

Direction générale Agriculture

OCM Viande bovine


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

Synthèse - Version courte

 **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.

L'évaluation des mesures de marché relative à l'Organisation commune de marché a été conduite par le cabinet Ernst & Young- Secteur Public, en coopération avec le cabinet AND International et l'Institut de l'élevage, entre les mois de Janvier et de Novembre 2007.

1 Présentation des mesures et des objectifs de l'évaluation

1.1 Caractéristiques du secteur et présentation des mesures de marché

L'Europe produit 12 % de la production mondiale de viande bovine, 8 millions de tonnes qui représentent 19% de la production totale de viandes de l'Union européenne. Elle n'est plus autosuffisante depuis 2002. Malgré les deux crises de l'ESB¹, la consommation européenne s'est maintenue entre 1994 et 2005.

Les mesures de marché relatives à l'Organisation commune de marché de la viande bovine établie progressivement à partir de 1964 regroupent les mesures suivantes :

- **L'achat à l'intervention publique** qui consiste en l'achat de viande par des organismes d'intervention nationaux afin de retirer du marché les surplus de viande et donc par rationnement de l'offre, soutenir les prix.
- **Les restitutions à l'exportation.**

Ces deux mesures représentent l'essentiel des dépenses de l'OCM jusqu'en 1993.

- **Les droits de douane ad valorem et prélèvements fixes ou variables,**
- **Les contingents tarifaires.**
- **Les mesures exceptionnelles** prises dans le cadre des crises ESB qui ont constitué une part majoritaire des dépenses à partir de 1996.
- **L'aide au stockage privé²**

Des mesures « connexes » sont également prises en compte dans l'analyse : le système de classification et d'observation des prix des carcasses, la traçabilité des animaux vivants et des produits carnés, les campagnes de promotion et d'information, les mesures sanitaires et de bien être animal.

Le budget viande bovine du FEOGA-Garantie s'élève à 8 milliards d'euros en 2005, soit 20% des dépenses totales. Les mesures de marché ne représentent plus que 5% des dépenses en 2005 contre 83% en 1989 (2 milliards d'euros), les aides directes constituant l'essentiel de la dépense.

La France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Irlande et l'Espagne sont les principaux producteurs et bénéficiaires.

1.2 Objectifs de l'évaluation et périmètre

L'évaluation se concentre sur la mesure des effets des mesures de marché sur l'équilibre du marché, la stabilité des prix et la compétitivité intérieure et extérieure de la viande bovine européenne. Elle analyse les conséquences sur les revenus des producteurs et leur comportement et identifie les autres effets des mesures.

¹ Encéphalopathie spongiforme bovine

² L'aide au stockage privé n'est pas visé par la présente évaluation

Elle analyse ensuite la pertinence de l'objectif de stabilisation du marché et approche l'efficacité des mesures.

L'évaluation couvre la période 1990 à nos jours et consécutivement l'UE 12, 15 puis 25.

1.3 Évolution du contexte et des mesures sur la période

Quatre périodes ont été identifiées pour tenir compte des réformes

Entre 1990-1992, la priorité est encore donnée au soutien de la production agricole par le soutien des prix. Cette période est marquée par la réunification allemande, entraînant un excédent ponctuel de l'offre lié à l'abattage massif des vaches de réforme, et une utilisation abusive du mécanisme d'intervention.

La période 1993-1999 est caractérisée par la réforme de 1992 : les aides directes couplées prennent le relais du soutien du revenu par les prix, en cohérence avec la signature des accords du GATT (OMC) qui restreignent l'utilisation de deux mesures de marché : les restitutions à l'exportation et la protection aux frontières. En 1996, la première crise ESB justifie la mise en œuvre de mesures exceptionnelles et la réactivation des achats à l'intervention.

2000-2004 est une période transitoire marquant la fin du régime de soutien des prix avec la forte baisse du prix d'intervention, réduit au filet de sécurité en 2002. L'Agenda 2000 dessine les lignes de la prochaine réforme. La crise de l'ESB en 2001 a entraîné l'application de nouvelles mesures exceptionnelles.

La dernière période 2005-2006 est marquée par l'instauration du découplage des aides. Les États membres ayant choisi de garder le couplage de la PMTVA représentent 61% du cheptel allaitant. L'intervention et l'OTMS³ ne sont plus actives. Le filet de sécurité demeure un repère utilisable en cas de crise, mais n'a pas été utilisé ces dernières années. Les droits de douane et les contingents à l'importation sont inchangés.

2 Méthodologie et outils

2.1 Démarche retenue et outils

L'évaluation a été construite en trois temps :

- Une phase de structuration permettant de définir une méthode analytique de réponse aux questions évaluatives.
- Une phase d'observation.
- Une phase d'analyse et de jugement

Les analyses statistiques s'appuient sur des données quantitatives de plusieurs natures (physiques et financières, micro-économiques, prix, volumes d'importations et d'exportations) et sont issues de sources variées (DG AGRI, RICA, DG EUROSTAT, base de données COMEXT et COMTRADE).

Les données quantitatives ont été complétées par des données qualitatives recueillies auprès des parties prenantes (autorités nationales, organisations professionnelles, experts, etc.). Une typologie d'exploitations a été établie à partir du RICA et permet de distinguer les effets par

³ 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

système d'élevage : les exploitations de type allaitants, les engraisseurs, les laits purs, les lait+viande, les très petites exploitations.

2.2 Outils d'analyse et limites

L'évaluation s'est heurtée à plusieurs obstacles qui ont conduit à la formulation d'hypothèses et de réorientation de choix méthodologiques :

- Des limites liées aux sources de données (représentativité des prix moyens communautaires, limites d'exploitation du RICA, disponibilité)
- Des limites méthodologiques compte tenu des contraintes de temps et de moyens qui ne permettent pas d'envisager le développement de modèles économétriques d'estimation des impacts nets des mesures ou le chiffrage des effets. Les analyses d'efficacité ont été approchées par une analyse coûts / avantages ;

En outre, l'analyse de la pertinence de l'objectif de stabilisation des marchés n'a pas consisté en l'évaluation des mesures et instruments de la PAC post 2003.

3 Synthèses des analyses

3.1 Impact des mesures au niveau macro-économique

3.1.1 Impact sur l'équilibre du marché

Sur la période 1990-1992, les mesures de marché ont un rôle crucial dans l'équilibre du marché, dans la mesure où l'intervention et les restitutions à l'exportation concernent respectivement 12% et 14% de la production européenne constituant ainsi un débouché majeur et structurel.

La réforme de 1992 a permis de limiter les stocks d'intervention et les mesures de marché ont eu un fort rôle de rééquilibrage du marché pendant les deux crises ESB de 1996 et 2001, en retirant les excédents de façon définitive ou temporaire. Les mesures connexes ont facilité la reprise de la consommation après les crises. Les restitutions ont continué de représenter une part importante de la production européenne, permettant aux pays excédentaires d'assurer un débouché pour une partie de leur production. Ce rôle s'estompe après la réforme de l'Agenda 2000 qui s'accompagne d'une baisse significative des volumes exportés avec restitutions, et d'une baisse du niveau des restitutions.

Sur la dernière période, le passage en situation de marché déficitaire à partir de 2002 inverse la donne. Par conséquent, les mesures liées à l'importation (droits de douane et contingents tarifaires) prennent une place plus importante.

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 exceptionnelles ESB, en empêchant la baisse des prix de la viande bovine, ont ralenti la baisse tendancielle du cheptel laitier.

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.

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'Union européenne.

3.1.2 Impact sur le niveau et la stabilité des prix

Au début de la période d'étude, les prix institutionnels jouent un rôle de prix directeur sur le marché communautaire : le prix du jeune bovin est proche du prix de seuil pour l'intervention. Ce phénomène est en partie attribuable aux volumes concernés par les achats à l'intervention. Les variations observées sur les prix institutionnels se répercutent sur le prix du marché du jeune bovin, qui a un effet d'entraînement sur les prix des autres catégories de bovins. Malgré la réforme de 1992 et la baisse du prix d'intervention, le prix institutionnel reste une référence pendant la deuxième période (1992-1999).

En 2002, le seuil d'intervention est abaissé au niveau du filet de sécurité, niveau qui entraîne une déconnexion marquée entre les prix institutionnels faibles et le niveau de prix du jeune bovin.

Les droits de douane sont maintenus à un prix dissuasif en début de période (3060 €/t), jouant un rôle important dans le soutien des prix communautaires, puis sont abaissés à partir de 1992 jusqu'à atteindre, en 2002, 1770 €/tonnes (126% du filet de sécurité). En fin de période, en freinant les importations, ils participent au maintien d'un différentiel de prix entre le marché communautaire et le marché mondial⁴.

Les restitutions constituent un moyen de mieux valoriser les carcasses de bovins, mais n'ont pas d'influence forte sur le niveau de prix : la valorisation des volumes exportés est plus faible que sur le marché communautaire.

3.1.3 Impact sur la compétitivité

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 générale de la consommation individuelle.

L'existence de contingents tarifaires, certaines réponses apportées par les industriels (développement des UVCI⁵, innovation/diversification) et la mise en place de systèmes d'assurance-qualité ont aidé à maintenir l'attractivité de la viande bovine européenne sur le marché intérieur, en liaison avec les mesures connexes.

En revanche, sur le marché extérieur, la compétitivité de la production européenne est très faible compte tenu du niveau de prix de la viande bovine sur le marché mondial. Seules les restitutions à l'exportation permettent aux viandes communautaires de rester compétitives. Entre 1990 et 1992, des niveaux de restitutions élevés, représentant parfois jusqu'à 50% du montant du seuil d'intervention, ont permis aux viandes européennes de trouver des débouchés (écoulement des excédents). La baisse des montants des restitutions à compter de 1995, a accompagné la réduction des exportations, qui s'expliquait aussi par la diminution de l'offre disponible.

⁴ Une analyse contrefactuelle permet d'estimer le différentiel de prix permis par les mesures de marché à partir d'une estimation des prix planchers correspondant au prix attendu de la viande bovine en l'absence de mesures de marché.

⁵ UVCI : unités de ventes au consommateur industrielles

En période 2000-2004, les cours européens s'affranchissent en partie des prix institutionnels et s'écartent très largement des cours mondiaux (dont la référence est le prix argentin) entravant largement la compétitivité de la viande européenne, malgré les restitutions persistantes. Les ventes se sont alors concentrées sur la Russie et certains échanges disparaissent en 2006 (le vif).

Les viandes européennes ne sont compétitives sans restitution sur le marché mondial, en dernière période, qu'à hauteur de 1% de la production de l'Union européenne.

3.2 Impact des mesures au niveau micro-économique

3.2.1 Impact des mesures sur les revenus des exploitations

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).

Ces résultats sont à considérer par filière et avec précaution dans la mesure où les indices de prix et la valeur ajoutée brute par UTA tend à se décorrélérer sur la période. 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.

- pour les engraisseurs, à partir de 1995, le revenu d'exploitation familial tiré du marché (hors aide) est déficitaire et ne représente plus que 33% du revenu en 2002-2004.
- pour les allaitants, cette contribution s'élève à 25% en 2002-2004 contre 87% en début de période.
- pour les laitiers purs et « lait+viande » (seuls à maintenir un revenu d'exploitation familial hors aide positif), encore 77% et 67% des ressources sont issues du marché en 2002-2004.

Si les mesures de marché constituent un effet de levier efficace au niveau budgétaire (sous l'effet d'une baisse des coûts des mesures de marché), l'efficacité économique en termes de contribution au revenu est inférieure à 1 sur toute la période d'évaluation : le coût des mesures de marché (coût budgétaire + gains latents de productivité) dépasse les gains obtenus par le soutien des prix.

3.2.2 Modification de la répartition des revenus

C'est davantage la mise en place des aides directes qui

- a modifié la répartition des recettes entre les différentes catégories d'exploitations de manière notable entre les régions.
- a profité à l'évolution des recettes des élevages allaitants

En revanche, la modification de la répartition des recettes tirées de la production de viande bovine au profit des grandes exploitations est en partie due aux mesures de marché : compte tenu de l'effet prix négatif sur les recettes jusqu'en 2001, seules la croissance des volumes et

une meilleure productivité, offertes par les plus grandes exploitations, permettent de limiter la baisse des recettes tirées du marché.

Enfin, l'évolution de la répartition des recettes au niveau géographique suit globalement les spécificités des filières régionales.

3.2.3 Impact des mesures sur le choix des producteurs

La croissance du poids des aides directes dans les ressources d'exploitation des éleveurs a conduit à réduire la contribution de l'effet prix du marché au revenu des éleveurs : les éleveurs sont moins sensibles au prix.

Cependant, les engraisseurs qui ont la faculté d'arbitrer entre l'engraissement d'un broutard et la vente de ses productions céréalières sont nécessairement plus sensibles aux variations de prix du marché.

A long terme, la baisse de l'effort d'investissement⁶ pour l'ensemble de la filière bovine, illustre le manque d'amélioration de l'outil de production. La diminution de la rentabilité de la viande bovine, l'importance prise par les aides directes et le peu d'attrait du marché conduisent à avancer que les éleveurs réduisent leur risque structurel en lien avec les réductions de prix et ne sont pas incités à s'endetter.

3.3 Coût pour le consommateur et efficacité globale des mesures au regard de la Stratégie de Lisbonne

Le coût annuel pour le consommateur est estimé à 13% de son budget annuel en viande bovine : 25 euros en première période (1990-1992), et 15 euros en fin de période (2000-2003),

L'efficacité économique au niveau de la production et l'efficacité pour l'économie restent inférieure à 1 sur l'ensemble de la période : un euro investi rapporte moins d'un euro pour le secteur de la production bovine et pour l'économie en général si l'on prend en compte la perte de productivité générée au niveau des exploitations consécutive du soutien des prix, le coût budgétaire des mesures de marché pour le citoyen et le coût pour le consommateur.

Les gains de valeur ajoutée, et la production maintenue grâce aux mesures de marché ne compensent pas en effet les gains de productivité qui auraient pu être observés au niveau des exploitations en l'absence des mesures de marché.

Cependant, ces résultats ne tiennent pas compte d'autres externalités : 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.

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.

⁶ ratio des investissements bruts hors subventions sur le total de la valeur ajoutée brute tirée du marché et des aides directes à la production

Au niveau macro-économique, les effets des mesures de marché se sont peu à peu réduits ainsi que les effets pervers qui les accompagnaient en début de période, sans que leur influence sur les prix intérieurs ne disparaisse (encore en fin de période, les droits de douane continuent de peser sur le niveau de prix intérieur). Elles n'ont cependant pas permis d'améliorer la compétitivité intérieure et la compétitivité sur le marché mondiale est restée faible. Les mesures exceptionnelles en 1996 (activation des achats à l'intervention couplée à l'OTMS) et en 2002 permettent d'éviter un trop grand déséquilibre entre offre et demande et les mesures connexes prises ou renforcées contribuent fortement à rétablir la demande. En outre, le passage à un marché déficitaire en 2002 réduit l'intérêt des exportations avec restitutions : l'effet d'aubaine diminue aussi.

Au niveau micro-économique, les effets se sont réduits au fur et à mesure des réformes des mesures de marché. Mais, 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 UTA⁷ et à 22% des revenus sur la période 2000-2003 en moyenne.

Cependant, en dépit de ces effets prix et revenus, l'efficacité économique des mesures de marché est inférieure à 1, à la fois dans la contribution aux revenus au niveau micro-économique qu'au niveau de la production et de l'ensemble du secteur.

Mais 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.

En outre, sur l'ensemble de la période, d'autres effets peuvent s'observer :

- Représentativité des systèmes nationaux obligatoires de suivi des prix, utile aux opérateurs
- Participation à la restructuration du secteur de la production de viande bovine en favorisant la concentration des exploitations, au profit des exploitations les plus grandes.
- Impacts positifs en termes de santé publique et animale et de bien-être animal.

Finalement, l'objectif de stabilisation des marchés est peu pertinent dans le contexte de la nouvelle PAC en dehors des périodes de crise : il semble peu compatible avec les déterminants du développement durable et la modicité des prix souhaitée par le consommateur. En outre, face à une réduction et une plus forte volatilité des prix encouragées par le découplage qui pourraient menacer la survie des élevages de type allaitant situés en zones rurales herbagères⁸, pour lesquels aucune autre activité n'est possible, les instruments de la PAC réformée doivent prendre le relais.

4.2 Recommandations

Ainsi, l'évaluation formule les recommandations suivantes sur l'évolution possible des différents instruments d'intervention.

- Le maintien de la possibilité d'intervention et la possibilité d'activer les mesures exceptionnelles pour constituer un dispositif réactif permettant d'agir de façon rapide et efficace en cas de crises et d'effondrement des prix.
- Le maintien des mesures connexes et notamment les mesures d'information et de communication qui ont prouvé leur efficacité.

⁷ Unité de travail annuel

⁸ dans la mesure où le prix contribue à une part non négligeable des revenus des exploitations

- La fin de l’outil « restitutions », tombé en désuétude, même si les restitutions restent néanmoins efficaces pour écouler des produits de moindre qualité, mais pour des volumes toujours plus marginaux.
- Le maintien du système d’observation des prix des carcasses compte tenu de son efficacité et de son utilité
- Une évolution progressive des droits de douane et des contingents tarifaires 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
 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.