compétitivité internationale ne repose donc que sur les restitutions.

En période 1, des montants élevés, représentant parfois jusqu'à 50% du montant du seuil d'intervention, ont permis aux viandes européennes de trouver des débouchés, dans une logique d'écoulement des excédents (cf. QE1).

En période 2, la baisse des montants des restitutions, à compter de 1995, a accompagné la réduction des ventes, qui s'expliquait aussi par la réduction du disponible.

En période 3, la croissance des écarts entre les cours mondiaux (référence argentine) et les cours européens a définitivement sapé la compétitivité européenne, y compris avec les restitutions. Les ventes se sont alors concentrées sur la Russie, en écoulement de produits difficilement vendables dans l'UE.

En période 4, certains flux se sont éteints (comme le commerce de vif) avec l'arrêt des restitutions, rendu nécessaire par le déficit croissant de la production européenne.

3.4.6 Conclusion de la question évaluative n°3

Les mesures de marché, en influençant, tout au long de la période d'évaluation, les prix de marché de la viande bovine ont joué un rôle déterminant sur la compétitivité de la filière, c'est-à-dire dans sa capacité à affronter la concurrence.

Durant la première période (1990-1992), **le niveau élevé des prix institutionnels a pénalisé la consommation de viande bovine dans l'UE**, qui a perdu des parts de marché face aux viandes blanches issues d'animaux monogastriques (porc et volailles). Sur le marché extérieur, toutes les exportations de l'UE sont réalisées avec restitutions : le prix élevé du marché intérieur implique que ces ventes soient subventionnées et **ne se fondent donc pas une compétitivité réelle**. Durant cette période, une partie minoritaire des exportations de viande congelée, issue des basses catégories de vaches, aurait pu être exportée sans soutien : **il y eu un effet d'aubaine, impossible à quantifier en volume**, les données de commerce extérieur n'étant pas assez précises.

Durant la seconde période (1993-1999), la baisse des prix institutionnels ne modifie pas le rapport de prix avec les viandes de monogastriques qui bénéficient de la baisse du prix des céréales, la viande bovine reste moins compétitive que ses concurrentes. La crise ESB apporte d'importantes modifications. La baisse du prix de la viande bovine contraste avec la hausse des prix des viandes blanches. La mise en œuvre d'importants progrès en matière de traçabilité et les plans de communication collective améliorent, dans certains États membres (France, Italie, Royaume-Uni par exemple) l'image du produit. Sur les marchés extérieurs, **le volume des exportations subventionnées diminue, sans être relayé par des ventes non aidées**. Au plus fort de la crise ESB, les prix internes européens des mâles croisent le prix des taurillons argentins, lui-même en hausse. Enfin, le prix des vaches P est souvent inférieur au prix argentins et toujours en deçà de la somme « prix argentins + effet d'aubaine » : **il y a là encore effet d'aubaine (que ne nous pouvons pas quantifier)**.

Durant la troisième période (2000-2004) et notamment après 2002, **les droits de douane contribuent fortement à l'élévation des prix intérieurs** alors que les autres mesures de marché n'exercent plus d'influence déterminante. Les importations « hors contingent » commencent à se développer, ce qui traduit une faible compétitivité de la production intérieure. Le prix du bovin augmente plus vite que celui des viandes blanches. **La consommation individuelle se stabilise autour de son niveau de 1999, sauf en Allemagne** (-25% en 2001 par rapport à 1999) et au **Royaume-Uni** (+18% sur la même période). Sur le marché international, les ventes de l'UE se réduisent rapidement ; la part des ventes sans restitutions est de l'ordre de 13%, pour des volumes marginaux : **la viande bovine de l'UE n'est pas compétitive sur le marché mondial**.

Durant la quatrième période, les mouvements engagés en fin de 3ème période se prolongent et **la perte de compétitivité par rapport aux autres viandes s'amplifie, du fait des droits de douane**. Les importations hors contingent continuent à croître, sans représenter une part très significative de la consommation intérieure. Sur les marchés extérieurs, la part de marché de l'UE se contracte encore et certaines restitutions sont abandonnées, dans le but de favoriser l'utilisation intérieure. **L'UE est devenu un offreur mineur sur le marché mondial**.

Le tableau ci-après reprend l'essentiel de ces conclusions.

Tableau 87- Effet des mesures de marché sur la compétitivité

	Marché Intérieur	Marché International
Période 1 1990 - 1992	<p>Les prix institutionnels élevés ne favorisent pas la consommation de viande bovine.</p> <p>La consommation individuelle recule, au profit des viandes blanches, moins chères.</p>	<p>Les ventes extérieures représentent 12% de la production UE</p> <p>Les prix institutionnels ne favorisent pas la compétitivité internationale du bovin européen ; les exportations sont réalisées uniquement avec des restitutions, dont le montant est élevé.</p> <p>Cela ne crée cependant pas d'effet d'aubaine, la valorisation extérieure restant inférieure au prix intérieur (sauf pour les pièces et les animaux les moins bien valorisés dans l'UE).</p>
Période 2 1993 – 1999	<p>La diminution des prix institutionnels compense les avantages des viandes blanches, qui bénéficient de la baisse du prix des céréales.</p> <p>Le rapport de compétitivité ne change pas.</p> <p>La crise ESB trouble le marché de détail et les prix des autres viandes augmentent plus vite que celui du bovin en raison des reports de consommation.</p>	<p>Le volume d'exportations avec restitutions diminue chaque année, à mesure que les montants de celles-ci diminuent, parallèlement aux excédents de l'UE.</p> <p>En raison de la baisse des prix de marché en Europe après la crise ESB 1, les prix argentins sont parfois plus élevés que les cours UE augmentés des restitutions. On ne peut cependant pas considérer qu'il s'agit d'effets d'aubaine.</p>
Période 3 2000 – 2004	<p>Les droits de douane, dont la part fixe est supérieure au prix « filet de sécurité » constituent une forte barrière à l'entrée, qui favorise la production locale et, par le biais des contingents, permet aux pays tiers exportant vers l'UE de réaliser de fortes marges commerciales.</p> <p>Certaines réponses apportées par les industriels (développement des UVCI, innovation/diversification) et la mise en place de systèmes d'assurance-qualité ont aidé à sauvegarder l'attractivité de la viande bovine européenne sur le marché intérieur, en liaison avec les mesures connexes.</p> <p>Les consommations individuelles se redressent, sauf en Allemagne.</p>	<p>Les cours européens (qui s'affranchissent en partie des prix institutionnels) s'écartent très largement des cours mondiaux.</p> <p>Les exportations aidées décroissent rapidement, malgré le maintien des montants des restitutions.</p> <p>En raison de la baisse des prix de marché en Europe après la crise ESB 2, les prix argentins sont parfois plus élevés que les cours UE augmentés des restitutions. On ne peut cependant pas considérer qu'il s'agit d'effets d'aubaine.</p>
Période 4 Depuis 2005	<p>Les droits de douane encouragent un prix entrée abattoir élevé, en augmentation, qui se traduit par une hausse des prix de détail et une perte de compétitivité face aux autres viandes.</p>	<p>L'absence de disponible pousse les autorités à réduire les montants ou à supprimer certaines lignes de restitutions pour encourager l'approvisionnement local.</p> <p>Les différences de cours entre UE et Argentine sont au maximum.</p> <p>L'UE est « sortie » du marché mondial.</p>

3.5 Thème 1 : conclusions transversales

Nous regroupons ici toutes les conclusions découlant des analyses présentées dans les réponses aux trois premières questions évaluatives.

Pour faciliter la bonne compréhension de l'effet de chaque mesure sur chacune des trois dimensions examinées (équilibre, prix, compétitivité) nous avons regroupé les conclusions par période.

3.5.1 Effets des mesures de marché durant la période 1990-1992

La période 1990-1992 est caractérisée par les premières conséquences de la fin des régimes communistes d'Europe Centrale et notamment la réunification allemande ; elle correspond à la période de négociation des accords du GATT (OMC) et de la réforme de la PAC. C'est l'ultime période de « l'ancienne PAC », dont l'objectif central avait été le développement de la production agricole et dont les outils étaient basés sur le soutien du prix et le protectionnisme. Les mesures de marché sont, à cet égard, cohérentes et complémentaires.

3.5.1.1 Effets des achats d'intervention et des prix d'intervention

Concernant l'équilibre du marché, les achats d'intervention ont eu deux effets :

Un effet d'équilibrage du marché par réduction de l'excédent ponctuel de l'offre lié à l'abattage massif des vaches de l'ancienne République Démocratique d'Allemagne.

La poursuite de l'effet pervers de production de viande « pour l'intervention ».

Concernant les prix, on constate que les achats publics ont absorbé 12 % de la production de l'UE sur la période, avec un pic de 14% en 1991. En Irlande, le taux est de 45%. De tels taux garantissent l'effet d'orientation des prix publics (seuil d'intervention 3 479 €/tec).

Pour ce qui est de la compétitivité intérieure, cette période est caractérisée par une perte de parts de marché au sein de l'UE, au profit des viandes blanches, accompagnée d'une réduction des consommations individuelles dans la plupart des grands États membres, prolongeant un mouvement engagé durant toutes les années 1980.

3.5.1.2 Effets de la protection aux frontières

La protection aux frontières est élevée (les prélèvements sont supérieurs à 3 000 €/par tonne, soit 80% du montant du seuil d'intervention). Les seules importations se font sous contingents tarifaires (pour un volume de moins de 5% de la consommation de l'UE-12). L'importation ne déséquilibre le marché ni en volume ni par les prix.

3.5.1.3 Effets des restitutions

Sur les marchés extérieurs, les volumes exportés ont crû entre 1990 et 1991. Cette année et la suivante ont marqué l'apogée de la courbe des volumes exportés, en totalité avec le soutien des restitutions dont le niveau est élevé (980 €/t pour la viande désossée congelée, par exemple).

L'effet sur le volume est fondamental, les exportations représentent 12% de la production sur cette période. Sans l'exportation subventionnée (qui porte aussi sur du déstockage), les achats et les stocks d'intervention auraient dû être plus importants encore.

En revanche, on n'identifie ni effet d'aubaine à l'exportation (la valorisation sur le marché intérieur est meilleure) ni effet direct sur le niveau de prix intérieur (pour le même motif). L'exportation subventionnée joue un rôle de trop-plein, permettant de dégager hors d'Europe l'excédent de production, en partie généré par le niveau de d'intervention. L'effet d'aubaine qualitatif est absent

parce que les mâles de moins bonne conformation peuvent aussi trouver un débouché dans l'intervention publique malgré le principe de la sélection des carcasses.

3.5.2 Effets des mesures de marché durant la période 1993-1999

La période 1993 – 1999 est caractérisée par la mise en place d'une nouvelle politique agricole, basée sur les aides directes couplées, au détriment du soutien du revenu par les prix ; le mouvement est donc celui de l'amointrissement des mesures de marché, en vue d'une suppression à terme. Cet objectif est cohérent avec la signature des accords du GATT (OMC) qui limitent deux mesures de marché : les restitutions et la protection aux frontières. En 1996, la première crise ESB a créé un choc profond en amont comme en aval.

3.5.2.1 Effets des achats d'intervention et des prix d'intervention

Les achats d'intervention classique cessent en juillet 1993. Ces achats ne reprennent qu'à l'occasion de la crise de consommation de mars 1996. Pendant l'intervalle, les prix de marché restent accrochés au seuil d'intervention, dont le niveau se réduit par paliers.

Cette corrélation s'explique par les effets des autres mesures, droits de douane et restitutions (cf. ci-dessous).

Durant la crise (1996 -1997), les achats d'intervention et l'OTMS compensent en totalité les pertes de débouchés interne et externe, évitant qu'un déséquilibre trop grand entre offre et demande ne perdure.

Après la crise, alors qu'il n'y a pas d'achats publics (hors OTMS), les prix des animaux d'engraissement (jeunes taureaux, bœufs, génisses) restent proches du niveau du seuil d'intervention ; en revanche les prix des vaches, notamment en Allemagne, décrochent (aux deux tiers du seuil d'intervention).

Ainsi, hors période de crise, les prix publics restent une référence, malgré l'absence d'achat.

Si l'on considère que les achats publics, constants avant 1993, créaient leur propre approvisionnement, alors il faut admettre que la réforme a supprimé cet effet pervers et contribué à réduire l'excédent.

3.5.2.2 Effets de la protection aux frontières

Avant 1995, la protection reste inchangée et demeure au niveau élevé de la période précédente, avec les mêmes effets de barrière : le volume d'importation ne déstabilise pas le marché communautaire, le prix des importations ne peut tirer vers le bas les prix au sein de l'Union. Après 1996, les contingents tarifaires élargis n'entraînent pas une augmentation significative de la part des produits importés sur le marché communautaire. Globalement, tout au long de cette seconde période, l'effet de la protection (droits de douane et contingents) reste identique à celui de la première période, notamment sur les prix.

3.5.2.3 Effets des restitutions

Les exportations restent à un niveau relativement élevé. Le débouché « pays tiers » conserve son rôle de trop-plein et prend le relais de l'intervention dans les États membres largement excédentaires. Le maintien de ce débouché explique la tenue des prix, même en absence d'achats d'intervention. On constate cependant que les contingents ouverts par l'accord de Marrakech n'ont jamais été utilisés à plein, les effets d'aubaine qualitatifs permettant une bien meilleure valorisation des viandes négligées sur le marché intérieur apparaissent.

3.5.2.4 Effets des mesures connexes

La généralisation de la traçabilité, les mesures de lutte pour la maîtrise de l'épizootie d'ESB et les mesures de protection du bien-être animal contribuent fortement à rétablir l'image de la viande bovine auprès du public et facilitent le rétablissement de la demande.

3.5.2.5 Simulation d'une suppression des mesures de marché dès 1992

Au global, au cours de cette deuxième période, le système des mesures de marché réformé a permis de maintenir un certain niveau de production intérieure. En effet, par analyse contrefactuelle, l'évaluation a estimé (dans les limites que comporte ce type d'analyse) :

- que le différentiel de prix entre le prix de marché UE et le prix plancher (en situation contrefactuelle) peut s'élever sur la période à un niveau maximal de 45% ;
- que la production indigène brute aurait été inférieure de 10% (effet maximal) à son niveau effectivement constaté en 1998, avec apparition d'un déficit dès 1997.

3.5.3 Effets des mesures de marché durant la période 2000-2004

Cette période est caractérisée par la fin de la période de transition pour l'application des accords du GATT, par la seconde crise ESB (2000) et par la réduction définitive des prix d'intervention (2002). C'est une période charnière, durant laquelle les effets des mesures de marché sont proches de ceux de la seconde période (jusqu'en 2002) et préfigurent ceux de la période 4 (après 2002).

3.5.3.1 Effets des achats d'intervention et des prix d'intervention

Les effets sur le volume sont notables en 2000-2001, lors de la crise ESB, avec un taux de compensation de près de 100%.

Les effets sur les prix se poursuivent jusqu'en 2002 (baisse du prix de marché à hauteur de 2500 €/tec), dernier palier du seuil d'intervention. Passé cette date, les prix remontent en raison du déficit en volume. Autrement dit, sur l'ensemble de la période analysée, il n'y a pas de période durant laquelle le marché est excédentaire sans que les prix publics soient à un niveau nettement supérieur au prix mondial. On ne peut donc pas faire de constats sur les effets de la politique de l'Agenda 2000 (version 2002) en cas d'excédent.

3.5.3.2 Effets des droits de douane

Les droits de douane demeurent, à partir de 2002, la référence la plus haute parmi les prix institutionnels (126% du filet de sécurité). Les importations hors droits se développent modérément, en liaison avec les contingents (mêmes origines, mêmes produits, mêmes opérateurs), sans changer l'équilibre interne du marché de l'Union et sans tirer les prix vers le bas.

On peut ainsi considérer que la protection tarifaire reste la dernière mesure de marché influente sur les prix.

3.5.3.3 Effets des restitutions

La décroissance de l'excédent structurel réduit l'intérêt des exportations avec restitutions. Durant cette période, les prix de référence « extérieurs » connaissent une forte baisse qui augmente à nouveau l'écart entre le cours argentin et le prix intérieur de l'UE, ce qui amoindrit encore l'efficacité des restitutions dont le taux est resté inchangé sur la période (viande désossée congelée, Zone A).

De ce fait l'outil « restitution » tombe de lui-même en désuétude, progressivement. Les effets d'aubaine qualitatifs s'amoindrissent parallèlement.

3.5.3.4 Effets des mesures connexes

Après la deuxième crise ESB, les mesures de promotion-communication et le dépistage systématique ont contribué à ramener la confiance dans la plus part des États membres, facilitant le retour à l'équilibre entre offre et demande. L'exception notable est l'Allemagne, pays où la consommation individuelle s'érode continuellement au profit de la volaille.

3.5.4 Effets des mesures de marché durant la période 2005-2006

Cette période correspond à la politique actuelle, dont la principale innovation est le découplage des aides. Toutefois l'application hétérogène de ce principe dilue dans le temps et l'espace ses effets sur les choix de production des éleveurs. Les États membres ayant choisi de garder le couplage de la PMTVA représentent 61% du cheptel allaitant.

Concernant les mesures de marché, on constate que l'intervention est stoppée, de même que l'OTMS. Le filet de sécurité demeure un repère utilisable en cas de crise, mais qui n'a pas été utilisé durant la période 4. Les droits de douane sont inchangés et il semble que leur devenir soit suspendu à la résolution de la négociation du Cycle du Millénaire. Il en va de même pour les contingents à l'importation.

3.5.4.1 Effets de l'intervention, achats et prix

On peut considérer que les effets sont nuls, en l'absence d'achats publics, tant sur le volume que sur les prix (le ratio prix de marché / filet de sécurité est de 1,94 pour les taurillons, de 1,74 pour les vaches françaises et même de 1,41 pour les vaches allemandes).

3.5.4.2 Effets des droits de douane

La période 4 prolonge la situation de la fin de la période 3. Les droits de douane sont la dernière mesure de marché pleinement opérationnelle. Le prix de la viande argentine avec droits reste plus élevé que le prix du taurillon R3 européen, même si, en 2005, les deux courbes se touchent presque, ce qui facilite l'essor des importations de viande du Mercosur, sans que ces volumes ne déstabilisent le marché.

On peut donc considérer que, depuis 2004, les droits de douane favorisent un prix élevé au sein de l'Union et brident le volume de la consommation à la différence des périodes antérieures.

3.5.4.3 Effets des restitutions

Là encore, on constate que la période 4 prolonge la période 3, le seuil des 200 000 tec est franchi en 2005. Les exportations de l'UE-27 sont 5 fois moins importantes que celles de l'UE-12 en début de période. Le taux d'utilisation du contingent GATT a été de 35% en 2004-2005.

Les écarts de prix entre l'UE et le marché mondial sont importants : moins que jamais, les restitutions ne contribuent à tirer vers le haut les prix internes.

3.6 Thème 2 : préambule

3.6.1 Articulation de la démarche

Dans cette deuxième partie de l'évaluation, les questions portent spécifiquement sur les effets micro-économiques des mesures de marché et en particulier sur les recettes tirées du marché et le revenu des producteurs de viande bovine.

Les arbres d'impact montrent que les effets attendus des mesures de marché sur les revenus sont conditionnés par la stabilité et le maintien des prix. Ces dernières ont été analysées dans les réponses aux questions évaluatives du thème 1 qui démontrent les relations de cause à effet entre les différentes mesures de marché et l'évolution des prix entrée abattoir. Les mesures de marché constituent en effet des moyens d'action d'abord macroéconomiques, dont l'application ne se fait pas à l'échelle d'une exploitation.

Le lien entre les mesures de marché et le revenu d'exploitation s'établit donc au niveau des ressources tirées du marché par l'exploitant, hors aides. Ces ressources sont entendues comme la marge brute d'exploitation, c'est-à-dire les recettes du marché diminuées du coût des consommations intermédiaires.

La réponse aux questions évaluatives du thème 2, **questions 4, 5 et 6**, consiste en une étude des liens entre :

- Les mesures de marché et l'amélioration du revenu des éleveurs, étudiée via les ressources tirées du marché (recettes et valeur ajoutée brute) et en tenant compte des quatre périodes qui ont marqué la période 1990-2004 (**Q4**) ;
- Les mesures de marché et la modification de la répartition des revenus tirés du marché, via les effets prix du marché et les autres déterminants influant sur les ressources totales de l'exploitation (**Q5**) ;
- Les mesures de marché et les choix des producteurs, via l'analyse des indicateurs du degré d'exposition des éleveurs au marché et de leurs investissements (**Q6**).

3.6.2 Axes d'analyse principaux

■ Notions de revenu des éleveurs

Différentes notions concernant le revenu sont retenues tout au long de l'analyse :

- **Recettes tirées du marché** : elles correspondent à la production de viande bovine de l'exploitation (produit des ventes), hors aides. Le RICA européen permet de distinguer la production agricole d'origine bovine, c'est-à-dire liée à la commercialisation de la viande.
- **Valeur ajoutée brute d'exploitation ou marge brute d'exploitation** : elle correspond aux recettes tirées du marché, diminuées des consommations intermédiaires. Elle fournit une première mesure de la rentabilité à produire, liée au niveau de prix du marché.
- **Aides directes dont aides bovines** : ce sont les aides directes à la production communautaires et nationales. Les aides bovines correspondent aux subventions perçues principalement au titre de la PMTVA, de la PSBM et autres primes animales. Sont exclues du champ les subventions à l'investissement.
- **Revenu d'exploitation familial** : il est égal à la valeur ajoutée d'exploitation diminuée des autres charges (amortissements, salaires des employés sur l'exploitation, charges financières, fermage, impôts) et augmentée des aides. Il sera appelé « revenu » par la suite.

Parmi les indicateurs de revenu, nous retenons particulièrement la valeur ajoutée brute tirée du marché et les aides directes à la production. Ces deux montants sont les **ressources d'exploitation** qui viennent financer l'élevage.

■ **Périodes d'étude**

De la même façon que dans les questions évaluatives concernant le marché, les analyses présentées le seront selon les périodes de référence correspondant aux grandes réformes successives de l'OCM Viande bovine :

- De 1990 à 1992, l'ancienne OCM, avec des mesures de marché fortes et un soutien du revenu des éleveurs essentiellement assuré via les prix.
- De 1993 à 1999, le passage à un régime de soutien des agriculteurs par les aides directes, avec la hausse des aides directes et la diminution du recours à l'intervention.
- À partir de 2000 et jusqu'en 2004, la mise en place de la réforme de l'Agenda 2000, qui renforce encore les systèmes d'aides directes aux éleveurs et voit la disparition des achats à l'intervention et la poursuite de l'ouverture des frontières de l'UE aux marchés agricoles mondiaux.
- À compter de 2005, la mise en place progressive du découplage partiel des aides bovines.

3.6.3 Outils utilisés

■ **Variables de revenu dans le RICA**

Le RICA européen propose des variables standards d'analyse du compte de résultat d'une exploitation agricole selon son orientation technico-économique, c'est-à-dire sa culture dominante.

Le compte de résultat d'une exploitation agricole peut être analysé à partir des trois variables clefs suivantes :

- la production brute totale,
- la valeur ajoutée d'exploitation,
- et le revenu d'exploitation familial.

Les valeurs sont ramenées à des unités de travail agricoles afin de conserver une certaine comparabilité malgré les différents types d'exploitation.

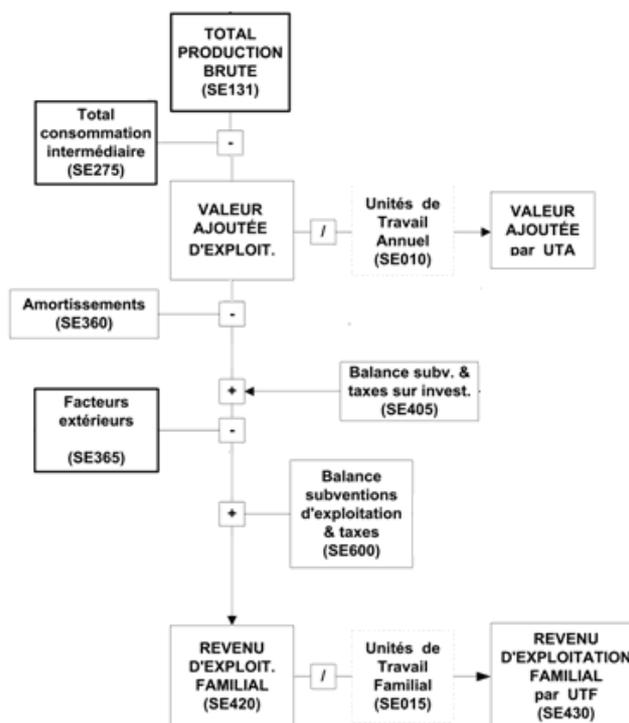


Figure 16: Compte de résultat simplifié

Source : d'après RICC 882 rev.1

Au cours des analyses, l'étalonnage des exploitations est proposé en termes :

- de valeur absolue de la production par UTA, de la valeur ajoutée brute par UTA, exprimées en Euros courants, et du revenu d'exploitation familial par UTA familiale, avec ou sans subventions d'exploitation, exprimée en Euros constants 2004 ; des moyennes triennales centrées sont présentées (en année N, la moyenne est calculée entre N-1 et N+1) ;

- d'évolution entre 1991 et 2003, représentées graphiquement sous la forme de moyennes triennales exprimées en base 100 (indice 100 pour la moyenne de 1991 correspondant aux années 1990-1991-1992).

L'analyse se fonde principalement sur les réponses aux questions développées précédemment, les typologies d'exploitation développées au début de l'étude à partir du RICA, l'analyse de la variable SE220¹¹⁰ du RICA pour observer l'évolution de la production brute bovine, correspondant aux recettes tirées du marché, par filière.

L'analyse des variables du RICA donnant le nombre de têtes de bétail présentes sur les exploitations - SE085 (vaches laitières) et SE090 (autres têtes de bétail) - est étudiée. Ces variables nous permettent de constituer un indicateur rendant compte de la localisation du cheptel.

L'ensemble des analyses porte uniquement sur les exploitations spécialisées bovines, correspondant aux orientations technico-économiques d'exploitations classées 41 à 43 dans la nomenclature OTEX utilisée dans le RICA (soit bovins lait, bovins viande, et bovins lait+viande). Il nous paraît en effet plus judicieux de concentrer notre analyse sur ces exploitations car elles sont plus sensibles aux mesures mises en œuvre dans le secteur de la viande bovine.

3.6.4 Limites

■ Le cas des TPE

Le cas des TPE est à mettre à part : ce groupe d'exploitations est peu défini du point de vue de la filière bovine. Les TPE ont un cheptel très réduit : les non spécialisés tirent l'essentiel de leur production d'autres marchés, parfois beaucoup plus importants. Les spécialisés sont souvent des fermes qui n'assurent à leur exploitant qu'un revenu secondaire. Du fait de la disparition des structures les plus restreintes parmi eux, la production et le revenu des TPE ont eu une nette tendance à s'améliorer.

Elles ne sont donc pas retenues dans les analyses proposées.

■ Les exploitations spécialisées en élevage

Dans la suite des analyses et sauf mention contraire, seules les données correspondant aux exploitations spécialisées en élevage¹¹¹ sont représentées. Ces exploitations spécialisées économiquement présentent des résultats plus significatifs en matière de revenu. Cette distinction permet également de lever le problème de l'origine du revenu d'exploitation familial : il ne peut pas être rattaché précisément à tel ou tel type de culture à partir du RICA (pas de comptabilité analytique) mais est majoritairement issu de l'élevage pour les exploitations spécialisées.

En ciblant l'analyse sur les spécialisés issus des OTEX 41 à 43, une partie des producteurs de viande bovine ne sont pas inclus dans l'analyse, notamment les exploitations du type élevage laitier + grandes cultures, largement majoritaires dans certaines zones laitières (notamment en France sur la façade Atlantique – Vendée et Poitou-Charentes). Ces exploitations dépendent de plusieurs OCM, et ne sont donc pas prises en compte dans notre analyse, malgré le poids qu'elles peuvent représenter dans l'élevage européen.

¹¹⁰ Production bovine+ variation d'inventaire.

¹¹¹ OTE14 41 à 43, RI/CC 882 rev.8.1

Tableau 88 – Représentativité du cheptel par filière dans les exploitations bovines spécialisées

	Allaitant	Engraisseurs	Lait pur	Lait+viande	Toutes filières
% UGB Bovines représentées par le critère de spécialisation					
90-92	51%	35%	82%	79%	72%
93-95	52%	38%	81%	81%	71%
96 - 98	55%	42%	81%	79%	71%
99 - 01	55%	39%	80%	78%	70%
2002 - 2004	59%	49%	83%	81%	74%

Source : RICA

Les données à l'échelle NUTS fournies dans le RICA ne sont pas homogènes sur l'ensemble de la période 1990-2004. Pour certains pays, la localisation des exploitations de l'échantillon RICA n'est renseignée qu'au niveau NUTS1 ou NUTS2 (le Royaume-Uni, jusqu'en 2000). Par ailleurs, la représentativité des exploitations (code SYS02 du RICA) est calculée au sein des régions RICA, qui ne recouvrent pas les codes NUTS. Certains problèmes de représentativité peuvent donc se poser à la marge des régions les plus petites identifiées.

■ Limites du RICA : horizon temporel limité à l'année 2004

L'extraction du RICA UE utilisée pour les besoins de l'évaluation des mesures de marché contient des données microéconomiques sur les exploitations européennes entre 1990 et 2004. Les évolutions microéconomiques sur la période récente ne sont prises en compte qu'au travers de certains commentaires compte tenu de l'absence de données comparables et suffisantes pour les années 2005 et 2006.

■ Limites du RICA : précision de la constitution du chiffre d'affaires

Le RICA ne permet pas de recomposer les recettes comme le produit d'un prix de vente moyen par une quantité. Les données sont présentées en chiffre d'affaires et le nombre de bovins vendus n'est connu qu'à partir de 2001. L'identification des effets prix et volume en est rendue plus difficile. Nous pouvons néanmoins nous appuyer sur les typologies du RICA, les expertises régionales et nationales, et l'approche par les indices de prix, proposée au 3.7.4.1.

3.7 Question Q4 : effets des mesures de marché sur l'amélioration des revenus

■ **La question évaluative n°4 porte sur l'efficacité et l'efficience des mesures de marché pour la stabilisation et le soutien du revenu des producteurs de viande bovine. Elle se subdivise en trois sous-questions :**

- Q4.a. : Dans quelle mesure les mesures de marché ont-elles contribué à maintenir ou à améliorer le niveau des recettes tirées du marché et du revenu d'exploitation pour les producteurs de viande bovine ?
- Q4.b : Ces mesures ont-elles permis de stabiliser le revenu des producteurs de viande bovine ?
- Q4.c : Quelle est l'efficience des mesures de marché dans l'atteinte des objectifs concernant le revenu des agriculteurs en comparaison des instruments d'action alternatifs possibles ?

3.7.1 Compréhension de la question

La question se réfère à l'un des principaux objectifs de la PAC qui est la **garantie d'un niveau de vie équitable à la population agricole**. Le revenu des agriculteurs correspond d'une part à leurs activités destinées aux marchés agricoles communautaires et internationaux, et d'autre part aux aides directes – partiellement découplées depuis l'application de la réforme 2003 de la PAC – qu'ils perçoivent en fonction de la structure de leur exploitation.

Le lien entre les mesures de marché de l'OCM viande bovine et les revenus des éleveurs se situe au niveau de trois variables, présentées précédemment, que sont (i) la production brute, (ii) la valeur ajoutée brute (appelée ci-dessous valeur ajoutée), et (iii) le revenu d'exploitation familial.

Le prix est la variable explicative de premier ordre des variations des recettes des exploitations et de revenu familial des agriculteurs, en référence aux impacts des mesures de marché étudiés aux questions évaluatives du premier thème. L'enjeu est de montrer l'impact réel des niveaux de prix sur le revenu, afin d'évaluer par extension les effets microéconomiques des mesures de marché sur le revenu.

Les **critères de jugement** sur l'efficacité des mesures de marché pour l'atteinte de l'objectif de garantie d'un revenu équitable aux agriculteurs ont été définis comme tels :

- Critères portant sur l'efficacité des mesures de marché :
 - La part des recettes des éleveurs bovins tirée du marché a augmenté ou s'est maintenue.
 - La valeur ajoutée d'exploitation des producteurs de viande bovine a connu une stabilité ou une amélioration sur la période d'étude par rapport à celle des autres exploitants agricoles.
 - Les recettes / valeur ajoutée d'exploitation/ revenus de l'agriculteur sont corrélés à l'indice de prix correspondant à son mix de production de viande bovine.
- Critères portant sur l'efficience des mesures de marché :
 - Le recours à des mesures de marché pour le soutien aux producteurs est plus efficient au niveau budgétaire que le recours aux aides directes.
 - L'efficience économique des mesures de marché est plus faible que l'efficience budgétaire.

Ils seront utilisés comme fils directeurs tout au long de la réponse à la question et sont le support de la conclusion.

3.7.2 Méthode

3.7.2.1 Démarche

1^{ère} étape : analyse des recettes tirées du marché

- Au niveau global : la contraction structurelle du marché est le fait des crises

Nous nous intéressons à **la formation du chiffre d'affaires du marché, c'est-à-dire au produit des quantités vendues par les prix moyens constatés**. Il s'agit de faire le lien entre les trois questions précédentes, macroéconomiques et portées sur les prix entrée abattoir, et les recettes totales du marché, réparties entre les différents acteurs de la filière viande. Nous cherchons à préciser les effets prix et les effets volume sur les évolutions des recettes totales de la filière.

- Au niveau individuel : les efforts de productivité de la filière viande

Nous nous attachons à **qualifier le niveau et l'évolution des recettes tirées du marché** selon la typologie des exploitations agricoles et la production bovine qui leur est propre et par comparaison à d'autres productions (céréalières, éleveurs hors-sol).

- Par rapport aux marchés mondiaux : le différentiel de prix communautaire du aux mesures de marché

L'estimation du différentiel de prix permis par les mesures de marché et calculé au cours de la question évaluative Q2 est utilisée ici pour conclure sur l'efficacité des mesures de marché pour assurer un niveau de recettes suffisant aux éleveurs.

2^{ème} étape : analyse du revenu

Le revenu des éleveurs est tiré du marché et des aides directes à l'exploitation. Le lien avec les mesures de marché se fait via les prix au niveau des recettes tirées du marché.

La dualité de la valeur ajoutée brute et des aides directes dans la constitution du revenu est au cœur de l'évolution de l'OCM sur la période, **avec le passage d'un système de soutien par les prix à un système de soutien par les aides**. Il s'agit de conclure quant à l'efficacité des mesures de marché au regard des aides directes dans l'atteinte de l'objectif de garantie d'un revenu équitable aux éleveurs.

Les analyses conduites sont donc les suivantes :

- L'analyse de l'évolution des prix au regard des variables de revenu, selon les filières d'élevage ;
- L'analyse de la valeur ajoutée brute d'exploitation selon la typologie des exploitations agricoles et de sa contribution au revenu ;
- L'analyse de la contribution des aides au revenu.

3^{ème} étape : analyse de l'efficacité des mesures de marché

Enfin, **l'efficacité des mesures de marché dans l'objectif de soutien aux revenus** consiste en une analyse contrefactuelle du bénéfice des mesures de marché rapporté à leur coût complet.

On distingue :

- l'efficacité budgétaire, qui consiste à comparer le gain de recettes pour les producteurs lié aux mesures de marché, au coût budgétaire des mesures de marché,
- l'efficacité économique, qui intègre le gain de productivité latent, qui pourrait potentiellement être constaté au niveau des exploitations en l'absence de mesures de marché.

3.7.2.2 Indicateurs

Les indicateurs retenus dans l'analyse de la formation du chiffre d'affaires du marché de la viande bovine et la détermination macroéconomique des effets prix et volumes sont :

Question 4 – Effet sur le revenu des producteurs

- Reconstitution du chiffre d'affaires du marché de la viande bovine à partir de la production communautaire brute et du prix communautaire moyen des carcasses de gros bovins entre 1990 et 2005
- Calcul des effets bruts des variations de prix et de volume sur le chiffre d'affaires du secteur entre 1990 et 2005

Les indicateurs retenus dans l'analyse comparative des recettes agricoles selon la nature des exploitants sont :

- Comparaison de l'évolution des recettes tirées du marché de viande par unité de travail par rapport à d'autres exploitants agricoles
- Comparaison de l'évolution de la valeur ajoutée d'exploitation des producteurs de viande bovine par unité de travail familiale par rapport à d'autres exploitants agricoles
- Comparaison de l'évolution du revenu global, y compris les aides directes, des producteurs de viande par unité de travail familiale par rapport à d'autres exploitants agricoles

Les indicateurs retenus dans l'analyse de l'effet prix sur les variables de revenu par filière sur la période 1990-2004 sont :

- Évolution des variables de revenu des éleveurs par filière de typologie réduite et selon les États membres en fonction des indices de prix composites
- Comparaison des évolutions entre filières

Les indicateurs de l'analyse de la formation du revenu des éleveurs selon les composantes aides directes et recettes sont :

- Contribution au revenu global des producteurs par unité de travail familial des aides directes.
- Analyse comparée du revenu par unité de travail familial des producteurs hors aides directes relativement à l'évolution du revenu des producteurs incluant les aides directes

L'indicateur de l'efficacité des mesures de marché au niveau du revenu individuel des éleveurs est étudié sous la forme du ratio du bénéfice pour l'éleveur sur le coût complet que représentent les mesures de marché, tant en termes d'efficacité budgétaire qu'en termes d'efficacité économique.

3.7.2.3 Axes de commentaire

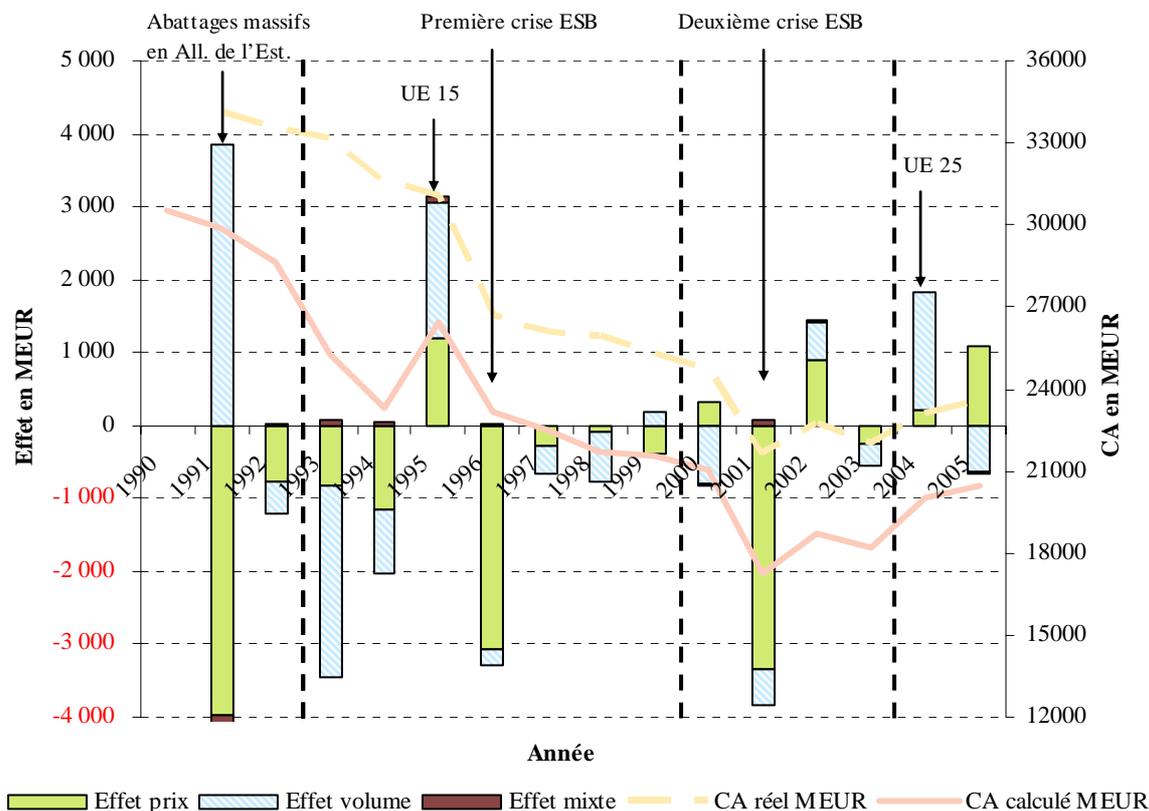
■ La sélection des principaux États membres

Les situations au regard de certains indicateurs sont commentées pour les principaux États membres pour la production de viande bovine. A cet effet, sept pays sont retenus : France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Irlande, Espagne et Autriche.

3.7.3 Analyse des recettes tirées du marché

3.7.3.1 Au niveau global : analyse macroéconomique de la formation du chiffre d'affaires des producteurs

■ Recomposition du chiffre d'affaires du marché de la viande bovine à partir de la production communautaire brute et du prix moyen des carcasses de gros bovins entre 1990 et 2005



Graphique 45 Estimation du chiffre d'affaire de la filière bovine et évolution annuelle en effet prix et en effet volume en Euros constants (euros 2004)

Source : base de prix EUROSTAT. Prix communautaire moyen pondéré de la carcasse de bovins adultes

L'objectif est d'avoir une vision d'ensemble des évolutions du chiffre d'affaires du secteur au niveau global sur les périodes d'étude, avant de redescendre au niveau de l'exploitation. Cette recombinaison du chiffre d'affaires permet de mettre en évidence :

- le fait que le chiffre d'affaires du secteur s'est dégradé sur la période,
- les raisons ayant entraîné des variations importantes du CA sur la période.

■ Chiffre d'affaires réel et chiffre d'affaires calculé : méthode de calcul

En combinant une série de prix carcasse moyen pondéré communautaire pour la viande bovine, et un volume de production annuel communautaire, il est possible de donner une première approximation du chiffre d'affaire global du secteur de la viande bovine pour les années 1995 à 2005 :

- CA Calculé : La série de prix utilisée est fournie par la DG Agriculture, et correspond à une moyenne annuelle des prix moyens des différentes carcasses observés sur l'année, pondérée par l'importance relative des carcasses selon leurs volumes de production. Cette série de prix a été ajustée pour tenir compte de l'inflation sur la période. On se place en

euros constants (euros 2004)¹¹². Le chiffre d'affaires (CA) calculé du secteur est obtenu en multipliant le volume annuel d'abattage de bovins exprimé en tonnes équivalent carcasses par le prix moyen.

*CA Calculé = Prix moyen pondéré annuel * Production européenne de viande bovine*

- CA Réel : Par ailleurs, Eurostat fournit un chiffre d'affaires pour la filière viande bovine, également représenté sur le Graphique 45. Ce CA a été déflaté du taux fourni en annexe, pour fournir le CA réel

On constate que ce CA moyen calculé est inférieur au CA réel ce qui s'explique par certaines différences de périmètre non relevées en première approche. Par exemple, le prix du veau (plus élevé) n'est ainsi pas pris en compte dans le prix moyen pondéré utilisé dans la recombinaison du chiffre d'affaires car c'est un prix de carcasses adultes.

Cependant, l'écart entre les deux courbes est sensiblement stable à partir de 1995 : la corrélation des deux séries est de 0,98 et la corrélation de leurs variations annuelles de 0,94. Entre 1991 et 1994 en revanche, les données de chiffre d'affaires calculées sont à considérer avec circonspection. Ainsi, si les forts effets prix et volume se compensent en 1991 trouvent une explication dans la restructuration de l'élevage en Allemagne de l'Est qui s'est traduit par des abattages massifs du cheptel, les effets prix de 1995¹¹³ et volume de 1993 ne trouvent pas d'explication satisfaisante.

■ Effet prix et effet volume

La variation annuelle du chiffre d'affaires du secteur peut être causée par une variation des prix ou des volumes. Les histogrammes présentés sur le Graphique 45 proposent les variations en effet prix et volume.

On calcule l'effet d'un paramètre en fixant le deuxième paramètre puis en calculant la variation du chiffre d'affaires attribué uniquement à la variation du paramètre non fixé :

$$\text{Effet prix (année } N) = [\text{Prix (année } N) - \text{Prix (année } N-1)] * \text{Volume (année } N-1)$$

$$\text{Effet volume (année } N) = [\text{Volume (année } N) - \text{Volume (année } N-1)] * \text{Prix (année } N-1)$$

$$\text{Effet mixte (année } N) = [\text{Prix (année } N) - \text{Prix (année } N-1)] * [\text{Volume (année } N) - \text{Volume (année } N-1)]$$

Résultats :

- De 1997 à 2000, les variations de prix sont faibles et seul le volume d'une année sur l'autre diminue. Le marché se rétrécit.
- En 1996 et 2001 les crises ESB peuvent être observées aussi très nettement. Le manque à gagner de la filière est nettement dû à un effet prix : par rapport au niveau de prix de 1995, les crises ESB provoquent une chute du chiffre d'affaires du secteur pouvant être estimée en première approximation à plus de 6 milliards d'euros en 1996 et en 2001.
- La reprise du secteur en termes de prix est également visible depuis 2002. L'effet volume de 2004 s'explique par l'élargissement de l'Union de 15 à 25 États membres. Pourtant, le marché de la viande bovine de 2005 reste très inférieur en euros constants, en réel et en calculé, à son niveau de 1995.

Finalement, du graphique ci-dessous, deux constats généraux peuvent être établis :

- Les principales évolutions de chiffre d'affaires du marché de la viande bovine en Europe enregistrées entre 1990 et 2005 résultent majoritairement d'un effet prix :
- en 1996 et 2001, les crises ESB provoquent une baisse très significative des prix moyens, générant un manque à gagner pour la filière compris entre 2 et 3 milliards (-10% en 1996 et -15% en 2001). Après les crises, le chiffre d'affaires du secteur ne parvient pas à se rétablir.

¹¹² La série de prix utilisée ainsi que le taux d'inflation pris en compte sont disponibles en annexe du document.

¹¹³ NB : avant 1995, le prix des carcasses est une estimation basée sur une série de prix d'animaux vifs

Question 4 – Effet sur le revenu des producteurs

- la hausse continue depuis 2001 résulte majoritairement des effets prix, une fois mis à part l'effet volume de 2004 lié principalement à la variation de périmètre liée à l'élargissement de l'Union de 15 à 25 États membres.
- Globalement le chiffre d'affaires du marché est resté sur la période 1995 – 2005 à un niveau inférieur en euros courants et nettement inférieur en euros constants, à celui constaté en 1990, et ce malgré la hausse continue enregistrée après la seconde crise de l'ESB de 2001.

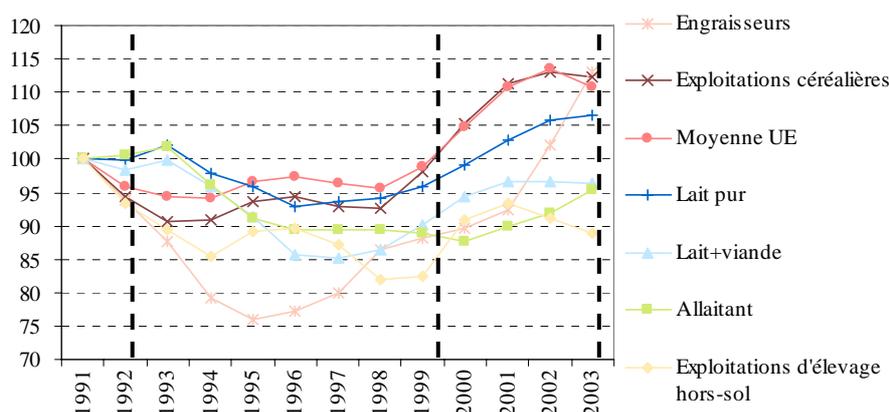
Cette première analyse est à mettre au regard du changement d'orientation de l'OCM viande bovine. À partir de 1993, la baisse du soutien au marché a un impact sur la diminution du chiffre d'affaires de la filière, accélérée par les crises ESB.

3.7.3.2 Au niveau individuel

■ Comparaison de l'évolution des recettes tirées du marché de la viande par unité de travail entre les filières bovines et par rapport à d'autres exploitants agricoles

La production totale agricole est principalement illustrative du chiffre d'affaires. Le Graphique 46 illustre en moyenne triennale centrée glissante¹¹⁴ et à partir d'une base 100 les évolutions de la production par UTA des différents systèmes d'exploitation, en euros constants (euros 2004).

Graphique 46- Évolution de la production agricole brute par UTA dans les exploitations européennes entre 1990 et 2004 (moyenne triennale glissante en base 100 en 1990-1992, en Euros constants)



Source : Ernst & Young à partir de données issues du RICA

En euros constants (euros 2004), la production agricole brute/UTA progresse peu. Les engraisseurs et les laitiers purs progressent, tandis que tous les autres producteurs voient leur production par UTA baisser sur la période. Toutefois, deux tendances successives se distinguent, communes à tous les producteurs :

- entre 1990 et 1998, la production agricole brute/UTA diminue
- entre 1999 et 2004, elle reprend à la hausse avec une stabilisation à partir de 2002.

Sur la période 1990-1998, la diminution progressive du soutien aux marchés, et notamment la restriction du recours à l'intervention et la diminution des prix institutionnels contribuent à faire chuter les cours de la viande, grevant d'autant la production bovine (cf. Graphique 46).

Tableau 89 - Évolution du nombre d'animaux par UTA en moyenne dans l'UE.

	90-92	93-99	00-04
Cheptel par UTA	35,2	38,2	43,9

Source : Ernst & Young depuis données RICA

¹¹⁴ La valeur indiquée pour l'année N correspond à une valeur moyenne pour les années N-1, N et N+1.

De 1992 à 2000, les recettes tirées du marché par UTA restent inférieures en euros constants à leur niveau de début de période, principalement à cause d'un effet prix négatif que ne compense pas l'effet du volume par UTA (en croissance). À partir de 2000 jusqu'en 2004, les recettes par UTA progressent significativement sous l'effet combiné d'un effet prix positif et d'un volume par UTA également favorable.

■ Évolution de la production par UTA dans les principaux États membres

Dans les principaux États membres producteurs de viande bovine, la production agricole a progressé de manière contrastée. La Tableau 90 présente les pays du Nord de l'Europe (France, Allemagne, Royaume-Uni) avec une production moyenne par UTA comprise entre 41 000€ et 47 000 € sur la période 1990-1992, soit une fois et demi à trois fois supérieure à celle des pays d'Europe du Sud (Italie, Espagne).

Mais un fort phénomène de rattrapage des exploitations professionnelles italiennes conduit les exploitations de la France, de l'Italie, de l'Allemagne et de Royaume-Uni à connaître des niveaux de production par UTA voisins (entre 56 000 € et 70 000€) sur la période 2000-2004, en hausse de 80% pour l'Italie. L'Espagne, bien qu'à un niveau de production deux fois plus faible en 2000-2004 que ses voisins, a vu sa production par UTA doubler sur la période.

L'Irlande et l'Autriche en revanche ont une position particulière : la forte présence d'exploitants double actifs, de petites exploitations dans les échantillons RICA, et l'importance des modes de production extensif et herbagers conduisent à constater une production moyenne sensiblement plus faible (entre 25 000€ et 28 000€ par UTA) et en progression faible (+20% en 15 ans pour l'Irlande, hors effet de l'inflation).

Tableau 90 Production moyenne par UTA des exploitations spécialisées bovines par période entre 1990 et 2004 dans les principaux États membres producteurs (Euros courants)

Variable	Filière	90-92	93-99	00-04
Production par UTA en euros courants	Allemagne	46 887	51 287	63 989
	Espagne	16 020	24 072	33 085
	France	42 234	49 419	57 274
	Irlande	26 368	26 097	30 064
	Italie	37 062	45 809	63 759
	Autriche	N.A.	21 871	25 781
	Royaume-uni	56 369	64 911	81 559

Source : RICA, Ernst & Young

3.7.3.3 Par rapport au marché mondial

Les producteurs de viande bovine de l'Union bénéficient des prix du marché intérieur grâce aux mesures de marché, comme vu à la question Q2.

L'analyse contrefactuelle met en lumière les effets de la situation du marché communautaire, en figeant les caractéristiques de la production en volume¹¹⁵ pour essayer d'approcher les effets des mesures de marché au niveau macro-économique.

Plusieurs hypothèses sont posées afin de quantifier les effets macro-économiques des mesures de marché et leurs répercussions sur les revenus des éleveurs :

- les produits totaux de la filière viande bovine sont égaux au chiffre d'affaires du marché avec les mesures de marché auquel s'ajoute le total des aides directes versées aux producteurs

¹¹⁵ Cette hypothèse correspond au cycle long du bovin. À l'échelle microéconomique, un exploitant souhaitant poursuivre sa production en l'absence de mesures de marché conservera dans un premier temps un volume de production équivalent au volume antérieurement produit.

Question 4 – Effet sur le revenu des producteurs

- le chiffre d'affaires du marché sans les mesures de marché est calculé à volume constant multiplié par le prix moyen contrefactuel du marché sans mesures de marché (prix planchers proposés au **Tableau 75**). .
- Le surprix payé par le marché communautaire au producteur de viande bovine européen est calculé à partir du ratio entre des prix plancher moyens entre jeune bovin et vache décrits à la question **Q2**, au Tableau 75 et un prix moyen de la viande bovine en Europe (moyenne entre le prix communautaire de la vache O3 et JB R3).
- Au niveau de l'éleveur, la production est entendue à volumes constants.

La Tableau 91 présente ci-dessous, pour les élevages spécialisés, le surplus perçu par les producteurs du fait des niveaux de prix plus élevés du marché européen par rapport aux marchés mondiaux. Le prix plancher de la question **Q2** est pris en référence du cours mondial. Le prix moyen UE (a) correspond à une moyenne entre le prix de la vache O3 et du JB R3, le prix plancher retenu (b) correspond donc à une moyenne entre le prix plancher « vache » et le prix plancher « taurillon ».

Les recettes bovines tirées du marché sont issues des données RICA. A partir de ces données, on peut calculer le surplus tiré des mesures de marché en supposant que si le prix était inférieur de X% (c), alors les recettes bovines tirées du marché communautaire par UTA seraient amputées du même pourcentage (e). Ainsi on peut calculer le surplus tiré des mesures de marché (différentiel de recettes) en calculant la différence entre les recettes réelles et les recettes multipliées par le coefficient de réduction du prix (f).

Afin de comparer ce bénéfice (f) aux recettes des agriculteurs, deux ratios sont calculés :

- le ratio entre le surplus et le revenu d'exploitation familial (i),
- le ratio entre le surplus et les aides perçues par les agriculteurs (j).

Tableau 91 Estimation du surplus de recettes perçu par les éleveurs sur le marché communautaire

		90-92	93-99	00-03
Prix pratiqués				
Prix moyen UE EUR/tec	<i>a</i>	2 624 €	2 584 €	2 246 €
Prix plancher EUR/tec	<i>b</i>	1 445 €	1 435 €	1 505 €
Coefficient de réduction du prix	<i>c=b/a</i>	55%	56%	67%
Recettes				
Recettes bovines tirées du marché communautaire par UTA	<i>d</i>	10 227 €	10 802 €	11 658 €
Recettes bovines réduites au prix plancher par UTA	<i>e=c*d</i>	5 632 €	5 999 €	7 812 €
Différentiel de recettes du au marché communautaire	<i>f=d-e</i>	4 594	4 803	3 846
Eléments de comparaison				
Revenu d'exploitation familial total par UTAF	<i>g</i>	10 138	14 618	17 711
Total des aides directes par UTAF	<i>h</i>	237	1 670	4 216
Différentiel de recettes en pourcentage du REXF	<i>i=f/g</i>	45%	33%	22%
Différentiel de recettes en pourcentage des aides directes bovines	<i>j=f/h</i>	1940%	288%	91%

Source : Ernst & Young à partir de données RICA et AND International

Le niveau de prix communautaire garanti aux éleveurs européens – toutes filières confondues – sur la période un surplus par rapport au marché mondial représentant entre 45% de leur revenu d'exploitation familial par unité de travail agricole familiale en début de période et 22% en fin de période. Par rapport aux aides, et bien que celles-ci augmentent en valeur à partir de 1992, le surplus de recettes tiré des mesures de marché reste comparable aux ressources tirées des aides directes bovines (91% en dernière période).

Limites du raisonnement :

- le différentiel de prix attribué aux mesures de marché est un maximum conformément aux hypothèses présentées en question Q2. En effet, l'écart entre le prix moyen et le prix plancher a été attribué intégralement aux mesures de marché.

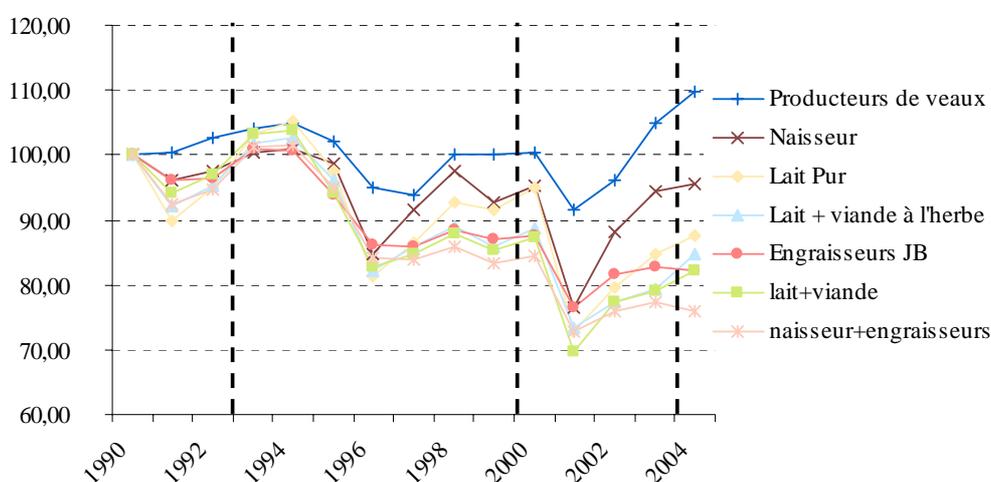
- L'analyse ne prend pas en compte les modifications structurelles (restructuration du secteur avec phénomène de concentration) qui affecteraient l'ensemble du secteur de production de la viande bovine en cas de baisse sensible des prix ainsi que les effets volumes induits par une telle baisse des prix.

Malgré la diminution du soutien au marché et la baisse des prix institutionnels à partir de 1992, le seul maintien du régime des droits de douane permet le maintien d'un surplus de recettes des éleveurs. Le surplus maximum attribuable aux mesures de marché représente encore près de 22% du revenu des éleveurs en 2000-2003, contre 45% en 1990-1992.

3.7.4 Analyse du revenu

3.7.4.1 Analyse de l'effet prix sur la variable de revenu des filières

Graphique 47 - Évolution de l'indice de prix composite par filière¹¹⁶



Source – Ernst & Young à partir de données Institut de l'élevage et Eurostat – Euros courants

Le but de cette analyse est de mesurer l'influence du prix payé au producteur sur son revenu, pour chacune des filières viande existantes. Existe-t-il une corrélation entre le revenu du producteur et le prix de ses produits vendus ?

L'hypothèse est que l'évolution du revenu de certains éleveurs (les producteurs de viande) ne suit pas les prix de leurs productions, mais l'évolution des aides.

Pour mesurer cette corrélation, il faut comparer un indice de prix représentatif des prix payés au producteur, avec son revenu. Nous introduisons une comparaison intermédiaire pour identifier si nécessaire le moment où le décrochage s'effectue : la comparaison entre l'indice de prix composite et la production d'une part et la valeur ajoutée brute d'autre part.

Seuls les producteurs de veaux voient leur indice de prix augmenter sur la période. Toutes les autres filières sont fortement affectées par les baisses de prix du secteur, en référence au prix de 1990.

Le fléchissement des prix à partir de 1993 peut être rapproché de la baisse de l'intervention à compter de la réforme de la PAC de 1992. Les deux crises de 1996 et 2000-2001 et leurs effets sur les prix sont très nettement observables.

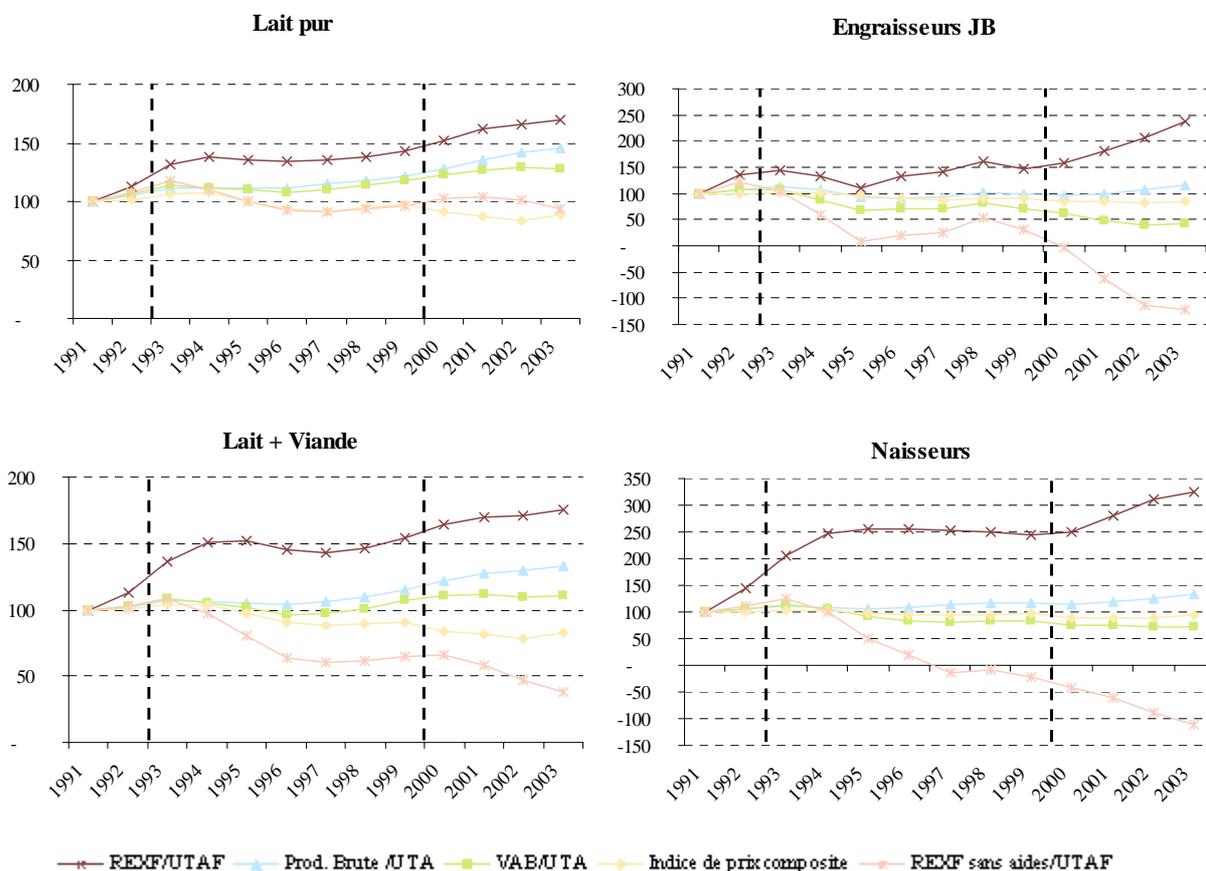
¹¹⁶ La méthode d'élaboration d'indices de prix composites est présentée en introduction de la question au paragraphe 3.6.3

Question 4 – Effet sur le revenu des producteurs

A partir de l'indice composite développé par filière, nous comparons les évolutions avec d'autres indicateurs de revenu portant sur les recettes de l'éleveur (par la valeur ajoutée brute), ainsi qu'avec l'évolution de l'indice du revenu.

Pour chacun des indices, **des moyennes triennales** ont été préférées pour s'affranchir en partie des variations annuelles, et de dégager la tendance.

- Pour la filière engraisseurs et pour la filière naisseurs, la production agricole brute/UTA ainsi que la VAB/UTA suivent l'évolution de l'indice de prix composite. En revanche, le revenu d'exploitation familial s'améliore nettement contrairement au revenu sans aides qui devient négatif au cours de la deuxième période, notamment à cause de l'augmentation du coût des facteurs externes.
- Pour la filière lait pur, l'indice de prix composite se dégrade alors que la VAB/UTA a tendance à progresser sur la période. Les recettes tirées du marché s'améliorent malgré une dégradation du prix composite de la viande bovine. Ceci s'explique avant tout par le fait que les recettes tirées du marché pour les éleveurs laitiers proviennent essentiellement du lait.
- De la même façon que pour les allaitants et les engraisseurs, le revenu d'exploitation familial hors aides des producteurs « lait + viande » chute fortement à partir de 1993, baisse toutefois fortement atténuée par les recettes issues de la vente du lait.



Graphique 48 Évolution comparée des indices pour les différentes filières (moyenne triennale, Euros courants, indice 100 en 1990-1992)

Source : RICA

Sur la période 1990-2004, le revenu d'exploitation familial tend à se décorréliser des indices de prix représentatifs de la viande de chaque type d'élevage compte tenu de la baisse du soutien des prix. La valeur ajoutée brute, dont le niveau est corrélé au prix et donc indirectement aux mesures de marché, voit nécessairement sa contribution à la formation du revenu d'exploitation familial diminuer au profit des aides directes.

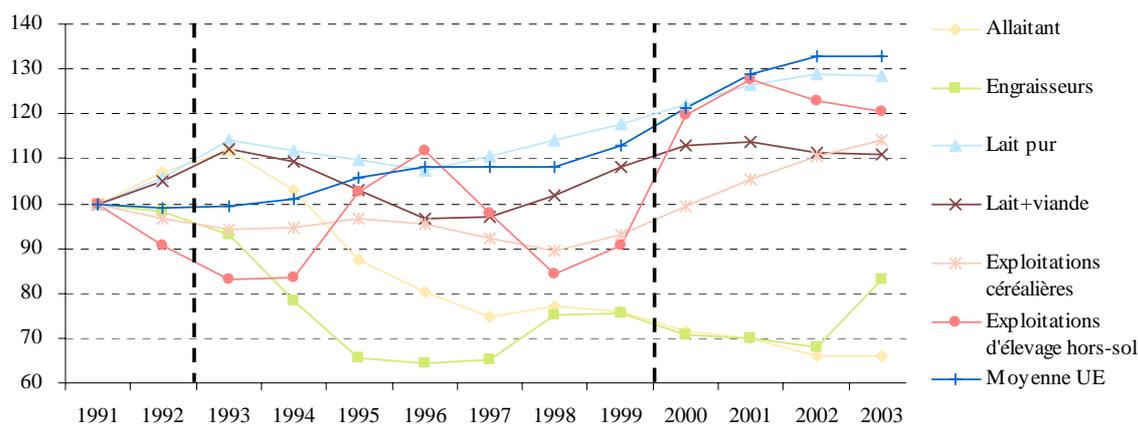
3.7.4.2 Analyse de l'évolution de la valeur ajoutée d'exploitation

■ Comparaison de l'évolution de la valeur ajoutée tirée du marché de la viande par unité de travail par rapport à d'autres exploitants agricoles

La valeur ajoutée brute d'exploitation s'obtient à partir du total de la production brute, en ôtant les consommations intermédiaires totales.

- Valeur ajoutée brute par UTA moyenne en 1990-1992 : 14 522 €UTA
- Évolution moyenne de la valeur ajoutée brute par UTA entre 1990 et 2004 : +33%

Graphique 49 Exploitations européennes selon l'évolution de la valeur ajoutée brute par UTA entre 1990 et 2004 (moyenne triennale glissante, base 100 en 1990-1992)



Source : RICA

Tableau 92 Exploitations européennes selon le niveau de valeur ajoutée brute par UTA entre 1990 et 2004 (moyenne triennale)

Variable	Filière	90-92	93-95	96-98	99-01	02-04
VAB par UTA	Allaitant	9 117	9 377	6 818	6 518	6 017
	Engraisseurs	11 375	8 891	7 412	8 060	9 440
	Lait pur	21 603	24 135	23 886	26 397	27 714
	Lait+viande	21 574	23 599	20 937	24 358	23 916
	Exploitations céréalières	15 758	14 891	14 513	15 638	17 967
	Exploitations d'élevage hors-sol	37 210	31 091	36 390	44 499	44 796
	Moyenne UE	14 522	14 651	15 725	17 605	19 310

Source : RICA

Les producteurs de viande bovine ou de produits bovins, en particulier les laitiers mais aussi les engraisseurs et les allaitants, se distinguent par leur valeur ajoutée moyenne par UTA inférieure à la moyenne des exploitations européennes et par un ratio VAB sur production lui aussi en retrait par rapport à la moyenne européenne (Cf. tableau ci-dessous). Les ressources tirées du marché au regard des recettes ont même tendance à diminuer en proportion : lorsqu'un Euro de recettes en 1990-1992 correspondait à 34 à 45 centimes de valeur ajoutée brute dans les exploitation à orientation viande, il n'apporte plus que 21 à 37 centimes en 2002-2004 et a constamment diminué dans l'intervalle.

Tableau 93 Ratios de la Valeur Ajoutée Brute sur la production agricole entre 1990 et 2004 dans l'UE

Variable	Filière	90-92	93-95	96-98	99-01	02-04
Ratio VAB sur production	Allaitant	0,42	0,40	0,29	0,27	0,21
	Engraisseurs	0,39	0,34	0,26	0,24	0,21
	Lait pur	0,47	0,47	0,45	0,45	0,41
	Lait+viande	0,44	0,45	0,41	0,41	0,37
	Exploitations céréalières	0,53	0,48	0,42	0,39	0,39
	Exploitations d'élevage hors-sol	0,31	0,27	0,28	0,31	0,31
	Moyenne UE		0,50	0,47	0,45	0,45

Source RICA

Au niveau des États membres (cf. Tableau 94), la Valeur Ajoutée Brute des exploitations des principaux pays producteurs de viande bovine permet de distinguer les pays de l'Europe du Sud (Italie et Espagne) des pays de l'Europe du Nord-Ouest (Allemagne, France et Royaume-Uni). En 1990-1992, la VAB par UTA en Italie (15,6 000€) est inférieure de 20 à 25% à celle de la France ou des autres pays du Nord-Ouest de l'Europe (entre 18 000€ et 20 400€). L'Espagne accuse elle un retard plus important encore, alors que le pays n'a fait que depuis peu son entrée dans l'Union européenne (moins de 40% de la VAB par UTA allemande).

La période 1993-1999 voit émerger les pays du sud de l'Europe, et notamment l'Espagne (+50%) et l'Italie (+25%), alors que les autres pays voient leur valeur ajoutée brute par UTA stagner.

En 2000-2004, l'Italie compte la plus forte valeur ajoutée brute par UTA (26 000€), du fait de sa demande intérieure forte, des prix élevés de la viande et de l'importance des exploitations d'engraissement dans le Nord du pays.

Tableau 94 Valeur ajoutée Brute moyenne par UTA des exploitations spécialisées bovines par période entre 1990 et 2004 dans les principaux États membres producteurs

	Filière	90-92	93-99	00-04
VAB par UTA (en EUR courants)	Allemagne	20 391 €	20 996 €	24 284 €
	Espagne	7 684 €	11 494 €	14 975 €
	France	18 054 €	19 879 €	19 592 €
	Irlande	10 399 €	9 407 €	9 942 €
	Italie	15 672 €	20 597 €	26 354 €
	Autriche	n.a.	11 960 €	12 492 €
	Royaume-Uni	19 814 €	19 860 €	21 126 €

Source : RICA, Ernst & Young

L'Irlande et de l'Autriche conservent une position particulière du fait d'une production moyenne sensiblement plus faible. La VAB s'y établit respectivement à 10 000€ et 12 000€ et ne progresse pas sur la période (moins 4% pour l'Irlande, hors effet de l'inflation).

Entre 1990 et 2004, la valeur ajoutée brute par UTA des exploitations bovines européennes a faiblement progressé.

Partant d'un niveau globalement plus bas que la moyenne UE, l'indicateur de VAB/UTA des producteurs de viande bovine allaitants et engraisseurs recule sensiblement sur la période. Pour les laitiers, il progresse moins vite que les autres types d'exploitations et que la moyenne UE.

Sa progression est moins rapide que celle des recettes. Les éleveurs d'Europe du Nord-Ouest (France, Allemagne, Royaume-Uni) voient globalement leur valeur ajoutée brute par UTA stagner. L'Italie et l'Espagne connaissent des augmentations rapides, notamment par l'effet de la restructuration de la filière (concentration des exploitations).

3.7.4.3 Analyse de la contribution des recettes tirées du marché et des aides directes au revenu des éleveurs

L'observation de l'effet des prix de la viande sur les indicateurs de revenu des filières bovines conduit à conclure à un impact de moins en moins marqué du marché sur les exploitations. Pour autant, le revenu des éleveurs viande ne s'est pas dégradé sur la période 1990 – 2005, au contraire. Il faut y voir un effet des aides directes, et une **redistribution de la constitution du revenu entre aides directes et valeur ajoutée brute tirée du marché**.

■ Contribution des aides directes au revenu global des producteurs par unité de travail familial

La Tableau 95 présente la part respective constituée par la Valeur Ajoutée Brute, c'est-à-dire les recettes nettes des consommations intermédiaires liées directement à la production, et les aides dans les ressources d'exploitation destinées à assurer un revenu à l'éleveur et aux différents facteurs de production (travail salarié, capital, terres).

	Filière	90-92	93-95	96-98	99-01	02-04
Ressources issues des aides	Allaitant	13%	44%	63%	66%	75%
	Engraisseurs	5%	31%	53%	57%	67%
	Lait pur	1%	12%	17%	18%	23%
	Lait+viande	2%	17%	26%	26%	33%
	Total	2%	17%	25%	27%	35%
Ressources issues de la VAB	Allaitant	87%	56%	37%	34%	25%
	Engraisseurs	95%	69%	47%	43%	33%
	Lait pur	99%	88%	83%	82%	77%
	Lait+viande	98%	83%	74%	74%	67%
	Total	98%	83%	75%	73%	65%
REXF par UTAF	Allaitant	4 557	10 670	10 854	10 808	14 130
	Engraisseurs	5 969	6 476	8 760	10 115	17 655
	Lait pur	11 732	16 119	15 872	17 876	19 843
	Lait+viande	11 302	17 141	15 641	18 315	19 764
	Total	10 479	15 033	14 663	16 221	18 470

Tableau 95 Ressources tirées des subventions totales et de la Valeur Ajoutée Brute et revenu d'exploitation familial des éleveurs spécialisés

Source : RICA

Alors même que le revenu d'exploitation familial progresse pour l'ensemble des filières sur la période 1990-2004, passant en moyenne de 10 500€ à 18 500€ (+76%), l'équilibre des sources de rémunération de l'exploitation change radicalement. **En 1990-1992**, l'essentiel du revenu des éleveurs spécialisés est assuré par le marché : pour 100 € de ressources tirées de son exploitation, l'éleveur aura perçu 98 € du marché et 2 € d'aides.

À partir de la réforme de 1992, cet équilibre tend à être modifié du fait de l'importance croissante des aides : elles représentent 17% des ressources en 1993-1995, puis près de 25% en 1996-1998. Cette proportion est d'autant plus importante dans les systèmes à viande où les aides pèsent plus de 50% des ressources.

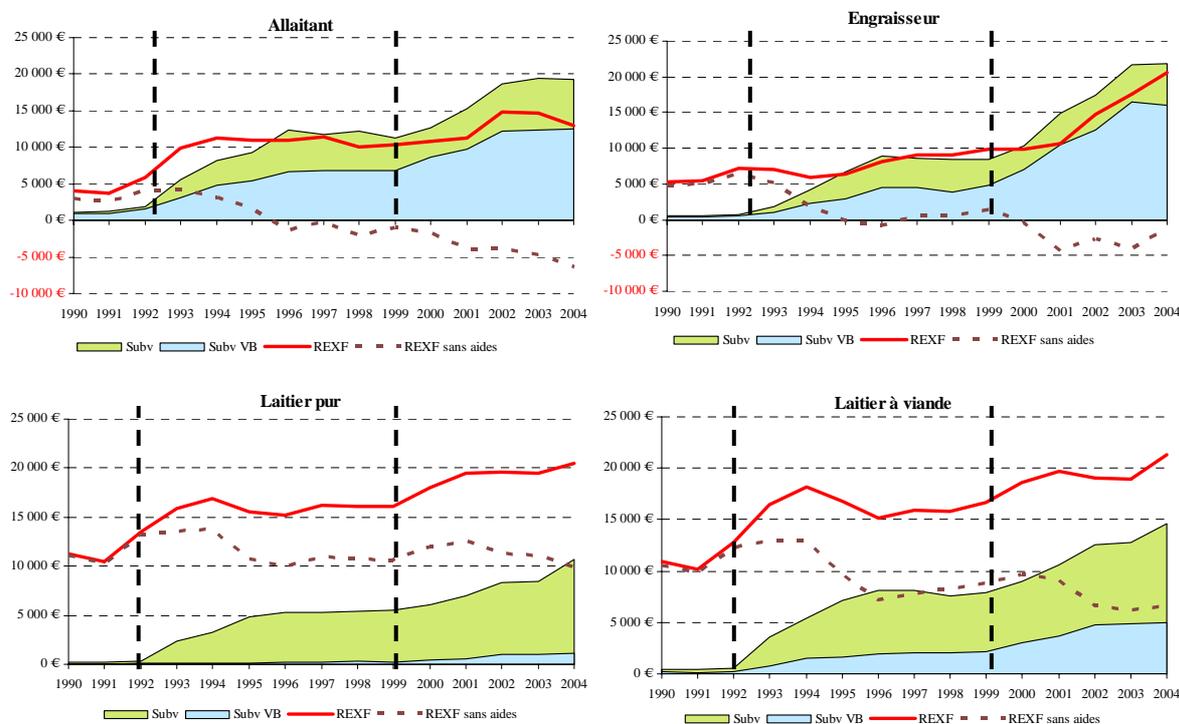
Après les crises, **sur la période 2002-2004**, l'intensité des aides augmente encore, en lien avec la réforme de l'agenda 2000. Malgré la hausse des prix du marché sur la période, les aides sont prédominantes dans les exploitations (35% des ressources de l'exploitation en moyenne en 2002-2004 contre 27% en 1999-2001). Le rattrapage important du revenu d'exploitation familial des allaitants et engraisseurs par rapport au revenu d'exploitation familial des laitiers est particulièrement marqué sur cette période. Le revenu des éleveurs viande progresse de 30% à 75% alors que celui des laitiers n'augmente que de 8% à 10% dans le même temps. Le poids des aides, qui représentent 75% des ressources d'un éleveur allaitant contre moins de 25% de celles d'un éleveur laitier est absolument prépondérant.

■ **Analyse comparée du revenu par unité de travail familial des producteurs hors aides directes relativement à l'évolution du revenu des producteurs incluant les aides directes**

L'observation du Graphique 50 permet de constater de manière frappante le décrochage de la responsabilité du marché dans le revenu d'exploitation familial des éleveurs spécialisés¹¹⁷ :

- la ligne pleine représente le niveau du revenu d'exploitation familial par UTAF ;
- la surface inférieure exprime le total de subventions d'exploitations animales reçues par UTAF ;
- la surface supérieure indique le solde des aides reçues, hors aides bovines, par UTAF ;
- en pointillé est indiqué le revenu d'exploitation familial hors aides.

Le niveau des aides augmente de façon visible à partir de 1992, et cette augmentation ne ralentit pas sur la période d'étude. La perte progressive d'importance du revenu tiré du marché en est d'autant plus significative. **Pour les allaitants et les engraisseurs, à partir de 1995, le revenu familial est inférieur au total des aides, ce qui implique que le revenu d'exploitation familial tiré du marché, c'est-à-dire hors aide, est déficitaire.**



Graphique 50 Évolution comparée des subventions et du revenu d'exploitation familial entre 1990 et 2004

Source : RICA

Si hors aides, les allaitants sont en déficit depuis 1995, c'est que les recettes tirées du marché sont inférieures aux différents coûts qui imputent le chiffre d'affaires : consommations intermédiaires, amortissements, rémunération des facteurs de production non familiaux. En dehors même de l'impact des crises sanitaires, **l'évolution à la baisse du soutien au marché a rendu les éleveurs bovins beaucoup plus dépendants des aides.** Seuls les laitiers parviennent à faire un profit sans les aides, sur toute la période concernée.

L'équilibre entre aides et recettes tirées du marché a changé sur la période d'évaluation, en ligne avec les réformes successives de la PAC : les aides assurent désormais une part substantielle de la rémunération de l'exploitant.

¹¹⁷ Les élevages spécialisés correspondent au x OTEX 41 à 43 du RICA.

Au niveau des principaux États membres producteurs de viande bovine, l'équilibre entre valeur ajoutée brute d'exploitation et aides directes à la production dans les ressources de l'exploitation différencie les pays selon leurs systèmes de production :

- Dans la période 1990-1992, seules les îles britanniques ont un niveau significatif d'aides (8-11% des ressources). En termes de revenu d'exploitation familial par UTAF, l'Italie et le Royaume Uni affichent des niveaux nettement supérieurs aux autres pays (respectivement 14 900€ et 17 500€ contre 10 500€ en moyenne dans l'UE des 15), essentiellement du fait des exploitations laitières, plus rémunératrices pour l'exploitant.
- La mise en place de la réforme de la PAC de 1992 conduit ensuite à une hausse importante du niveau des aides directes, représentant en moyenne 20% à 35% du revenu d'exploitation familial, à l'exception de l'Italie et de l'Espagne. Dans ces deux pays, les laitiers – et les engraisseurs en Italie – sont prédominants et perçoivent moins de subventions que les filières allaitantes.
- Sur la période plus récente, tous les pays voient l'importance des aides augmenter dans les sources de revenu des éleveurs. Seules les exploitations italiennes et espagnoles, et dans une moindre mesure britanniques, restent plus faiblement dépendantes des aides (moins de 30% des ressources). Les élevages britanniques et italiens sont d'ailleurs ceux procurant les revenus les plus importants à leurs exploitants.

	Filière	90-92	93-99	00-04
Ressources issues des aides	Allemagne	1%	23%	29%
	Autriche	n.a.	37%	42%
	Espagne	2%	12%	24%
	France	0%	29%	42%
	Irlande	11%	31%	47%
	Italie	0%	7%	13%
	Royaume-Uni	8%	20%	31%
Ressources issues de la VAB	Allemagne	99%	77%	71%
	Autriche	n.a.	63%	58%
	Espagne	98%	88%	76%
	France	100%	71%	58%
	Irlande	89%	69%	53%
	Italie	100%	93%	87%
	Royaume-Uni	92%	80%	69%
REXF par UTAF	Allemagne	7 908	13 259	16 309
	Autriche	n.a.	12 709	13 773
	Espagne	6 852	11 073	16 327
	France	8 545	16 173	16 964
	Irlande	9 618	11 847	14 808
	Italie	14 910	20 015	26 852
	Royaume-Uni	17 502	19 758	23 204

Tableau 96 Ressources tirées des subventions totales et de la Valeur Ajoutée Brute et revenu d'exploitation familial des éleveurs spécialisés dans les principaux États membres pour la production de viande bovine

Source : RICA

Alors que les élevages européens dépendaient fortement du marché à plus de 98% avant la réforme de 1992, à l'exception des îles britanniques, le passage à un régime de soutien du revenu par les aides directes conduit en 2000-2004 les agriculteurs des principaux pays producteurs à dépendre à plus de 30% des aides. L'Autriche, la France et l'Irlande, avec leurs nombreux élevages allaitants naisseurs se détachent même avec des ressources d'exploitation dépendant pour moins de 60% de la valeur ajoutée brute tirée du marché. L'Italie et l'Espagne en revanche, avec leurs systèmes de production tournés vers l'engraissement et des prix de marché élevés pour l'Italie, tirent encore respectivement 87% et 76% de leurs ressources du marché en 2000-2004.

3.7.5 Analyse de l'efficacité des mesures de marché sur le revenu des éleveurs

La question de l'efficacité des mesures de marché pour l'atteinte de l'objectif de garantie d'un revenu équitable aux éleveurs est à traiter au regard des réponses apportées dans les questions évaluatives **Q2** à **Q1** concernant les effets prix et volume des mesures. Nous avons vu que les mesures de marché permettent le maintien des prix communautaires à un niveau supérieur au cours mondial et avec une volatilité plus faible. L'analyse de l'efficacité consiste à mettre ces résultats au regard des coûts générés :

- au niveau budgétaire : le ratio d'efficacité est le rapport entre :
 - le gain théorique de revenu apporté par les mesures de marché sur le revenu de l'exploitant, qui peut s'analyser comme le produit par les quantités de viande commercialisées du surprix payé à l'exploitant par le marché communautaire ; et
 - le coût d'intervention des mesures de marché (dépenses budgétaires)
- sur le plan économique, le ratio d'efficacité est le rapport entre :
 - le même gain théorique de revenu apporté par les mesures de marché sur le revenu de l'exploitant ; et
 - le coût complet des mesures de marché au niveau de l'exploitation, qui correspond au coût budgétaire des mesures auquel doit être ajoutée la perte de productivité moyenne de l'exploitant dans un marché régulé par la puissance publique.

Notons qu'il s'agit ici uniquement de l'efficacité sur le revenu des producteurs (efficacité micro-économique). Par conséquent, seuls les effets sur le revenu à l'échelle de l'exploitation nous intéressent ici : les effets macro-économiques sur les volumes de production et les coûts induits pour le consommateur sont pris en compte dans la question évaluative 9 où est estimée l'efficacité des mesures en termes de production et l'efficacité globale des mesures de marché pour l'économie.

3.7.5.1 Efficacité budgétaire

Le tableau ci-dessous présente les effets de l'application des mesures de marché – recomposés par analyse contrefactuelle – dans le cas d'un éleveur capable de s'adapter, par période principale d'application des mesures de marché :

- entre la période 1990-1992 et la période 2000-2003, l'importance des mesures de marché a été réduite et le surprix payé au producteur sur le marché communautaire a eu tendance à diminuer (f) ;
- le coût budgétaire a nettement diminué sur la période (i).

Hypothèses retenues :

- le surprix payé par le marché communautaire au producteur de viande bovine européen (f) est calculé à partir du ratio entre le prix moyen de la viande bovine en Europe (d) (vache O3 et JB R3) et des prix plancher moyens (e) entre jeune bovin et vache décrits à la question **Q2**, au Tableau 75 ; il s'agit d'un écart de prix maximal compte tenu des hypothèses retenues (Cf. question 2)
- au niveau de l'éleveur, la production est entendue à volumes constants ;
- les indicateurs moyens de recettes bovines (g) sont tirés du RICA pour les exploitations spécialisées en élevage, à l'exclusion des exploitations laitières pures et des très petits élevages de la typologie.

Remarques :

- Le coefficient de passage est calculé en rapportant le chiffre d'affaires du secteur au chiffre d'affaires d'une exploitation. Ainsi on peut passer de l'échelle microéconomique (échelle d'une exploitation) à l'échelle macroéconomique (chiffre d'affaire du secteur). Cette estimation permet de palier aux manques de données sur le nombre d'exploitations existantes sur la période.

Question 4 – Effet sur le revenu des producteurs

- Les données utilisées sont issues du RICA (a), de la DG AGRI (d), de la DG Eurostat (b).
- Le ratio d'efficacité calculé correspond finalement au montant des recettes tirées du marché par le producteur pour un euro injecté dans les mesures de marché.

Niveau microéconomique		90-92	93-99	00-03
Coefficient de passage macro-micro				
Recettes viande bovine /exploitation	<i>a</i>	22 606 €	23 450 €	25 083 €
Chiffre d'affaires de l'amont	<i>b</i>	24 841 M€	24 296 M€	21 622 M€
Coefficient de passage	<i>c=b/a</i>	1 099 k	1 036 k	862 k
Effet des mesures de marché sur la VAB				
Prix moyen en €/tec	<i>d</i>	2 624 €	2 584 €	2 246 €
Prix plancher en €/tec	<i>e</i>	1 445 €	1 435 €	1 505 €
Coefficient de surpris	<i>f=1-e/d</i>	45%	44%	33%
Recettes viande bovine moyennes / exploitation	<i>g</i>	22 606 €	23 450 €	25 083 €
Surpris théorique par rapport au prix plancher/ exploitation	<i>h=g*f</i>	10 155 €	10 427 €	8 275 €
Coût complet des mesures de marché				
Coût total budgétaire des mesures de marché	<i>i</i>	3 072 M€	1 975 M€	1 209 M€
Coût par exploitation des mesures de marché	<i>j=i/c</i>	2 796 €	1 906 €	1 403 €
Ratio d'efficacité des mesures de marché	<i>p=h/j</i>	3,63	5,47	5,90
Hypothèse : ratio d'efficacité budgétaire des aides directes		1,00	1,00	1,00

Tableau 97 Mesure de l'efficacité budgétaire des mesures de marché, niveau individuel

Source : Ernst & Young à partir du RICA, et AND International

Les mesures de marché constituent un réel effet de levier budgétaire positif. Pour 1 euro investi, l'impact sur les ressources des exploitants est de 3,6 euros en début de période et presque 6 euros en fin de période. L'efficacité budgétaire s'améliore sur la période, principalement sous l'effet d'une baisse des coûts budgétaires.

A titre de comparaison nous considérons que l'efficacité budgétaire des aides directes est proche de 1, c'est-à-dire qu'un euro inscrit au budget au titre du versement des aides directes correspond à un euro de produit additionnel pour les éleveurs. Dans cette hypothèse, les mesures de marché sont plus efficaces que les aides directes.

3.7.5.2 Efficacité économique

Comme souligné précédemment, le calcul d'efficacité économique prend en compte la perte de productivité latente sur les consommations intermédiaires des exploitations générée par les mesures de marché.

Hypothèse supplémentaire :

- les indicateurs moyens de consommation intermédiaire (l) par cheptel et de recettes bovines (g) sont tirés du RICA pour les exploitations spécialisées en élevage, à l'exclusion des exploitations laitières pures et des très petits élevages de la typologie.
- la perte de productivité de la production de viande (gain d'efficacité latent) est prise en compte en considérant que les consommations intermédiaires par UGB bovine seraient au niveau du meilleur quartile de la production européenne, laitiers purs exclus, dans l'hypothèse d'un marché sans mesures de marché. L'hypothèse sur le meilleur quartile reste concevable malgré les inégalités dans les coûts de production liées aux caractéristiques socio-économiques de chaque État membre.

Question 4 – Effet sur le revenu des producteurs

On compare ainsi le niveau de consommation intermédiaire par UGB de l'ensemble des exploitations avec celui du quart des exploitations le plus productif au temps t, en supposant que l'ensemble des éleveurs auraient pu atteindre ce niveau de productivité s'ils y avaient été poussés par la politique et les conditions économiques. En prenant cette hypothèse intermédiaire (procédé commun dans ce type de démarche), on maximise "la perte latente de productivité"¹¹⁸.

- Le calcul effectué ne tient pas compte néanmoins des effets sur la restructuration du secteur et des effets sur les volumes induits par une baisse des prix résultant de la suppression des mesures de marché.

Tableau 98 Mesure de l'efficacité économique des mesures de marché, niveau individuel

Niveau microéconomique		90-92	93-99	00-03
Coefficient de passage macro-micro				
Recettes viande bovine /exploitation	<i>a</i>	22 606 €	23 450 €	25 083 €
Chiffre d'affaire de l'amont	<i>b</i>	24 841 M€	24 296 M€	21 622 M€
Coefficient de passage	<i>c=b/a</i>	1 099 k	1 036 k	862 k
Effet des mesures de marché sur la VAB				
Prix moyen en €/tec	<i>d</i>	2 624 €	2 584 €	2 246 €
Prix plancher en €/tec	<i>e</i>	1 445 €	1 435 €	1 505 €
Coefficient de surprix	<i>f=1-e/d</i>	45%	44%	33%
Recettes viande bovine moyennes	<i>g</i>	22 606 €	23 450 €	25 083 €
Surprix théorique par rapport au prix plancher	<i>h=g*f</i>	10 155 €	10 427 €	8 275 €
Coût complet des mesures de marché				
Coût budgétaire des mesures de marché	<i>i</i>	3 072 M€	1 975 M€	1 209 M€
Coût par exploitation des mesures de marché	<i>j=i*c</i>	2 796 €	1 906 €	1 403 €
Cheptel moyen	<i>k</i>	56,4	61,9	68,0
CI / UGB médian	<i>l</i>	460 €	489 €	523 €
CI / UGB premier quartile	<i>m</i>	296 €	330 €	367 €
Gain d'efficacité latent	<i>n=k*(l-m)</i>	9 211 €	9 829 €	10 649 €
Coût total des mesures de marché	<i>o=n+j</i>	12 007 €	11 736 €	12 051 €
Ratio d'efficacité des mesures de marché	<i>p=h/o</i>	0,85	0,89	0,69

Source : EUROSTAT, FEOGA, Ernst & Young

Alors que l'effet de levier budgétaire est important et a priori plus important que celui des aides directes, l'efficacité économique qui tient compte du coût complet des mesures de marché (coût d'intervention et perte de productivité) est plus limitée (inférieure à 1 sur l'ensemble de la période).

Ce constat doit néanmoins être nuancé au regard des remarques ci-dessous :

- le ratio d'efficacité économique est majoré dans notre calcul dans la mesure où le surprix calculé est au niveau maximal (cf. limites exposées dans le calcul présenté au Tableau 91),
- le ratio d'efficacité économique est en revanche minoré dans notre calcul dans la mesure où la perte de productivité estimée (gain d'efficacité latent) est intégralement attribuée aux mesures de marché (alors que d'autres facteurs peuvent peser également sur les pertes de productivité).

¹¹⁸ La prise en compte de la moitié des éleveurs aurait aussi pu être retenue..

Alors que l'effet de levier budgétaire des mesures de marché est important (entre 3 et 6 sur la période) et a priori plus important que celui des aides directes, l'efficacité économique qui tient compte du coût complet des mesures de marché (coût d'intervention et perte de productivité) est plus limitée (inférieure à 1 sur l'ensemble de la période.)

3.7.6 Conclusion

Q4.a. : Dans quelle mesure les mesures de marché ont-elles contribué à maintenir ou à améliorer le niveau des recettes tirées du marché et du revenu d'exploitation pour les producteurs de viande bovine ?

Compte tenu des conclusions des analyses des effets des mesures de marché sur le niveau et la stabilité des prix, il apparaît que ces dernières ont été efficaces pour maintenir un niveau de recettes pour les producteurs supérieur à ce qu'il aurait été sur le marché mondial.

Si cette contribution baisse sur la période 1992-2003, elle reste néanmoins encore significative dans la mesure où le seul maintien des droits de douane permet le maintien d'un surplus de recettes aux éleveurs par rapport au marché mondial. Ce surplus (niveau maximum) représente encore 33% des recettes par UTA et 22% des revenus par UTAF sur la période 2000-2003 (contre respectivement 45% et 33% sur la période 1993-1999).

Q4.b : Ces mesures ont-elles permis de stabiliser le revenu des producteurs de viande bovine ?

Sur la période 1990-2004, le revenu d'exploitation familial tend à se décorréliser des indices de prix représentatifs de la production de chaque type d'élevage. Mais, la valeur ajoutée brute des filières à viande (naisseurs, engraisseurs et lait + viande) reste corrélée. La baisse du soutien des prix voit la baisse de la contribution de la valeur ajoutée au revenu au profit des aides directes.

Ce rééquilibrage est d'autant plus important que les mesures de marché n'ont pas encouragé une meilleure compétitivité de la production communautaire (Cf. Q3). Au niveau de l'exploitation, elles n'ont pas encouragé la recherche de gains de productivité qui aurait pu optimiser les consommations intermédiaires et se répercuter sur les revenus. Entre 1990 et 2004, la valeur ajoutée brute par UTA des exploitations bovines européennes a faiblement progressé. Cette progression est moins rapide que celle des recettes. Les éleveurs d'Europe du Nord-Ouest (France, Allemagne, Royaume-Uni) voient globalement leur valeur ajoutée brute par UTA stagner. L'Italie et l'Espagne connaissent des augmentations rapides, notamment par l'effet de la restructuration de la filière (concentration des exploitations). Les filières allaitantes et engraisseurs voient leur VAB/UTA reculer sensiblement sur la période.

Ainsi, alors que les élevages européens dépendaient fortement du marché (à plus de 98% avant la réforme de 1992, à l'exception des îles britanniques), le passage à un régime de soutien du revenu par les aides directes conduit les agriculteurs des principaux pays producteurs à dépendre à plus de 30% des aides en 2000-2004.

- L'Autriche, la France et l'Irlande, avec leurs nombreux élevages allaitants naisseurs se détachent même avec des ressources d'exploitation dépendant pour moins de 60% de la valeur ajoutée brute tirée du marché.
- L'Italie et l'Espagne en revanche, avec leurs systèmes de production tournés vers l'engraissement et des prix de marché élevés pour l'Italie, tirent encore respectivement 87% et 76% de leurs ressources du marché en 2000-2004.

La période d'évaluation est marquée par un rattrapage des revenus des allaitants et engraisseurs par rapport à celui des laitiers qui sont les seuls à réaliser un profit hors aides directes sur toute la période. Ce rattrapage est imputable aux aides directes et non aux mesures de marché qui diminuent sur la période. Hors aides directes, les allaitants sont en effet en déficit depuis 1995.

Q4.c : Quelle est l'efficacité des mesures de marché dans l'atteinte des objectifs concernant le revenu des agriculteurs en comparaison des instruments d'action alternatifs possibles ?

L'efficacité budgétaire des mesures de marché apparaît comme élevée : pour 1 euro investi (coût des mesures de marché), l'impact sur les ressources des exploitations est de 3,6 euros en début de période et progresse à 6 euros en fin de période. L'efficacité budgétaire s'améliore donc sur la période 2000-2003 principalement sous l'effet d'une baisse des coûts des mesures de marché.

Si elles constituent un effet de levier efficace au niveau budgétaire, leur efficacité économique ressort comme beaucoup plus limitée : en effet, en tenant compte de la perte de productivité induite, le ratio d'efficacité économique est inférieur à 1 sur toute la période d'évaluation.

3.8 Question Q5 : modification de la répartition des revenus entre les producteurs

- **Dans quelle mesure les mesures de marché ont-elles contribué à modifier la répartition des revenus entre les différentes catégories de producteurs de viande bovine (taille de l'exploitation, niveau de spécialisation, types d'animaux, région) ?**

3.8.1 Notre compréhension de la question

La question porte plus spécifiquement sur l'évolution des systèmes de production de viande bovine induite par l'évolution du dispositif de soutien au marché. Nous cherchons à montrer comment a évolué la répartition des recettes tirées de la production bovine entre les différentes catégories de producteurs, et proposons des explications quant aux liens avec les mesures de marché.

La question est directement un approfondissement de la question **Q.4**, visant à améliorer la connaissance du secteur et à qualifier plus spécifiquement les liens entre le marché et la production de viande bovine. Le lien entre le marché et les mesures de marché a déjà été qualifié dans les questions 1 à 3. La question **Q.5** s'inscrit dans la transition entre les questions **Q.4** et **Q.6** au sein du thème sur le revenu des exploitants : après l'analyse de la formation des revenus et avant de déterminer l'influence du revenu tiré du marché dans l'orientation des choix de production, nous cherchons à caractériser la répartition des recettes et l'évolution de celles-ci au sein de la filière bovine.

3.8.2 Méthode

3.8.2.1 Démarche

Nous nous attachons à dresser un panorama détaillé de la répartition des recettes tirées du marché de la viande bovine selon les différents critères typologiques :

- selon les filières. Nous observons entre 1990 et 2004 quelles sont les filières produisant la viande consommée dans l'Union européenne et les évolutions qu'elles ont connues relativement les unes aux autres. Nous rapprochons ensuite ces raisons des effets du marché et des autres effets.
- selon la taille du cheptel présent sur l'exploitation. Les plus grandes exploitations occupent un rôle plus important dans la production bovine aujourd'hui qu'en 1990, et l'étude des charges et des produits doit nous permettre de caractériser l'influence du marché.
- selon le degré de spécialisation des exploitations. La concentration de la production au sein des exploitations spécialisées est détaillée, notamment par État membre. L'appui des entretiens permet d'étayer les variations observées.
- selon l'origine géographique, au niveau national. Le poids de chaque État membre et l'évolution de sa part de marché dans la production bovine sont décrits. Ces indicateurs sont rapprochés du budget des mesures de marché alloué à chaque État membre pour qualifier l'influence de celles-ci en volume. Le poids de chaque région dans la production de l'État membre est ensuite cartographié pour identifier les concentrations régionales entre 1990 et 2004.
- selon l'origine géographique, au niveau individuel. Les éleveurs européens ont vu sur la période d'évaluation les recettes tirées du marché par UTA stagner (question **Q4**). Pour autant, des disparités régionales existent et un exercice de cartographie des principales régions européennes par filière permet d'illustrer, en lien avec les entretiens menés, l'évolution microéconomique de la répartition de la production bovine.

Nous nous attachons à observer la répartition du chiffre d'affaires de la filière viande bovine. Les notions de concentration géographique sont étudiées par le biais de cartes.

Les analyses sont rapprochées, dans la mesure du possible à la question **Q.4**.

3.8.2.2 Principaux critères de jugement

- Les mesures de marché ont contribué à faire évoluer la répartition de la production entre filières.
- Les mesures de marché ont contribué à modifier la concentration des variables de revenu au sein des filières.
- Les mesures de marché ont contribué à accentuer la spécialisation régionale.

3.8.2.3 Indicateurs et descripteurs

1. Étude de la répartition des recettes tirées du marché bovin entre les filières et au sein des filières ; explication

- Répartition des recettes tirées de la production bovine entre les filières réduites de 1990 à 2004
- Évolution de la répartition des recettes au sein des systèmes d'élevage de 1990 à 2004
- Facteurs explicatifs de la modification de la répartition

2. Étude de la concentration des élevages

- Répartition des recettes tirées de la production bovine au sein de chaque filière entre les exploitations de taille différente en nombre de têtes.
- Facteurs explicatifs de la modification de la concentration

3. Étude de la répartition géographique de la production bovine

- Répartition des recettes tirées du marché de la production bovine par région NUTS 2 selon les filières
- Facteurs explicatifs de la répartition géographique

3.8.3 Limites

Les mesures de marché comme facteurs explicatifs de l'évolution des exploitations sont indissociables de l'évolution du régime des aides directes. Ainsi, une analyse par le prix ou les volumes, largement liés à l'évolution des mesures de marché, ne permet que d'expliquer partiellement l'évolution des structures d'exploitation.

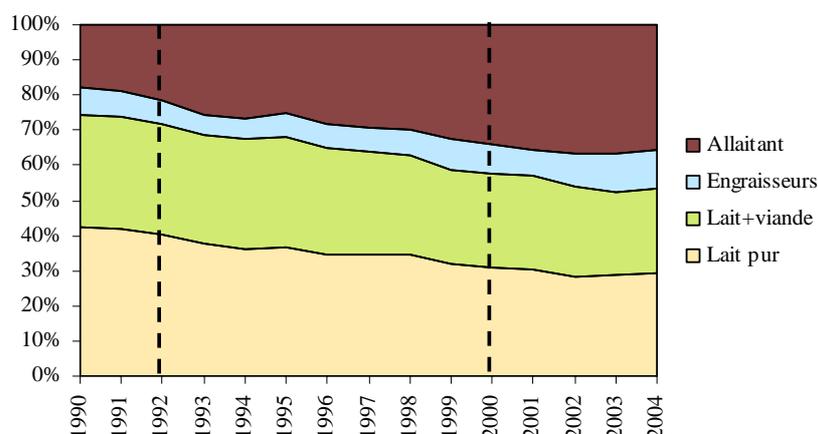
3.8.4 Analyses

3.8.4.1 Analyse de la répartition des recettes viande bovine entre les filières

Cette partie est consacrée à l'observation de l'évolution de la répartition des recettes viande bovine entre les différentes filières. Cette évolution permet de conclure sur les systèmes d'élevage qui ont amélioré leurs revenus tirés du marché sur la période 1990-2004.

■ La décapitalisation du cheptel laitier modifie la répartition des recettes bovines tirées du marché au profit des allaitants

Graphique 51 - Répartition des recettes bovines entre les filières entre 1990 et 2005 dans l'UE 15 (Euros courants)



Source RICA

La part de la production bovine issue des exploitations laitières (« lait pur » et « lait + viande ») tend à diminuer sur la période au profit des exploitations de vaches allaitantes : les exploitations laitières pures représentaient en 1990 42% des recettes (en valeur) de viande bovine, contre 18% pour les allaitantes, alors qu'en 2004 ces dernières représentent 36% des ventes, et les laitières ne représentent plus que 29% des ventes.

La répartition des recettes présentée est constatée à l'échelle de l'UE 15 : au niveau national, cette répartition varie fortement d'un pays à l'autre, compte tenu des spécificités des élevages. Ainsi l'Allemagne, et les Pays-Bas tirent plus de 50% de leurs recettes bovines d'élevages laitiers purs alors que l'Espagne, la France, l'Irlande et le Royaume-Uni tirent la majorité de leurs revenus des filières « engraisseurs » et « allaitants ».

	Allaitant	Engraisseurs	Lait pur	Lait+viande		Allaitant	Engraisseurs	Lait pur	Lait+viande
Répartition des recettes bovines totales en 2004 par pays					Evolution des recettes bovines 1990 - 2004 en euros constants				
Allemagne	6%	13%	50%	31%	Allemagne	116%	-32%	-62%	-73%
Espagne	58%	23%	16%	3%	Espagne	246%	157%	-51%	-29%
France	53%	1%	19%	27%	France	20%	-63%	-35%	-7%
Irlande	46%	8%	14%	33%	Irlande	138%	-55%	-19%	-29%
Italie	11%	43%	33%	13%	Italie	36%	230%	-26%	-30%
Pays-Bas	5%	10%	76%	9%	Pays-Bas	N.A.	-56%	-57%	N.A.
Royaume-Uni	44%	5%	30%	21%	Royaume-Uni	104%	-47%	-31%	-48%

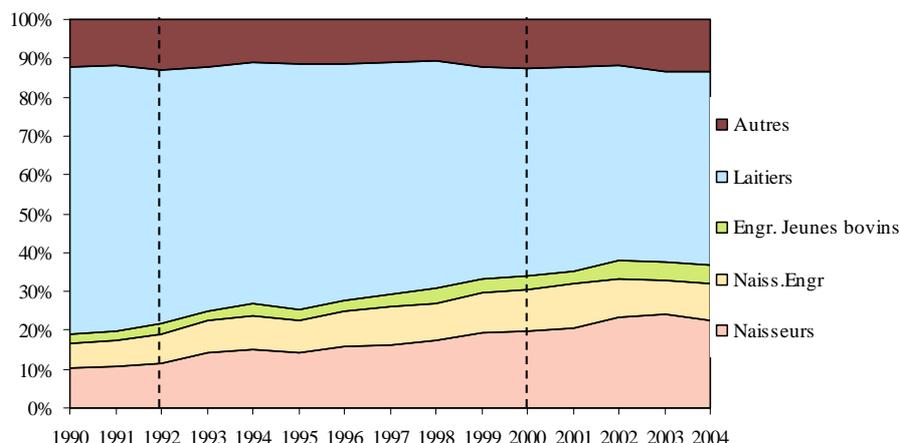
Tableau 99 – Répartition et évolution des recettes bovines entre les filières par État membre

Source : RICA

Mais le mouvement global d'une diminution des recettes bovines issues du cheptel laitier et d'une progression des recettes en faveur des élevages allaitants est commun à tous les pays : les filières « lait pur » et « lait+viande » sont en net recul dans tous les pays.

■ **Le système d'élevage naisseurs double sa part de recettes tirées du marché**

Graphique 52- Répartition des recettes bovines entre les systèmes d'élevage



Source : RICA

En détaillant la répartition des recettes par système d'élevage on constate que les naisseurs ont notablement amélioré leur part de recettes bovines tirées du marché (11% en 1990 à 24% en 2004).

Par ailleurs, et bien que ce type d'élevage spécialisé ne représente qu'une faible fraction de la production bovine totale, les élevages d'engraissement de jeunes bovins progressent largement, leur part dans la production européenne passant de 2% à 5% du marché.

■ **Effets des mesures de marché dans la spécialisation de l'élevage allaitant : la décapitalisation du cheptel laitier et l'effet incitatif des aides pour le cheptel allaitant**

Les hypothèses que nous cherchons à valider pour expliquer la nouvelle répartition sont les suivantes :

- décapitalisation du cheptel laitier liée à une augmentation de la productivité des vaches laitières (cf. question évaluative Q1) ;
- mise en place des primes bovines ayant modifié la constitution des recettes des élevages allaitants avec la PMTVA et la PSBM.

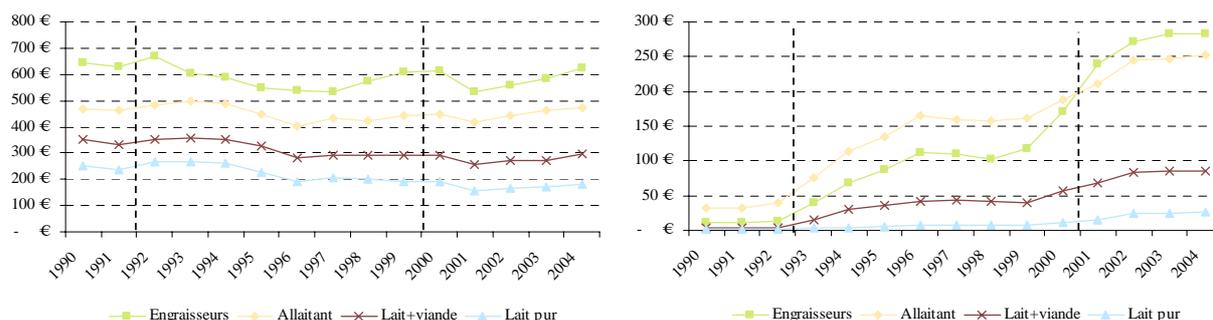
L'étude des indices de prix vue à la question Q4 a montré le décalage progressif entre le prix de marché et le revenu d'exploitation familial à partir de 1992.

Les mesures de marché constituent l'un des multiples facteurs jouant un rôle dans l'évolution du revenu, et la modification de la répartition des parts de marché entre filières. Le Graphique 53 montre la stabilité des recettes par UGB en Euros courants. Les engraisseurs, qui bénéficient à plein des mesures de marché du fait de leur production de jeunes bovins, et notamment de mâles, ont un meilleur niveau de rentabilité par UGB que les autres filières. Mais celui-ci ne progresse pas, ni celles d'aucune autre filière.

En revanche, la réforme de 1992 a déclenché l'attrait pour les élevages allaitants avec la hausse des aides directes. L'effet successif des réformes de 1992 et 1999 se traduit par une augmentation sensible du niveau moyen d'aides par UGB (Graphique 53). Celles-ci représentent en 2004 45% de leurs recettes moyennes par UGB pour les engraisseurs et 53% pour les allaitants.

D'après les entretiens avec des experts du secteur, les naisseurs ont notamment amélioré leurs recettes tirées du marché en augmentant le poids vif des animaux vendus. Mais la motivation des éleveurs provient de l'âge d'éligibilité des animaux mâles aux primes : en vendant leurs broutards aux engraisseurs plus tard dans leurs stades de développement (13 à 14 mois au lieu de 8 à 9 mois), le broutard est éligible à la Prime Spéciale aux Bovins Mâles (PSBM), alors que l'engraisseur ne pouvait le plus souvent pas y prétendre compte tenu du mode d'attribution de la PSBM, conditionnée à un taux de chargement maximal.

Question 5 – Répartition des recettes



Graphique 53 Évolution des recettes bovines par UGB - Évolution des subventions bovines par UGB

Source : RICA

- Les recettes tirées du marché par UGB se maintiennent sur la période à un niveau proche de celui de 1990 en euros courants, avec des variations plus marquées chez les allaitants.
- Les aides bovines ont connu une forte progression sur la période d'étude, en particulier pour les allaitants et les engraisseurs pour lesquels celles-ci atteignent respectivement 254 et 277€UGB en 2004.
- En production totale par UGB (soit produit de la vente + subventions par UGB), les allaitants tirent davantage de recettes que les autres éleveurs. Les subventions étant plus élevées pour les allaitants et constituant un revenu certain et fixe, il est compréhensible de voir cette filière se développer sur la période d'étude.

Cependant, parallèlement à l'attrait du secteur allaitant suscité par les aides, la diminution du cheptel laitier explique l'augmentation de la part de marché du cheptel allaitant. Celle-ci est liée à l'augmentation de la productivité des vaches laitières et à la mise en place des quotas depuis 1984 (cf. question Q1) qui a conduit à une décapitalisation du cheptel laitier. Le rôle des mesures de marché dans la nouvelle répartition des recettes est marginal par rapport au rôle des aides directes.

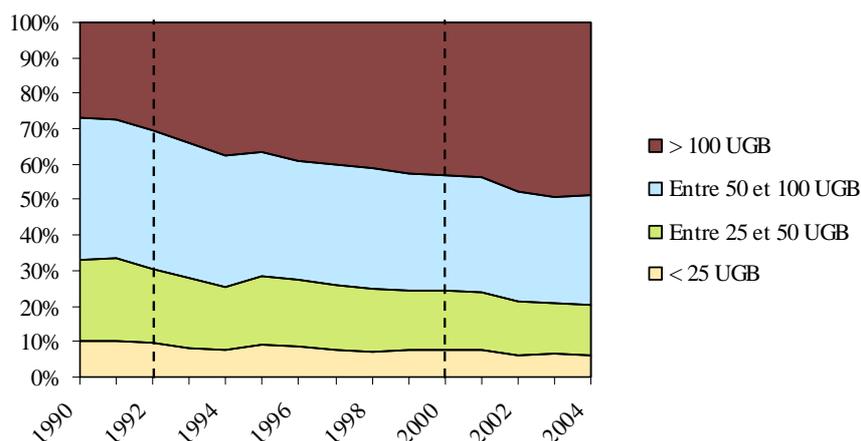
Au global, la répartition des recettes viande bovine sur la période s'effectue au profit des exploitations allaitantes, au détriment des exploitations laitières, pour des raisons extérieures aux mesures de marché : attrait du cheptel allaitant grâce aux aides directes et décapitalisation du cheptel laitier.

3.8.4.2 Analyse de la répartition des recettes tirées du marché de la viande bovine entre les exploitations de taille de cheptel différentes

■ La répartition des recettes tirées de la viande bovine s'effectue au profit des exploitations de taille de cheptel supérieure à 100UGB

Le Graphique 54 présente les « parts de marché » (en termes de recettes viandes bovines) respectives des exploitations selon la taille du cheptel. Il apparaît clairement que les exploitations de plus de 100 UGB améliorent significativement leur position sur le marché : alors qu'elles ne représentaient que 27% des recettes bovines tirées du marché en 1990, elles totalisent 49% de celles-ci en 2004.

Question 5 – Répartition des recettes



Graphique 54 : Évolution de la répartition des recettes tirées de la production bovine, toutes filières confondues, par classes de taille de cheptel, entre 1990 et 2004. Source : RICA

Cette nouvelle répartition des recettes tirées de la viande bovine au profit des plus grandes exploitations (en taille du cheptel) peut s'expliquer :

- par une hausse des recettes par exploitation au sein de cette classe, liée à une augmentation de la productivité ;
- par une hausse du nombre d'exploitations de plus de 100 UGB.

La concentration des recettes tirées de la viande bovine dans les exploitations de grande taille dans l'UE 15 est commune à tous les États membres. L'Italie, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni tirent plus de la moitié de leurs recettes bovines d'exploitations détenant plus de 100 UGB.

Cependant l'Irlande et l'Espagne voient toujours les exploitations de taille plus réduite occuper une part significative de leur production. L'Espagne comptait en 1990 une production très dispersée et nombre d'élevages irlandais sont exploités par des doubles actifs, ce qui favorise l'existence de petites exploitations.

1990	<25 UGB	25<<50UGB	50<<100UGB	>100UGB	2004	<25 UGB	25<<50UGB	50<<100UGB	>100UGB
Allemagne	8%	30%	45%	16%	Allemagne	0%	21%	35%	44%
Espagne	63%	21%	13%	2%	Espagne	24%	23%	23%	29%
France	3%	23%	50%	23%	France	1%	8%	39%	52%
Irlande	16%	20%	29%	35%	Irlande	13%	23%	33%	32%
Italie	24%	22%	28%	26%	Italie	7%	11%	14%	68%
Royaume-Uni	1%	7%	28%	65%	Royaume-Uni	0%	5%	24%	71%

Tableau 100 Part de marché des exploitations par classe de cheptel en 1990 et 2004

Source RICA

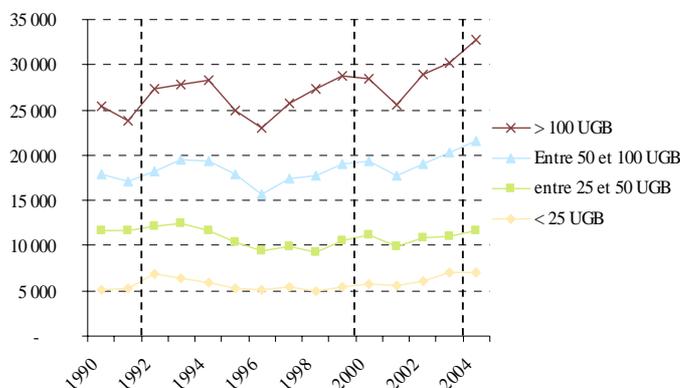
■ **Les recettes tirées de la production bovine par unité de travail agricole (UTA) progressent sensiblement pour les plus grandes exploitations (en nombre de têtes)**

Alors que les recettes bovines par UTA n'évoluent pas pour les plus petites classes de cheptel, les exploitations de plus de 50 UGB parviennent à augmenter leurs recettes par UGB, malgré une sensibilité accrue aux situations de crises.

Le Graphique 55 permet de retrouver le résultat vu à la question Q4 : les recettes bovines par UTA (i.e. la production bovine) ne progressent que très légèrement sur la période. Cependant, les exploitations de plus de 100 UGB connaissent une augmentation de plus de 25% alors que celles de moins de 25 UGB ne connaissent qu'une augmentation de 15% entre 1990 et 2004.

Les crises sanitaires de 1996 et 2000-2001 ont également des répercussions d'autant plus significatives sur les exploitations les plus grandes que la productivité par UTA est plus importante.

Graphique 55 - Évolution des recettes tirées de la production bovine par UTA, toutes filières sauf lait pur¹¹⁹, par classes de taille de cheptel, entre 1990 et 2004 (en euros)



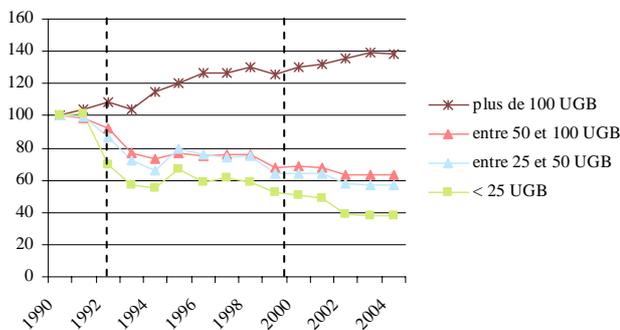
Source : RICA

■ **Le nombre d'exploitations de plus de 100 UGB augmente**

Les exploitations de plus de 100 UGB ont notablement augmenté en nombre (+40%), contrairement aux autres exploitations qui ont diminué en nombre de 40% (pour les exploitations entre 25 et 100 UGB) à 60% pour les petites exploitations.

Cette augmentation du nombre d'exploitations de tailles de cheptel plus importantes trouve son origine dans un repositionnement par étapes successives des exploitations: entre les exploitations cédées, et les exploitations existantes. D'après les entretiens avec les experts du secteur, il semblerait qu'en moyenne, pour une exploitation cédée, un tiers des surfaces est cédée pour l'installation de nouvelles exploitations, et deux tiers des surfaces finissent par être rachetées au sein d'exploitations déjà existantes, dans une stratégie d'agrandissement.

Graphique 56 – Évolution en indice du nombre d'exploitations présentes au sein de chaque classe de cheptel (1990 = indice 100)



Source : RICA

La nouvelle répartition observée en faveur des exploitations de plus de 100 UGB s'explique principalement par le nombre d'exploitations qui sont passées dans cette classe, concentrant ainsi davantage les recettes.

¹¹⁹ Lait + Viande, Allaitante, Engraisseurs

■ **Le nombre d'exploitations de plus de 100 UGB progresse car elles seules sont susceptibles de garantir un revenu acceptable hors aides aux exploitants.**

L'évolution du nombre d'exploitations de plus de 100 UGB suggère que les exploitations de cette taille ont des revenus supérieurs par UTAF, les rendant ainsi plus attractives pour les exploitants.

Or précisément, la productivité du travail a progressé sur la période, permettant d'augmenter le nombre d'UGB bovines présentes sur l'exploitation par UTA.

La Tableau 101 reprend certains indicateurs économiques et financiers par classe de cheptel :

- La valeur ajoutée brute de l'exploitation par tête de bétail
- Les subventions totales par tête de bétail
- Les autres charges (coût des facteurs externes et amortissements) par tête de bétail
- Le cheptel moyen
- Le revenu d'exploitation familial par UTAF moyen

		90-92	93-99	00-04
<25 UGB	VAB/cheptel	600 €	539 €	491 €
	Subv/cheptel	21 €	277 €	442 €
	Autres charges/cheptel	263 €	282 €	332 €
	Cheptel par UTA	11	12	13
	REXF sans aides par UTAF	3 890 €	3 169 €	2 045 €
25 < 50UGB	VAB/cheptel	599 €	533 €	503 €
	Subv/cheptel	12 €	209 €	327 €
	Autres charges/cheptel	313 €	304 €	337 €
	Cheptel par UTA	26	25	26
	REXF sans aides par UTAF	7 703 €	6 073 €	4 352 €
50 < 100UGB	VAB/cheptel	598 €	549 €	501 €
	Subv/cheptel	11 €	147 €	243 €
	Autres charges/cheptel	323 €	336 €	357 €
	Cheptel par UTA	42	44	46
	REXF sans aides par UTAF	12 275 €	9 952 €	6 821 €
>100UGB	VAB/cheptel	590 €	593 €	538 €
	Subv/cheptel	16 €	115 €	192 €
	Autres charges/cheptel	325 €	381 €	394 €
	Cheptel par UTA	61	64	71
	REXF sans aides par UTAF	22 217 €	17 872 €	13 137 €
Ensemble	VAB/cheptel	596 €	562 €	517 €
	Subv/cheptel	13 €	157 €	245 €
	Autres charges/cheptel	316 €	344 €	370 €
	Cheptel par UTA	32	36	41
	REXF sans aides par UTAF	9 678 €	8 520 €	6 578 €

Tableau 101 Indicateurs moyens sur la productivité des exploitations par classe de cheptel par période

Source : RICA

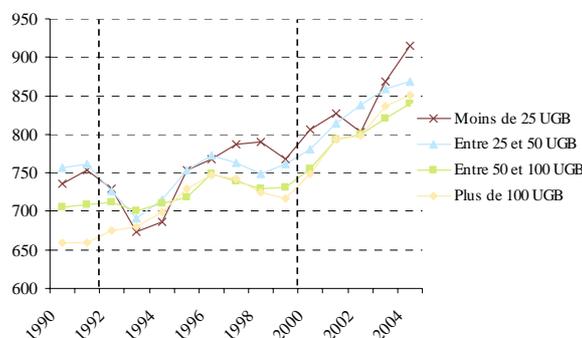
■ **Le nombre d'exploitations de plus de 100 UGB progresse car seul l'effet volume parvient à compenser la stagnation des recettes et l'augmentation des charges par UGB.**

La valeur ajoutée brute par tête de bétail se dégrade globalement sur la période, passant de 596 € en 1990-1992 à 517 € en 2000-2004. Cependant, seule la classe des exploitations de plus de 100 UGB résiste à cette diminution : alors que la VAB tête de bétail n'était que de 590 € en 1990-1992, inférieure à la moyenne, elle est supérieure en 2000-2004.

Pour expliquer l'évolution de la valeur ajoutée brute, il s'agit d'analyser l'évolution des consommations intermédiaires pesant sur le revenu des producteurs, sur l'ensemble de la période.

On observe sur le Graphique 57 une forte croissance des consommations intermédiaires pour l'ensemble des exploitations sur toute la période (hormis des baisses temporaires sur les périodes d'après crise).

Graphique 57 - Évolution des consommations intermédiaires par UGB, pour les exploitations de classe de cheptel différentes (en euros)



Source : RICA

Durant la décennie 1990, la mise en place de la réforme de 1992 a inversé la tendance pour la première année (1993), car tous les éleveurs ont profité de la baisse du prix des céréales cette année-là. L'écart de dépenses pour les consommations intermédiaires entre les différentes classes de cheptel est retrouvé à partir de 1997.

De manière générale, l'écart sur les consommations intermédiaires s'explique par le fait que les grosses exploitations ont moins de dépenses par UGB en énergie (consommations de pétrole), frais de vétérinaire et frais administratifs (téléphone, courrier, etc.) et peuvent négocier des prix plus avantageux sur l'alimentation animale en achetant des volumes plus importants.

En revanche, la rémunération des facteurs externes et les amortissements des investissements par UGB sont plus coûteux dans les exploitations avec un plus grand troupeau. Sur la période 2000-2004, on constate un écart de 62 euros par UGB entre les exploitations détenant plus de 100 UGB et les petites exploitations de moins de 25 UGB. Ce résultat vient réduire fortement l'avantage comparatif des exploitations de 100 UGB sur les plus petites exploitations.

En 2004, les éleveurs détenant plus de 100 UGB sur leur exploitation parviennent à tenir des consommations intermédiaires inférieures de 62 euros par UGB par rapport aux exploitations de moins de 25 UGB.

La rémunération des facteurs externes coûte cher aux exploitants détenant des troupeaux importants :

- En effet, en atteignant une telle taille, il devient nécessaire de recourir à des salariés agricoles, et mettre en valeur davantage de terres, ce qui entraîne des coûts supplémentaires pour les exploitants par rapport aux petites exploitations.
- Par ailleurs, les grandes exploitations ont tendance à réinvestir davantage entraînant des coûts supplémentaires au niveau des intérêts à payer.

Au global, les charges par UGB ne sont pas moins élevées pour les exploitants détenant plus de 100 UGB, mais sont réparties différemment sur les postes de dépenses.

La répartition des recettes tirées de la production de viande bovine s'est modifiée au profit des exploitations de plus de 100 UGB en raison de l'augmentation du nombre d'exploitation de cette taille et d'une croissance des recettes par UTA plus forte pour cette classe, entre 1990 et 2004. Cette évolution est en partie attribuable aux mesures de marché et à leur évolution dans la période. En effet, compte tenu de l'effet prix négatif sur les recettes jusqu'en 2001, résultant en partie des mesures de marché (cf. thème 1), seules la croissance des volumes et une meilleure productivité, qu'offrent les plus grandes exploitations, permettent d'atténuer la baisse des recettes tirées du marché.

3.8.4.3 Analyse de la répartition des recettes par niveau de spécialisation

Tableau 102 - Évolution de la répartition des recettes selon le niveau de spécialisation

Elevage	90-92		93-99		00-04	
	N. spé.	Spé	N. spé.	Spé	N. spé.	Spé
Allemagne	33,2%	66,8%	34,9%	65,1%	34,1%	65,9%
Autriche	n.a.	n.a.	24,0%	76,0%	17,1%	82,9%
Espagne	29,2%	70,8%	30,0%	70,0%	32,9%	67,1%
France	33,7%	66,3%	32,9%	67,1%	32,9%	67,1%
Irlande	19,6%	80,4%	16,1%	83,9%	16,1%	83,9%
Italie	54,9%	45,1%	53,9%	46,1%	44,1%	55,9%
Royaume-Uni	50,7%	49,3%	50,1%	49,9%	49,9%	50,1%
Moyenne	36,5%	63,5%	35,4%	64,6%	34,3%	65,7%

Source : RICA

On suit dans la Tableau 102 l'évolution de la répartition des recettes entre les exploitations spécialisées viande bovine (OTEX 41 à 43) et les autres exploitations productrices de viande bovine.

Les recettes tirées du marché évoluent progressivement en faveur des exploitations spécialisées bovines passant de 63,5 % à 65,7 %.

Cependant, la situation est contrastée en fonction des pays. Les principaux pays comptant une proportion importante d'élevages allaitants (France, Irlande, Autriche), sont plus fortement spécialisés. A l'inverse, l'Italie, où il existe de nombreuses exploitations avec des ateliers d'engraissement, l'orientation technico-économique de l'exploitation peut être majoritairement vers les grandes cultures. En Espagne, la progression des ateliers d'engraissement contribue à faire diminuer la part de marché des exploitations spécialisées dans les recettes bovines.

Cependant, de manière générale, le phénomène de spécialisation est commun à tous les systèmes de production :

- D'une part, on observe une part croissante réservée aux cultures au détriment des élevages, dans certaines régions françaises notamment (Aquitaine, Picardie), en Allemagne ou en Angleterre : toutes les terres potentiellement labourables ont été mises en cultures. Dans ces régions où l'élevage est historique, la part des cultures continue à progresser, du fait de l'évolution des prix des céréales, laissant moins de place à l'élevage.
- D'autre part, les élevages bovins et ovins semblent progresser en faveur de la spécialisation, du fait notamment de l'évolution des prix des ovins et des contraintes de travail liées à la production bovine.

La baisse des cours de la viande bovine a pu jouer un rôle dans ce phénomène de spécialisation des exploitations, les céréales devenant plus attractifs sur les terres arables.

La répartition des recettes a légèrement évolué en faveur des élevages plus spécialisés en bovin viande.

3.8.4.4 Analyse de la répartition des recettes tirées de la viande bovine par région : niveau global

Le marché de la viande bovine communautaire a aussi vu une certaine évolution des parts de marché entre les différents États membres et, au sein de ceux-ci, entre régions.

Le Tableau 103 montre par période l'évolution des mesures de marché et rapproche les recettes des coûts budgétaires engagés via les mesures de marché par les États membres.

Tableau 103 – Parts de marché des États membres dans la production bovine communautaire et dans le budget des mesures de marché

Parts de marché dans la production bovine			
PAYS	90-92	93-99	00-04
Allemagne	31%	17%	14%
Autriche	0%	2%	3%
Espagne	5%	5%	8%
France	23%	28%	29%
Irlande	7%	8%	8%
Italie	10%	10%	10%
Royaume-Uni	12%	13%	13%
Autres	13%	18%	14%
Part du budget des mesures de marché consacré au pays			
PAYS	90-92	93-99	00-04
Allemagne	29%	23%	17%
Autriche	0%	1%	2%
Espagne	1%	1%	8%
France	19%	15%	17%
Irlande	23%	27%	19%
Italie	10%	4%	8%
Royaume-Uni	9%	12%	21%
Autres	8%	15%	9%

Source : RICA

Sur la période 1990-1992, les principaux pays producteurs sont l'Allemagne (31%) et la France (23%). Toutefois, du fait de la décapitalisation du cheptel est-allemand suite à la réunification, l'Allemagne connaît une situation de surproduction bovine conjoncturelle dans les années 1990-1991-1992. Le pays absorbe d'ailleurs à cette occasion une part sensible du budget des mesures de marché communautaires (29%). Les mesures ont en effet cherché à absorber une part de la surproduction (cf. question Q1).

Sur la période 1993-1999, le trio de tête des pays producteurs est constitué par la France (28%), l'Allemagne (17%) et le Royaume-Uni (13%). L'Allemagne continue à surabsorber le budget communautaire des mesures de marché (23%), tandis que l'effet de la première crise ESB (1996) peut être constaté par la hausse du budget consacré au Royaume-Uni.

Sur la période 2000-2004 enfin, le trio de tête des pays producteurs est inchangé : France (29%), Allemagne (14%) et Royaume-Uni (13%). La perte de part de marché de l'Allemagne dans le secteur de la viande est accompagnée par la diminution des budgets annuels des États membres et de la fraction qui lui est consacrée (plus que 17% sur la période 2000-2004). Cependant, les effets de la deuxième crise ESB et de la fièvre aphteuse sur les mesures exceptionnelles prises au Royaume-Uni se retrouvent dans la part importante du budget 2000-2004 qui lui octroyée (21%).

A noter le cas de l'Irlande, qui compte structurellement une production bovine largement excédentaire, et qui bien que ne représentant que 8% de la production communautaire totale bénéficie de plus de 20% du budget des mesures de marché. La résorption des excédents est ici largement permise par le recours à l'intervention sur la décennie 1990.

En termes de nombre d'exploitations, la répartition européenne montre que la filière bovine est particulièrement importante en Irlande. La diminution du soutien par les mesures de marché contribue à faire diminuer en Irlande et en Allemagne le nombre d'exploitations relativement plus vite que dans

les autres pays. En ce sens, il peut être avancé le fait que les mesures ont favorisé une répartition de la production au profit de l'Irlande et de l'Allemagne.

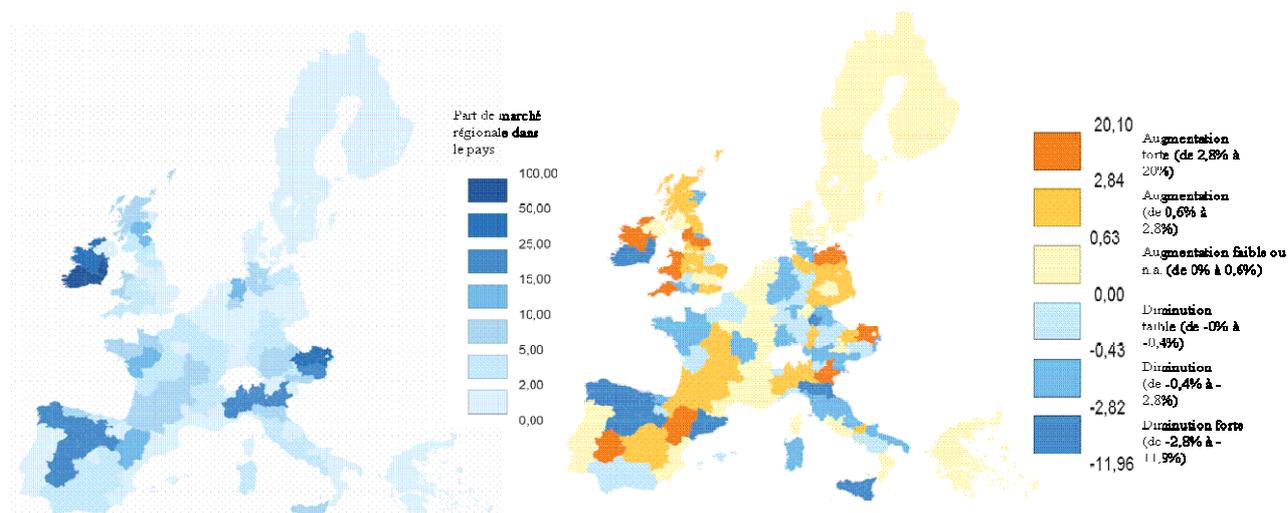
Toutefois, il convient de rappeler que du point de vue pédoclimatique et historique, l'Irlande dispose de manière privilégiée de terres herbagères particulièrement adaptées à l'élevage de ruminants. L'Allemagne connaît de son côté une situation de la demande intérieure particulière (demande plus faible pour les produits bovins) et compte un fort cheptel laitier qui a diminué structurellement par le jeu de l'amélioration de la productivité laitière.

Au sein des États membres, la carte ci-dessous présente les parts du marché de la viande bovine représentée par les différentes régions au niveau NUTS 2 et l'évolution de cette part de marché en points entre 1990 et 2004 des régions au sein de l'État membre. Il s'agit ici de donner une vision de la concentration sur le territoire des principaux producteurs bovins.

- En France, le bassin laitier traditionnel (Bretagne, Pays de la Loire) reste dominant en 2004, mais accuse une diminution de sa part de marché au profit du grand Sud-Ouest, bassin allaitant par son positionnement en façade océanique.
- En Allemagne, le Nord laitier et la Bavière sont les régions les plus importantes pour la production. Pour autant, ce sont les nouveaux Länder à l'Est qui augmentent leur part dans la production après que l'élevage y a été restructuré au début de la décennie 1990.
- Au Royaume-Uni, l'Écosse reste une région essentielle de production, mais perd du terrain devant le Pays de Galles, la Cornouailles ou les Midlands, plus proche des bassins de consommation du Sud et du Centre de l'Angleterre. Ces régions sont globalement favorables à l'élevage herbager de par leurs conditions pédoclimatiques, et défavorables aux grandes cultures.
- En Italie, le Nord engraisseur de la plaine du Pô est très prédominant dans la production de viande. La spécialisation de cette région s'est d'ailleurs accrue, en lien avec l'évolution des flux de brouillards en provenance de France et aux hauts rendements d'engraissement permis par la présence de grandes cultures fourragères.
- En Espagne, le Centre Ouest du pays est majoritaire dans la production. Celle-ci semble toutefois se rééquilibrer au profit de l'Aragon, alors que la Galice perd des parts de marché.
- En Autriche, l'Ouest du pays, moins montagneux et plus proche des marchés de consommation est plus important et progresse.

Globalement, la concentration géographique des élevages respecte la distribution historique des zones d'élevage herbager ou de grandes cultures fourragères. Par ailleurs, il faut noter le rôle important des élevages laitiers et allaitants intensifs du Bénélux dans la production bovine européenne. Les cartes présentées ci-dessous ne présentent pas ces résultats.

Carte 1 – Part de marché régionale au niveau NUTS2 en 2004 et progression des parts de marché régionales sur la période 1995-2004 - Source RICA



Alors que les principaux pays producteurs de viande bovine en Europe sont restés presque inchangés sur la période 1990-2004, la diminution du soutien au marché s'est traduit par une diminution des volumes au niveau global (Q1) et par la disparition d'exploitations, principalement en Allemagne et en Irlande.

Au niveau des États membres, les régions allaitantes et d'engraissement historiques progressent en part de marché, notamment en France et en Italie, où la prééminence de la Plaine du Pô est significative. Au Royaume-Uni, en Autriche, en Espagne et en Italie, on observe un phénomène de concentration des recettes bovines dans certaines régions de production historiques, en particulier celles les plus proches des marchés de consommation ou d'importation.

3.8.4.5 Analyse de la répartition des recettes tirées de la viande bovine par région : niveau individuel et par filières

D'après la Tableau 104 présentée ci-dessus, déjà évoquée précédemment, les données présentées pour les petits pays producteurs tels que la Finlande, ou la Suède doivent être exploitées avec prudence, car leur poids peut être surestimé au moment de l'extrapolation.

Toutes les cartes présentées s'appuient sur des données issues du RICA, disponibles par région NUTS 3, puis agrégées par régions NUTS 2. Lorsque l'échantillon RICA d'exploitations pour la région est inférieur à 15 exploitations, les données ne sont pas traitées, et considérées comme indisponibles.

	Nombre d'exploitations par pays en 2003		Répartition des exploitations en 2003	
	Viande bovine	Lait de vache	Viande bovine	Lait de vache
France	258 210	113 930	20%	19%
Allemagne	196 550	121 820	15%	21%
Espagne	150 800	51 030	11%	9%
Italie	147 850	67 500	11%	11%
Irlande	116 580	27 000	9%	5%
Royaume-Uni	111 300	28 210	8%	5%
Autriche	87 420	65 130	7%	11%
Portugal	84 770	27 050	6%	5%
Pays-Bas	39 190	25 000	3%	4%
Belgique	33 610	16 570	3%	3%
Suède	27 910	9 720	2%	2%
Grèce	24 510	11 550	2%	2%
Finlande	24 350	19 400	2%	3%
Danemark	19 330	7 950	1%	1%
Luxembourg	1 620	1 040	0%	0%
Grand total	1 324 000	592 900	100%	100%

Tableau 104 - Nombre d'exploitations par pays en 2003

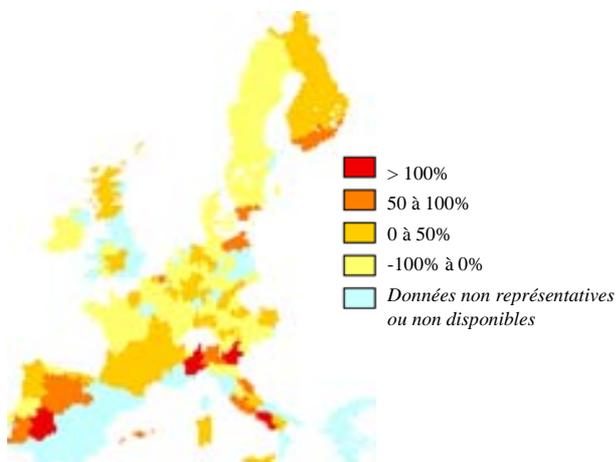
Source : Eurostat, FSS 2003

■ **L’Espagne et le Nord de l’Italie en plein développement de leurs élevages bovins, tandis que le Nord de l’Europe recule**

Conformément aux études de cas, ces deux cartes témoignent des évolutions qu’a connues le secteur sur la période d’étude :

- développement important de l’Italie du nord et de l’Espagne (dans les zones où les données sont disponibles),
- déclin des recettes (en euros 2004) dans les zones d’élevage laitier historique (Grand ouest de la France, Nord de l’Europe, Sud de l’Allemagne, Irlande).

Évolution des recettes bovines par UTA entre 1995 et 2004
Toutes filières confondues -Euros constants 2004



Source : à partir du RICA, données traitées par le logiciel Philcarto.

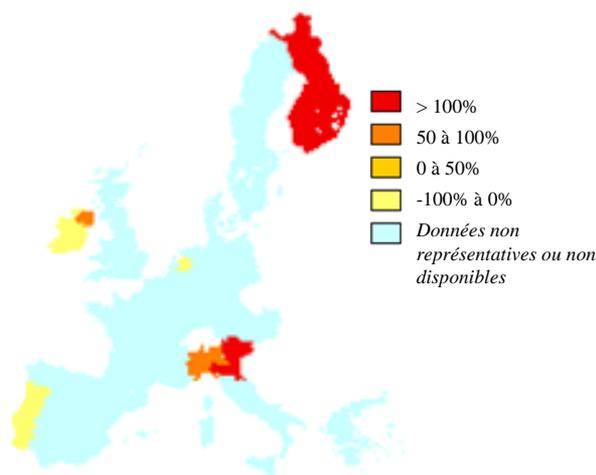
■ **La filière engraisseurs progresse fortement dans des zones très ciblées (Nord de l’Italie, Nord de l’Irlande)**

On constate que les engraisseurs ont fortement progressé dans des zones très localisées :

- le nord de l’Italie (notamment la plaine du Pô),
- le nord de l’Irlande (alors qu’il a régressé dans le reste du pays).

Étant donné que la Finlande ne compte qu’une région NUTS 1, les résultats pour ce pays ne sont pas significatifs pour l’analyse.

Évolution des recettes bovines par UTA entre 1995 et 2004
Filière « Engraisseurs » -Euros constants 2004



Source : à partir du RICA

■ **La filière allaitante se développe dans les zones difficilement labourables : zones de montagne, zones arides, façades océaniques**

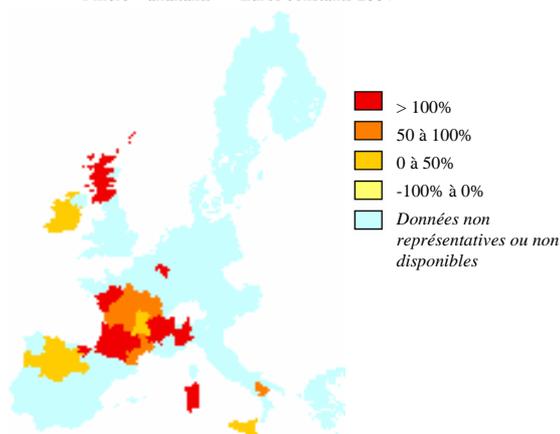
Concernant les allaitants, toutes les régions pour lesquelles les données existaient ont vu leurs recettes bovines s'améliorer.

Les zones d'élevage allaitant historiques continuent d'augmenter leurs recettes bovines par UTA (France : Bourgogne, Centre et Pays de la Loire – Écosse)

Les régions situées sur la façade atlantique se prêtent facilement à l'élevage car ce sont des zones herbagères plus difficilement cultivables : ainsi la Galice, les Pays de la Loire, l'Aquitaine voient leurs recettes par UTA progresser sur la période.

De nouvelles zones d'élevages allaitants se développent fortement comme les zones de montagne ou de piémont (Pyrénées, Alpes, Massif Central), ainsi que les zones arides comme l'Extremadura, la Castille (Espagne).

Évolution des recettes bovines par UTA entre 1995 et 2004
Filière « allaitants » - Euros constants 2004



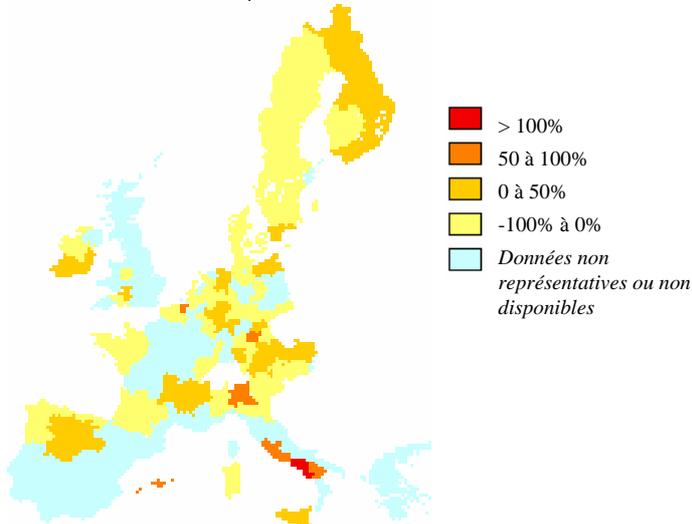
Source : à partir du RICA

■ **La filière « lait pur » se stabilise ou décroît dans les zones de développement des élevages allaitants**

Concernant la filière « lait pur », les recettes bovines par UTA sur la période ne connaissent pas de variations importantes : elles restent relativement stables.

On observe un recul des recettes par UTA dans certaines zones où les élevages allaitants se sont développés fortement notamment dans les Pyrénées ou Pays de la Loire.

Évolution des recettes bovines par UTA entre 1995 et 2004
Filière « Lait pur » - Euros constants 2004



Source : à partir du RICA

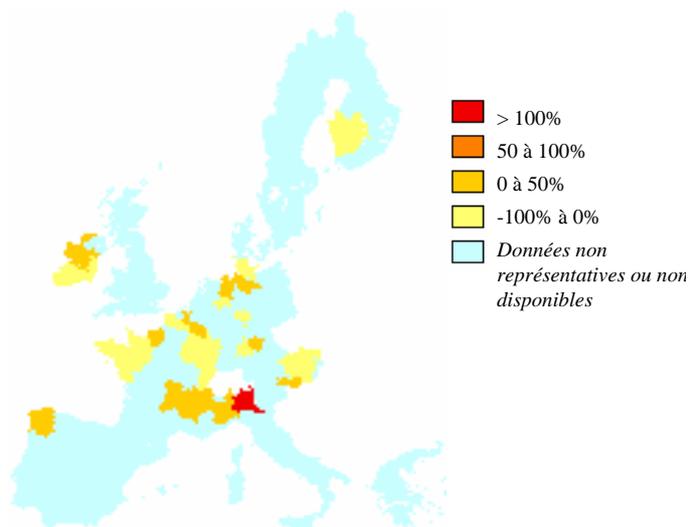
■ La filière « lait-viande » s’amenuise au profit de spécialisations laitières ou viande.

A nouveau, la filière « lait-viande » ne connaît pas (ou peu) de variations majeures sur la période d’étude.

Les évolutions régionales observées au niveau des recettes bovines par UTA pour les élevages de la filière « Lait-Viande » correspondent sensiblement aux zones de croissance et de déclin des élevages laitiers purs. Les élevages de type « lait-viande » seraient donc plus sensibles aux mesures portant sur le secteur laitier, que celles portant sur le secteur de la viande bovine.

Évolution des recettes bovines par UTA entre 1995 et 2004

Filière « Lait-Viande » - Euros constants 2004



Source : à partir du RICA

3.8.5 Conclusion

Dans quelle mesure ces mesures de marché ont-elles contribué à modifier la répartition des revenus entre les différentes catégories de producteurs de viande bovine (taille de l'exploitation, niveau de spécialisation, types d'animaux, région) ?

La répartition des recettes tirées du marché de la viande bovine au sein du secteur a évolué sur la période. Les mesures de marché ont participé à des degrés divers à ces évolutions.

- Répartition entre les filières. La répartition des recettes tirées de la production de viande bovine s'est substantiellement modifiée au cours de la période 1990-2004, au profit de la filière viande (allaitants et engraisseurs) et au détriment des laitiers. Cette évolution est très largement indépendante des mesures de marché et résulte d'abord d'effets propres à la filière lait (décapitalisation du cheptel laitier due aux gains de rendement réalisées dans la filière), ensuite de l'effet des aides directes de l'OCM viande bovine qui améliorent significativement l'attractivité de la production de viande bovine.
- Répartition par taille de cheptel. La répartition des recettes tirées de la production de viande bovine s'est modifiée au profit des exploitations de plus de 100 UGB en raison de l'augmentation du nombre d'exploitation de cette taille et d'une croissance des recettes par UTA plus forte pour cette classe, entre 1990 et 2004. Cette évolution est en partie attribuable aux mesures de marché et à leur évolution dans la période. En effet, compte tenu de l'effet prix négatif sur les recettes jusqu'en 2001, résultant en partie des mesures de marché (cf. thème 1), seules la croissance des volumes et une meilleure productivité, qu'offrent les plus grandes exploitations, permettent d'atténuer la baisse des recettes tirées du marché.
- Spécialisation : l'évolution de la répartition des recettes entre les exploitations spécialisées et non spécialisées est peu marquée sur la période. L'effet des mesures de marché ne peut être isolé.
- Répartition géographique. Les recettes tirées de la production bovine progressent :
 - dans les zones où l'élevage allaitant est historiquement développé, et où d'autres productions ne sont pas possibles : zones de montagne, zones arides, et façades océaniques.
 - dans les zones où l'engraissement demeure attractif du fait des coûts de production plus faibles et/ou du fait de la proximité avec les marchés de consommation rémunérateurs.
- En revanche, les recettes tirées de la production bovine régressent dans les zones traditionnelles de productions laitières et stagnent dans des zones de filière « lait+viande ». Ces évolutions corroborent celles constatées pour la répartition des recettes entre les filières.

3.9 Question Q6 : contribution du revenu de marché au revenu des agriculteurs et choix de production

- **Au regard de l'importance croissante des aides directes (totalement ou partiellement découplées), dans quelle mesure les effets prix résultant de l'application des mesures de marché sont-ils pertinents comme contribution à la formation des revenus des agriculteurs et, dans le cas des aides directes couplées, participent-ils aux choix de production de l'agriculteur ?**

3.9.1 Notre compréhension de la question

La question fait référence au constat suivant : sur la période d'évaluation, à la suite de la mise en place de la PAC de 1992 notamment, puis de la signature des accords du cycle d'Uruguay, les aides directes aux éleveurs bovins ont fortement progressé (**Q4**), tandis que les mesures de soutien au marché ont été réduites et que la conjoncture a perturbé la production et le niveau de consommation (**Q1**). À priori donc, les recettes tirées du marché sont de moins en moins importantes pour le producteur. Les aides directes ont-elles tendance à rigidifier le comportement des exploitants agricoles face aux signaux de marché ?

La constitution du revenu global de l'exploitant a été étudiée à la question **Q.4**, et un rééquilibrage des ressources d'exploitation au profit des aides directes a été observé. À la question **Q.5**, la description du secteur bovin a mis en lumière la concentration de la production de viande chez les allaitants dans les régions d'Europe où les terres herbagères sont disponibles, et chez les engraisseurs dans quelques grandes régions du Sud de l'Europe.

Reste cependant la question sous-jacente au problème posée par le couplage des subventions à l'élevage : les éleveurs adoptent-ils un comportement d'agents économiques rationnels classiques, en réagissant aux signaux de prix du marché, ou obéissent-ils à d'autres contraintes et suivent-ils l'évolution des aides directes couplées ?

■ Critères de jugement

- Le prix, par rapport aux aides directes notamment, est le signal prépondérant pour orienter la constitution du cheptel bovin.
- Les investissements sont liés aux anticipations de l'évolution des marchés de la viande bovine faites par les acteurs.
- Certains systèmes de production sont plus sensibles aux effets positifs et négatifs des mesures de marché, suivant la typologie de l'exploitation (engraisseeurs orientés sur des cycles courts par rapport aux naisseurs gestionnaires d'un troupeau de vaches allaitantes).

3.9.2 Méthodes et démarche évaluative

3.9.2.1 Démarche

Pour éclairer ce débat, nous répondons via une approche en deux temps :

- Dans un premier temps, nous revenons sur les évolutions de l'origine des ressources d'exploitation et de la répartition du revenu observées dans les questions **Q4** et **Q5**. Le rappel de certaines conclusions dans l'optique de l'étude de l'effet prix comme contribution au revenu des éleveurs permet de répondre, dans le cas des aides directes couplées, de la pertinence et de la prise en compte effective de cet effet par les éleveurs.

- Dans un deuxième temps, nous nous penchons sur les stratégies des éleveurs à **court terme** afin d'identifier dans quelle mesure ils réagissent aux signaux de prix du marché. Pour cela, nous étudions en parallèle l'évolution des prix et l'évolution des abattages en complément de la question Q2. L'analyse de l'équation de production se posant à un engraisseur offre aussi certaines conclusions sur la réactivité à court terme d'une partie de la filière bovine aux signaux de prix.
- Enfin, nous étudierons les stratégies adoptées par les éleveurs à long terme, par le biais de l'observation des investissements réalisés, et observerons dans quelle mesure les flux et niveaux d'endettement sont corrélés à l'exploitation et aux signaux de marché identifiés dans les questions précédentes.

3.9.2.2 Indicateurs

1. Analyse de l'équilibre des ressources d'exploitation

- Équilibre des sources de financement de l'exploitation
- Étude comparée des volumes et des périodes d'abattage et des prix de la catégorie correspondante

2. Analyse de la corrélation entre les pratiques d'abattage et les prix de marché

- Pratiques de référence de l'élevage bovin (alimentation, rotation, période d'abattage)
- Étude comparée des volumes et des périodes d'abattage et des prix de la catégorie correspondante

3. Analyse des investissements comme éléments de dynamisme des filières et de confiance dans leur avenir

- Flux d'investissement nets de subventions selon les typologies entre 1990 et 2004 et mise au regard de l'évolution des indices de prix
- Flux d'investissement nets de subventions selon les typologies et mise au regard de l'évolution des aides entre 1990 et 2004
- Flux d'investissement nets de subventions selon les typologies et comparaison avec le ratio des ressources tirées du marché entre 1990 et 2004
- Évolutions des filières au cours de la période 1990-2004 et perspectives

3.9.3 Limites

Certains facteurs externes comme les conditions pédoclimatiques du terrain d'élevage notamment sont des caractéristiques essentielles de l'orientation de la production, indépendamment des signaux de prix ou de subvention.

Les cycles de production de viande bovine et la possibilité pour les États membres de retarder l'application des mesures de découplage jusqu'en 2005 donnent peu de visibilité à des évolutions récentes du marché de la viande bovine.

Dans l'étude sur les investissements, la variation de la valeur du cheptel est intégrée au total. De fait, la baisse de valeur du cheptel résultant d'un effet prix négatif sur l'année correspond bien à une décapitalisation latente. Mais une baisse de valeur du cheptel ne correspond pas au sens économique classique à un désinvestissement.

3.9.4 Analyse de la part du revenu tiré du marché dans les ressources des élevages bovins

■ **L'équilibre entre valeur ajoutée brute et aides directes à la production dans les ressources des élevages européens bascule du côté des aides (rappel des résultats de la question Q4)**

La question Q4 a permis la mise en évidence d'un renversement de l'équilibre entre ressources tirées du marché et ressources tirées des aides à la production. Or la question qui se pose est celle de la pertinence de la contribution de l'effet de marché – l'effet prix – sur le revenu des éleveurs, dans le contexte de la période d'évaluation.

		90-92	93-99	00-04			90-92	93-99	00-04
Non spécialisé	Marché	95%	65%	55%	Allemagne	Marché	99%	77%	71%
	Aides	5%	35%	45%		Aides	1%	23%	29%
Spécialisé	Marché	98%	78%	68%	Autriche	Marché	n.a.	63%	58%
	Aides	2%	22%	32%		Aides	n.a.	37%	42%
Moyenne	Marché	97%	72%	63%	Espagne	Marché	98%	88%	76%
	Aides	3%	28%	37%		Aides	2%	12%	24%
		90-92	93-99	00-04			90-92	93-99	00-04
Allaitant	Marché	87%	45%	28%	France	Marché	100%	72%	59%
	Aides	13%	55%	72%		Aides	0%	28%	41%
Engraisseurs	Marché	95%	57%	35%	Irlande	Marché	89%	69%	53%
	Aides	5%	43%	65%		Aides	11%	31%	47%
Lait pur	Marché	99%	85%	79%	Italie	Marché	100%	93%	87%
	Aides	1%	15%	21%		Aides	0%	7%	13%
Lait+viande	Marché	98%	78%	70%	Royaume-Uni	Marché	92%	81%	69%
	Aides	2%	22%	30%		Aides	8%	19%	31%
Moyenne	Marché	98%	78%	68%	Moyenne	Marché	99%	74%	65%
	Aides	2%	22%	32%		Aides	1%	26%	35%

Tableau 105 – Part des ressources tirées du marché selon la spécialisation des élevages, l'État membre et la filière

Source : RICA

La Tableau 105 rappelle et précise les résultats précédents. La revue des ressources tirées du marché (valeur ajoutée brute, soit les recettes tirées du marché diminuées des consommations intermédiaires) par rapport au total des ressources (aides à la production et valeur ajoutée brute) a montré que :

- Dans la période 1990-1992, tous les pays européens tirent la quasi-intégralité de leurs ressources du marché (97%). Les éleveurs spécialisés sont plus particulièrement liés aux marchés agricoles, l'ensemble des filières étant tirée vers le marché par les laitiers (99%). La filière lait a connu une profonde réforme en 1984 avec l'introduction des quotas laitiers : ceux-ci régulent les volumes et permettent des prix élevés. La filière allaitante, qui n'a pas encore connu la croissance du cheptel observée dans les années 1990, bénéficie déjà d'aides directes, et les élevages des pays à majorité allaitante comme en Irlande sont sensiblement plus dépendants des aides (87%). De manière générale, l'orientation de la politique agricole est au soutien du revenu des agriculteurs par les prix plutôt que par les aides.
- Sur la période 1993-1999, la mise en place de la réforme de la PAC de 1992 conduit à une hausse importante du niveau des aides directes, concomitante à une baisse du soutien au marché, via les réductions des prix institutionnels et les quotas sur les achats à l'intervention. Toutes les exploitations se retrouvent plus dépendantes des aides, bien que les laitiers restent encore largement connectés au marché (78% des ressources des laitiers à viande et 85% de celles des laitiers purs). Les élevages allaitants et les pays où leur proportion est significative (Irlande, Autriche, France) sont en revanche dépendants à plus de 40% des aides directes pour le financement de leur exploitation en fin de période.
- Sur la période 2000-2004, tous les pays voient l'importance des aides augmenter encore, en proportion et en valeur, suite à la réforme de l'agenda 2000 et à la diminution des prix de la viande suite aux crises sanitaires de 2000-2001. Seules les exploitations italiennes et

Question évaluative 6 – Choix de production

espagnoles, et dans une moindre mesure, britanniques, restent plus faiblement dépendantes des aides (moins de 30% des ressources), car les filières laitières y sont importantes, de même que la filière d'engraissement intensif, qui limite l'éligibilité aux aides directes bovines (taux de chargement) et augmente les recettes.

À l'échelle des régions NUTS 2 des États membres, la part de la recette tirée du marché peut être liée aux résultats de la question **Q5** concernant les nouvelles régions concentrant la production bovine. Ainsi, les régions où le marché pèse davantage dans les ressources d'exploitation se retrouvent-elles parmi les régions qui connaissent une relocalisation de la production ou une croissance plus rapide de la production par UTA :

- Les exploitations italiennes tirent largement leurs ressources du marché, notamment dans le nord du pays (ateliers d'engraissement).
- Les régions d'Europe du Nord (Belgique, Nord de l'Allemagne, Pays-Bas) sont également plus exposées au marché (élevages laitiers).
- Les exploitations allaitantes du Sud-Ouest de la France, du Nord de l'Espagne et d'Écosse en revanche, tirent une fraction plus faible de leur revenu des recettes du marché. Le développement de ces régions dans la production correspond à l'importance et l'attrait des aides directes après les réformes de 1992 et 1999 (élevages allaitants).

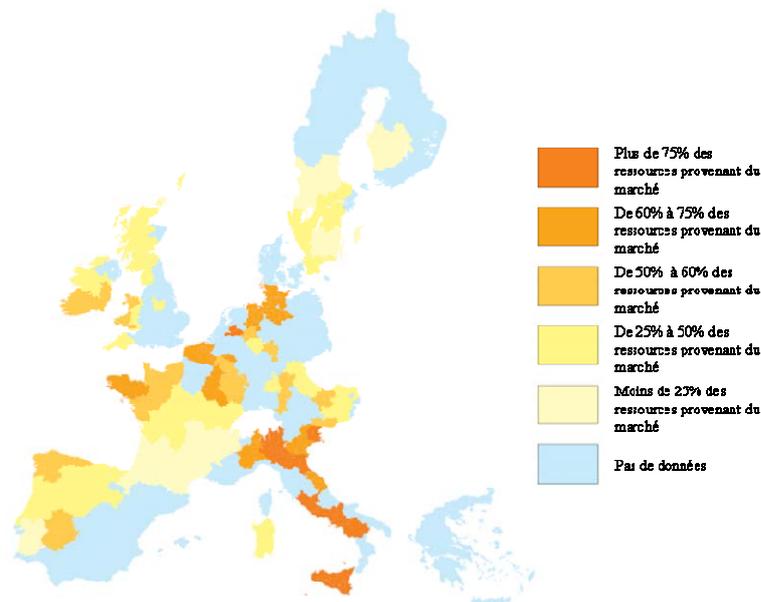
■ **Du fait de la dégradation des prix sur la période 1992-2001, le secteur de la production de viande bovine a connu un phénomène de restructuration qui s'est traduit par une concentration : le nombre de grandes exploitations progresse significativement au détriment des plus petites (cf. Q5)**

La question **Q5** a permis de préciser quels groupes d'exploitations tirent profit de la modification de la répartition des recettes tirées du marché de la viande bovine sur la période 1990-2004. L'étude conduite sur les exploitations par taille du cheptel a montré que les élevages de plus 100 UGB progressent largement

La Tableau 106 reprend les résultats présentés à la question **Q5**. Sur l'ensemble de la période 1990-2004, deux constats peuvent être faits :

- Le cheptel par UTA est en augmentation constante. Le nombre d'UGB par UTA passe de 32 à 41 en moyenne dans l'UE 15.
- L'avantage des exploitations de plus de 100 UGB ne se fait que sur le volume. L'effet prix est négatif pour chacune des sous périodes d'étude.

Carte 2 – Régions NUTS 2 dépendantes du marché en 2004 (hors exploitations laitières pures)



Source : RICA

			90-92	93-99	00-04
>100UGB	Valeur d'une UGB	a	264 €	212 €	145 €
	Cheptel par UTA	b	61	64	71
Moyenne	Valeur d'une UGB	a'	281 €	218 €	148 €
	Cheptel par UTA	b'	32	36	41
Différence	Valeur d'une UGB	$a''=a-a'$	-16 €	-7 €	-3 €
	Cheptel par UTA	$b''=b-b'$	30	28	30
Effets	Effet prix par UTA	$c=b'xa''$	-519 €	-238 €	-130 €
	Effet volume par UTA	$d=a'xb''$	8 292 €	6 193 €	4 419 €
	Effet mixte par UTA	$e=a''xb''$	-482 €	-189 €	-94 €
	Effet total par UTA	$f=c+d=e$	7 291 €	5 765 €	4 195 €

Tableau 106 – Avantage économique des exploitations de plus de 100 UGB (hors laitiers purs) par rapport au marché

Source : Ernst & Young, RICA

Or, bien que l'effet prix soit négatif en moyenne lorsque la taille du cheptel augmente, les exploitants tendent à augmenter leur taille du cheptel pour bénéficier de l'effet volume. Cet effet volume hors aides se dégrade sur la période en passant de 8 300€ à 4 400€ par UTA. Il n'en reste pas moins attractif pour les éleveurs.

Depuis 1990 et les réformes successives de la PAC en 1992 et 1999, les aides directes ont une part croissante dans les ressources des exploitations européennes, notamment des filières allaitantes. Les aides tiennent ainsi, de fait, un rôle de plus en plus important dans la constitution d'un revenu équitable à l'agriculteur.

Par ailleurs, pour la fraction de son revenu dépendante du marché, l'augmentation de la taille des élevages résulte de l'avantage économique des exploitations avec les plus grands cheptels via en particulier les effets d'échelle.

3.9.5 Le rôle du marché dans les choix de production à court terme de l'éleveur

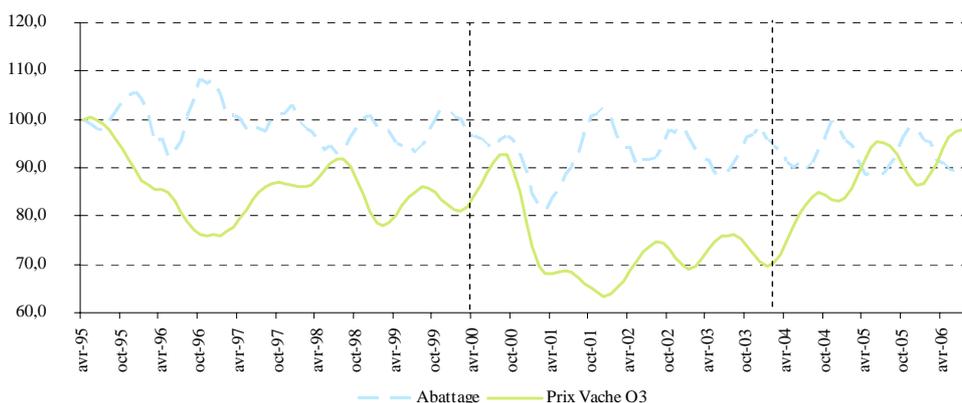
Les choix de production à court terme des éleveurs en matière de viande bovine se matérialisent essentiellement par deux actions :

- l'abattage de bovins du cheptel,
- la mise en production de nouveaux bovins.

■ Les éleveurs mettent à l'abattage leurs animaux dans le respect des cycles bovins.

Les abattages dans l'ensemble de l'UE sont comparés ici au prix de la vache O3. Nous étudions également les abattages de bœuf en lien avec le prix du JB R3, directement concerné par les mesures de marché.

Figure 17 - Saisonnalité des abattages de bovins et du prix de la vache O3 dans l'UE15



Source : Eurostat

Figure 18- Saisonnalité des abattages de bœufs et du prix du JBR3



Source : DG Agri et Eurostat

Le pic d'abattage annuel a lieu à l'automne pour l'ensemble des bovins. Le mois d'octobre correspond à la fin de la période de mise à l'herbe estivale et incite donc les éleveurs à abattre la partie de leur cheptel amenée à maturité. La prise de poids des animaux – animaux destinés à la production de viande ou vache laitière de réforme qui ne vèlera pas un hiver de plus – s'effectue en effet de manière moins coûteuse en été qu'en hiver, où elle requiert une alimentation fourragère. De plus, en termes de poids et de cycle de vie du bovin, les jeunes bovins nés en fin d'hiver de l'année N sont adultes au bout de 18 mois, ce qui correspond à l'automne de l'année N+1.

Les prix observent quant à eux un cycle globalement inverse à celui des abattages : les prix les plus bas sont enregistrés lors des pics d'abattage de l'automne, du fait de l'élasticité du prix de la viande au volume mis sur le marché. Ainsi, du point de vue des prix, l'éleveur n'est pas incité à abattre ses animaux à l'automne.

Ce constat sur le marché total de la viande bovine européenne, effectué relativement au prix de la vache O3, reste globalement valable pour le bœuf.

Notons également la deuxième crise de l'ESB en 2000 et la crise de la fièvre aphteuse, où l'importante chute de prix incite les éleveurs à retenir leur cheptel au printemps 2001.

À court terme, les observations faites sur les courbes d'abattage et de prix montrent une corrélation inverse qui pourrait sembler attester de l'opportunité des éleveurs et de la réaction inverse du marché via l'élasticité du prix. Cependant, la répétitivité des périodes d'abattage, avec un pic annuel à l'automne, apparaît plus spécifiquement reliée aux contraintes de l'élevage bovin : mise à l'herbe en été, vêlage au printemps, maturation des jeunes bovins en 18 mois.

De fait, les décisions d'abattage ne suivent pas le cours du marché mais respectent le cycle bovin. Ce sont les abattages qui impactent les prix et non le contraire.

■ **L'élevage engraisseur seul, par son modèle économique, est en mesure de réagir à court terme aux signaux du marché.**

La filière d'engraissement présente la particularité dans l'élevage bovin de suivre un cycle de production relativement court. Les engraisseurs sont souvent des exploitants de grande culture qui affectent tout ou partie de leur production céréalière à l'alimentation fourragère des broutards à engraisser.

Le terme court de l'engraissement tient dans la rapidité de la prise de poids du broutard, fonction de son régime alimentaire. La masse d'un broutard augmente d'environ 1 350 grammes par jour¹²⁰ d'engraissement. Pour qu'un broutard de 325 kilogrammes vif atteigne un poids carcasse de 420 kilogrammes, soit 730 kilogrammes vif (rendement de 57%), il faut environ 300 jours d'engraissement.

Contrairement aux éleveurs laitiers ou aux naisseurs, pour lesquels la sélection des reproducteurs ou des vaches laitières à haut rendement implique des cycles de production longs, les engraisseurs sont par principe en mesure d'arbitrer à court terme sur l'affectation de la production agricole de leurs terres : soit la vente directe de leurs céréales, soit l'engraissement d'animaux.

D'un point de vue théorique, l'étude du calcul économique qui se pose aux engraisseurs permet de faire le lien entre le prix du marché et le choix de production stratégique.

Le principe du calcul de la valeur économique d'un animal à engraisser est le suivant :

$$\text{Valeur} = \text{Poids} * \text{prix} - \text{Coût broutard} - \text{Coût alimentation} + \text{Aides directes bovines} - \text{Aide céréales}$$

Où les données fixées sont :

- le poids carcasse de vente, qui correspond au standard du marché (420 kg),
- le montant des aides directes bovines,
- le montant de l'aide à la production de céréales.

Les variables sont :

- le prix de vente au kilogramme de carcasse, c'est-à-dire le prix du marché à la date de sortie,
- le prix d'achat du broutard.

À prix des céréales et prix de vente donnés, il existe un prix d'équilibre d'achat du broutard pour lequel le choix de la vente des céréales ou de l'engraissement est neutre (sans tenir compte de la rémunération du facteur travail) :

$$\text{Coût broutard} = \text{Poids} * \text{prix} - \text{Coût alimentation} + \text{Aides directes bovines} - \text{Aides céréales}$$

La Figure 19 donne les prix de marché correspondant à des situations d'équilibre selon :

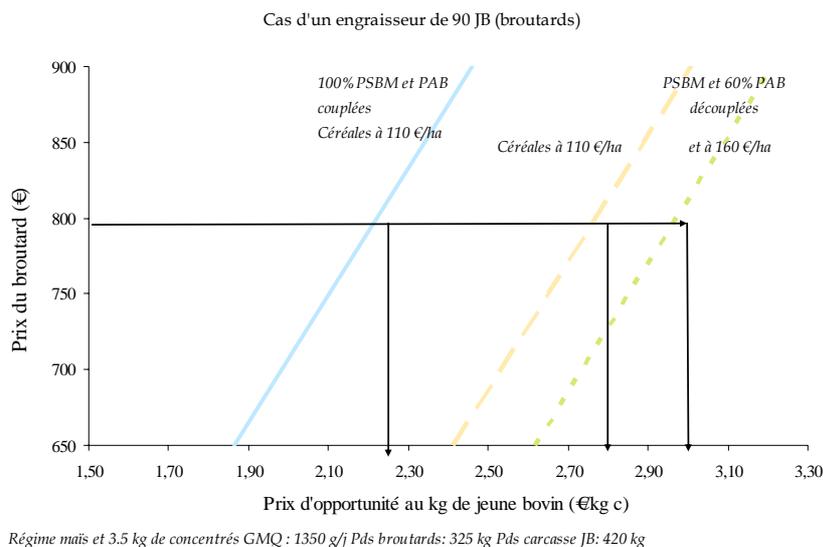
- l'obtention d'aides bovines et des céréales à 110 €/ha,
- l'absence d'aides bovines et des aides céréales à 110 €/ha,
- des aides bovines découplées à 60% et des aides céréales à 160 €/ha.

■ **Objectif de la matrice**

Cette matrice de correspondance permet au producteur de prendre une décision stratégique sur ses choix de production : selon les niveaux de prix des céréales et le cours du broutard, il est plus rentable de vendre un broutard plutôt que de continuer à acheter des céréales pour l'engraisser.

¹²⁰ Données : Institut de l'élevage

Figure 19 - Matrice de correspondance entre le prix du maigre et le prix du gras pour un équilibre de marge par ha entre engraissement et cultures de ventes



Source : Institut de l'élevage, 2007

Dans le cas étudié, le prix du broutard est estimé à 790 €. La meilleure estimation du prix futur de vente de l'animal pour l'engraisreur est le prix à la date de la décision de mise en production. Suivant l'existence ou non de subventions, le prix d'opportunité du marché (prix de vente de l'animal engraisré) est à un niveau plus ou moins élevé :

- Lorsque l'éleveur obtient un droit à prime, il peut consentir à vendre à un prix inférieur son animal. Dans le cas étudié, le prix d'opportunité est à 2,20 €/kg.
- En l'absence d'aides directes bovines, le prix d'opportunité s'établit à 2,75 €/kg.
- Lorsque l'engraisreur dispose d'un droit à primes bovines découplées, le montant découplé vient détériorer le choix de la mise en production d'un broutard. Le montant de la prime lui est en effet acquis. Dans le cas étudié, le prix d'opportunité avec une prime à l'abattage s'établit à 2,95 €/kg.

Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, le facteur « aides directes » fait varier le prix d'opportunité de 35% entre le cas le plus favorable à l'engraisrement et le cas le plus défavorable.

L'engraisreur a la faculté d'arbitrer entre l'engraisrement d'un broutard et la vente de ses productions céréalières. Le choix repose sur un calcul économique dont les principaux paramètres sont le prix du broutard, le coût de l'engraisrement et le montant des aides directes acquises ou non par la mise en production d'un jeune bovin. La variable de décision est le prix carcasse à la vente du jeune bovin engraisré.

Le choix de l'élevage dépend largement du mode d'éligibilité et du montant des aides : dans un exemple simple, le prix d'opportunité varie de 35% entre le cas où les aides sont le plus favorables à l'engraisrement et le cas où elles sont le plus défavorables. Dans le cas du découplage partiel, le prix d'opportunité de l'engraisreur se renchérit.

À moyen terme, le même type de raisonnement influence les décisions des allaitants, empêchés à court terme par l'inertie du troupeau de mères.

3.9.6 Le rôle du marché dans les choix de production à long terme de l'éleveur

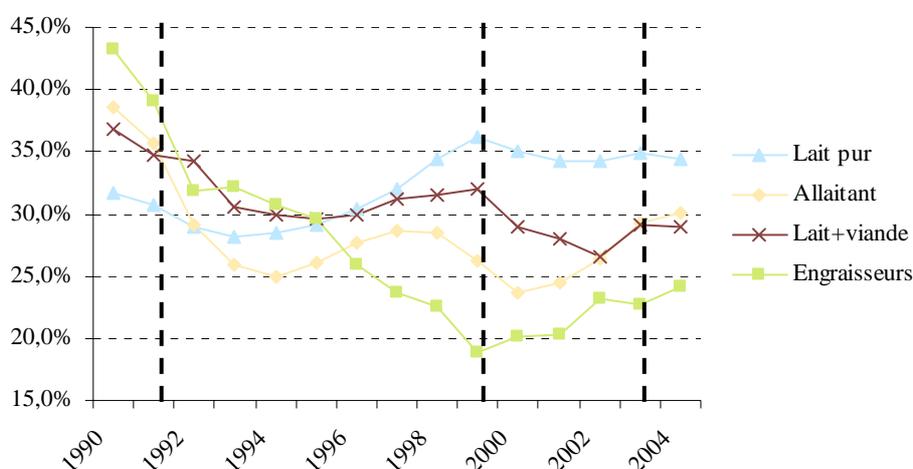
A moyen et long terme, les **investissements** témoignent des choix de production faits par les éleveurs d'une part, et de la confiance qu'ils ont dans le marché d'autre part. En effet, lorsqu'un éleveur renouvelle son matériel ou son cheptel, c'est qu'il cherche à assurer la pérennité de son exploitation.

■ **L'intensité de l'investissement des éleveurs viande se dégrade sur la période, signe de la réduction de l'intérêt des éleveurs pour le marché**

Il s'agit d'observer quelle part de leurs ressources tirées de l'exploitation les éleveurs réinvestissent : c'est l'intensité de l'investissement, ou taux d'effort. Lorsque cet indicateur est élevé, l'éleveur prépare l'avenir de sa production, éventuellement en s'endettant.

Tableau 107 - Part des ressources d'exploitation réinvesties, selon les filières, sur la période 1990-2004

Figure 20 – Évolution du taux d'effort, selon les filières, en moyenne triennale



Intensité investissement	90-92	93-99	00-04	Poids dans le total des investissements	Poids dans le total des ressources
Allaitant	35,7%	26,9%	26,9%	10,3%	11,5%
Engraisseurs	39,1%	25,6%	22,2%	2,1%	2,5%
Lait pur	30,7%	31,4%	34,3%	62,6%	60,6%
Lait+viande	34,7%	30,7%	28,4%	25,0%	25,4%
Moyenne	32,3%	30,6%	31,5%	100%	100%

Source : RICA

La Tableau 107 présente pour chaque filière la part des aides directes à la production et de la valeur ajoutée brute tirée du marché que les filières réinvestissent dans leur outil de production. L'indicateur est le ratio du total des flux d'investissement (hors subventions à l'investissement), sur le total des ressources. À titre de comparaison, le poids de chaque filière dans le total des investissements et le total des ressources d'exploitation sont rappelés pour l'ensemble de la période d'évaluation.

- Sur la période 1990-2004, les laitiers spécialisés représentent près de 88% des flux totaux d'investissement enregistrés dans la filière bovine, alors qu'ils représentent un peu moins de 86% des ressources totales. Les laitiers purs sont la seule filière qui voit son taux d'effort d'investissement progresser entre chaque période d'analyse (passant de 30,7% en 1990-1992, à 34,3% en 2000-2004). Mais les investissements des laitiers purs sont essentiellement liés à l'automatisation et la mise aux normes des salles de traite, et non pas au marché de la viande.
- Les engraisseurs consentent pour leur part à un effort d'investissement plus faible, et en diminution sur la période 1990-2004. La Figure 20 montre la forte décroissance de l'investissement des engraisseurs, qui accompagne la baisse de l'intervention et la diminution des prix institutionnels.

L'étude des choix de production (cf. 3.9.5) confirme que l'engraisseur n'est pas incité à investir dans le cas de prix faibles du marché (décennie 1990). Par ailleurs, la valeur de la diminution annuelle de la valeur du cheptel est intégrée au total des investissements, ce qui pénalise les engraisseurs dans le cas des chutes de prix en 1996 et surtout en 2000.

- Les allaitants réduisent également leur effort d'investissement, malgré la hausse du niveau de leurs ressources liée à la mise en place des aides directes à compter de 1992 et leur renforcement en 1999. La diminution des prix de marché et de la rentabilité du cheptel hors aides semble limiter l'incitation pour l'éleveur à investir. Pour autant, la Figure 20 montre une reprise de l'investissement des élevages allaitants à partir de 2000 (en moyenne triennale), en lien avec la reprise du marché après la crise de la fièvre aphteuse.

Les filières viande semblent de moins en moins enclines à investir une part importante de leurs ressources d'exploitation dans leur outil de production sur la période 1990-1999, en lien avec la hausse des aides et les baisses de prix. La reprise des investissements en 2000-2004 semble correspondre à l'ouverture d'un nouveau cycle, en partie tiré pour les éleveurs viande par les nouvelles augmentations des prix du marché.

Néanmoins, au regard de la filière lait, les éleveurs viande investissent moins, ce qui semble être la résultante directe de leur plus faible dépendance au marché.

Au niveau des principaux États membres producteurs de viande retenus, la baisse des investissements est plus importante sur la période 1990-2004 (cf. Tableau 108). En effet, les grands pays laitiers (Danemark, Pays-Bas) où l'investissement est important en intensité et en valeur – en lien avec le coût élevé du foncier et la forte automatisation des élevages – sont absents de la sélection, ce qui détériore les résultats d'ensemble par rapport à la moyenne européenne présentée par filières.

Tableau 108 - Part des ressources d'exploitation réinvesties dans les principaux États membres, sur la période 1990-2004

Intensité investissement	90-92	93-99	00-04
Allemagne	41,6%	32,5%	29,1%
Autriche	n.a.	33,8%	34,9%
Espagne	9,4%	9,2%	9,2%
France	30,8%	31,0%	34,2%
Irlande	21,5%	21,0%	18,5%
Italie	15,9%	17,1%	11,8%
Royaume-Uni	31,5%	31,6%	32,4%
Moyenne	31,7%	27,6%	26,4%

Source : RICA

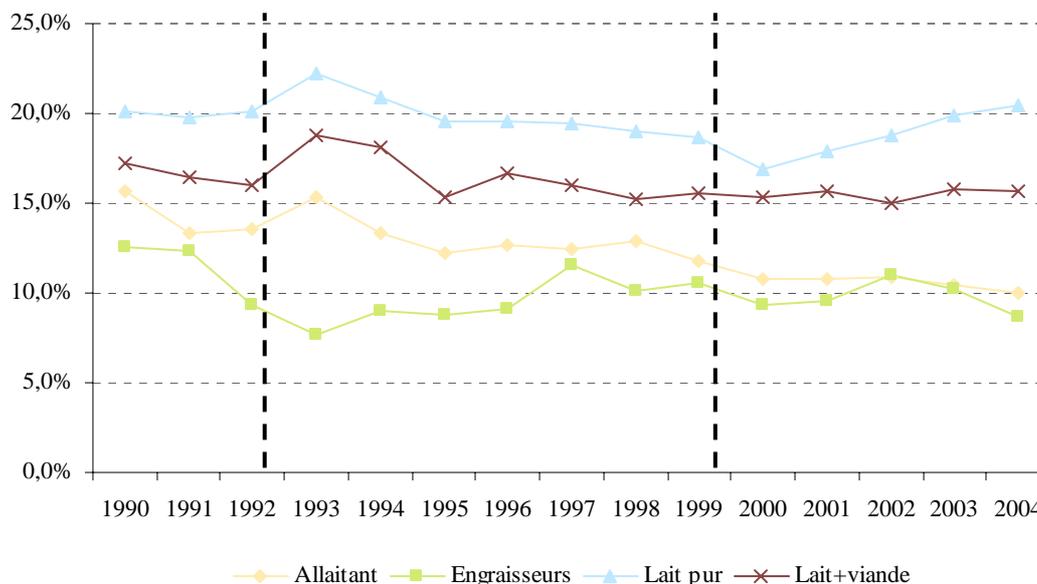
- Les pays du Sud de l'Europe (Espagne, Italie), connaissent des efforts d'investissement hors subventions plus faibles. Mais les régions espagnoles et du Sud de l'Italie sont souvent éligibles à d'autres subventions à l'investissement nationales et communautaires.
- L'Allemagne voit l'intensité de ses investissements diminuer fortement sur la période. Mais la prise en compte de la perte de valeur du cheptel dans ce pays durement touché par les effets prix négatifs des crises bovines, notamment sur les vaches laitières qui constituent une part importante du cheptel, explique une part de cette décroissance faciale des investissements.
- La France occupe une place singulière, puisque la filière allaitante y a consenti un effort important, notamment du fait de la croissance en taille des exploitations.

■ **Le taux d'endettement des exploitations bovines se dégrade entre 1990 et 2004, indice de la volonté des éleveurs de limiter leur dépendance financière.**

Le taux d'endettement est un indicateur du niveau de dépendance des exploitations vis-à-vis des banques.

Tableau 109 - Évolution du ratio taux d'endettement sur total bilan¹²¹

Figure 21 - Évolution du ratio taux d'endettement sur total bilan



Taux d'endettement	90-92	93-99	00-04
Allaitant	14,2%	12,8%	10,5%
Engraisseurs	11,4%	9,6%	9,7%
Lait pur	20,0%	19,8%	18,8%
Lait+viande	16,6%	16,4%	15,5%
Moyenne	18,2%	17,6%	16,4%

Source : RICA

- Le taux d'endettement observé dans toutes les filières recule de -6% chez les laitiers purs à -26% chez les allaitants entre 1990 et 2004. Cette décroissance illustre le souci des éleveurs, déjà évoqué au paragraphe précédent, de limiter leur exposition au risque que représente un endettement bancaire avec des garanties sur leur outil de production. Elle coïncide avec la baisse du soutien au marché et la réduction de l'importance du marché dans les ressources.
- Les laitiers purs et laitiers à viande se maintiennent à des niveaux d'endettement plus importants que les filières allaitante et engraissement. Comme évoqué précédemment, les salles de traite sont des installations coûteuses qui nécessitent des investissements importants lors de leur construction ou de leur mise aux normes. Ces investissements impliquent un taux d'endettement plus élevé pour la filière lait de manière structurelle. Pour autant, l'endettement des laitiers s'est réduit sur la période bien que plus lentement.
- Les engraisseurs, malgré des investissements nécessairement importants pour les bâtiments d'élevage, affichent le taux d'endettement le plus faible. Ils ont une flexibilité plus grande vis-à-vis du marché (cf. 3.9.5). Étant moins endettés, leurs choix de production sont d'autant plus flexibles que les laitiers.

¹²¹ SE485/SE436

- Les allaitants ont réduit très sensiblement leur endettement (-25% entre 1990 et 2004). Cette diminution de l'endettement semble renforcée par les événements conjoncturels venant perturber le marché et par la hausse des aides directes. Les réformes de la PAC de 1992 et 1999 se traduisent, avec un retard d'un an, par une diminution de l'endettement (de 1993 à 1995 puis de 1999 à 2004).

Sur la période 1990-2004, le taux d'endettement des exploitations bovines baisse sensiblement, notamment chez les exploitations orientées viande. La diminution de la rentabilité de la viande bovine (VAB par UGB) et l'importance prise par les aides directes, vues tout au long des réponses aux questions Q4, Q5 et Q6, conduisent à avancer que les éleveurs réduisent leur risque structurel en lien avec les réductions de prix : ils ne sont pas incités à s'endetter du fait de la sécurité représentée par les aides et du peu d'attrait du marché.

L'élasticité de l'endettement à l'effet prix est donc positive. Un signal de prix moins favorable entraîne une réduction de l'endettement.

Au niveau des États membres, la situation des élevages est plus contrastée. La Tableau 110 montre en effet que les élevages européens occupent des positions très différentes :

Taux d'endettement	90-92	93-99	00-04
Allemagne	18,6%	14,3%	15,0%
Autriche	n.a.	8,6%	9,7%
Espagne	1,2%	2,8%	3,1%
France	28,2%	29,7%	33,1%
Irlande	6,0%	4,6%	3,4%
Italie	3,0%	1,9%	1,7%
Royaume-Uni	11,5%	11,9%	12,8%

Tableau 110 – Évolution du ratio taux d'endettement sur total bilan dans les principaux pays d'élevage

Source : RICA

La France présente un taux d'endettement de 33% deux fois supérieur au taux moyen communautaire en 2000-2004 (16,4%), et en progression constante sur la période 1990-2004. Ce taux est le double de celui de l'Allemagne, où l'endettement des exploitations progresse après avoir reculé durant la décennie 1990.

À l'opposé, l'Irlande, l'Espagne et l'Italie affichent des taux d'endettement très faibles, avec respectivement 3,4%, 3,1% et 1,7% en 2000-2004. Ce niveau très faible peut s'expliquer en Irlande et en Espagne par la faible taille des exploitations qui les rend par nature peu enclines à lever des emprunts. En Italie en revanche, la situation est plus paradoxale. La forte présence d'engraisisseurs – qui comme nous l'avons vu sont moins endettés – et l'importance des subventions à l'investissement ne paraissent pouvoir expliquer à elles seules un niveau de dette si faible.

3.9.7 Conclusion

Au regard de l'importance croissante des aides directes (totalement ou partiellement découplées), dans quelle mesure les effets prix résultant de l'application des mesures de marché sont-ils pertinents comme contribution à la formation des revenus des agriculteurs et, dans le cas des aides directes couplées, participent-ils aux choix de production de l'agriculteur ?

La croissance du poids des aides dans les ressources d'exploitation des éleveurs a conduit à réduire la contribution de l'effet prix du marché au revenu des éleveurs. Alors que la valeur ajoutée brute tirée du marché représentait près de 98% des ressources des élevages au début des années 1990, elle ne compte plus que pour 68% en 2000-2004, et moins du quart du chiffre d'affaires total aides comprises des élevages allaitants. De fait, les éleveurs sont moins sensibles au prix.

Par ailleurs, la réduction globale des prix payés au producteur de viande observée depuis 1990 jusqu'en 2001 (question **Q2**) entraîne la dégradation de la valeur ajoutée tirée du marché en valeur, et les exploitations sont amenées à jouer sur l'effet volume, pour maintenir le niveau de leur marge brute. Ceci s'est traduit par un phénomène de concentration du secteur de production de viande bovine.

En termes de choix de production, les éleveurs bovins sont inscrits à court terme dans des cycles de production longs, et respectent les périodes de vêlage (au printemps) et de mise en pâture (en été). Les abattages ont lieu principalement à l'automne, et le niveau de prix historiquement plus faible à cette époque de l'année n'incite pas les éleveurs à modifier leurs pratiques.

Seuls les engraisseurs, qui ne supportent pas l'inertie d'un troupeau laitier ou allaitant, sont en mesure de poser à court terme un calcul économique coût / bénéfice de la mise à l'engrais des brouillards, selon le prix des animaux finis. Mais l'étude des hypothèses prises par l'engraisleur montre que les aides ont un rôle important dans le niveau du prix d'opportunité de vendre : selon le cas d'aides bovines couplées ou découplées, le prix admissible par l'engraisleur varie de 35%. Dans le cas des aides découplées, l'engraisleur n'a intérêt à produire que dans l'hypothèse de prix élevés.

À long terme, les éleveurs bovins montrent par leurs choix d'investissement sur la période 1990-2004 qu'ils réduisent leur effort d'amélioration de leur outil de production : l'effort d'investissement (ratio des investissements bruts hors subventions sur le total de la valeur ajoutée brute tirée du marché et des aides directes à la production) passe de 32,3% en 1990-1992 à 30,6% en 1993-1999 pour l'ensemble de la filière bovine.

Si les laitiers, pour les besoins spécifiques de la production laitière, conservent un niveau élevé d'équipement, les allaitants en revanche, et surtout les engraisseurs, ont diminué leurs investissements au cours de la période 1990-2000. La diminution de la rentabilité de la viande bovine tirée du marché et l'importance prise par les aides directes, vues tout au long des réponses aux questions Q4, Q5 et Q6, conduisent à avancer que les éleveurs réduisent leur risque structurel en lien avec les réductions de prix : ils ne sont pas incités à s'endetter du fait de la sécurité représentée par les aides et du peu d'attrait du marché. Sur la période 2000-2004, l'effort d'investissement est orienté à la hausse en lien avec la remontée des prix.

3.10 Conclusion transversale thème 2

3.10.1 Effets et efficience des mesures de marché dans leur contribution au revenu au cours de la période 1990-1992

Jusqu'en 1992, les élevages européens dépendent encore fortement du marché (plus de 98% de leurs ressources en moyenne).

Sur cette période et compte tenu des conclusions des analyses des effets des mesures de marché sur le niveau et la stabilité des prix, il apparaît que ces dernières ont été efficaces pour maintenir un niveau de recettes pour les producteurs nettement supérieur à ce qu'il aurait été sur le marché mondial : entre 1990 et 1992, le prix communautaire garantit un surplus de recettes représentant environ 45% de leur revenu.

L'effet de levier budgétaire des mesures de marché est important dès le début de la période. Pour 1 euro investi, l'impact sur les ressources de l'exploitant est de plus de 3,6 euros (haut de la fourchette compte tenu du mode de calcul)¹²².

Cependant, les mesures de marché induisent une perte de productivité qui vient dégrader l'efficience économique dans l'atteinte de l'objectif de soutien des revenus des producteurs. Cette dernière est par conséquent beaucoup plus limitée que l'efficience budgétaire, et le ratio d'efficience économique (coût complet des mesures, y compris la perte de productivité induite, rapporté au surcroît de recettes générées par les mesures de marché) ressort à un niveau inférieur à 1.

3.10.2 Effets et efficience des mesures de marché dans leur contribution au revenu au cours de la période 1993-1999

La baisse progressive du soutien au marché à partir de 1993 a diminué la contribution des mesures de marché au maintien d'un niveau de recettes supérieur à ce qu'il aurait été sur le marché mondial (on passe de 45% à 33% du revenu d'exploitation familial par unité de travail agricole familiale - REXF/UTAF).

Sur l'ensemble de la période, le revenu d'exploitation familial tend à se décorréliser des indices de prix représentatifs de la production de chaque type d'élevage. La baisse du soutien des prix entraîne une diminution de la contribution de la valeur ajoutée au revenu. Les aides directes prennent le relais, représentant 17% des ressources de l'exploitation en 1993-1995, puis 25% en 1996-1998.

En termes de type d'élevage, les réformes de 1992, puis de 1999 ont permis un rattrapage des revenus des allaitants et engraisseurs par rapport à celui des laitiers qui sont les seuls à maintenir un revenu positif hors aides directes sur toute la période. Ce rattrapage est cependant davantage imputable aux aides directes et non aux mesures de marché qui diminuent sur la période. Hors aides directes, les allaitants sont en effet en déficit depuis 1995.

L'efficience budgétaire des mesures de marché s'améliore sur cette période sous l'effet principalement d'une baisse des dépenses (le ratio d'efficience passant de 3,63 à 5,47). Quant à l'efficience économique, elle reste stable, toujours inférieure à 1.

¹²² Efficience budgétaire = effets prix des mesures de marché / coût budgétaire des mesures. L'effet prix pris en compte est un effet maximal compte tenu des hypothèses retenues (Cf. Q2)

3.10.3 Effets et efficience des mesures de marché dans leur contribution au revenu au cours de la période 2000-2004

Les aides directes continuent à représenter une part toujours croissante des ressources des exploitations - 35% des ressources sur la période 2002-2004 - avec néanmoins des situations contrastées selon les pays et les filières :

- L'Autriche, la France et l'Irlande, avec leurs nombreux élevages allaitants naisseurs se détachent avec des ressources d'exploitation dépendant à plus de 40% des aides directes.
- L'Italie et l'Espagne en revanche, avec leurs systèmes de production tournés vers l'engraissement et des prix de marché élevés pour l'Italie, tirent encore respectivement 87% et 76% de leurs ressources du marché en 2000-2004.

Malgré l'importance croissante des aides, les mesures de marché continuent à procurer un surcroît de recettes non négligeable. En effet, le seul maintien des droits de douane offre aux éleveurs un surplus de recettes qui représente encore 33% des recettes par UTA et 22% des revenus sur la période 2000-2003 en moyenne.

Quant à l'efficience budgétaire des mesures de marché, elle continue de croître du fait de la baisse des dépenses budgétaires des mesures (Ratio de 5,90). Le ratio d'efficience économique reste inférieur à 1.

3.10.4 Autres effets des mesures de marché dans la répartition des recettes tirées du marché

Des modifications assez sensibles dans la répartition des recettes tirées du marché ont été constatées sur la période 1995-2004 : en particulier, les filières allaitantes et engraisseurs ont capté une part croissante des recettes tirées de la production de viande bovine au détriment des laitiers. Ces évolutions se retrouvent au niveau géographique par une progression significative de ces recettes dans les zones traditionnelles d'allaitants (zones de montagne, zones arides, façades océaniques, etc.), et dans les zones où l'engraissement demeure attractif du fait d'un coût de production plus faible et/ou d'une proximité avec les marchés de consommation rémunérateurs (Plaine du Pô, Espagne). Ces évolutions sont peu imputables aux mesures de marché. En effet, elles résultent d'abord des effets propres à la filière lait, et ensuite de l'action des aides directes de l'OCM viande bovine qui ont maintenu attractive la production de viande bovine dans des zones où des productions alternatives sont peu nombreuses.

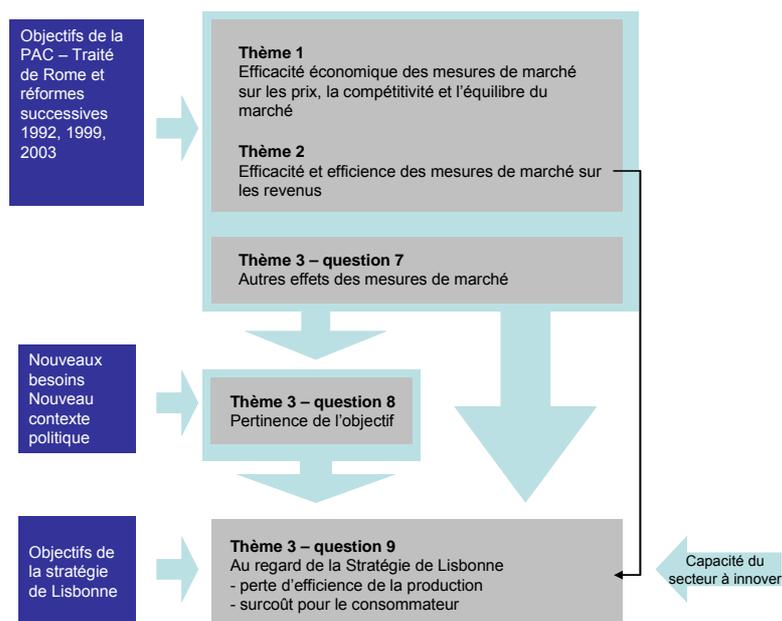
La période a aussi été marquée par une nouvelle répartition des recettes tirées du marché entre taille d'exploitation différente, au profit des exploitations les plus grandes (plus de 100 UGB). Cette évolution résulte à la fois de l'augmentation relative du nombre d'exploitations de cette taille, et une croissance des recettes par UTA plus forte pour cette classe entre 1990 et 2004. Elle est en partie attribuable aux mesures de marché. En effet, compte tenu de l'effet prix négatif sur les recettes jusqu'en 2001, seules la croissance des volumes et une meilleure productivité, qu'offrent les plus grandes exploitations, permettent d'atténuer la baisse des recettes tirées du marché. Les réformes des mesures de marché ont donc participé à la restructuration du secteur de la production de viande bovine en favorisant la concentration des exploitations.

3.11 Thème 3 : préambule

Ce préambule présente l'articulation des trois dernières questions évaluatives avec les questions des deux thèmes précédents.

3.11.1 Lien avec les thèmes 1 et 2 et progression logique des questions du thème 3

Les liens des thèmes 1 et 2 avec les questions du thème 3 peuvent être schématisés de la façon suivante :



Les thèmes 1 et 2 ont eu pour objectif d'évaluer l'efficacité des mesures de marché au regard de leurs principaux objectifs que sont la stabilité des prix (thème 1) et des revenus équitables aux producteurs (thème 2).

Les mesures de marché, via leurs effets économiques notamment sur les revenus peuvent générer d'autres effets, positifs ou négatifs que la question 7 du thème 3 permet d'identifier et de caractériser. En outre, l'analyse de la logique d'intervention des mesures connexes avait également identifié d'autres effets potentiels. **La question 7 s'attache ainsi à compléter l'analyse des effets caractérisés au cours des thèmes 1 et 2** en identifiant et caractérisant ces « autres » effets, positifs ou négatifs, sur différents thèmes :

- la santé publique et animale,
- le bien être animal,
- le maintien des exploitations dans les zones les moins favorisées ou périphériques
- la spécialisation des exploitations
- la concentration et l'intensification de la production dans certaines régions

Au regard de l'ensemble des effets des mesures de marché évalués au cours des thèmes 1, 2 et de la question 7, il s'agit ensuite, en réponse à la question 8, de statuer sur **la pertinence de l'objectif de stabilisation des marchés**.

La pertinence d'un objectif s'envisage à deux niveaux :

- un objectif est pertinent s'il répond à un besoin identifié ou à un nouveau contexte politique : l'évaluation envisage ainsi la pertinence de l'objectif de stabilisation des marchés au regard des nouveaux besoins de la société et évalue sa cohérence avec les objectifs et instruments consécutifs aux développements récents de la PAC
- un objectif est d'autant plus pertinent s'il y a été démontré que sa poursuite génère des effets positifs et que les instruments qui lui étaient attachés ont démontré leur efficacité (objet des questions des thèmes 1, 2 et 3).

Enfin, au-delà des développements récents de la PAC, **la question 9 élargit le débat de la pertinence des mesures de marché au regard de la stratégie de Lisbonne**. En sus de leur efficacité ou non sur la stabilité des prix et le maintien des revenus des éleveurs et de leur réponse aux besoins de la société, si les mesures de marché génèrent des pertes d'efficacité de la production bovine, génèrent des surcoûts pour le consommateur final et ne sont pas porteuses d'innovation et de meilleure compétitivité, elles ne constituent pas l'instrument le plus approprié au regard de la Stratégie de Lisbonne qui oriente l'action publique vers les secteurs porteurs de compétitivité et innovation pour faire de l'Union, d'ici 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive au monde.

L'analyse de l'efficacité des mesures de marché dans leur contribution aux revenus sert de base à l'analyse de l'efficacité au niveau macro-économique.

3.11.2 Aspects méthodologiques.

Les trois questions du thème 3 font appel, chacune, à une démarche et des outils d'analyse spécifique et mobilisent des indicateurs différents. Méthode, outils d'analyse, critères e jugement et indicateurs sont présentés en tête de chacune des questions.

3.12 Question Q7 : autres effets des mesures de marché

- **Dans quelle mesure les mesures de marché contribuent-elles à d'autres effets, positifs ou négatifs, en termes de santé publique et animale, de bien-être animal, de maintien des exploitations dans les zones les moins favorisées ou périphériques, de spécialisation des exploitations, de concentration et d'intensification de la production dans certaines régions ?**

3.12.1 Compréhension de la question

Les champs d'application de la question sont nombreux : santé, bien-être animal, maintien de l'activité dans les zones difficiles, structures productives, aspects régionaux.

Il s'agit ici de mesurer les effets des mesures de marché sur ces thématiques, qu'ils soient positifs ou négatifs. On peut considérer par exemple qu'une mesure de bien-être animal a des effets positifs au plan technique (en ce qu'elle améliore le bien-être des animaux) et négatifs au plan économique (en ce qu'elle occasionne des surcoûts pour l'éleveur, pas nécessairement rémunérés par le marché).

Les variables taille, spécialisation et région rapprochent cette question de la question 5, où elles ont été analysées sous l'angle du revenu.

3.12.2 Méthode et démarche évaluative

3.12.2.1 Démarche

La question évaluative propose trois thèmes principaux, qui constitueront trois étapes d'analyse :

- première étape : analyse des effets des mesures de marché en termes de santé publique et animale et de bien-être animal ;
- deuxième étape : analyse des effets des mesures de marché sur le maintien des exploitations dans les zones les moins favorisées ;
- troisième étape : analyse des effets des mesures de marché sur la spécialisation des exploitations, la concentration et l'intensification de la production dans certaines régions.

Les deuxième et troisième étapes sont réalisées en grande partie à partir de la base de données issue du RICA.

3.12.2.2 Principaux critères de jugement

- Les mesures de marché ont eu des effets positifs en termes de santé publique et animale et de bien-être animal.
- Les prix de marché ont été suffisamment élevés pour permettre aux opérateurs de financer les surcoûts liés aux contraintes sanitaires et à la mise en œuvre des règles de bien-être animal.
- La législation liée aux mesures connexes a eu un effet d'entraînement sur la législation et les pratiques des pays tiers, notamment en matière de bien-être animal.
- Dans les régions moins favorisées ou périphériques, le nombre d'exploitations bovines et le cheptel ont suivi l'évolution générale dans l'UE.
- Les mesures de marché ont contribué à la spécialisation, la concentration ou l'intensification de la production dans certaines régions.

3.12.2.3 Principaux indicateurs

1. Analyse des effets des mesures de marché en termes de santé publique et animale et de bien-être animal

- Coûts de mise en œuvre des mesures sanitaires et de bien-être animal
- Évolution des prix entrée abattoir des animaux sur la période 1997-2005

2. Analyse des effets des mesures de marché sur le maintien des exploitations dans les zones les moins favorisées ou périphériques

- Évolution comparée du cheptel dans les zones défavorisées et les zones non défavorisées
- Évolution comparée des rapports UGB/UTA dans les zones défavorisées et les zones non défavorisées
- Évolution comparée du nombre d'exploitations dans les zones défavorisées et les zones non défavorisées
- Évolution du rapport des revenus agricoles par UTA familiale entre les zones défavorisées et les autres zones
- Évolution du rapport des Valeurs Ajoutées Nettes par UTA familiale entre les zones défavorisées et les autres zones

3. Analyse des effets des mesures de marché sur la spécialisation des exploitations, la concentration et l'intensification de la production dans certaines régions

- Évolution du nombre d'UGB par UTA
- Évolution du facteur de densité dans l'UE
- Analyse régionale de l'évolution du facteur de densité

3.12.3 Limites

Les limites sont celles du RICA, déjà citées aux questions 4 et 5.

Par ailleurs le critère de délimitation des zones les moins favorisées utilisé au § 3.12.5 a pour limite de ne considérer comme zones défavorisées que les zones ayant un revenu moindre ; certaines zones pouvant être défavorisées du point de vue des conditions naturelles mais touchant un marché de niche permettant un bon revenu peuvent ne pas être prises en compte.

Enfin, l'analyse régionale du facteur de densité conduite au § 3.12.6 se heurte à l'absence de séries statistiques complètes pour certaines régions.

3.12.4 Analyse des effets des mesures de marché en termes de santé publique et animale et de bien-être animal

L'analyse des effets des mesures de marché sur la santé publique et animale et le bien-être animal est indissociable de l'étude des mesures prises dans ces domaines. Depuis une quinzaine d'années, la préoccupation pour la qualité sanitaire des aliments et le bien-être animal sont de plus en plus importants et les règles dans ces domaines se sont développées en conséquence.

C'est essentiellement à travers les mesures connexes que ces préoccupations ont été prises en compte. On analyse donc ici les effets des différentes réglementations européennes connexes à l'OCM viande bovine : identification des animaux (règlements n°820/97 et 1760/2000), traçabilité des filières (règlements 1760/2000 et n°178/2002), bien-être animal (règlements n°1255/97, 58/98 et 1/2005) et destruction des sous-produits animaux.

La prise en compte de ces soucis du consommateur entraîne des coûts pour les producteurs, les transporteurs et les abattoirs. Les mesures de marché, en ayant un effet sur les prix, peuvent contribuer à l'amélioration ou la détérioration du respect des normes sur le bien-être animal.

On analyse successivement l'impact qualitatif et l'impact économique des contraintes introduites par les règlements évoqués.

3.12.4.1 Analyse de l'impact qualitatif des mesures

Les règlements mis en place à l'occasion des crises ESB, notamment les mesures de marché exceptionnelles et les mesures connexes, ont ainsi permis :

- d'identifier les animaux,
- d'améliorer le bien-être animal,
- d'améliorer la traçabilité et l'étiquetage de la viande de bœuf.

L'Office Alimentaire et Vétérinaire (DG SANCO) a évalué toute la filière bovine, de l'exploitation agricole au point de vente (enregistrement, identification et mouvement des animaux, abattage, découpe, hachage, stockage, distribution, vente et étiquetage), afin d'apprécier, notamment, le fonctionnement des contrôles officiels portant sur la traçabilité de la viande bovine.

Les règlements communautaires ont en effet conduit les États membres à mettre en place des systèmes de traçabilité, aussi bien des animaux vivants que des produits animaux, qui soutiennent la capacité des autorités nationales à réagir rapidement face à l'apparition de foyers de maladies et à des incidents en matière de sécurité alimentaire, et permettent à celles-ci de déceler rapidement la source des problèmes et de déterminer les mesures à prendre.

L'Office Alimentaire et Vétérinaire (OAV) a confirmé que les systèmes de traçabilité mis en place jouaient un rôle essentiel en assurant la confiance des consommateurs dans la sécurité et l'intégrité de la chaîne alimentaire.

Tout en relevant certaines insuffisances, notamment au niveau du fonctionnement des systèmes de contrôle, l'OAV se montre satisfait du traçage de l'abattoir à l'exploitation agricole d'origine (ce qui est particulièrement important pour la réalisation des contrôles ESB).

Les mesures de marché ont eu des impacts positifs en termes de santé publique et animale et de bien-être animal.

3.12.4.2 Analyse de l'impact économique des mesures

La méthode utilisée pour apprécier l'impact économique des mesures sanitaires et de bien-être animal consiste à extrapoler à l'UE 25 les coûts calculés en France par l'Institut de l'Élevage. Le surcoût de chaque contrainte est calculé en tenant compte à la fois des surplus de dépenses et des éventuelles recettes supplémentaires attendues. L'extrapolation à l'UE est faite en tenant compte du poids relatif de chaque production dans la production européenne. Les calculs sont effectués pour l'année 2005¹²³.

Cette méthode, qui repose sur des calculs et estimations d'experts, permet une bonne approche globale (au niveau communautaire) de l'impact économique des mesures.

La principale limite de cette approche est qu'elle ne permet pas de moduler cet impact en fonction des conditions nationales et régionales de coûts et de prix.

Les nouvelles contraintes analysées ci-après sont liées à l'application des mesures connexes et non aux mesures de marché en tant que telles.

■ Gros bovins

- Bien-être animal

¹²³ Les données sur les volumes sont issues du document : *Office de l'élevage - Chiffres clés 2006, Secteur bovin, Union Européenne.*

La réglementation sur les transports d'animaux vivants impose en particulier des réserves de fourrage, l'addition d'eau, la ventilation, les cloisons mobiles, des durées maximales, des densités, des litières, etc.

L'impact en termes de coût pour les animaux faisant l'objet d'un échange entre pays européens est estimé à :

- 2,76 €par veau,
- 1,16 €par broutard,
- 1,28 €par jeune bovin.

Le surcoût représente ainsi 5% du coût du transport, soit 10 millions d'euros pour l'UE 25.

– Destruction des sous-produits

Les volumes de déchets traités et incinérés représentent environ 50% du poids des gros bovins produits. Le coût de destruction est estimé à 60 €par tonne de carcasse, soit pour l'UE 25 (production de gros bovins estimée à 7 031 400 tec en 2005), 422 M€

$$7\,031\,400 \times 60 = 422\text{ M€}$$

– Identification des animaux

Partout dans l'UE des investissements importants ont été faits pour assurer l'identification généralisée des bovins. Amortis sur 10 ans et pris en compte à 40% par la viande (à 60% par le lait), ces investissements se traduisent par un surcoût de l'ordre de 4 €par tonne de carcasse de viande bovine, soit pour l'UE 25, 28 M€

$$7\,031\,400 \times 4 = 28\text{ M€}$$

– Traçabilité et étiquetage des viandes bovines

Les surcoûts comprennent à la fois les amortissements des investissements informatiques, les frais de fonctionnement (main d'œuvre, consommables) et les coûts indirects (perte de productivité sur la chaîne d'abattage/découpe). Ils sont estimés à 40 €par tonne de carcasse, soit pour l'UE 25, 282 M€

$$7\,031\,400 \times 40 = 282\text{ M€}$$

– Surcoût global

Le surcoût global lié aux mesures connexes est donc de **741 millions d'euros**, comme présenté dans le tableau ci-contre.

Ramené au kg de viande bovine produite, le **surcoût est de 0,11 €/kg**.

Tableau 111- Surcoût total lié à l'application des mesures connexes, pour les gros bovins, en millions d'euros

Postes de dépense	Montant estimé en M€
Bien-être animal	10 M€
Destruction des sous-produits	422 M€
Identification des animaux	28 M€
Traçabilité / Etiquetage	281 M€
Montant total en M€	741 M€

Source : Institut de l'élevage

■ **Veaux de boucherie**

– Bien-être animal

La contrainte « case collective » se traduit par un investissement supplémentaire d'environ 100 €par place de veau, soit pour un amortissement sur 7 ans avec 2,9 bandes par an, un surcoût de 5,30 €par veau ou encore un surcoût de 3,87 €par 100 kg de carcasse (poids moyen carcasse 2005 = 137 kg), ce qui représente au niveau communautaire (production 2005 de veaux de boucherie = 807 700 tec) un montant de 25 millions d'euros.

– Autres surcoûts

Les autres surcoûts sont les mêmes que les surcoûts gros bovins.

– Surcoût global

Le surcoût global lié aux mesures connexes est donc de 108 millions d’euros pour les veaux de boucherie.

Ramené au kg de viande de veau produite (807 700 tec), le surcoût est de **0,13 €/kg**.

Tableau 112- Surcoût total lié à l’application des mesures connexes, pour les veaux de boucherie, en millions d’euros

Postes de dépense	Montant estimé en M€
Bien-être animal	25 M€
Destruction des sous-produits	48 M€
Identification des animaux	3 M€
Traçabilité / Etiquetage	32 M€
Montant total en M€	109 M€

Source : Institut de l’élevage

Il y a donc un surcoût lié à l’application des mesures connexes, estimé à 0,11 €/kg pour les gros bovins et à 0,13 € pour les veaux de boucherie.

■ **Évolution des prix**

Pendant la période de mise en œuvre des mesures sanitaires et de bien-être (1997-2005 pour l’essentiel), les prix entrée abattoir ont progressé.

La hausse des prix constatée sur la période pour les gros bovins (de 0,14 à 0,26 €/kg suivant les catégories d’animaux) est supérieure au surcoût généré par les mesures connexes (0,11 €/kg), qui représente environ 4% du prix des gros bovins.

Tableau 113 - Évolution des prix entrée abattoir entre 1997 et 2005

€/100 kg	1997	2005	Evolution 1997-2005
Jeunes bovins R3	273,4	291,9	18,5
Bœufs R3	270,1	284,1	14,0
Vaches O3	210,0	228,2	18,1
Génisses R3	267,5	293,6	26,1

Source : DG Agri - C4

Les prix de marché semblent donc avoir été suffisamment élevés pour permettre aux opérateurs de financer les surcoûts liés aux contraintes sanitaires et à la mise en œuvre des règles de bien-être animal.

3.12.4.3 Analyse de l’impact sur la législation et les pratiques des pays tiers

■ **Impacts directs**

On a vu dans les réponses aux questions évaluatives 1 et 2 que les contingents tarifaires constituaient une composante régulière et stable de l’offre au sein de l’UE.

Le marché européen d’importation est approvisionné presque exclusivement par l’Amérique latine, le Brésil et l’Argentine, qui fournissent 85% des importations de l’UE, qui importe principalement des viandes fraîches, congelées et préparées. Les législations nationales de ces pays se sont adaptées pour satisfaire les exigences européennes (identification des animaux, interdiction des anabolisants, bien-être animal) et des cahiers des charges sont mis en place. La législation européenne et les barrières sanitaires à l’entrée de viandes bovine en provenance des pays tiers ont donc fait évoluer les législations des pays tiers.

Par ailleurs les cahiers des charges des contingents tarifaires imposent des règles de qualité : le contingent pour les viandes bovines de haute qualité ou « Hilton beef » (règlement 936/97) n’est ainsi délivré que pour des découpes nobles (7 muscles de l’aloyau ou du globe) d’animaux exclusivement élevés en pâturage depuis leur sevrage. Ces règles ont un effet d’entraînement sur la définition des viandes importées en dehors de ces contingents.

Les mesures de marché, en imposant la délivrance d’un certificat d’importation ou en favorisant les échanges sous contingent, ont aussi un rôle dans le respect des normes sanitaires et de la traçabilité dans les pays tiers.

D’autre part, d’après la Communication de la Commission sur la législation applicable au bien-être des animaux d’élevage dans les pays tiers et son incidence pour l’UE, les normes de bien-être des animaux

prises dans le cadre de l'OIE (Office International des Épizooties) sont inspirées de la législation communautaire. Les initiatives législatives européennes dans le domaine du bien-être animal ont donc eu un effet d'entraînement sur la législation des partenaires commerciaux de l'UE dans ce domaine.

■ Impacts indirects

Le Mercosur, qui est très intéressé par le marché européen, fait les démarches nécessaires pour se conformer aux exigences de ce marché très important pour lui. Certaines entreprises d'Amérique latine ont des protocoles de bien-être plus sévères que les entreprises européennes. Avec des coûts de main-d'œuvre plus bas que dans l'UE, elles peuvent d'autant plus investir sur les aspects bien-être animal et qualité. Des missions vétérinaires européennes récentes font toutefois état d'un système de traçabilité toujours insuffisant pour les viandes destinées à l'exportation vers l'UE et défaillant par rapport aux règles nationales, tout particulièrement au Brésil. De même, les contrôles de résidus et d'utilisation de substances prohibées (activateurs de croissance notamment) sont jugés insuffisants.

La législation communautaire (notamment bien-être animal) et les cahiers des charges imposés pour les contingents tarifaires (« Hilton Beef » en particulier) ont un effet d'entraînement sur la législation et les pratiques des pays pour lesquels le marché de l'UE est une priorité, malgré des progrès réels moins rapides que les affichages officiels.

3.12.5 Analyse des effets des mesures de marché sur le maintien des exploitations dans les zones les moins favorisées ou périphériques

3.12.5.1 Délimitation des zones les moins favorisées

Les zones agricoles défavorisées sont des territoires affectés de handicaps économiques agricoles, physiques et démographiques spécifiques. Il existe des mesures en faveur de ces zones (notamment l'indemnité compensatoire de handicaps naturels ou ICHN (Cf. présentation des facteurs externes – Chapitre 3) dont l'objectif initial était de prévenir le risque d'exode rural dans ces zones et donc de favoriser le maintien des exploitations.

Le règlement n°1257/99 classe les zones défavorisées (ZD) en quatre catégories :

- les zones de montagne,
- les autres zones défavorisées,
- les zones affectées de handicaps spécifiques,
- les zones soumises à des contraintes environnementales.

Les zones de montagne et les zones soumises à des contraintes environnementales sont bien définies par les critères de l'UE, mais ne représentent que 29% de la surface des zones défavorisées¹²⁴. La délimitation des autres zones défavorisées est laissée aux États membres et les critères de définition varient d'un état à l'autre. Les critères peuvent être relatifs à la productivité des terres agricoles, à la performance économique ou encore à la population rurale.

Par ailleurs, les zones ont évolué au cours de la période d'évaluation (depuis 1990). Afin de répondre à cet aspect de la question évaluative, il est donc nécessaire de définir les zones les moins favorisées.

Nous avons choisi un critère économique permettant de classer les différentes régions européennes de manière homogène. Nous entendons donc par zones les moins favorisées (ou zones défavorisées) toutes les régions dont le revenu moyen par UTA familiale est inférieur à 80% du revenu moyen national en début de période (1990). Ce critère a été choisi par le Royaume-Uni, l'Irlande, la Grèce et la France. D'autres pays ont pris des critères similaires : marge brute standard inférieure à 80% de la moyenne nationale en Espagne, valeur ajoutée par UTA inférieure à 80% de la moyenne communautaire au Luxembourg et revenu inférieur à 77% de la moyenne en Belgique.

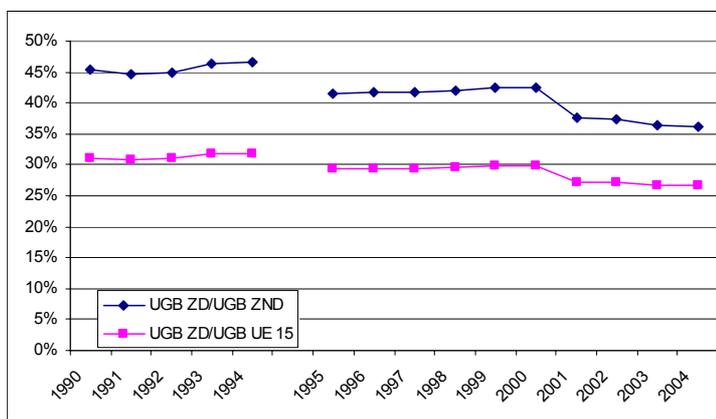
¹²⁴ Evaluation of the less favourable area measure in the 25 member states of the European Union, IEEP, November 2006.

Le RICA a été utilisé pour délimiter les zones les moins favorisées à un niveau NUTS 3 et NUTS 2 avec toutes les limites que représente l'exercice. L'échantillon du RICA n'étant pas constant au cours du temps, des rapports ont été calculés permettant d'analyser l'évolution sur la période d'évaluation.

3.12.5.2 Évolution du cheptel dans les zones défavorisées comparativement au reste de l'UE

Le graphique ci-contre présente l'évolution comparée du cheptel des zones les moins favorisées et du cheptel des autres zones. Le cheptel est mesuré en UGB (Unité Gros Bovin). La rupture des courbes entre 1994 et 1995 correspond à l'entrée dans l'UE de l'Autriche, la Finlande et la Suède.

Figure 22. Évolution du cheptel dans les zones défavorisées (ZD) et les autres zones (ZND)



Source : RICA

La part du cheptel des zones défavorisées a augmenté entre 1991 et 1994, passant de 30,8% à 31,8% au niveau de l'UE-12. Elle continue d'augmenter entre 1995 et 2000, passant de 29,4% à 29,8% au niveau de l'UE 15. Elle décroît ensuite, d'abord fortement en 2001, puis plus lentement. Sur l'ensemble de la période, le cheptel des zones défavorisées diminue donc par rapport au mouvement général de l'UE.

Tableau 114 -Part du cheptel des zones défavorisées dans le cheptel total de l'UE

UE-12	1990	31,17%
	1991	30,84%
	1992	30,95%
	1993	31,72%
	1994	31,80%
UE-15	1995	29,38%
	1996	29,39%
	1997	29,46%
	1998	29,62%
	1999	29,77%
	2000	29,82%
	2001	27,28%
	2002	27,23%
	2003	26,68%
	2004	26,62%

Source : RICA

Le cheptel a baissé un peu plus vite dans les zones défavorisées que dans le reste de l'UE.

3.12.5.3 Évolution du cheptel des exploitations spécialisées bovins des zones défavorisées

Les deux graphiques ci-après présentent l'évolution du cheptel dans les exploitations spécialisées bovins (à gauche) et dans les autres exploitations (à droite).

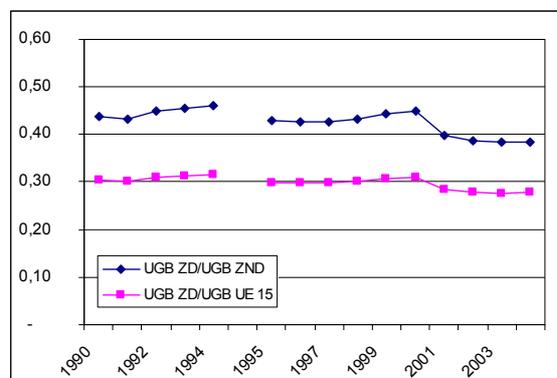


Figure 23. Évolution du cheptel des exploitations spécialisées bovins des ZD et des ZND

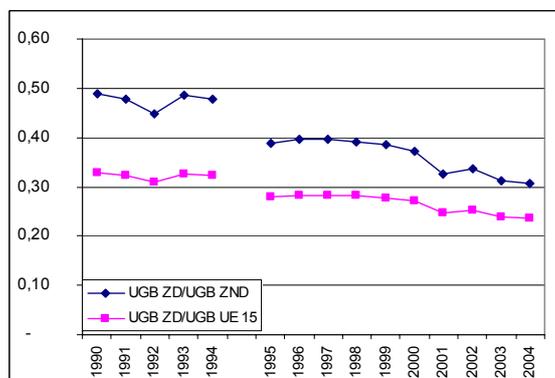


Figure 24. Évolution du cheptel des exploitations non spécialisées bovins des ZD et des ZND

Source : RICA

On constate que le cheptel des exploitations spécialisées bovins (à gauche) a lui aussi baissé un peu plus vite dans les zones défavorisées que dans le reste de l'UE.

Mais on constate aussi que la réduction du poids des zones défavorisées dans le cheptel est nettement moins forte pour les exploitations spécialisées bovins que pour les exploitations non spécialisées bovins. Cela peut s'expliquer par le développement de la filière allaitante dans les zones difficilement labourables (cf. QE5), nettement plus imputable aux primes animales qu'aux mesures de marché.

Tableau 115 - Part du cheptel des zones défavorisées dans le cheptel des entreprises spécialisées bovins et non spécialisées bovins de l'UE

	Type d'exploitations	Spécialisées bovin	Non spécialisées bovin
UE-12	1990	30,46%	32,88%
	1991	30,22%	32,38%
	1992	30,95%	30,96%
	1993	31,30%	32,66%
	1994	31,59%	32,30%
UE-15	1995	29,98%	27,98%
	1996	29,84%	28,34%
	1997	29,93%	28,36%
	1998	30,22%	28,17%
	1999	30,66%	27,79%
	2000	31,04%	27,09%
	2001	28,42%	24,65%
	2002	27,96%	25,24%
	2003	27,72%	23,85%
	2004	27,76%	23,54%

Source : RICA

En conclusion, le cheptel des exploitations spécialisées bovins des zones défavorisées a suivi l'évolution générale de l'UE tandis que le cheptel des exploitations non spécialisées a diminué plus fortement.

3.12.5.4 Évolution de la productivité dans les zones défavorisées

Les deux graphiques ci-dessous présentent les évolutions comparées du nombre d'UGB par UTAF dans les zones défavorisées et les autres zones d'une part, et l'UE 15 d'autre part. Le graphique de gauche montre l'évolution dans l'ensemble des exploitations et celui de droite dans les exploitations spécialisées bovins.

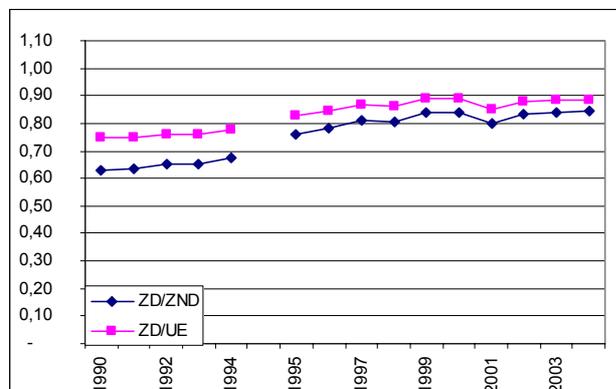


Figure 25. Évolution comparée des rapports UGB/UTA dans les zones défavorisées et dans les autres zones

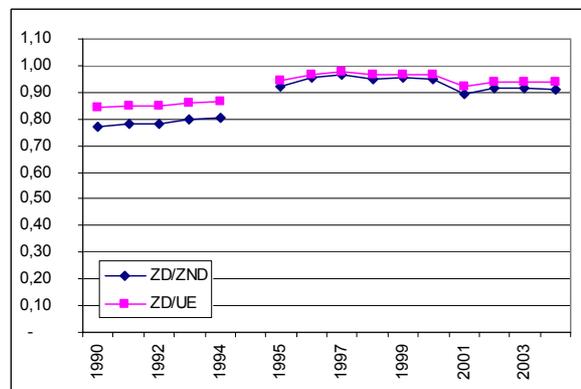


Figure 26. Évolution comparée des rapports UGB/UTA des exploitations spécialisées bovin dans les zones défavorisées et les autres zones

Source : RICA

Le rapport des nombres d'UGB par UTA dans les exploitations des zones défavorisées et des autres zones est inférieur à 1 (0,6 en 1990 et 0,84 en 2004), le nombre d'UGB par UTA est donc plus faible dans les zones défavorisées. Cependant, l'augmentation du rapport au cours du temps montre que les exploitations situées dans les zones défavorisées tendent à rattraper les autres exploitations. Le rapport des nombres d'UGB par UTA selon les zones pour les exploitations spécialisées bovins est proche de 1 depuis 1995, correspondant à l'entrée de l'Autriche, la Finlande et la Suède. Les exploitations spécialisées des zones défavorisées suivent donc l'évolution générale de l'UE.

En conclusion, les exploitations spécialisées en production bovine suivent le mouvement général des exploitations spécialisées du reste de l'Europe, tant au niveau de l'évolution du cheptel qu'au niveau du nombre d'UGB par actif. Cependant, les exploitations non spécialisées ont tendance à être moins performantes (moins d'UGB par UTA) et leur cheptel diminue plus que dans les autres zones.

La situation des exploitations spécialisées des zones défavorisées ne s'est donc pas détériorée au cours du temps par rapport aux zones non défavorisées. Les évolutions constatées ne sont pas attribuables aux mesures de marché, mais davantage aux primes bovines qui ont stimulé l'élevage allaitant.

La productivité des exploitations des zones défavorisées s'est rapprochée de celles des zones non défavorisées, sans qu'un lien avec les mesures de marché puisse être établi.

3.12.5.5 Évolution du nombre d'exploitations dans les zones défavorisées

Le RICA ne permettant pas de déterminer le nombre d'exploitations, l'analyse a été menée à partir de l'enquête structure. Afin d'isoler les zones défavorisées, elle devrait être menée à un niveau NUTS 3, or les séries ne sont pas disponibles pour tous les pays. Nous avons donc dû nous limiter aux pays suivants : Allemagne, Espagne, France, Italie, Portugal, Grèce. Une deuxième limite de cette analyse est qu'elle n'a pas pu être menée pour les exploitations bovines seulement, mais pour l'ensemble des exploitations. Le graphique suivant présente les rapports des nombres d'exploitations dans les zones défavorisées et dans les zones non défavorisées d'une part, et d'autre part dans l'ensemble des pays étudiés.

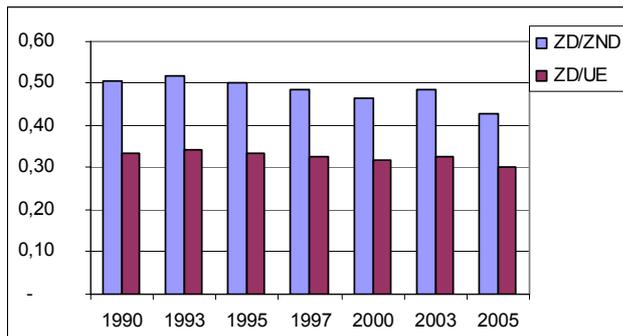


Figure 27. Évolution comparée du nombre d'exploitations entre les zones défavorisées et les autres zones

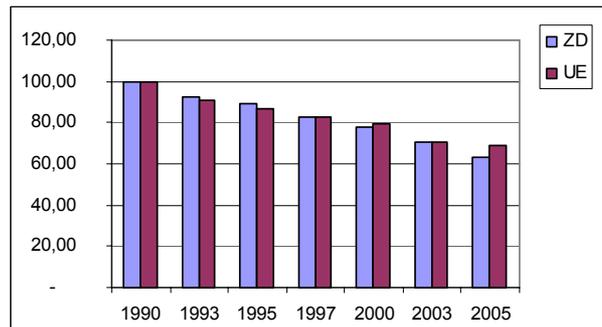


Figure 28. Évolution du nombre d'exploitations dans les ZD et dans l'ensemble des pays étudiés, indice 100 = 1990

Source : Enquêtes structure, Eurostat.

Le graphique de droite montre que le nombre d'exploitations est en forte diminution (-37% dans les zones défavorisées et -32% en moyenne sur les pays étudiés, entre 1990 et 2005) et qu'il diminue plus vite dans les zones défavorisées que dans l'ensemble de l'UE.

Le graphique de gauche montre que le rapport du nombre d'exploitations entre les zones défavorisées et les zones non défavorisées diminue, le nombre d'exploitations bovines diminue donc légèrement plus vite dans les zones défavorisées.

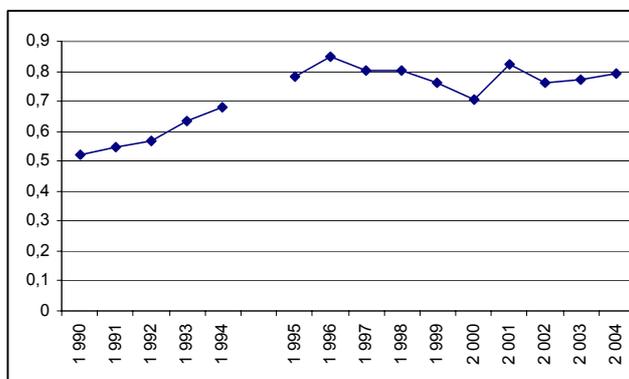
L'absence de données sur le nombre d'exploitations bovines ne permet toutefois pas de conclure sur l'effet éventuel des mesures de marché sur le maintien des exploitations.

3.12.5.6 Évolution du revenu des exploitations dans les régions moins favorisées

Le graphique ci-contre présente l'évolution du revenu agricole par UTA familiale d'une exploitation spécialisée bovin dans une zone défavorisée par rapport au revenu dans les zones non défavorisées.

De 1990 à 1996, les exploitations spécialisées bovines des zones défavorisées ont rattrapé une partie de leur retard sur les exploitations spécialisées des autres zones. Depuis 1997, le revenu agricole des zones défavorisées semble suivre l'évolution de celui des autres zones, en se maintenant à un niveau inférieur de l'ordre de 7 sur 10.

Figure 29. Évolution du rapport des revenus agricoles par UTA familiale entre les zones défavorisées et les autres zones

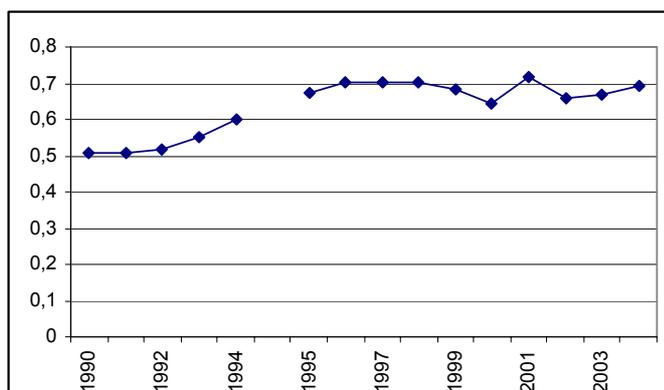


Source : RICA

Le graphique ci-contre présente l'évolution du rapport de la valeur ajoutée nette (VAN) par UTA familiale entre les exploitations spécialisées des zones défavorisées et celles des autres zones.

L'évolution du rapport est semblable à celle du rapport des revenus entre les deux zones. Cependant, la VAN des exploitations des zones défavorisées reste inférieure de 30 points à celle des autres zones, contre 20 points pour le revenu. Le revenu étant égal à la VAN moins la rémunération des facteurs de production plus les subventions, l'évolution différentielle constatée entre le revenu et la VAN peut être due à un coût moins élevé des facteurs de production dans les zones défavorisées ou à des subventions plus élevées.

Figure 30. Évolution du rapport des Valeurs Ajoutées Nettes par UTA familiale entre les zones défavorisées et les autres zones.



Source : RICA

Parmi les zones défavorisées, définies par le critère économique « revenu familial inférieur à 80% de la moyenne nationale en 1990 », se trouvent des zones classées parmi les principales régions bénéficiaires du régime de prime à l'extensification (Irlande du Nord, South Western Scotland, Border, Midlands and Western Ireland, Auvergne, Limousin, Midi-Pyrénées). Ces régions ont par conséquent bénéficié d'aides directes et le revenu agricole y est de plus en plus tiré par les aides directes et non par les recettes du marché. L'absence de détérioration des performances des exploitations situées en zones défavorisées s'explique donc plus par les primes que par les mesures de marché.

Sur la période 1990-2005, le revenu des exploitations spécialisées bovins s'est amélioré dans les zones défavorisées par rapport à celui des zones non défavorisées. Les aides directes y ont joué un rôle beaucoup plus significatif que les mesures de marché.

3.12.6 Effets des mesures de marché sur la spécialisation des exploitations, la concentration et l'intensification de la production dans certaines régions

La question 5 a montré que :

- les exploitations de plus 100 UGB ont augmenté en nombre, contrairement aux autres exploitations qui ont diminué. Il y a donc eu concentration de la production au sein d'exploitations de plus grande taille.
- la concentration s'accompagne d'une hausse de la productivité du travail et donc d'une intensification de la production.

Elle montre que cette évolution est en partie attribuable aux mesures de marché. Elle montre aussi que les mesures mises en œuvre sur la période 1990-2005 ont sensiblement incité les éleveurs à se spécialiser. Ainsi, des spécialisations régionales ont pu s'affirmer : le Nord de l'Italie et le Nord de l'Irlande développent la filière engraisseur, la filière allaitante se développe dans les zones difficilement labourables (montagne, façade océanique). Il a donc déjà été répondu dans la question 5 à une partie de la présente question.

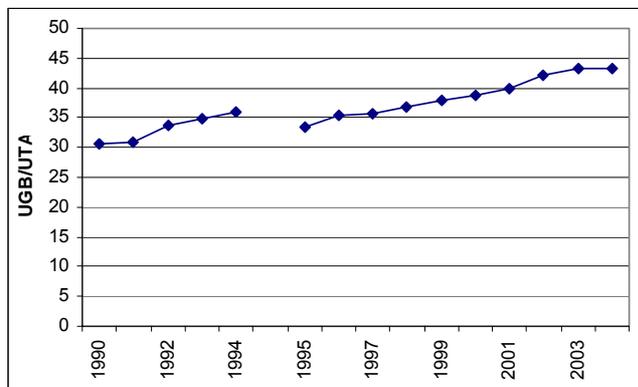
Nous nous attacherons ici aux effets des mesures de marché sur l'intensification. On entend par intensification l'augmentation de la production par unité de facteur de production (main d'œuvre et surface).

Intensification de la production par UTA

Au sein de l'Union européenne à 12 puis à 15, le nombre d'UGB par UTA familiale n'a cessé d'augmenter, comme le montre le graphique ci-contre.

On constate une augmentation régulière sur l'ensemble de la période. La rupture dans le graphique correspond à l'intégration de l'Autriche, la Suède et la Finlande.

Figure 31. Nombre d'UGB par UTA dans les exploitations bovines



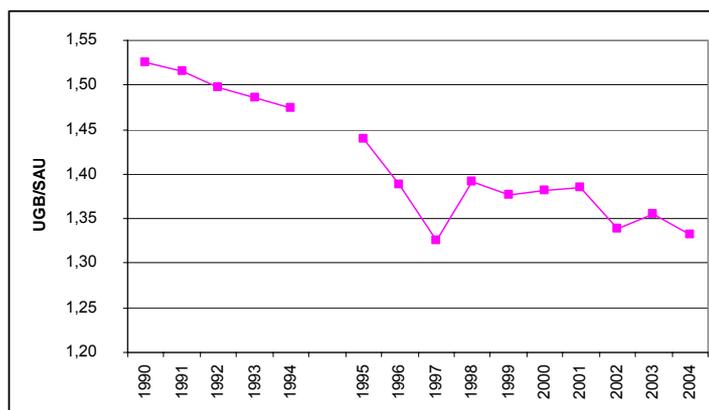
Source RICA

Le facteur de densité

Le facteur de densité a régulièrement diminué au sein de l'UE à 12 puis à 15, comme le montre le graphique ci-contre.

Cependant, cette évolution cache des disparités entre les pays et les régions. Nous analysons ci-après l'évolution du facteur de densité dans les principaux États membres et pour certaines régions (il n'a pas été possible, pour des raisons de disponibilités statistiques, de sélectionner l'ensemble des régions).

Figure 32. Évolution du facteur de densité



Source : RICA

En France, où le facteur de densité a fortement baissé sur la période, on observe une baisse sensible dans les régions les plus intensives (Bretagne, Pays de la Loire) et une stabilité dans les régions extensives. En Italie, où, à l'opposé, le facteur de densité a nettement augmenté (la moyenne nationale passant de 2 UGB/ha en 1990 à 2,5 UGB/ha en 2004), celui-ci augmente considérablement dans la région la plus intensive, passant de 2,1 à 3,6, alors qu'il est quasiment stable dans les régions plus extensives des Marches et du Piémont.

En Allemagne, où il a marqué une forte tendance à la baisse au niveau national, le facteur de densité est relativement stable dans les régions les plus extensives (nouveaux Länder d'une façon générale), baisse fortement dans certaines régions plus intensives (Bade-Wurtemberg) mais baisse de façon limitée, se maintient, voire augmente dans d'autres (Basse-Saxe, Schleswig-Holstein, Rhénanie du Nord-Westphalie). La situation est plus tranchée en Espagne, où le facteur de densité augmente dans la région la plus extensive de notre échantillon (Asturies) et baisse dans les régions les plus intensives (Castille-Leon, Galice, Pays Basque). Au Royaume-Uni, la baisse observée au niveau national se retrouve aussi bien dans des régions extensives (Écosse) que dans des régions intensives (East Midlands) ; de la même façon les régions qui maintiennent un facteur de densité stable sont à la fois intensives (West Midlands) et extensives (Irlande du Nord). Enfin, en Irlande les deux régions connaissent des évolutions parallèles, mais le facteur de densité de la région la plus intensive

Question 7 – Autres effets des mesures de marché

(Southern & Eastern) augmente légèrement entre 1990 et 2004 (il passe de 1,37 à 1,41) alors que celui de la région la plus extensive (Border, Midlands & Western) reste stable à 1,17.

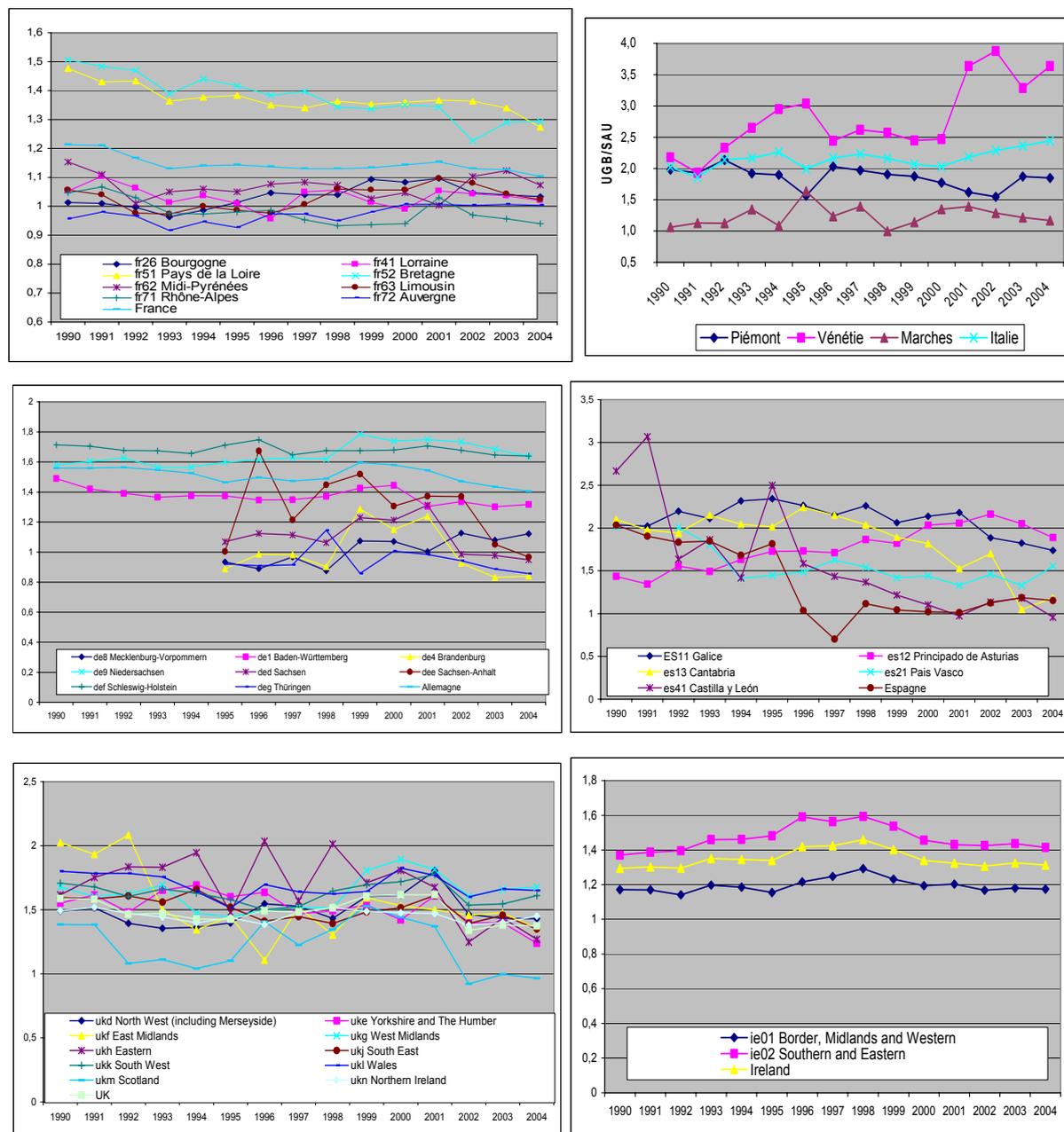


Figure 33. Évolution du facteur de densité dans 3 régions italiennes

Source : RICA

Il y a donc eu intensification de la production dans certaines régions. Mais l'absence de cohérence dans les évolutions régionales constatées ne permet pas de conclure à un effet des mesures de marché.

3.12.7 Conclusion

Dans quelle mesure les mesures de marché contribuent-elles à d'autres effets, positifs ou négatifs, en termes de santé publique et animale, de bien-être animal, de maintien des exploitations dans les zones les moins favorisées ou périphériques, de spécialisation des exploitations, de concentration et d'intensification de la production dans certaines régions ?

Les mesures connexes aux mesures de marché ont eu des impacts positifs en termes de santé publique et animale et de bien-être animal. La mise en œuvre de nouvelles règles sanitaires et de bien-être animal a occasionné des surcoûts mais ceux-ci ont été inférieurs à l'augmentation des prix de marché sur la période considérée (1997-2005).

Les mesures de marché n'ont pas empêché le cheptel de baisser un peu plus vite dans les zones défavorisées que dans le reste de l'UE. Mais le cheptel des exploitations spécialisées bovins des zones défavorisées a suivi l'évolution générale observée dans l'UE ; c'est le cheptel des exploitations non spécialisées qui a diminué plus fortement.

La productivité, inférieure, des exploitations des zones défavorisées s'est rapprochée de celles des zones non défavorisées, sans qu'un lien avec les mesures de marché puisse être établi.

Sur la période d'évaluation, le revenu des exploitations spécialisées bovin s'est amélioré dans les zones défavorisées par rapport à celui des zones non défavorisées. Mais les aides directes y ont joué un rôle beaucoup plus significatif que les mesures de marché.

Enfin, l'analyse de la répartition des recettes tirées du marché (question 5) a montré que les mesures de marché ont eu un impact sensible sur la spécialisation des exploitations et la concentration et l'intensification de la production. Au niveau régional, l'analyse du facteur de densité ne permet pas de confirmer le lien entre les mesures de marché et l'intensification de la production bovine.

3.13 Question Q8 : pertinence de l'objectif de stabilisation des marchés au regard des développements récents de la PAC

- **Dans quelle mesure l'objectif de « stabilisation des marchés » dans le secteur de la viande bovine, tel qu'énoncé dans le préambule (2) du Règlement (EC) N° 1254/1999 du Conseil faisant référence à l'article 33 du Traité, est-il pertinent au regard de l'évolution des besoins et des problèmes de société et des nouveaux développements de la PAC engendrés notamment par la réforme de 2003 ?**

3.13.1 Notre compréhension de la question

La stabilisation des marchés, comme définie dans l'article 33 du Traité, se traduit concrètement par :

- un objectif de stabilité des prix à la production (limiter les fluctuations et maintenir les prix à un certain niveau) ; et
- un équilibre du marché entre l'offre et la demande.

Ainsi, l'objet de la question est d'analyser la pertinence de l'objectif de stabilisation des marchés pour le marché de la viande bovine au regard des développements récents de la PAC.

Nous faisons l'hypothèse que les développements récents de la PAC prennent en compte les principaux besoins et problèmes de la société. Notre démarche consiste à analyser la pertinence de l'objectif de stabilisation des marchés avec le paradigme de la nouvelle PAC.

En effet, les développements récents de la PAC reflètent, en partie au moins, l'évolution de plusieurs problématiques :

- des problématiques globales environnementales : qualité de l'eau, qualité de l'air, préservation des paysages, préservation de la biodiversité, bien-être animal ;
- des problématiques individuelles autour des besoins des consommateurs : modicité du prix, sécurité sanitaire, diversité et qualité des produits ;
- des enjeux plus globaux de santé publique et de sécurité alimentaire.

Les analyses de pertinence proposées se fondent essentiellement sur les analyses effectuées précédemment, notamment sur les effets des mesures de marché.

Dans la réponse à la question, les développements récents de la PAC sont abordés à deux niveaux :

- **via les objectifs de la PAC de 2003** : l'objectif de stabilisation des marchés est-il encore cohérent avec les nouveaux objectifs, qui visent, pour certains, à régler les problèmes énoncés ci-dessus ?
- **via les nouveaux instruments** : l'objectif de stabilisation des marchés est-il cohérent avec le découplage, la conditionnalité et la priorité donnée aux mesures de développement rural ?

La réponse à la question ne traite pas de la cohérence de l'objectif de stabilisation des marchés avec les problématiques environnementales qui est abordée par une autre étude sur les impacts environnementaux des mesures relatives aux organisations communes de marché, ni avec l'enjeu plus global de sécurité alimentaire.

L'évaluation ne se prononce pas non plus sur l'efficacité et l'efficience des instruments de la nouvelle PAC.

■ Principaux critères de jugement

L'objectif de stabilisation des marchés n'est plus adapté et/ou nécessaire compte tenu des objectifs de la réforme de la PAC fixés en 2003 et de ses principales modalités de mise en œuvre.

■ Indicateurs

- Caractère complémentaire, indépendant, antinomique de l'objectif de stabilisation des marchés avec les développements récents de la PAC (à la lumière de l'efficacité des mesures de stabilisation démontrée précédemment) :
 - cohérence avec les objectifs,
 - cohérence avec les principaux instruments (découplage, conditionnalité et modulation).

3.13.2 Méthode et démarche évaluative

Une démarche en deux étapes est proposée :

■ **Analyse de la pertinence de l'objectif de stabilisation des marchés au regard des objectifs de la PAC de 2003**

Une analyse de cohérence décrit les liens entre l'objectif de stabilisation des marchés et les nouveaux objectifs de la PAC qui reflètent certains problèmes de société.

■ **Analyse de la pertinence de l'objectif de stabilisation des marchés au regard des nouveaux instruments de la PAC**

Une analyse de cohérence permet de qualifier les liens entre l'objectif de stabilisation des marchés et les instruments de la PAC de 2003 : découplage et conditionnalité.

3.13.3 Principaux outils et données

■ **L'analyse se fonde principalement sur :**

- Les réponses aux questions développées précédemment :
 - Questions 1 à 3 : impact des mesures de marché dans la stabilisation des prix (Q1), transmission des prix au consommateur (Q2) ;
 - Questions 4, 5 et 6 : impacts sur les revenus, stratégies régissant les choix de production des éleveurs ;
 - Question 7 : autres effets des mesures de marché.
- Questions 23 à 25 des guides d'entretien ;
- Sources documentaires existantes sur le sujet.

3.13.4 Limites

L'objet de l'exercice n'est pas de conduire l'évaluation a priori des mesures et instruments de la PAC post 2003 et d'en évaluer de manière anticipée les impacts probables sur la stabilisation des marchés (équilibre entre l'offre et la demande, stabilité des prix), mais bien de qualifier les liens de complémentarité, d'antinomie, de redondance entre l'objectif de stabilisation des marchés et chacun des objectifs de la nouvelle PAC.

3.13.5 La nouvelle PAC

3.13.5.1 Les nouveaux objectifs de la PAC

Les objectifs initiaux de la Politique Agricole Commune, tels que prévus par l'Article 39 du Traité de Rome, étaient les suivants:

- Accroître la productivité de l'agriculture ;
- Assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
- Stabiliser les marchés ;
- Garantir la sécurité des approvisionnements en produits agricoles et alimentaires ;
- Assurer aux consommateurs des prix raisonnables des denrées alimentaires.

Les développements récents de la PAC consécutifs à la réforme de 2003 modifient sensiblement ces derniers :

- Renforcer la compétitivité d'une agriculture européenne durable et orientée davantage vers le marché ;
- Stabiliser les revenus des agriculteurs tout en assurant la stabilité des coûts budgétaires ;
- Produire des denrées alimentaires de qualité qui répondent aux attentes et aux exigences de la société ;
- Favoriser le développement rural.

Les modifications ont juridiquement été formalisées par les Règlements 1782/2003 (règles communes relatives au régime de soutien direct dans le cadre de la PAC) et 1783/2003 (soutien au développement rural), mis à jour par le nouveau règlement 1698/2005. En février 2006, les orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural publiées par le Conseil définissent les nouveaux objectifs.

Néanmoins le Projet de Traité modificatif actuellement en discussion reprend les objectifs de la PAC dans la formulation du Traité de Rome.

3.13.5.2 Les nouveaux instruments

Les instruments suivants sont mis en place :

- le découplage entre production et aides grâce au remplacement de la plupart des aides directes perçues par les agriculteurs par un paiement unique (droits au paiement unique ou DPU) qui ne soit pas fonction d'un acte et donc d'un niveau de production, et qui, en cela, laisse le producteur totalement libre de ses choix de production¹²⁵ ;
- la conditionnalité des aides à travers la subordination de ce paiement unique au respect des normes relatives à l'environnement - respect des Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE) - à la sécurité alimentaire et au bien-être des animaux;
- la modulation des paiements directs aux grandes exploitations, pour faire face à la critique de la PAC, qui favorise les plus grands exploitants, et pour dégager les moyens nécessaires au développement rural.

En outre, le renforcement du deuxième pilier consacré au développement rural prévoit notamment :

- des mesures pour la qualité alimentaire, notamment pour inciter l'adhésion aux dispositifs de qualité nationaux ou communautaires (AOC, IGP) ;

¹²⁵ Le principe fondamental qui inspire le découplage des politiques agricoles, est donc de rétablir une structure des incitations, déterminée par la rareté des ressources, les conditions technologiques et les préférences de la demande de marché. En découplant les aides on atténue la fonction d'allocation, souvent distorsive de la PAC, alors que sa fonction distributive est maintenue et rendue plus transparente.

- des mesures agro-environnementales ;
- des mesures en faveur du respect des normes, pour inciter les agriculteurs à adopter rapidement des normes fondées sur la législation communautaire, et possibilité d'accorder des aides aux petites unités de transformation pour se mettre en conformité avec les normes dans le domaine de l'environnement, de l'hygiène et du bien-être animal ;
- des mesures en faveur du conseil agricole, destiné à accompagner les agriculteurs pour leur permettre de satisfaire aux exigences de la conditionnalité par le recours à des conseils ou des expertises techniques de leur exploitation.

Compte tenu du périmètre de la présente évaluation, les instruments alternatifs (notamment les nouveaux instruments de la PAC) ne font pas l'objet d'analyse d'efficacité ou d'efficacités.

3.13.6 Pertinence de l'objectif de stabilisation des marchés au regard des objectifs de la nouvelle PAC

Soulignons au préalable que bien avant la mise en place de l'OCM Viande bovine, le Traité de Rome établit un objectif de stabilisation des marchés agricoles. Cet objectif figurait dans le projet de Traité constitutionnel et figure toujours dans le projet d'OCM unique¹²⁶.

■ **Objectif 1 : Renforcer la compétitivité d'une agriculture européenne durable et davantage orientée vers le marché**

– **Renforcer la compétitivité d'une agriculture européenne durable**

Le développement durable s'analyse sous trois dimensions : environnementale, sociale et économique.

Comme mentionné précédemment, la problématique environnementale n'est pas traitée par la présente évaluation.

Sur le plan social, la question évaluative 9 estime le nombre d'emplois concernés par la filière bovine.

Enfin, sur le plan économique, la théorie veut qu'un système soit conforme au développement durable s'il est rentable. Or, l'objectif de stabilisation se concrétise par un soutien du marché, sans lequel la rentabilité de certaines productions bovines ne serait pas assurée (Cf. question évaluative 4). L'objectif de stabilisation semble ainsi incohérent avec l'objectif de développement durable du point de vue économique.

Au niveau macro-économique, l'évaluation a en effet souligné que les mesures de marché ont globalement rempli l'objectif de stabilisation des marchés durant la période d'évaluation, mais qu'elles n'ont pas encouragé la compétitivité de la production bovine communautaire, ni sur le marché international, ni sur le marché intérieur. La question évaluative 3 a montré que, sur une longue période, les mesures de marché, y compris leur réduction, n'avaient pas été un facteur de soutien de la compétitivité.

– **une agriculture orientée vers le marché**

La stabilité du marché n'est pas incompatible avec une orientation plus proche du marché à condition que les instruments ne freinent pas la capacité des producteurs à réagir aux signaux du marché. Une réaction trop brutale des producteurs de viande bovine à des signaux du marché amplifie largement les déséquilibres : une baisse importante des prix entraîne une décapitalisation dans l'urgence des cheptels reproducteurs et donc une augmentation de l'offre sur un marché déjà déprimé (en outre, une offre souvent de basse qualité avec des animaux insuffisamment finis). La différence avec les autres types d'élevage à cycle plus court est que le contre-effet de cette décapitalisation se fait sentir plus longtemps : il faut au moins 3 ans avant qu'une jeune génisse qu'on décide de garder comme reproductrice ait produit un animal prêt à être abattu pour sa viande. En outre, les signaux du marché de la viande bovine peuvent être contradictoires avec ceux sur le lait par exemple.

¹²⁶ Source : Communication de la Commission européenne, Proposition de règlement du Conseil – COM (2006) 822 Final.

Ainsi, en période de crise, l'évaluation a démontré que les instruments activés (achat à l'intervention et OTMS en 1996-1997) ont permis de compenser les pertes de débouchés et éviter ainsi qu'un déséquilibre trop important entre offre et demande ne perdure (Cf. question évaluative relative aux effets sur les prix Q2). Ils ont ainsi évité des réactions au marché trop brutales de la part des producteurs. Ces dernières auraient pu amplifier encore ces déséquilibres en ayant des conséquences structurelles à long terme sur la production et aller à l'encontre de l'objectif d'une agriculture durable.

L'objectif de stabilisation des marchés, décliné sur la dernière période essentiellement à travers la protection aux frontières, n'est pas un facteur de renforcement de la compétitivité et de développement d'une agriculture durable.

Cependant, compte tenu des caractéristiques de production de la viande bovine (et de son cycle long notamment), il est efficace et utile en situation de crise et semble ainsi nécessaire, via des interventions limitées dans le temps, pour éviter des perturbations structurelles à long terme de la production.

■ Objectif 2 : Stabiliser les revenus des agriculteurs tout en assurant la stabilité des coûts budgétaires

Le dispositif actuel, hors crise, et principalement via les droits de douane, assure pour certains types d'exploitations, un complément non négligeable de revenus par rapport à la rémunération envisageable sur le marché mondial et participe également à la stabilité de ceux-ci.

L'évaluation¹²⁷ a en effet montré que, pour les engraisseurs, à partir de 1995, le revenu familial est inférieur au total des aides, ce qui implique que le revenu d'exploitation familial tiré du marché (hors aide) est déficitaire. L'évaluation à la baisse du soutien au marché a rendu ces éleveurs bovins beaucoup plus dépendants des aides, qui assurent une part substantielle de leur rémunération. Ainsi la contribution de la VAB¹²⁸ au revenu s'élève à 25% pour les allaitants et 33% pour les engraisseurs en 2002-2004, contre respectivement 87% et 95% en début de période.

Pour les laitiers purs et « lait+viande », en 2002-2004, encore 77% et 67% des ressources sont issues de la VAB. Les laitiers sont les seuls à réaliser un profit hors aide directe, grâce essentiellement aux recettes issues du lait.

Cependant, le surpris maximal attribuable aux mesures de marché représente encore près de 22% du revenu des éleveurs en 2002-2003 (contre 45% en 1990-1992).

En outre, l'évaluation a montré précédemment que les mesures exceptionnelles ont eu, en période de crise, un rôle de régulation important, des prix et des volumes (et donc des coûts de production), ayant comme conséquence une stabilisation des revenus des producteurs.

Enfin, dans son dispositif actuel, le coût principal des mesures de marché est celui des mesures exceptionnelles ou éventuellement de l'intervention en cas de crise. Les coûts des mesures « traditionnelles » ont été fortement réduits par rapport à leur niveau de 1990 et sont donc maîtrisés.

En l'absence de crises aiguës, le dispositif actuel ne pèse pas sur les coûts budgétaires.

Le surpris maximal attribué aux mesures de marché représente encore en moyenne près de 22% du revenu des éleveurs en 2002-2003, mais cache des situations contrastées.

Les élevages laitiers purs et lait+viande tirent l'essentiel de leurs ressources du lait.

En revanche, pour les élevages allaitants et engraisseurs, même si les aides directes ont pris le relais des mesures de marché et assurent une partie prépondérante de leur revenu, la contribution de la valeur ajoutée brute d'exploitation à ce dernier s'élève encore à

¹²⁷ Cf. question évaluative relative aux effets sur les revenus. Q4

¹²⁸ VAB = valeur ajoutée brute d'exploitation = produit des ventes – consommations intermédiaires

respectivement 25% et 33% de leurs revenus : l'objectif de stabilisation du marché reste pertinent pour la stabilité des revenus, et ce d'autant plus que le dispositif actuel (hors mesures exceptionnelles dont le coût est, par définition, exceptionnel) engage des coûts budgétaires maîtrisés.

En période de crise, l'activation des mesures de marché et les mesures exceptionnelles ont été efficaces pour maintenir les revenus des exploitants à un certain niveau. En cas de crise, l'objectif de stabilisation est pertinent au regard d'un objectif de maintien des revenus à un certain niveau.

■ **Objectif 3 : Produire des denrées alimentaires de qualité qui répondent aux attentes et aux exigences de la société**

– **Exigences réglementaires en matière de bien-être animal et de sécurité sanitaire**

Dans le cadre de l'OCM Viande bovine, des mesures réglementaires dites connexes ont été prises sur le bien-être animal et la sécurité sanitaire :

- **Bien-être animal** : comme évoqué en question 7, pour répondre aux attentes des consommateurs en matière de bien-être animal, des règlements¹²⁹ concernant le transport et l'abattage des animaux encadrent ces pratiques. Cette problématique est dorénavant incluse dans la conditionnalité des aides mise en place dans la réforme de la PAC de 2003.
- **Sécurité sanitaire** : Depuis 1964, la mise en place de l'OCM a été accompagnée d'une réglementation fixant les pratiques standard du marché commun, et imposant des conditions communes quant à la qualité de la carcasse abattue dans le but de garantir une sécurité sanitaire au consommateur. La réglementation a évolué en fonction des nouveaux besoins émergents, notamment à la suite des crises ESB avec notamment la mise en place de la traçabilité, pour garantir une sécurité maximale au consommateur. Cette problématique est aussi incluse dans la conditionnalité des aides.

Le respect des normes imposées par cette réglementation, correspondant à une exigence du consommateur, nécessite des investissements au niveau de l'exploitation. La réglementation s'accompagne de subventions destinées à financer, au moins en partie, la mise aux normes.

- **Préservation de la biodiversité** : coûts de la préservation des espaces protégés.
- **Bien-être animal et sécurité sanitaire** : le surcoût lié à l'application des mesures connexes a été estimé à 0,11 €/kg pour les gros bovins et 0,13 €/kg pour les veaux de boucherie (cf. Q7). La question évaluative précédente souligne que les prix de marché ont été suffisamment élevés pour permettre aux opérateurs de financer ces surcoûts liés aux conditions sanitaires et à la mise en œuvre des règles de bien-être animal.

Ces normes ayant un caractère réglementaire, la stabilisation du marché ne joue pas de rôle direct pour garantir l'application de ces mesures.

La prise en charge du surcoût lié à l'application de ces normes est pourtant discutée entre acteurs (producteurs et opérateurs de l'aval) des filières nationales dans la situation actuelle (exemple du coût de l'équarrissage, de l'identification et de la traçabilité, de la mise aux normes des bâtiments...).

En effet, les marges dans l'industrie de la viande bovine européenne apparaissent structurellement étroites d'après les études nationales publiées¹³⁰.

¹²⁹ Directive du conseil 91/268 pour le transport des animaux et règlement 93/119 pour l'abattage.

¹³⁰ Le suivi des résultats financiers des entreprises d'abattage et de transformation des viandes en France par l'Office de l'Élevage (dernière publication en mars 2006 portant sur les années 2002 à 2004) fait ressortir une capacité d'autofinancement (CAF) dérogée presque toujours inférieure à 2% du chiffre d'affaires, bien en dessous de celle de l'ensemble des Industries Agro-Alimentaires (5,8% du CA en France).

L'abandon de l'objectif de stabilité des marchés, et la baisse corrélative des droits à l'importation augmenteraient encore la difficulté d'absorption de coûts induits par la mise aux normes.

Ils renforceraient en outre considérablement l'exigence de parallélisme entre les normes appliquées à la production intérieure et celles imposées aux viandes importées¹³¹. Si le contrôle des conditions de production dans les pays tiers fournisseurs de l'UE s'avère difficile à mettre en œuvre, le risque est que la contestation de ces normes pour la production indigène prenne beaucoup d'ampleur au sein des professionnels des filières viandes bovines européennes.

– Exigences en termes de modicité des prix au consommateur

En outre, la présente évaluation a montré que les droits de douane maintenaient des prix entrée abattoir élevés par rapport aux prix du marché mondial, mais que les fluctuations observées sur ces prix étaient déconnectées des prix au consommateur. Or, un marché concurrentiel tire davantage les prix vers le bas et l'innovation nécessite des prix bas (Cf. question évaluative 9). L'objectif de stabilisation des marchés ne participe pas à répondre à la modicité des prix souhaitée par le consommateur.

Ainsi, la stabilisation du marché permet indirectement de répondre aux exigences réglementaires et du marché en termes de qualité, sécurité sanitaire et bien-être animal en facilitant l'absorption des surcoûts liés au respect des exigences, même si la stabilisation du marché ne joue pas de rôle direct pour garantir l'application de ces mesures.

En revanche, l'objectif de stabilisation du marché ne semble pas répondre aux exigences de modicité des prix souhaités par le consommateur.

■ Objectif 4 : Favoriser le développement rural

En renforçant le deuxième pilier, la nouvelle PAC fait du développement rural une priorité en s'appuyant sur les objectifs suivants :

- un renforcement du secteur agricole et forestier en essayant de promouvoir des produits agricoles de qualité ;
- une amélioration de la compétitivité des zones rurales ;
- la préservation de l'environnement et du patrimoine rural européen.

La compatibilité de l'objectif de stabilisation des marchés et de celui de développement rural s'analyse en fonction des filières.

Comme souligné précédemment, les élevages laitiers tirent la majorité de leur revenu de la production laitière. Cette dernière a un effet d'entraînement sur leur production bovine qui supporte ainsi davantage les variations de prix. Rappelons que les vaches de réforme représentent globalement 55% de la production bovine européenne.

En revanche, l'évaluation a montré que les mesures déclinées de l'objectif de stabilisation des marchés profitaient plus particulièrement aux élevages allaitants situés en zones défavorisées où les contraintes pédoclimatiques ne laissent pas le choix de l'exploitation agricole. Les systèmes d'élevage bovin viande herbagers correspondent à des cycles plus longs que l'engraissement intensif, donc apparaissent plus vulnérables à la volatilité des marchés. L'évolution des systèmes d'élevage allaitant ces deux dernières décennies les a conduit presque partout en Europe à vendre la plupart des animaux mâles maigres à des engraisseurs disposant de céréales ou de coproduits (une façon de raccourcir le cycle), et à n'engraisser qu'une partie des femelles, souvent valorisées dans des filières de qualité. Mais ces marchés de niche, relativement protégés des variations de prix, ne représentent ainsi en général qu'une petite partie de leurs produits.

Dans ces zones, les aides directes n'ont pris qu'en partie le relais des mesures de marché. Ces dernières représentent une part non négligeable de leurs revenus, et la volatilité des prix peut remettre en cause la garantie d'un revenu acceptable et générer des problèmes économiques en cas d'effondrement des prix.

¹³¹ Voir par exemple le débat impulsé depuis l'été 2007 par IFA, l'organisation des producteurs irlandais, à propos des contrôles sur les viandes importées du Brésil.

Ainsi, en marché instable, trois issues sont possibles :

- La revalorisation des viandes issues des troupeaux allaitants par la différenciation par la qualité pour exiger un prix élevé au consommateur, mais il n'est pas certain que ce dernier soit prêt à payer, compte tenu de la substituabilité de la viande bovine avec d'autres viandes.
- Dans la logique de la nouvelle PAC, la mobilisation des instruments spécifiques ciblés sur les problématiques propres aux zones rurales : ces derniers prennent le relais des mesures de marché et orientent la production agricole, en l'occurrence la production de viande bovine, pour satisfaire au mieux les objectifs de développement rural : occupation du territoire, emploi en milieu rural, maintien des prairies et des systèmes herbagers, production de qualité, préservation, des paysages... En pratique, ces aides devraient être d'autant plus élevées pour compenser de très importantes baisses de prix en cas d'abandon des instruments visant l'objectif de stabilité du marché (cf. Q2 et comparaison des prix constatés et des prix planchers sans mesure de marché)¹³². Cela nécessite finalement un transfert du coût supporté par le consommateur (via le prix – Cf. question évaluative 9) au budget du deuxième pilier de la PAC. En outre, l'article 69 de la PAC réformée de 2003 autorise les États membres à prélever jusqu'à 10% de l'enveloppe des droits à paiement unique pour les attribuer sur des objectifs de protection de l'environnement, d'amélioration de la qualité des produits ou leur commercialisation. A des degrés divers, cet article est mis en œuvre dans le secteur de la viande bovine dans six pays ou régions (Écosse, Espagne, Finlande, Grèce, Italie, Portugal).
- Si ces instruments spécifiques ne prennent pas pleinement le relais des mesures de marché, la question du changement ou plus souvent de la cessation d'activité pour ces élevages se pose, compte tenu de la part que représentent les recettes issues du marché dans leur revenu. Cette cessation a des conséquences sur les facteurs du développement rural, notamment en termes :
 - d'entretien des terres agricoles et de préservation des paysages traditionnels : l'abandon des terres risque de détériorer les paysages en provoquant l'abandon de terres (retour aux friches) où aucune production alternative n'est possible (cas des élevages de montagne)
 - d'emploi en zones rurales : toutes les activités autour de l'élevage dans ces zones dépendent de la stabilité des marchés, tels que l'emploi en amont de la filière (les groupements de producteurs, les négociants, les vétérinaires, les inséminateurs, les équarrisseurs), et en aval de la filière dans les abattoirs, les transformateurs, et le commerce de gros et de détail.
 - de maintien des prairies, les activités d'élevage de ruminants ayant un impact majeur sur ces dernières.

Au niveau macro-économique, l'évaluation a précisément montré, par une analyse contrefactuelle, que la recherche de stabilisation des marchés avait permis de maintenir un volume de production à un certain niveau (Q.1). L'absence de mesures de marché aurait vu une baisse de la production (impact estimé sur la production indigène brute de plus de 10% à partir de 1998 – Cf. Q1). Un marché stable a donc permis de maintenir un niveau d'activité plus élevé en zones rurales.

En outre, les projections établies par la DG Agri¹³³ laissent envisager dans le cas d'une baisse linéaire des droits de douane de 60% sur les viandes bovines réfrigérées ou congelées (revendiquée par le G-20, groupes des pays émergents lors du Doha Round) les conséquences suivantes : des prix en chute de moitié, et une production indigène amputée à terme de 30% (cette baisse de production serait beaucoup plus importante que celle envisagée dans l'analyse contrefactuelle mentionnée ci-dessus jusqu'en 2003, la différence essentielle est que la plupart des primes bovines sont désormais découplées).

Dans la mesure où, compte tenu de ce qui a été démontré en termes d'évolution des revenus, ce soit surtout la production allaitante qui soit affectée au sein de l'Union européenne et seulement plus

¹³² Leur efficacité et leur efficacité ne sont pas évalués dans le cadre de la présente évaluation

¹³³ Communication de la DG-AGRI du 11/11/2005 – The Commission proposal and the Doha round – What impact on the EU Agriculture?

marginale la production de viande issue du lait, il deviendrait alors difficile d'envisager sur le long terme la permanence des aménités positives de la production bovine soulignées.

Ainsi, la volatilité des prix menacerait la survie des élevages allaitants essentiellement situés en zones herbagères. Trois issues sont possibles :

- la valorisation de la viande issue de ces exploitations, à condition que le consommateur soit prêt à payer un prix plus élevé pour un produit de meilleure qualité.

- la mobilisation des instruments spécifiques de la nouvelle PAC dédiés aux problématiques des zones rurales. Ils constituent une alternative à l'objectif de stabilisation et une réponse aux problématiques d'activité, d'emploi, de préservation des paysages et d'occupation des territoires dans des zones rurales fragiles, s'ils compensent pleinement les baisses de prix consécutives à l'abandon d'instruments de stabilisation du marché.

- le changement ou plus souvent la cessation d'activité et ses conséquences sur les facteurs de développement rural : entretien des terres et notamment des prairies, préservation des paysages, maintien d'une activité économique et de l'emploi, etc.

3.13.7 Cohérence entre l'objectif de stabilisation des marchés et les instruments de la nouvelle PAC

■ Le découplage et l'objectif de stabilisation des marchés

Sur le plan conceptuel, objectif de stabilisation et découplage ne sont pas sur le même plan et ne relèvent pas du même registre d'objectifs : le premier relevant du marché, le deuxième davantage du revenu.

Sur le plan pratique d'observation des effets, les aides découplées soutiennent l'agriculture sans pour autant influencer l'économie des filières : elles respectent le principe du marché libre.

Le découplage a ainsi permis à certains producteurs de s'affranchir de contraintes de production qui conditionnaient, naguère, l'octroi des aides directes.

En assurant une recette stable au producteur, les aides totalement découplées ont pour objectif d'augmenter la capacité des agriculteurs à réagir aux signaux du marché. Ainsi, exemple parmi d'autres, on a pu constater en Irlande un rajeunissement et un allègement des carcasses de bovins mâles à partir de 2005 afin de réduire les coûts et de mieux coller à la demande, quand les contraintes d'âge pour toucher les PSBM ont été levées.

Il est ainsi évident que le découplage n'est pas un instrument de gestion de l'offre. Le découplage va de pair avec un marché plus instable. La production, affranchie de ses anciennes contraintes, variera davantage dans le temps et la volatilité des prix interfèrera davantage dans les choix des producteurs.

Dans le cas de la production bovine, on doit distinguer la viande issue du troupeau laitier et la viande issue du troupeau spécialisé viande.

Dans le premier cas, la vente d'animaux de réforme pour le marché de la viande constitue un revenu secondaire des producteurs laitiers : ceux-ci peuvent supporter une certaine volatilité des prix, voire une réduction tendancielle des prix car leur prospérité dépend d'abord du marché laitier.

Dans le second, l'analyse doit intégrer quelques éléments structurels :

- le cycle de production est plus long que le cycle du marché (qui dépend de variables externes) ;
- il n'existe pas, pour les exploitations de naissance spécialisées des zones herbagères (montagne, semi montagne, bocages), d'alternative technique à la production de ruminants (sauf l'exploitation forestière) ;

- un élevage naisseur qui s'arrête ne repart généralement pas et la concentration des exploitations a des limites (notamment en termes de mobilisation des capitaux).

Les élevages allaitants sont ainsi plus vulnérables face aux aléas du marché et le découplage renforce l'éventualité d'un changement d'activité. Face à une réduction des prix et à l'installation d'une grande volatilité, trois issues s'offrent aux élevages allaitants spécialisés :

- l'augmentation des prix au stade agricole, qui ne peut reposer que sur une forte segmentation du marché des muscles pour une meilleure valorisation de certains d'entre eux, en fonction du mode d'élevage (ce qui n'est que très partiellement le cas actuellement) ;
- un changement d'activité (dans les zones herbagères sans alternative cela signifie cessation de l'agriculture dans de nombreux cas) ;
- l'accès à d'autres instruments de soutien, spécifiques, dans le cadre de la politique de développement rural proposée par la nouvelle PAC.

■ La conditionnalité et l'objectif de stabilisation des marchés

Sur le plan conceptuel, la conditionnalité des aides (*cross compliance*) est à la fois un facteur de stabilisation et de déstabilisation de l'offre :

- Facteur de stabilisation. D'une part, elle impose au producteur de respecter des normes dans les domaines de la santé publique, de la santé des animaux et des végétaux, de l'environnement, et du bien-être des animaux. L'agriculteur doit maintenir ses terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Elle nécessite ainsi des investissements spécifiques de long terme qui constituent des barrières à la fois à l'entrée et à la sortie.
- Facteur de déstabilisation. La conditionnalité génère des coûts supplémentaires pour les exploitations européennes et constitue ainsi une contrainte supplémentaire dans le cadre d'un marché ouvert, par rapport à une offre extérieure non soumise aux mêmes contraintes réglementaires

Le découplage va dans le sens d'une plus grande variation du volume et des prix de la viande bovine produite dans l'UE.

Le secteur allaitant spécialisé pourrait être confronté à d'importantes difficultés d'adaptation dans l'hypothèse d'une plus grande volatilité de la demande et des prix. Sa pérennité ne pourra reposer que sur une plus grande segmentation du marché, ou le bénéfice d'autres instruments de soutien ; l'hypothèse d'un changement d'activité correspond, dans certaines régions à une sortie du secteur agricole.

La conditionnalité des aides impose une modification des règles de production : elle est un facteur de stabilisation de l'offre européenne (nécessite des investissements de long terme) mais également une contrainte supplémentaire pour les exploitations européennes par rapport à l'offre extérieure.

3.13.8 Conclusion

Dans quelle mesure l'objectif de « stabilisation des marchés » dans le secteur de la viande bovine, tel qu'énoncé dans le préambule (2) du Règlement (EC) N° 1254/1999 du Conseil faisant référence à l'article 33 du Traité, est-il pertinent au regard de l'évolution des besoins et des problèmes de société et des nouveaux développements de la PAC engendrés notamment par la réforme de 2003 ?

Compte tenu, d'une part, des développements récents de la PAC (et notamment de l'objectif de développement durable d'une agriculture orientée vers le marché et, d'autre part, des effets des mesures de marché déclinées à partir de l'objectif de stabilisation, ce dernier ne semble plus pertinent au regard des défis en termes de compétitivité de la production bovine communautaire sur le marché intérieur (face aux autres viandes) et sur le marché international et d'exigences en termes de modicité des prix pour le consommateur.

En revanche, l'objectif de stabilisation du marché reste pertinent au regard de l'objectif de stabilité des revenus d'une partie des exploitations spécialisées en élevage bovin : même si les aides directes sont devenues majoritaires dans la contribution aux revenus des élevages allaitants et engraisseurs, la contribution de la valeur ajoutée brute d'exploitation (recettes issues du marché moins consommations intermédiaires) s'élève encore à respectivement 25 et 33% de leurs revenus. En outre, l'évaluation a montré que la stabilité des prix et leur maintien à un certain niveau a permis aux opérateurs de financer les surcoûts liés aux contraintes sanitaires et à la mise en œuvre du bien être animal.

Ainsi, une réduction et une plus grande volatilité des prix menaceraient la survie des élevages allaitants souvent situés en zones herbagères et pour lesquels aucune autre activité n'est possible. Trois issues s'offrent à ces élevages spécialisés :

- une plus grande segmentation des produits pour générer davantage de valeur ajoutée ;
- le changement (et souvent la cessation) d'activité et ses conséquences en termes d'emplois, d'occupation des territoires et de préservation des paysages ;
- la mobilisation des instruments ad hoc qui ciblent les problématiques spécifiques des zones rurales : les mesures de développement rural ou les possibilités offertes par l'article 69 de la PAC réformée en 2003 qui autorise les États membres à prélever jusqu'à 10% de l'enveloppe des droits à paiement unique pour les attribuer sur des objectifs de protection de l'environnement, d'amélioration de la qualité des produits ou leur commercialisation. Tous ces instruments peuvent constituer des alternatives aux outils de stabilisation des marchés, sous réserve d'une évaluation précise, avec l'avantage qu'ils ont d'avoir des objectifs mieux ciblés qu'une politique générale et s'ils compensent les baisses des prix consécutives à l'abandon d'instruments de stabilisation des marchés.

Mais, l'objectif de stabilisation reste tout particulièrement pertinent en période de crise, pour éviter qu'un déséquilibre trop important entre offre et demande ne perdure avec des conséquences à long terme pour les exploitations. En effet, l'arrêt de l'activité d'élevage bovin est souvent définitif pour une exploitation, limitant les capacités de réponse à des signaux de marché qui redeviendraient favorables en fin de crise.

3.14 Question Q9 : efficience des mesures de marché au regard de la stratégie de Lisbonne

- **Au regard de l'objectif général de soutien de la croissance économique et de la compétitivité de l'Union européenne (stratégie de Lisbonne), dans quelle mesure les mesures de marché ont-elles généré des coûts, notamment en termes de :**
 - pertes d'efficience de la production
 - répercussion des coûts des mesures de marché au consommateur final via la hausse des prix de marché ?

3.14.1 Notre compréhension de la question

La stratégie de Lisbonne fixe des objectifs à l'Union européenne à atteindre d'ici 2010 : faire de l'Union européenne l'économie de la connaissance la plus compétitive au monde. Elle doit se décliner dans les États membres par une priorité à l'innovation, la recherche et développement et la formation.

La pertinence du soutien au marché de la viande bovine par rapport aux objectifs de la stratégie de Lisbonne est remise en question compte tenu de ses effets sur l'économie bovine (ensemble de la filière) et de ses effets sur le consommateur. Les questions précédentes ont permis de mesurer l'efficacité ou non de ces mesures en termes de stabilité des prix, de maintien des revenus des éleveurs et de réponse aux besoins de la société. Dans un contexte nouveau et compte tenu de leurs effets constatés, les mesures de marché contribuent-elles à :

- une perte d'efficience des facteurs de production par la dégradation de leur productivité, elle-même due à une trop faible capacité d'innovation, d'investissements ou de formation ; et ce, dans un contexte de concurrence au niveau mondial.
 - cette perte d'efficience de la production aurait-elle pour conséquence une compétitivité moindre des produits et génèrerait-elle consécutivement, des prix à la vente plus élevés et donc une perte de pouvoir d'achat pour le consommateur ?
- **Principaux critères de jugement**
 - Les mesures de marchés ont limité la faculté d'adaptation de l'agriculture et de la filière aux évolutions de l'économie : les outils de production ont perdu en productivité, l'innovation est restée faible et les investissements dans le capital humain sont restés limités.
 - Les coûts pour l'économie (pour le producteur, pour le contribuable et pour le consommateur) générés par les mesures de marché ont intégralement été répercutés au consommateur final via la hausse des prix de marché.

3.14.2 Méthode et démarche

3.14.2.1 Démarche

L'objectif est de déterminer si les facteurs de production alloués au secteur de la viande bovine sont efficaces :

- au niveau de la production, à partir d'une analyse de l'évolution du ratio suivant :
$$\text{Gains tirés des mesures de marché (effets prix+effets volume)} / \text{coûts générés par ces mesures (coût budgétaire + perte de productivité pour la production amont)}$$
- au niveau de l'ensemble de l'économie, à partir d'une analyse du surcoût que les mesures de marché génèrent pour le consommateur et d'une analyse du ratio suivant :
$$\text{Gains tirés des mesures de marché (effets prix+effets volume)} / \text{coûts complets des mesures (coût budgétaire + perte de productivité pour la production amont+coût pour les consommateurs)}$$

- d'une analyse de la situation des facteurs de production de l'ensemble de la filière au regard des objectifs de la stratégie de Lisbonne (formation, emploi, compétitivité, innovation).

Pour répondre à cette question évaluative, la démarche suivante en trois étapes sera suivie :

(i) une estimation de l'impact des mesures de marché sur l'efficacité de la production bovine via une analyse coûts avantages conduite à partir de l'analyse micro-économique de l'efficacité des mesures de marché dans leur contribution au revenu (Cf. question évaluative 4) ;

(ii) une estimation de l'impact des mesures de marché pour le consommateur à partir de l'évaluation du chiffre d'affaires de la distribution et l'estimation de l'efficacité globale pour l'économie ;

(iii) une présentation des innovations récentes et des obstacles auxquels la filière est confrontée pour conclure sur son positionnement au regard de la stratégie de Lisbonne.

3.14.2.2 Indicateurs et descripteurs

- Coûts des mesures de marché (estimé dans la question évaluative Q4) ;
- Quantification des effets macro-économiques des mesures de marché (à partir d'hypothèses en analyse contrefactuelle présentées à la question évaluative Q1) ;
- Mobilisation du capital humain : estimation des actifs du secteur bovin en 2000 ;
- Estimation du chiffre d'affaires de la filière viande bovine : production, transformation, distribution ;
- Estimation de la perte de pouvoir d'achat du consommateur ;
- Types d'innovation (produits, process, marchés) induits par le développement du commerce international, la concurrence des marchés internationaux, l'évolution des habitudes de consommation, la réglementation, les avantages compétitifs de la production communautaire en échange d'un prix plus élevés à la consommation ;
- Évolution de la productivité au sein de la filière : UGB/UTA, valeur ajoutée/salarié.

3.14.2.3 Outils et données

■ Sources de données

L'analyse se fonde principalement sur :

- Les réponses aux questions développées précédemment :
 - Question 1 : Analyse contrefactuelle – Impact sur les volumes de production ;
 - Question 2 : Impact des mesures de marché sur la compétitivité ;
 - Question 4 : Coût total des mesures de marché ;
 - Questions 5 et 6 : Stratégies régissant les choix de production des éleveurs ;
 - Question 7 : Autres effets des mesures de marché.
- Questions 20 à 25 des guides d'entretien ;
- Sources documentaires existantes sur l'innovation dans la filière bovine (cf. annexe).

■ Approche globale du chiffre d'affaires du secteur

Plusieurs hypothèses permettent de recomposer le chiffre d'affaires du secteur bovin. L'absence de données ne permet pas en revanche de donner une évolution de ce chiffre d'affaires au cours des quinze dernières années. Pour limiter les risques de défauts d'interprétation liés à des hypothèses généralisées sur une longue période, l'estimation du CA du secteur n'est proposée que pour une année, 2004.

3.14.3 Limites

Cette question est abordée essentiellement de façon théorique et se base sur une revue documentaire d'études existantes sur les différents sujets et sur les entretiens menés avec les industriels.

La disponibilité des données conditionne aussi une partie des analyses notamment sur les effectifs du secteur, les performances de l'outil de production (exploitation, abattoir, transformation) et les surcoûts des mesures pour le consommateur (comme souligné ci-dessous).

L'analyse coûts avantages proposée pour la réponse à la question de l'efficacité est basée sur celle effectuée au cours de la question 4 (efficacité micro-économique) et se heurte ainsi aux mêmes limites : sévérité des hypothèses, difficulté de la distinction des causes et des effets du fait de l'existence d'interactions, caractère incertain des anticipations du comportement des acteurs et de l'évolution du secteur.

3.14.4 Effet des mesures de marché sur l'efficacité de la production

3.14.4.1 Analyse coût/avantages : approche et hypothèses

■ Approche

La question évaluative Q4 a évalué l'efficacité économique des mesures de marché dans leur contribution aux revenus des éleveurs et a démontré que cette dernière s'était améliorée au cours des deux premières périodes évaluées (1990-1992 et 1993-1999) et détériorée au cours de la période 2000-2003. Elle est restée inférieure à 1 sur toute la période.

Pour analyser l'efficacité au niveau macro-économique (passer du niveau micro-économique au niveau macro-économique) et estimer la situation en l'absence de mesures de marché, il convient d'estimer non seulement les effets des mesures sur le différentiel des prix au niveau global, mais aussi :

- l'effet d'une absence de mesures de marché sur la baisse du volume de production de viande afin d'approcher ainsi le gain de valeur ajoutée du secteur dû aux mesures de marché ;
- l'effet de la perte globale de productivité pour la production amont de viande bovine (qui vient s'ajouter aux coûts budgétaires).

L'impact des mesures de marché sur l'efficacité de la production bovine peut se mesurer par le ratio des effets combinés prix et gain de valeur ajoutée sur le coût budgétaire des mesures et le manque à gagner en termes de productivité du secteur dû aux mesures de marché.

3.14.4.2 Quantification des effets au niveau macro-économique

■ Hypothèses de passage du niveau micro-économique au niveau macro-économique

1. L'effet des mesures sur le volume de production correspond à la contraction du marché de la viande bovine en situation contrefactuelle, c'est-à-dire consécutive à une suppression des mesures de marché. La question évaluative Q1 a permis d'estimer l'impact sur les volumes en situation contrefactuelle. Les résultats de cette analyse sont retenus ici sous le terme « coefficient de contraction du marché en situation contrefactuelle (d) » dans le tableau ci-dessous :

- augmentation de la production de 4% sur la période 1990-1992 (estimation pour l'année 1992),
- baisse de la production indigène brute de 6% sur la période 1993-1999 sur la base d'une moyenne annuelle,
- baisse de 12% sur la période 2000-2003 (sur la base d'une moyenne annuelle).

2. Alors que la question Q4 s'intéressait à l'effet et l'efficience des mesures de marché au niveau de l'exploitation individuelle, la présente question suppose d'estimer les effets et l'efficience au niveau macro-économique. Le calcul d'un « coefficient de passage » (c/ dans le tableau ci-dessous) permet de passer du niveau micro-économique au niveau macro-économique en estimant le nombre total d'exploitations bovines concernées (ratio chiffre d'affaires global de la production (b) / chiffre d'affaires moyen par exploitation (a) – estimé au cours de la question évaluative Q4).

Le coefficient de contraction du marché (d) est appliqué à ce coefficient de passage (c) pour quantifier les effets prix et les effets volumes au niveau macro-économiques.

■ Quantification des effets prix au niveau macroéconomique (effet prix)

L'effet prix se calcule de la façon suivante :

$$\begin{aligned} & \text{Surprix théorique par rapport au prix plancher pour une exploitation (e)} \\ & \quad * \text{coefficient de passage (c)} \\ & \quad * [1 - \text{coefficient de contraction du marché (d)}] \end{aligned}$$

L'effet prix a été calculé au niveau micro-économique (Cf. Q4) en considérant les résultats de la question évaluative Q2 qui identifie le différentiel de prix (différentiel considéré comme maximal) permis par les mesures de marché par période, par rapport à un prix plancher. Compte tenu du coefficient de contraction du marché (d), le gain au niveau macro-économique n'est à considérer que pour une partie des éleveurs de la production (f).

■ Quantification des gains de valeur ajoutée au niveau macroéconomique (effet volume)

L'effet volume (i) se calcule de la façon suivante

$$\begin{aligned} & \text{Gain de VAB pour le secteur =} \\ & \quad [\text{VAB par exploitation (g)} * \text{part des recettes bovines dans la production totale (h)}] (g') \\ & \quad * \text{Nombre d'exploitations (c)} * \text{Coefficient de contraction du marché (d)} \end{aligned}$$

De la même façon, il faut considérer dans la quantification des effets, le gain latent de valeur ajoutée au niveau macro-économique dû au maintien de certaines exploitations (d) permis par les mesures de marché (i).

Pour calculer ce gain, nous avons calculé la part de la VAB (h) d'une exploitation tirée de la production bovine, pour les trois filières Lait+viande, Engraisseurs et Allaitants confondues (spécialisées uniquement). La VAB bovine s'élève à 40% de la VAB totale.

Le gain de VAB pour le secteur (i) correspond à la VAB bovine (g') que l'on multiplie par le nombre d'exploitations (c), pour passer à l'échelle macro-économique, puis par le coefficient de contraction du marché (d).

3.14.4.3 Estimation du coût complet des mesures de marché

■ Coûts budgétaires des mesures

Compte tenu de l'approche retenue de mesures des effets par période, une moyenne triennale du coût budgétaire des mesures de marché (Cf. chapitre 1) est prise en compte pour chacune des trois périodes envisagées pour le calcul de l'efficience (k).

■ Coût de gestion

L'évaluation n'a pas permis d'identifier de façon précise les coûts de gestion induits par la mise en œuvre des mesures de marché. D'après les entretiens réalisés, la multiplicité des acteurs impliqués dans la mise en œuvre à différentes échelles ne permet d'évaluer ces coûts. Ils sont cependant considérés

comme négligeables au regard des coûts budgétaires. Ils ne sont donc pas pris en compte dans le calcul d'efficience proposé.

■ Gain de productivité latent au niveau macro-économique

Le gain latent de productivité (m) pour l'ensemble du secteur amont se calcule de la façon suivante :

$$\begin{aligned} & \text{Gain de productivité par exploitation (l)} \\ & * \text{coefficient de passage (c)} \\ & * [1 - \text{coefficient de contraction du marché (d)}] \end{aligned}$$

Le gain de productivité latent au niveau micro-économique a été mesuré précédemment au niveau des exploitations individuelles en considérant les niveaux de consommation intermédiaire par UGB du meilleur quartile des exploitations européennes (Cf. question évaluative Q4).

On compare ainsi le niveau de consommation intermédiaire par UGB de l'ensemble des exploitations avec celui du quart le plus productif au temps t , en supposant que l'ensemble des éleveurs auraient pu atteindre ce niveau de productivité s'ils y avaient été poussés par la politique et les conditions économiques. En prenant cette hypothèse intermédiaire (procédé commun dans ce type de démarche), on maximise "la perte latente de productivité"¹³⁴.

Compte tenu des effets volume, seule une partie des éleveurs (d) serait susceptible de trouver des gains de productivité sur leur exploitation en l'absence de mesures de marché.

3.14.4.4 Estimation de la contribution des mesures de marché à la perte d'efficience de la production

■ Analyse coûts avantages des mesures de marché¹³⁵

Ainsi, au niveau macroéconomique, compte tenu des hypothèses retenues et des précautions qu'elles sous entendent dans l'interprétation des résultats, l'effet des mesures de marché sur l'efficience économique peut être approché de la manière suivante :

¹³⁴ La prise en compte de la moitié des éleveurs les plus productifs aurait aussi pu être retenue

¹³⁵ La présente analyse s'arrête en 2003 et ne tient donc pas compte de la remontée des prix des dernières années.

Niveau macroéconomique		90-92	93-99	00-03
Coefficient de passage macro-micro				
Recettes viande bovine /exploitation	<i>a</i>	22 606 €	23 450 €	25 083 €
Chiffre d'affaire de l'amont	<i>b</i>	24 841 M€	24 296 M€	21 622 M€
Coefficient de passage (en milliers)	$c=b/a$	1 099 k	1 036 k	862 k
Coefficient de contraction du marché en situation contrefactuelle	<i>d</i>	-4%	6%	12%
Effet des mesures de marché				
Effet prix				
Surprix théorique par rapport au prix plancher au niveau d'une exploitation	<i>e</i>	10 155 €	10 427 €	8 275 €
Surprix théorique par rapport au prix plancher au niveau global	$f=e*c*(1-d)$	11 605 M€	10 155 M€	6 278 M€
Effet volume				
Valeur ajoutée brute moyenne / exploitation	<i>g</i>	24 860 €	23 250 €	21 297 €
Ratio Production bovine / Production totale	<i>h</i>	0,40	0,40	0,40
Valeur ajoutée brute moyenne bovine / exploitation	$g'=g*h$	9 860 €	9 334 €	8 453 €
Gain de VAB pour le secteur	$i=g'*d*c$	-433 M€	580 M€	874 M€
Effet total des mesures de marché sur l'amont	$j=i+f$	11 172 M€	10 735 M€	7 152 M€
Coût complet des mesures de marché				
Coût budgétaire des mesures de marché	<i>k</i>	3 072 M€	1 975 M€	1 209 M€
Gain de productivité par exploitation	<i>l</i>	9 211 €	9 829 €	10 649 €
Gain de valeur ajoutée latent global	$m=l*c*(1-d)$	10 527 M€	9 573 M€	8 078 M€
Coût total des mesures de marché	$n=m+k$	13 599 M€	11 548 M€	9 287 M€
Ratio d'efficience des mesures de marché	$o=j/n$	0,82	0,93	0,77

Tableau 116 Mesure de l'efficience économique des mesures de marché au niveau macroéconomique

Source : EUROSTAT, FEOGA, Ernst & Young, RICA

L'efficience économique au niveau du secteur reste inférieure à 1 sur l'ensemble de la période et traduit ainsi une perte : un euro investi rapporte moins d'un euro pour le secteur de la production bovine. La baisse des coûts budgétaires et l'augmentation des effets volume ne compensent pas la perte latente de productivité de la production et la baisse de l'effet prix au cours de la période.

3.14.5 Analyse de l'impact pour le consommateur et efficience globale

3.14.5.1 Préambule

Deux éléments sont à rappeler au préalable pour situer l'analyse qui suit.

Le marché de la viande bovine se caractérise par une **faible élasticité de la demande** : une variation du prix aura une faible répercussion sur la demande des consommateurs. Si les produits industriels (steak hachés, préparations diverses) sont assez facilement substituables, ce n'est pas le cas de la viande bovine consommée en muscles, où les motivations culturelles sont fondamentales dans le choix du consommateur. Les prix à la consommation ne répercutent que très faiblement les variations de prix à la production. La question évaluative 2 démontre en effet la très partielle transmission des prix entrée abattoirs aux prix de détail, notamment à la baisse. L'évolution disjointe des prix s'explique par d'autres facteurs tels que l'évolution des habitudes de consommation qui concentre la demande sur certains morceaux et exerce ainsi une pression sur les prix.

En outre, le budget consacré à la viande dans la consommation des ménages représente moins de 2 à 4% des dépenses annuelles des ménages. Le volume de viande bovine consommé dans le volume total de viande est de 22%¹³⁶ en moyenne UE-15. On peut ainsi estimer que le budget viande bovine peut ainsi être estimé globalement à moins de 1% de la consommation des ménages. Cette donnée permet aussi de relativiser l'analyse qui suit.

Tableau 117 : Part de la viande dans le budget des ménages, en standard de pouvoir d'achat

	France	Italie	Royaume-Uni
Dépense de consommation moyenne selon le niveau détaillé de la COICOP (en SPA) - 1999			
Budget Total des ménages	28 190	31 947	29 770
Produits alimentaires et boissons non alcoolisées	3 779	5 180	2 897
Lait, fromages et oeufs	527	753	361
Viande	964	1 268	651
Part de la viande dans le budget des ménages	3%	4%	2%
% viande bovine / viande totale en 2002 (en volume)	29%	30%	26%

*SPA = Standard de pouvoir d'achat

Les parités de pouvoir d'achat (PPA) convertissent les unités monétaires nationales en une unité de référence commune appelée "standard de pouvoir d'achat" (SPA) dont chaque unité permet d'acheter la même quantité de biens et de services dans tous les pays durant une année donnée.

source : EUROSTAT

3.14.5.2 Évaluation du chiffre d'affaires du secteur de la viande bovine : production, transformation, distribution

En l'absence de données sur le chiffre d'affaires du secteur de la viande bovine, une estimation est proposée ci-dessous à partir des hypothèses suivantes (retenues pour l'année 2004) :

- le chiffre d'affaires réel correspond au chiffre d'affaires à la production dans l'UE 15 (donnée issue d'Eurostat),
- le chiffre d'affaires de la transformation est obtenu en appliquant 37% de marge au chiffre d'affaires de la production : d'après l'enquête « Résultats financiers des entreprises d'abattage et de transformation des viandes de boucherie en 2004 » réalisée par l'Office de l'élevage pour la France, la marge brute des entreprises « spécialisées en bovins » est de 37% cette année-là (elle est de 43% pour les transformateurs industriels et de 22% pour les abatteurs-découpeurs régionaux).

$$CA \text{ réel production} * 1,37 = CA \text{ transformation}$$

- celui de la distribution est calculé en appliquant une marge de 40%¹³⁷ et en estimant à 5% le montant des volumes importés¹³⁸.

$$CA \text{ transformation} * 1,4 * 1,05 = CA \text{ distribution}$$

¹³⁶ Source : EUROSTAT - 2002

¹³⁷ Source : entretiens industriels et Enquête annuelle d'entreprises 2004 effectuée par l'INSEE en France estime le taux de marge pour le commerce spécialisé boucheries à 37,9%. Avec la TVA, ce taux est de 39,8%. Le taux de marge est calculé de la façon suivante : [vente des marchandises – coût des marchandises] / vente des marchandises

¹³⁸ Source : estimation experts Institut de l'élevage, AND International

Tableau 118 : Estimation du chiffre d'affaires du secteur bovin UE 15 en milliards d'euros

		2004
CA réel production	MEUR	22 025 M€
CA transformation (estimé)	MEUR	30 174 M€
CA distribution (estimé)	MEUR	44 356 M€
Estimation du CA du secteur bovin	MEUR	96 555 M€

Source : Estimation Ernst & Young, Institut de l'élevage

On estime ainsi à 96,5 milliards d'euros le chiffre d'affaires du secteur en 2004.

3.14.5.3 Estimation du surcoût pour le consommateur

Les analyses effectuées précédemment ainsi qu'une série d'hypothèses permettent de proposer le calcul du surcoût pour le consommateur final d'un marché de la viande bovine soutenu. Ce calcul est effectué en deux temps :

- dans un premier temps les dépenses consacrées à la viande bovine par le consommateur sont calculées au niveau de l'UE 15, puis
- dans un deuxième temps le surcoût généré par les mesures de marché pour le consommateur lié au niveau de prix communautaire est estimé.

■ Estimation des dépenses consacrées à la viande bovine par la communauté européenne

Pour calculer les dépenses consacrées à la viande bovine par consommateur dans l'UE 15 (t), le total des dépenses, basé sur l'estimation du CA distribution effectuée précédemment est divisé par le nombre d'habitants dans l'UE 15 en 2004, soit 390 millions (s).

Tableau 119 : Estimation des dépenses consacrées à la viande bovine par consommateur, en 2004

Estimation du coût du marché de la viande bovine pour le consommateur		
TOTAL Coûts : estimation du chiffre d'affaires du secteur en 2004	en Mds€	44,4
Dépenses consacrées à la viande bovine par consommateur, par an	en €	113,7

Source : Ernst & Young à partir de données Eurostat et FEOGA

Le coût pour le consommateur européen de sa consommation de viandes bovines est estimé à 114€/an en 2004.

■ Estimation du surcoût généré par un marché soutenu

Le surcoût pour le consommateur est calculé de la façon suivante :

$$\text{Surcoût lié aux mesures de marché (g)} = (\text{Prix UE (a)} - \text{Prix plancher (b)}) * \text{Volume consommé (d)}$$

Le surcoût lié aux mesures de marché est calculé sur la base d'un prix payé au producteur contrefactuel (prix plancher estimé au cours de la réponse à la question évaluative Q2) par rapport à un prix de marché communautaire moyen. Le surcoût correspond au différentiel de prix entre le prix plancher et le prix communautaire (c) multiplié par les volumes consommés (d).

Tableau 120 : Estimation du surcoût pour la consommateur généré par les mesures de marché

Estimation du surcoût payé par le consommateur				
		90-92	93-99	00-03
Prix moyen UE EUR/tec	<i>a</i>	2 624 €	2 584 €	2 246 €
Prix plancher EUR/tec	<i>b</i>	1 445 €	1 435 €	1 505 €
Surprix lié aux mesures de marché en EUR/tec	<i>c=a-b</i>	1 179 €	1 149 €	741 €
Niveau de consommation en milliers de tec	<i>d</i>	7 400	7 299	7 284
Surcoût total des mesures de marché en M€	<i>e=c*d</i>	8 722 M€	8 385 M€	5 397 M€
Population européenne (en millions)	<i>h</i>	345	360	367
Coût pour le consommateur en EUR/ personne /an	<i>i=e/h</i>	25 €	23 €	15 €

Source : Ernst & Young à partir de données DG AGRI, Eurostat et FEOGA

Le surcoût consécutif au soutien du marché est composé du coût des mesures de marché et du surcoût des produits européens. En rapportant le surcoût total au niveau de la population européenne, le surcoût payé par le consommateur par an est ainsi estimé à **15 euros par personne** sur la dernière période contre 25 € en début de période. En fin de période, cela représente 13% du budget consacré à la viande bovine par le consommateur européen (15€/ 114€). Cette augmentation du produit relativement faible pour le consommateur peut être comparée à l'augmentation des recettes perçues par le producteur (coefficient de surprix de 33%¹³⁹).

Le différentiel de coût supporté par le consommateur européen consécutif au soutien du marché de la viande bovine est estimé à 15€ par personne en fin de période qui représente 13% du budget consacré à la viande bovine par un consommateur.

Cette estimation permet d'estimer l'efficience globale des mesures de marché, à partir de l'efficience au niveau de la production estimée précédemment (qui intègre le coût pour le contribuable, i.e. le coût budgétaire), à laquelle est ajouté le coût estimé pour les consommateurs.

Tableau 121 : Estimation de l'efficience globale pour l'économie des mesures de marché

Niveau macroéconomique global		90-92	93-99	00-03
Effet total des mesures de marché sur l'amont	<i>j</i>	11 172 M€	10 735 M€	7 152 M€
Coût global des mesures de marché				
Coût budgétaire des mesures de marché	<i>k</i>	3 072 M€	1 975 M€	1 209 M€
Gain de valeur ajoutée latent global	<i>m</i>	10 527 M€	9 573 M€	8 078 M€
Coût pour le consommateur	<i>i</i>	8 722 M€	8 385 M€	5 397 M€
Coût global pour le secteur	<i>n=m+k</i>	22 321 M€	19 933 M€	14 684 M€
Ratio d'efficience globale des mesures de marché	<i>o=j/n</i>	0,50	0,54	0,49

Source : Ernst & Young, à partir de données DG AGRI, Eurostat, FEOGA

Le ratio d'efficience s'élève ainsi à 0,5 environ sur l'ensemble de la période d'évaluation.

Notons cependant que cette approche pragmatique montre de nombreuses limites : elle ne chiffre pas l'ensemble des externalités positives ou négatives générées par les mesures de marché pour l'économie (effets bénéfiques du surprix pour le secteur de la transformation, conséquences environnementales, conséquences socio-économiques, etc.)

¹³⁹ Cf. question évaluative 4 : 1505/2246 = 33%

■ **La contraction du marché consécutive à l'absence de mesures de marché aurait en effet généré d'autres déséquilibres.**

L'hypothèse de contraction du marché de la production bovine de 6 à 12%¹⁴⁰ aurait eu des répercussions à plusieurs niveaux et aurait généré des pertes de valeur ajoutée qui, elles-mêmes auraient déstabilisé plus largement l'ensemble de la filière bovine européenne.

- Conséquences socio-économiques : on peut considérer qu'une contraction du marché au niveau de la production aurait des conséquences sur l'emploi sur l'ensemble de la filière, et en particulier sur l'amont (production, transformation). L'organisme « European cattle and beef industry »¹⁴¹, estime à 1 051 000 le nombre d'emplois du secteur de la production et de la transformation bovines en Europe. Une baisse de 12% des volumes traités se serait vraisemblablement accompagnée d'une forte augmentation de productivité, qui serait à détailler sous-secteur par sous-secteur. Dans notre calcul, les gains de chiffre d'affaires du secteur des services aux agriculteurs liés aux mesures de marché, dépendant fortement du maintien de la production de viande bovine, n'est pas pris en compte.
- Conséquences sur l'activité et l'emploi en zones rurales (cf. question 7)

Par ailleurs, il est probable la suppression des mesures de marché aurait des répercussions à court terme sur les équilibres mondiaux du secteur. En effet, compte tenu de l'importance en volume du marché européen (12% de la production mondiale en 2005), l'hypothèse d'une contraction de ce marché à hauteur de 12%¹⁴² aurait nécessairement un impact sur l'offre mondiale (équivalent par exemple à la disparition de 2 fois la production de l'Uruguay)¹⁴³. Dans un contexte où la demande mondiale en protéines est en forte croissance, la demande supplémentaire en provenance d'une UE beaucoup plus déficitaire déséquilibrerait sans doute fortement le marché mondial.

3.14.6 Dynamisme du secteur compte tenu des objectifs de la stratégie de Lisbonne

3.14.6.1 Des obstacles nombreux au développement de l'innovation et de la compétitivité, en amont comme en aval

■ **Plusieurs obstacles ont été identifiés au développement de l'innovation dans le secteur**¹⁴⁴

Le secteur de la viande bovine ne semble pas répondre aux fondamentaux de la stratégie de Lisbonne.

- les questions évaluatives ont démontré les obstacles auxquels sont confrontés les acteurs en termes de rentabilité ;
- le secteur consacre peu de ressources à des activités de communication et de publicité comme en témoigne le tableau ci-dessous :

¹⁴⁰ Cf. question évaluative 1 : analyse contrefactuelle : impact de l'absence de mesures de marché sur les volumes

¹⁴¹ The EU beef sector against further WTO concessions – The European Cattle and beef industry

¹⁴² cf. Q1, en fin de période d'évaluation

¹⁴³ Une hypothèse de réduction de 40% de la production de l'UE (qui représente 5% de la production mondiale) aurait un impact sur un volume équivalent à plus de la moitié des échanges mondiaux

¹⁴⁴ Nb : quelques éléments sont apportés ici à partir des entretiens menés par les évaluateurs et de la bibliographie. Ils n'ont pas pour vocation de déterminer la dynamique de la filière bovine en termes d'innovation.

	Budget publicité	Chiffre d'affaires	Part du chiffre d'affaires consacrée à la publicité
Secteur viande de boucherie spécialisée	134 M€	14,918 Mds€	1%
Ensemble des industries alimentaires	9,973 Mds€	125,548 Mds€	8%

Source : Enquête annuelle d'entreprises 2004. INSEE. France¹⁴⁵

– Enfin, le secteur est traditionnellement peu innovant. Plusieurs obstacles peuvent être ici soulignés :

- Une difficile valorisation de l'origine du produit

En amont, dans le secteur des produits carnés, différencier les produits en valorisant leur origine a été facilité par le développement de la traçabilité (fourniture de la preuve de l'authenticité des produits et de leur lien au terroir : races animales locales, origine de l'alimentation, mode de conduite des animaux, savoir faire local, etc.), mais la valorisation de cette origine auprès du consommateur est encore difficile¹⁴⁶. La différenciation se fait davantage sur les process que sur l'origine.

- Une transformation coûteuse

Au niveau de la transformation, la valorisation de l'ensemble de la carcasse et notamment des muscles durs nécessite des procédés coûteux¹⁴⁷. D'après des responsables des organisations professionnelles des abattoirs au niveau communautaire, la valorisation de sous produits soulignée précédemment a permis quelques gains de productivité, mais ces derniers sont sans commune mesure avec les coûts¹⁴⁸. Ils soulignent qu'il n'y pas eu à proprement dit de modernisation de l'appareil de production. Les marges restent très faibles, ce qui contribue à freiner les investissements.

- Une exploitation essentiellement artisanale, un passage seulement récent à l'exploitation industrielle

En outre, le caractère hétérogène du produit bovin (hétérogénéité due à l'âge et au sexe des animaux, aux conditions d'élevage, au choix génétique, etc.) constitue à la fois une contrainte amont pour l'industrie et constitue un frein à l'industrialisation. Elle contrarie aussi la demande du consommateur qui souhaite la plus grande homogénéité des pièces¹⁴⁹.

- Une percée des marques industrielles encore faible.

La viande reste un produit qui n'a pas d'identité reconnue auprès du consommateur. Plusieurs explications sont avancées par P. Sans :

- le faible pouvoir de négociation à l'égard des distributeurs et un engagement insuffisant dans les dépenses de promotion des marques en vue d'accroître leur notoriété,
 - l'hétérogénéité de la production évoquée ci-dessus,
 - le coût de la matière première qui capte près des deux tiers du chiffre d'affaires.
- L'innovation sous la pression réglementaire et encore peu de réelle stratégie marketing.

¹⁴⁵ NB : ces données ne sont pas disponibles pour les autres États membres

¹⁴⁶ Entretien experts

¹⁴⁷ Innovation produit en viande bovine : une des voies de sortie de crise. D. Barré. Viandes Prod.Carnés Vol 22 (5) ; Septembre – Octobre 2001

¹⁴⁸ Un grand groupe industriel estime l'augmentation des coûts sur la période d'évaluation de la façon suivante : sur l'abattage, le coût moyen est passé de 20 centimes d'euros le kilogramme en 1995 à 30 centimes en 2005, hors tests de dépistage de l'ESB sur la deuxième transformation (découpe et désossage), le coût industriel moyen est passé de 30 centimes par kilogramme en 1995 à 43 centimes par kilogramme en 2005.

¹⁴⁹ La nécessaire stratégie d'innovations. Barré D. Viandes Prod.Carnés Vol 22 (3). Mai-Juin 2001

- Les innovations techniques se sont souvent faites sous la contrainte réglementaire et non dans un objectif de plus grande adaptation au marché et au consommateur. Ça n'est que récemment que la viande bovine a été considérée comme un produit marketing qu'il s'agit d'adapter à la demande du consommateur¹⁵⁰. L'étiquetage est par exemple encore inadapté aux attentes des consommateurs : trop tourné vers l'amont, il ne donne pas les informations nutritionnelles ou les conseils de préparation attendus par le consommateur final¹⁵¹.
- L'innovation produit (développement des UVCI) a été fortement dépendante de l'évolution de la demande de la distribution et des consommateurs et non initiée par les transformateurs.

La rentabilité du produit pour le distributeur demeure une priorité. Notons que la pression de l'aval sur la filière a été particulièrement marquée en France. En Allemagne, aux Pays-Bas, au Danemark, la filière industrielle est plus intégrée et mieux organisée et parvient à des compromis gagnant-gagnant avec les distributeurs¹⁵².

D. Barré¹⁵³ en vient finalement à souligner que, en l'absence de politique de marque forte, d'engagement suffisant des dépenses publicitaires comme évoqué précédemment et en raison d'un pouvoir de négociation faible à l'égard des distributeurs, c'est plutôt l'aval de la filière (distributeur et consommateur) qui bénéficie économiquement de la rente de l'innovation quelle qu'en soit l'origine (produit, service). **À défaut de réelle stratégie marketing et d'innovation, les efforts des industriels s'orientent vers la réduction des coûts et la maîtrise des procédés.**

- Des difficultés de gestion des ressources humaines et de pénibilité du travail.

Les industriels rencontrés¹⁵⁴ ont souligné les difficultés de recrutement de personnel qualifié que connaît le secteur. Une certaine désaffection des salariés à l'égard des métiers de la viande est constatée. La pénibilité des tâches¹⁵⁵ (nombreuses manipulations physiques, froid et humidité du milieu ambiant, niveaux de productivité imposés, endurance physique, etc.) n'est de plus pas compensée par un sursalaire et des avantages sociaux particuliers, incitant les abattoirs à chercher de la main d'œuvre dans les pays à bas salaires¹⁵⁶.

3.14.6.2 Et des mesures de marché considérées comme un obstacle à l'innovation au cours de la période d'évaluation.

La réponse à la question évaluative Q4 a permis d'identifier l'impact des mesures de marché sur la productivité, ou plutôt précisément sur la non recherche de gain de productivité. Elle a évalué la perte latente de productivité au niveau de l'exploitation due aux mesures de marché.

Les experts interrogés soulignent que le soutien des prix n'a effectivement pas encouragé la filière à la recherche de gains de productivité. Les mesures de marché ont ainsi pu freiner l'innovation : beaucoup soulignent qu'il n'y a plus eu d'innovation majeure dans le secteur depuis la création du steak haché dans les années 1950. Or la stratégie de Lisbonne met précisément la priorité sur le développement de l'innovation. Les mesures de soutien par les prix apparaissent en ce sens en contradiction avec cette dernière.

A l'échelle de l'ensemble du secteur, des prix de marché entrée abattoir élevés constituent effectivement un frein à l'innovation. Plus un produit est transformé, plus le prix au consommateur est

¹⁵⁰ Cf. Article Quel marketing pour la viande bovine ? Alliances n° 31. Mai 2006.

¹⁵¹ Source : entretiens Industriels

¹⁵² Source : entretiens Industriels

¹⁵³ La nécessaire stratégie d'innovations. Barré D. Viandes Prod.Carnés Vol 22 (3). Mai-Juin 2001

¹⁵⁴ Source : entretiens Industriels

¹⁵⁵ D Barré, 2001

¹⁵⁶ Source : entretien expert

élevé. Un prix déjà élevé en amont induit un prix très élevé au consommateur en cas de transformation à forte valeur ajoutée.

- la question 3 a montré que l'évolution des mesures de marché sur la période 1990 à nos jours n'avait pas permis d'améliorer la compétitivité internationale de la viande bovine européenne ;
- sur le marché intérieur, ce sont des réponses des industriels consécutives aux innovations soulignées ci-dessus (développement des UVCI, diversification des produits, développement des systèmes d'assurance-qualité) qui ont aidé à sauvegarder la compétitivité. Les prix institutionnels n'ont pas eu d'effet direct sur la compétitivité de la filière bovine de détail par rapport aux autres viandes¹⁵⁷.

En outre, l'évaluation estime un surcoût pour le consommateur de 13% de son budget annuel consacré à la viande bovine et estime l'efficience globale des mesures de marché à 0,5 (ratio inchangé au cours de la période 1990-2003). Pour un euro investi, le gain pour l'économie n'est que de 0,5 euro.

3.14.6.3 Un développement récent de l'innovation

Comme soulignée, la question 2 évalue les effets des mesures de marché sur la compétitivité et démontre que certains facteurs, autres que les prix ont aidé à maintenir la compétitivité de la viande européenne sur le marché intérieur : développement des UVCI, diversification des industriels, développement des systèmes d'assurance qualité et des signes de qualité.

Ces évolutions sont le signe de démarches récentes d'innovation au sein de la filière et plus particulièrement de l'industrie de la transformation. L'innovation des procédés, marketing ou organisationnelle a constitué au cours des dix dernières années un moyen d'augmenter la valeur ajoutée des produits et de multiplier les débouchés.

Pierre Sans¹⁵⁸ identifie trois principaux types d'innovation que les entretiens conduits auprès des industriels et des organisations professionnelles qui les représentent ont permis d'observer.

- Innovation de procédé

Daniel Barré¹⁵⁹ souligne plusieurs innovations de procédés au niveau de la transformation : meilleure maîtrise de la conservation par le froid et l'emballage, standardisation des caparaçons des gros bovins, conditionnement sous vide, quelques améliorations techniques sur la chaîne du désossage-parage, etc. Ces innovations ont permis à la fois :

- certains gains de productivité sur la chaîne de l'abattage / transformation,
- une meilleure valorisation de l'ensemble de la matière première.

D'après des responsables des organisations professionnelles des abattoirs au niveau communautaire, les transformateurs ont notamment recherché des gains de productivité en **valorisant des sous-produits** (graisse animale, centre d'incinération, etc.). Ces sous-produits représentent désormais un coût pour les industriels qui doivent se charger de leur élimination, alors qu'ils constituaient une source de recettes avant l'application de nouveaux règlements mis en place après la première crise ESB. Il s'agit donc pour les industriels de trouver de nouveaux débouchés permettant de valoriser ces sous-produits. Un industriel souligne par exemple le développement de la coopération avec l'industrie pharmaceutique (utilisation de gélatines).

- le développement de produits transformés innovants.

¹⁵⁷ Cf. conclusion intermédiaire Question évaluative 3

¹⁵⁸ Qualité différenciée de la viande bovine. La nécessaire stratégie d'innovation. Pierre Sans, Unité Productions animales- Économie. École nationale vétérinaire de Toulouse. 4 Septembre 2003. BASE / Biotechno. Agron. Soc. Environ. 2003 7 (3-4), 151 - 160

¹⁵⁹ La nécessaire stratégie d'innovations. Barré D. Viandes Prod.Carnés Vol 22 (3). Mai-Juin 2001

Cette valorisation assure un barème de prix de produits finis qui assure une rentabilité globale de la carcasse et multiplie aussi les débouchés notamment en direction de la restauration hors domicile (RHD) qui commande de plus en plus de pièces prêtes à l'emploi et des préparations qui lui procurent une souplesse d'achat dans ses approvisionnements et un moindre recours à la main d'œuvre.

Un important industriel souligne que la plupart des produits issus de sa fabrication sont des produits de deuxième et troisième transformation. Depuis 1987, l'entreprise produit du haché, et les années 2000 ont vu la montée en puissance des produits transformés crus (brochettes, etc.). L'entreprise s'est aussi diversifiée en produisant en troisième transformation des produits à base de porc ou d'agneau. Grâce au développement de ces produits transformés porteur de plus grande valeur ajoutée, des grands groupes industriels ont accrus leurs chiffres d'affaires à effectifs plus ou moins constants, résultant en une valeur ajoutée par employé en forte croissance, alors que l'abattage et le négoce sont en perte de vitesse¹⁶⁰. Ces évolutions ont été encouragées par la demande des consommateurs.

- Le développement récent d'une culture marketing sur le produit.

Ces innovations permettent de répondre à de nouvelles attentes en capitalisant sur des signes d'identification.

- Enfin, l'innovation organisationnelle.

Cette innovation est soulignée par P. Sans comme étant le moteur essentiel de l'évolution de l'industrie de la viande. La mise en place de la traçabilité a nécessité le développement de techniques innovantes. Et plus globalement, les industriels rencontrés ont souligné que le développement de la traçabilité a nécessité plus de transparence dans les transactions, un changement dans l'organisation des ateliers, une spécialisation croissante des sites de production, l'émergence d'un nouveau mode de pilotage des entreprises.

À ces innovations s'ajoutent une **diversification des approvisionnements** pour les abattoirs : ainsi, des grands groupes ouvrent leur approvisionnement à des produits de deuxième transformation et assurent la troisième transformation sur leur site¹⁶¹.

Ces innovations ont cependant pour beaucoup été orientées par le développement de la réglementation et l'imposition de nouvelles normes.

3.14.6.4 Un nouveau paradigme de la PAC et des perspectives pour l'avenir de la filière en phase avec les objectifs de la Stratégie de Lisbonne

En **amont** de la filière, l'évaluation note cependant une amélioration du ratio moyen UGB/UTA au niveau européen (Cf. question évaluative 5) qui passe de 32 UGB/UTA sur la période 1990-1992 à 41 sur la période 2000-2004 (il relève essentiellement d'une intensification dans les exploitations de plus de 100 UGB qui passent de 61 à 71 UGB/UTA sur la période). Même s'il s'accompagne d'une réduction du cheptel, il est signe d'une amélioration de la productivité en amont de la filière.

Vers l'**aval**, de nouvelles tendances laissent percevoir des perspectives en termes de développement de l'innovation.

- L'évolution vers une disparition du travail des viandes en GMS pour favoriser l'approvisionnement en UVCI permet aujourd'hui une remontée du travail des viandes vers les industriels. Cette nouvelle distribution du travail correspond à une logique marchande cohérente : la fabricant transforme, le distributeur commercialise. Dans cette perspective, l'innovation- produit par les industriels est facilitée¹⁶².
- En outre, la concentration industrielle s'est accélérée ces dernières années (création du groupe VION, fusion du groupe CHARAL) conférant la taille suffisante pour leur permettre

¹⁶⁰ Entretien Industriels

¹⁶¹ Source : entretien Industriels

¹⁶² Innovation produit en viande bovine : une des voies de sortie de crise. D. Barré. Viandes Prod.Carnés Vol 22 (5) ; Septembre – Octobre 2001

de rentrer dans la dynamique des marchés agro-alimentaires. La réduction des mesures de marché devrait encore davantage favoriser la concentration.

- De nouveaux ressorts fortement stimulés par cette concentration industrielle pourraient exister pour la viande à l'avenir, notamment avec le **développement des filières énergétiques**. Les usines de méthanisation par exemple constitueraient une bonne opportunité pour valoriser les effluents des ateliers d'engraissement intensifs, ce qui diminuerait le prix de la viande communautaire et permettrait aux industriels de continuer à produire.
- Enfin, D Barré souligne que face à l'obsession grandissante de la qualité - sécurité, des technologies innovantes sont en cours sur de **nouvelles façons d'abattre les bovins** pour renforcer la sécurité sanitaire sur les sites industriels

Mais, les **véritables défis à relever** pour l'industrie de transformation dans une situation de marché où le soutien de la production par le marché a été fortement réduit et qui est jugée par les industriels rencontrés comme étant plus saine car moins soutenue restent :

- L'adaptation de l'ensemble de la filière aux exigences du consommateur et de la distribution, notamment par une évolution des carcasses produites en termes de prix et de qualité et le **développement de réelle stratégie marketing**.
- La **restructuration des outils de transformation** pour permettre l'évolution des coûts fixes et variables, notamment par un remplacement des actifs de la première transformation au profit des deuxième et troisième transformations, et permettre les gains de productivité et le développement d'avantages concurrentiels, en réaction notamment à l'arrivée d'UVCI d'Amérique du Sud¹⁶³.

Ces évolutions devront tenir compte des menaces qui pèsent sur les coûts de production amont et notamment le coût des aliments du fait des politiques de soutien aux bioénergies.

Enfin, alors que le secteur de la viande bovine était structurellement peu en adéquation avec la stratégie de Lisbonne (peu rentable, peu communicant et peu innovant), les années récentes ont vu des évolutions structurelles du secteur et notamment le début d'un processus de concentration de la transformation et de la distribution (presque comparable aux industries agro-alimentaires) et le développement de stratégie marketing et d'innovation produit davantage en phase avec les déterminants d'une économie compétitive et innovante.

¹⁶³ Entretien organisation professionnelle

3.14.7 Conclusion

Au regard de l'objectif général de soutien de la croissance économique et de la compétitivité de l'Union européenne (stratégie de Lisbonne), dans quelle mesure les mesures de marché ont-elles généré des coûts, notamment en termes de :

- pertes d'efficience de la production*
- répercussion des coûts des mesures de marché au consommateur final via la hausse des prix de marché ?*

Si l'on considère les objectifs de la stratégie de Lisbonne en termes de compétitivité et d'innovation, les mesures de marché ont généré une perte d'efficience de la production au cours de la période due à une perte de productivité au niveau de l'exploitation répercutée au niveau du secteur et non compensée par le gain de valeur ajoutée permis par la survie d'une production communautaire.

Le surcoût des mesures de marché pour le consommateur a en outre été estimé à 13% de ses dépenses annuelles en viande bovine. Ce surcoût est compensé en partie par des avantages comparatifs de la viande bovine communautaire au regard des autres viandes et des viandes importées des pays tiers.

L'efficience globale pour l'économie, qui intègre ce surcoût, est de 0,5 environ sur l'ensemble de la période (1 euro investi ne rapporte que 0,5 euro).

Cependant, d'autres externalités des mesures de marché sont à prendre en considération dans l'évaluation de l'efficience : l'absence de mesures de marché aurait probablement généré d'autres déséquilibres pour l'ensemble de la filière bovine européenne, et aurait eu, il est probable, des répercussions sur l'équilibre mondial : l'hypothèse d'une contraction de l'offre communautaire à hauteur de 12%¹⁶⁴ aurait nécessairement un impact sur l'offre mondiale (équivalent par exemple à la disparition de 2 fois la production de l'Uruguay)¹⁶⁵.

Enfin, les nouveaux enjeux de société, le contexte politique et réglementaire de la nouvelle PAC et le développement du marché mondial incitent au développement de l'innovation et aux gains de productivité pour être davantage compétitifs et s'inscrire pleinement dans la Stratégie de Lisbonne, indépendamment de tout soutien du marché : les évolutions structurelles récentes du secteur de la transformation et de la distribution vers davantage de concentration permettent aux acteurs d'entrer dans la dynamique des marchés agro-alimentaires (processus industriels, dynamique marketing et innovation).

¹⁶⁴ cf. Q1, en fin de période d'évaluation

¹⁶⁵ Une hypothèse de réduction de 40% de la production de l'UE (qui représente 5% de la production mondiale) aurait un impact sur un volume équivalent à plus de la moitié des échanges mondiaux

4 CHAPITRE 4 : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1 Conclusions

L'évaluation conclut à une efficacité globale des mesures de marché et des réformes qui les ont accompagnées : le poids de chaque instrument a évolué au cours de la période d'évaluation et a fortement déterminé les types et niveaux d'effets sur l'équilibre offre /demande, le maintien et la stabilité des prix, et la compétitivité de la production communautaire sur les marchés intérieur et mondial.

Au niveau macro-économique, les effets des mesures de marché se sont peu à peu réduits, sans que leur influence sur les prix intérieurs ne disparaisse.

Au niveau micro-économique, les effets se sont réduits au fur et à mesure des réformes des mesures de marché : les aides directes ont progressivement pris le relais dans le soutien des revenus des producteurs.

4.1.1 Une période 1990-1992 marquée par des effets maximum : toutes les mesures de marché sont actives et complémentaires mais induisent des effets pervers

■ Au niveau macro-économique

Sur la période 1990-1992, les effets des achats à l'intervention et des restitutions sont à considérer de manière combinée, les restitutions permettant en particulier d'exporter des stocks consécutifs à l'intervention. Les achats absorbent jusqu'à 14% de la production et les exportations, pour l'essentiel avec restitutions, atteignent 12% de la production communautaire.

Ces mesures ont permis à la fois :

- l'équilibrage du marché en termes de volume en réduisant aussi bien l'excédent ponctuel de l'offre lié à l'abattage massif de vaches de l'ex-RDA que les excédents structurels,
- le maintien des prix de marché à un certain niveau : les taux d'achats et d'exportations subventionnées ramenés à la production indigène UE sont tels qu'ils garantissent le maintien des prix de marché.

Dans un contexte de protection aux frontières élevées (droits de douane et contingents), les importations sont réduites (5% de la consommation de l'UE 12) et se font sous contingent : elles pèsent donc peu sur le marché, en termes de volume comme en termes de prix.

Si les achats à l'intervention génèrent des effets pervers (« la production de viande pour l'intervention »). L'évaluation n'a en revanche pas identifié d'effets d'aubaine induits par les restitutions (la valorisation de la carcasse sur le marché intérieure est meilleure).

Outre ces effets pervers, l'équilibre de marché en termes de prix et de volumes permis par les mesures n'a pas incité à l'amélioration de la compétitivité intérieure : la période est caractérisée par une perte de part de marché de la viande bovine au profit des viandes blanches et par une réduction de la consommation individuelle dans la plupart des grands États membres.

■ Au niveau micro-économique

Ces effets des mesures de marché sur les niveaux de prix et de volumes permettent de maintenir un niveau de recettes pour les producteurs nettement supérieur à ce qu'il aurait été sur le marché mondial : le prix communautaire garantit un surplus de ressources représentant plus de 40% du revenu des exploitations.

Cet impact est d'autant plus important que jusqu'à la réforme de 1992 et le développement des aides directes, les ressources des éleveurs proviennent, en moyenne, à 98% du marché.

4.1.2 Une période 1993-1999 perturbée par la 1^{ère} crise de l'ESB : les mesures sont réformées, les effets sur l'équilibre du marché sont maintenus, les effets sur les revenus sont réduits

■ Au niveau macro-économique

Avec la réforme de 1992, les achats d'intervention classiques cessent en juillet 1993 (hors période de crise) et les effets pervers mentionnés précédemment sont supprimés : cela contribue à réduire l'excédent de production.

Les achats à l'intervention sont réactivés avec la première crise ESB en 1996. Combinés à l'OTMS¹⁶⁶, ils permettent de compenser en totalité les pertes de débouchés intra communautaires et évitent un trop grand déséquilibre entre l'offre et la demande perdue.

Par ailleurs, les mesures connexes prises ou renforcées (traçabilité, mesure de protection du bien-être animal) contribuent fortement à rétablir l'image de la viande bovine auprès des consommateurs et donc la demande.

Les droits de douane et les restitutions sont les principaux instruments qui continuent à réguler l'équilibre du marché et le maintien des prix de marché au niveau du seuil d'intervention. Ce dernier est réduit par palier au cours de la période :

- les mesures de protection aux frontières globalement inchangées par rapport à la période précédente ont les mêmes effets de barrière. Après 1996, l'élargissement des contingents tarifaires n'entraîne pas d'augmentation significative des volumes importés.
- l'équilibre est aussi garanti par les restitutions qui garantissent un débouché aux productions excédentaires de certains États membres. L'évaluation a cependant relevé des effets d'aubaine qualitatifs à l'exportation : les restitutions permettent une bien meilleure valorisation à l'export de certaines pièces de viande négligées sur le marché intérieur.

Au global, au cours de cette deuxième période, le système des mesures de marché réformé a permis de maintenir un certain niveau de production intérieure. En effet, par analyse contrefactuelle, l'évaluation a estimé (dans les limites que comporte ce type d'analyse) :

- que le différentiel de prix entre le prix de marché UE et le prix plancher (en situation contrefactuelle) peut s'élever sur la période à un niveau maximal de 45% ;
- que la production indigène brute aurait été inférieure de 10% (effet maximal). à son niveau effectivement constaté en 1998, avec apparition d'un déficit dès 1997

■ Au niveau micro-économique

Avec la baisse du soutien des prix mentionnée ci-dessous, le niveau de recettes issu du marché passe de 45% à 33% sur cette deuxième période et le revenu des exploitants tend à se décorréliser des indices de prix. Les aides directes commencent à prendre le relais des mesures de marché dans le soutien du revenu des exploitations.

Les mesures de marché n'ont pas encouragé au niveau de l'exploitation la recherche de gains de productivité qui auraient pu permettre d'optimiser les consommations intermédiaires et se répercuter sur les revenus.

¹⁶⁶ Over thirty months scheme : élimination de la chaîne alimentaire des viandes d'animaux âgés de plus de 30 mois compensée financièrement pour les éleveurs.

Article 39 du règlement du Conseil 1254/1999

4.1.3 Sur la période 2000-2004, les effets observés au cours de la période précédente se prolongent avec les mesures prises dans le cadre de la 2^{ème} crise ESB

Cette période est caractérisée par la fin de la période de transition pour l'application des accords du GATT, par la seconde crise ESB (2000) et par la réduction définitive des prix d'intervention (2002). C'est une période charnière, durant laquelle les effets des mesures de marché sont proches de ceux de la période 1993-1999 (jusqu'en 2002) et préfigurent ceux de la période suivante 2005-2006 (après 2002).

■ Au niveau macro-économique

Les achats à l'intervention durant la 2^{ème} crise permettent l'équilibre du marché en volume (taux de compensation de pertes de volume de près de 100%). Les mesures de promotion et d'information et le dépistage systématique permettent de regagner la confiance des consommateurs dans tous les Etats membres, à l'exception de l'Allemagne.

Les droits de douane, toujours élevés, apparaissent comme la principale mesure de marché régulant les prix.

La baisse de l'excédent structurel jusqu'en 2002, puis le déficit, réduit l'intérêt des exportations avec restitutions, d'autant plus que les prix mondiaux ont fortement baissé (dépréciation monétaire dans le Mercosur) et que le taux de restitution est resté inchangé. L'effet d'aubaine diminue lui aussi parallèlement.

L'augmentation des importations « hors contingents » traduit aussi la faible compétitivité de la viande bovine sur le marché intérieur. De la même façon, la baisse des ventes sans restitution reflète la faible compétitivité de la production communautaire sur le marché mondial.

■ Au niveau micro-économique

Si les aides directes voient leur poids se renforcer au cours de la période, les mesures de marché continuent à procurer un surcroît de recettes non négligeable. Le seul maintien des droits de douane offre aux éleveurs un surplus de recettes estimé à 33% des recettes par UTA¹⁶⁷ et à 22% des revenus sur la période 2000-2003 en moyenne.

4.1.4 Sur la période 2005-2006, seuls les droits de douane sont actifs et continuent de peser sur le niveau de prix intérieur

■ Au niveau macro-économique

Cette période est marquée par l'application progressive de la réforme de 2003 et par l'absence d'achats à l'intervention.

La situation à l'exportation reste semblable à la période précédente : les exportations continuent à diminuer, le contingent GATT n'est utilisé qu'à 35% en 2004-2005, certaines restitutions sont abandonnées pour favoriser l'utilisation intérieure. L'offre communautaire devient ainsi mineure sur le marché mondial et les restitutions n'ont pas d'effet à la hausse sur les prix.

Les droits de douane sont le seul instrument mis en œuvre sur la période: ils favorisent, en fin de période, un prix élevé sur le marché intérieur qui bride la consommation.

Le différentiel de prix avec le Mercosur favorise les importations de viande à droits pleins, sans que ces volumes ne déstabilisent le marché.

¹⁶⁷ Unité de travail annuel

L'absence de données au niveau micro-économique n'a pas permis d'évaluer l'impact des mesures sur les revenus pour cette dernière période.

4.1.5 Sur l'ensemble de la période, d'autres effets peuvent s'observer

■ **Système d'observation des prix**

Sur le plan technique, les systèmes nationaux obligatoires de suivi des prix sont représentatifs. Au-delà de leur rôle dans la mise en œuvre de la PAC, ils sont utiles aux opérateurs, qui les utilisent comme repère et référence.

■ **Sur la concentration des élevages**

Les réformes de mesures de marché ont participé à la restructuration du secteur de la production de viande bovine en favorisant la concentration des exploitations, au profit des exploitations les plus grandes (plus de 100 UGB). Compte tenu de l'effet prix négatif sur les recettes jusqu'en 2001, seules la croissance des volumes et la meilleure compétitivité qu'offrent les exploitations les plus grandes, permettent d'atténuer la baisse des recettes tirées du marché.

En revanche, compte tenu de la diminution des mesures de marché, elles sont peu responsables des modifications de la répartition des revenus entre filière, de la répartition géographique des élevages, et de l'augmentation de leur spécialisation. Les évolutions observées résultent d'abord des effets propres à la filière lait et des effets des aides directes.

■ **Sur la santé publique et le bien être animal**

Les mesures de marché ont eu des impacts positifs en termes de santé publique et animale et de bien-être animal. La mise en œuvre de nouvelles règles sanitaires et de bien-être animal a occasionné des surcoûts mais ceux-ci ont été inférieurs à l'augmentation des prix de marché sur la période considérée (1997-2005).

4.1.6 Une efficacité faible, à relativiser

■ **Une efficacité budgétaire élevée mais une efficacité économique faible dans la contribution aux revenus, au niveau de la production et de l'ensemble du secteur**

L'efficacité budgétaire des mesures de marché ne cesse de s'améliorer au cours de la période d'évaluation, passant de 3,63 euros en début de période (un euro de dépenses génère un surcroît de revenu de 3,63 euros) à 5,9 euros en fin de période, ce qui traduit un effet de levier budgétaire sensible des mesures de marché. Cette progression est essentiellement due à la baisse des dépenses budgétaires consécutives aux réformes successives des mesures depuis 1990.

Le ratio d'efficacité économique (qui intègre au dénominateur outre les dépenses budgétaires, la perte latente de productivité pour les exploitations due aux mesures de marché et le surcoût¹⁶⁸ pour le consommateur) reste inférieur à 1 tout au long de la période :

- la baisse des dépenses budgétaires ne parvient pas à compenser la perte latente de productivité au niveau des exploitations ;
- au niveau macro-économique, la baisse des dépenses et l'effet volume (identifiée par analyse contrefactuelle) ne permettent de compenser ni la perte latente de productivité de la production, ni la baisse de l'effet prix au cours de la période, ni le surcoût pour le consommateur (qui représente 13% du budget qu'il consacre à la viande bovine en 2004).

¹⁶⁸ Nb : estimation du surcoût pour le consommateur = [surprix lié aux mesures de marché * volume total consommé] / nombre de consommateurs

■ D'autres externalités à prendre en compte

La contraction du marché consécutive à l'absence de mesures de marché aurait probablement généré d'autres déséquilibres pour l'ensemble de la filière bovine européenne, et aurait eu, il est probable des répercussions sur l'équilibre mondial : l'hypothèse d'une contraction de ce marché à hauteur de 12%¹⁶⁹ aurait nécessairement un impact sur l'offre mondiale (équivalent par exemple à la disparition de 2 fois la production de l'Uruguay)¹⁷⁰.

4.1.7 Finalement, un objectif de stabilisation des marchés peu pertinent dans le contexte de la nouvelle PAC en dehors des périodes de crise

■ Un objectif peu compatible avec les déterminants du développement durable

Compte tenu, d'une part, des développements récents de la PAC (et notamment de l'objectif de développement durable d'une agriculture orientée vers le marché) et, d'autre part, des effets des mesures de marché déclinées à partir de l'objectif de stabilisation, ce dernier ne semble plus pertinent au regard des défis en termes de compétitivité de la production bovine communautaire sur le marché intérieur (face aux autres viandes) et sur le marché international et d'exigences en termes de modicité des prix pour le consommateur.

■ Mais une baisse et instabilité des prix et une baisse des volumes encouragées par le découplage menacerait la survie des élevages allaitants en zones herbagères pour lesquels aucune autre activité n'est possible à moins que les instruments de la PAC réformée ne prennent le relais

L'objectif de stabilisation du marché est pertinent au regard d'un objectif de stabilité des revenus d'une partie des exploitations spécialisées en élevage bovin : même si les aides directes sont devenues majoritaires dans la contribution aux revenus des élevages allaitants et engraisseurs, la contribution de la valeur ajoutée brute d'exploitation (recettes issues du marché moins consommations intermédiaires) s'élève encore à respectivement 25 et 33% de leurs revenus. Ainsi, face à une réduction de prix et l'installation d'une plus grande volatilité, trois issues s'offrent à ces élevages allaitants spécialisés :

- une plus grande segmentation des produits pour générer davantage de valeur ajoutée ;
- le changement (et souvent la cessation) d'activité et ses conséquences en termes d'emplois, d'occupation des territoires et de préservation des paysages ;
- la mobilisation des instruments ad hoc qui ciblent les problématiques spécifiques des zones rurales : les mesures de développement rural ou les possibilités offertes par l'article 69 de la PAC réformée en 2003 qui autorise les États membres à prélever jusqu'à 10% de l'enveloppe des droits à paiement unique pour les attribuer sur des objectifs de protection de l'environnement, d'amélioration de la qualité des produits ou leur commercialisation. Tous ces instruments peuvent constituer des alternatives aux outils de stabilisation des marchés, sous réserve d'une évaluation précise, avec l'avantage qu'ils ont d'avoir des objectifs mieux ciblés qu'une politique générale et s'ils compensent pleinement les baisses des prix consécutives à l'abandon d'instruments de stabilisation des marchés.

¹⁶⁹ cf. Q1, en fin de période d'évaluation

¹⁷⁰ Une hypothèse de réduction de 40% de la production de l'UE (qui représente 5% de la production mondiale) aurait un impact sur un volume équivalent à plus de la moitié des échanges mondiaux

- **Finalement, des instruments de soutien au marché, pertinents en cas de crise et qui peuvent être compatibles avec une politique de compétitivité si les instruments continuent à être adaptés progressivement au contexte de la nouvelle PAC et compatibles sur le plan international**

Mais, l'objectif de stabilisation reste tout particulièrement pertinent en période de crise, pour éviter qu'un déséquilibre trop important entre offre et demande ne perdure avec des conséquences structurelles pour les exploitations. En effet, l'arrêt de l'activité d'élevage bovin est souvent définitif pour une exploitation, limitant les capacités de réponse à des signaux de marché qui redeviendraient favorables en fin de crise.

Plus globalement, la période 1990-2005 a été marquée par une réduction progressive du recours aux mesures de marché : on est passé d'un système complet de mesures au début des années 1990 à un système réduit aujourd'hui, basé sur la transparence du marché (classification des carcasses, suivi des prix...) et le contrôle aux frontières, tout en conservant des instruments de gestion de crises (stockage privé, filet de sécurité...).

Cette évolution a été positive : les prix de marché ont suivi les prix institutionnels jusqu'en 2003 (réduits par palier) et les aides directes ont pris le relais du marché pour assurer un niveau de revenu équitable aux producteurs. En outre, les exportations aidées sont réduites à certains produits et certaines destinations et le marché communautaire s'est progressivement ouvert.

Mais, **la transition des 15 dernières années ne semble pas terminée** : les droits de douane, en négociation à l'OMC, restent élevés et la compétitivité prix et produit ne s'est pas améliorée. L'efficacité apparente des mesures de marché est en effet à mettre en perspective avec la perte de productivité qu'elles ont générée.

S'étant progressivement éteint, le système complet des mesures de marché peut paraître caduc. Cependant, dans le nouveau contexte de la PAC 2003, les mesures de marché, dont on a montré l'efficacité (variable en fonction de leur amplitude de mise en œuvre et des périodes) demeurent pertinentes, mais doivent être adaptées de manière progressive :

- un système de classification des carcasses et d'observation des prix utile, à conserver ;
- des aides à l'exportation pour certains produits et certaines destinations, toujours actives, à conserver tant qu'elles restent compatibles avec les engagements internationaux de l'UE (négociations OMC...) ;
- des instruments de réaction rapide en cas de crise : aide au stockage privé¹⁷¹, mesures d'urgence (retrait-destruction...)... ;
- des droits de douane à moduler, pour gommer autant que possible les effets négatifs sur la compétitivité de la viande bovine communautaire.

4.2 Recommandations

Les conclusions présentées précédemment permettent de formuler des recommandations sur l'évolution possible des différents instruments d'intervention.

4.2.1 Le maintien de la possibilité d'intervention et la possibilité d'activer les mesures exceptionnelles

L'évaluation a montré l'efficacité de l'intervention et des mesures exceptionnelles qui ont été prises au cours des deux crises ESB.

Le filet de sécurité mis en place en 2002 comme seuil de déclenchement automatique de l'intervention est défini à un niveau reconnu très faible par l'ensemble des parties prenantes du secteur, souvent

¹⁷¹ La mesure « Aide au stockage privé » n'était pas dans la périmètre de la présente évaluation

historiquement inférieur aux prix dans les pays exportateurs. Déclencher l'intervention à ce niveau serait attendre que la crise ait atteint un paroxysme. En revanche, la réglementation communautaire prévoit la possibilité d'une intervention ciblée, notamment par le stockage privé, avant que les prix ne tombent au dit « filet de sécurité ». Cette possibilité couplée aux mesures exceptionnelles constitue un dispositif réactif permettant d'agir de façon rapide et efficace en cas de crises et d'effondrement des prix.

En outre, les mesures connexes et notamment les mesures d'information et de communication ont prouvé leur efficacité. L'évaluation préconise ainsi leur maintien

4.2.2 La fin de l'outil « restitutions »

L'évaluation a conclu que l'outil « restitutions » était tombé en désuétude en fin de période compte tenu de sa faible efficacité dans un marché déficitaire et au regard de la hausse des prix intérieurs, les taux étant restés inchangés.

Les restitutions restent néanmoins efficaces pour écouler des produits de moindre qualité, mais pour des volumes toujours plus marginaux.

La logique des négociations commerciales internationales et d'une production structurellement inférieure à la demande interne milite pour la disparition de l'outil à un terme plus ou moins rapproché.

4.2.3 Le maintien du système d'observation des prix des carcasses

Le système d'observation des prix fondé sur le classement des carcasses bovines a été sécurisé au cours des 15 dernières années et permet la constitution d'un prix communautaire représentatif de la tendance européenne. Les prix nationaux qui entrent dans sa constitution ne constituent pas des prix opérationnels mais des outils d'observation des évolutions des marchés utilisés par les opérateurs. Ils sont également précieux pour l'analyse de ces marchés, l'établissement de prévisions et le pilotage de la politique agricole.

Ce système d'observation des prix des carcasses constitue donc un système efficace et utile que l'évaluation préconise de maintenir.

4.2.4 Une évolution des droits de douane.

Le contexte actuel milite pour une réduction de la protection douanière (par réduction des droits de douane et/ou augmentation des contingents tarifaires) :

- l'évaluation a montré que les droits de douane entravaient la compétitivité de la production communautaire et ne favorisaient pas des prix faibles aux consommateurs,
- les aides directes prennent de plus en plus le relais des mesures de marché,
- le marché communautaire est déficitaire en viande bovine,

Cependant, une disparition de cette protection déséquilibrerait le marché et générerait l'effondrement des prix, des volumes et des revenus. Elle remettrait en cause une grande partie de la filière bovine avec toutes les conséquences induites en termes d'occupation du territoire, d'emploi rural, de préservation des paysages. Les droits de douanes restent aujourd'hui l'outil le plus « actif » parmi les mesures de marché. Leur niveau est élevé, puisqu'en ordre de grandeur, ils reviennent à doubler le prix des produits importés « hors contingents ». Il n'est donc pas possible d'envisager une suppression totale et immédiate de la protection tarifaire.

Ainsi, l'évolution des droits de douane et des contingents tarifaires doit s'envisager de manière progressive. Pour tenir compte de la nécessité d'améliorer la compétitivité de la production

communautaire, de la nécessité d'offrir des prix raisonnables aux consommateurs et éviter des déséquilibres de marché avec la disparition d'une protection communautaire, cette évolution doit se faire en respectant les principes directeurs suivants :

1. le contexte de baisse structurelle de la production eu Europe donc l'augmentation des besoins d'importations ;
2. la combinaison de la baisse des droits et de l'augmentation des contingents doit se faire de manière ciblée et spécifique en fonction du type de produits pour tenir compte du niveau actuel d'ouverture : situation déjà libéralisée comme pour les préparations cuites ; barrières aux échanges non tarifaires comme pour les animaux vivants ou les découpes avec os ; différence de prix peu importante entre le marché mondial et le marché européen comme pour les découpes d'avant ; écarts de prix maximaux pour les découpes d'arrières, qui représentent les 2/3 de la valorisation des carcasses sur le marché européen.
3. les contingents tarifaires semblent bien adaptés : ils permettent de mieux gérer les importations en fonction des besoins, tant en volume qu'en définition de qualité, et d'amenuiser la volatilité des prix importée en limitant l'incitation à importer à droits de douane pleins.