

Direction générale Agriculture

OCM Viande bovine


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

Synthèse

 **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 Rappel des caractéristiques du secteur et présentation des mesures de marché

■ L'Europe produit 12 % de la production mondiale et n'est plus autosuffisante depuis 2002

Avec une production de huit millions de tonnes, la production de viande bovine représente 19% de la production totale de viandes de l'Union européenne, loin derrière la viande porcine (51%) et la viande de volailles (27%). A l'échelle mondiale, l'Union européenne est le troisième producteur de viande bovine, derrière les États-Unis et le Brésil. La production de viande bovine de l'Union européenne représente 12,3% de la production mondiale en 2005.

Sur la période d'étude (1990 à nos jours) les termes des échanges commerciaux se sont inversés : alors que l'Europe exportait plus de 1 million de tonnes équivalent carcasses jusqu'en 1997, elle est devenue déficitaire à partir de 2002. Malgré les deux crises de l'ESB (Encéphalopathie spongiforme bovine), la consommation européenne s'est maintenue entre 1994 et 2005.

■ Un poids important dans le budget agricole de l'Union européenne

Avec plus de 8 milliards d'euros en 2005, 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%, notamment par l'introduction des aides directes (Prime spéciale au bovin mâle, Prime au maintien du troupeau de vache allaitante, Paiement à l'extensification).

Le budget consacré aux mesures de marché représentaient 83% des dépenses en 1989 (soit 2 milliards d'euros) contre 5% en 2005 (soit 400 millions d'euros), les aides directes constituant désormais l'essentiel de la dépense.

Les principaux bénéficiaires des mesures de marché sont les gros producteurs : France, Royaume-Uni, Allemagne, Irlande et Espagne. La Slovénie et la Pologne perçoivent à elles seules 74% des dépenses de l'Union à destination des nouveaux États membres, pour la viande bovine.

■ Cinq types de mesures¹

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** 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** sont allouées aux exportateurs en fonction de l'évolution des prix de l'État membre et du marché mondial pour certains produits, et varient selon la destination du produit.
- **Les 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 produits

¹ L'aide au stockage privé n'est pas visé par la présente évaluation

importés, et, d'autre part constituent une ressource financière pour la Communauté.

- **Les contingents tarifaires** sont des volumes déterminés de produits importés, soumis à des droits de douane réduits, favorisant ainsi l'accès au marché européen.
- **Les mesures exceptionnelles** prises dans le cadre des crises ESB visent à rééquilibrer le marché suite à une chute brutale de la demande.

Des mesures dites « connexes » aux mesures de marché ont également été 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.

Jusqu'en 1993, les restitutions et opérations de stockage représentent l'essentiel des dépenses de l'OCM. À partir de cette date, le stockage public a fortement diminué, et les aides directes ont progressivement pris une part plus importante dans le budget de l'OCM (95% des dépenses de l'OCM en 2005). Les mesures exceptionnelles ESB mises en place dès 1996 constituent une part majoritaire des dépenses consacrées aux mesures de marché à partir de cette date.

Tableau 1 -Évolution du montant des dépenses liées aux mesures de marché entre 1989 et 2005

millions d'€	Restitutions	Stockage public et privé	Aides directes 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

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 s'attache dans un deuxième temps à en analyser les conséquences au niveau micro-économique, sur les revenus des producteurs et leur comportement et analyse les autres effets des mesures (sur la santé publique et animale, le maintien des exploitations dans les zones les moins favorisées).

Ces analyses permettent de juger de la pertinence de l'objectif de stabilisation du marché mesures compte tenu des développements récents de la PAC et d'évaluer l'efficacité de ces mesures pour la production et, plus globalement, pour l'économie.

L'évaluation couvre la période 1990 à nos jours et l'Union européenne à 25 (UE-12 jusqu'en 1995, puis essentiellement UE-15 sur le reste de la période d'étude, lié au manque de données récentes). Toutefois, compte tenu des réformes importantes des mesures de marché sur la période (trois réformes de la PAC et les crises ESB), quatre sous périodes ont été identifiées : 1990-1992, 1993-1999, 2000-2003 et 2004 à nos jours.

1.3 Évolution du contexte et des mesures sur la période

La première période 1990-1992 correspond à l'ultime période de l'ancienne PAC où la priorité était donnée au soutien de la production agricole par le soutien des prix. Cette période est marquée par l'entrée de l'ex-République Démocratique d'Allemagne dans l'Europe, 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 deuxième période 1993-1999 est caractérisée par la mise en place d'une nouvelle politique agricole, basée sur le soutien du revenu des producteurs par les aides directes couplées qui 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 a créé un choc profond en amont comme en aval de la filière bovine ayant justifié la mise en œuvre des mesures exceptionnelles et la réactivation des achats à l'intervention.

La période 2000-2004 correspond à une période de transition marquant la fin du régime de soutien des prix avec la forte baisse du prix d'intervention, réduit au filet de sécurité en 2002. La réforme de 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 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, l'intervention et l'OTMS² ne sont plus actives. Le filet de sécurité demeure un repère utilisable en cas de crise, mais il 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

L'évaluation a été construite en trois temps :

- Une phase de structuration permettant d'établir une typologie des exploitations bovines à partir du RICA³ européen, de caractériser la logique d'intervention des mesures et de définir une méthode analytique de réponse aux questions évaluatives.
- Une phase d'observation via la conduite d'entretiens, des études de cas régionales et d'une enquête auprès des autorités nationales.
- Une phase d'analyse et de jugement visant à rédiger les réponses aux questions évaluatives en s'appuyant sur des analyses statistiques et les résultats de la collecte de données sur le terrain.

² 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

³ 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.

2.2 Données utilisés et outils d'analyse

Les analyses statistiques s'appuient sur des données quantitatives de plusieurs natures :

- des données de suivi physiques et financières fournis par la DG AGRI : données financières issues des bases de données FEOGA – Agriview
- des données micro-économiques sur les exploitations à partir d'une exploitation poussée de la base de données RICA
- des données prix collectées auprès de la DG EUROSTAT et de la DG AGRI (prix communautaires), et au niveau national (prix à la consommation, prix argentins et australiens)
- des données physiques sur les volumes d'importations et d'exportations fournies par les bases de données COMEXT et COMTRADE.

Les données quantitatives ont été complétées par des données qualitatives via des entretiens conduits en face à face dans les neuf États membres les plus concernés par les mesures et la Pologne, par une enquête par questionnaire auprès des 6 autres États membres de l'Union européenne à 15 (3 ont répondu) et par cinq études de cas (Irlande, Cornouailles en Angleterre, Pays de la Loire et Bourgogne en France, Vénétie en Italie et Bavière en Allemagne). Un questionnaire a été adressé aux autorités nationales des nouveaux États membres.

Enfin, les impacts sur les revenus sont caractérisés, à partir du RICA, en fonction d'une typologie proposée en cinq groupes d'exploitations selon leur système d'élevage : les exploitations de type allaitants, les engraisseurs, les laits purs, les lait+ viande, les très petites exploitations.

2.3 Outils d'analyse et limites

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

■ Limites liées aux sources

- Les prix moyens communautaires sont représentatifs des tendances générales au sein de l'Union, mais gommant la diversité des situations.
- Les données de commerce intracommunautaire sont partielles depuis l'instauration du marché unique : le calcul des consommations nationales par bilan est sujet à caution.
- Certaines comparaisons sont faites entre les tendances de prix de carcasses et celles de prix de pièces, seul moyen pour comparer les prix de détail et les prix entrée abattoir⁴.
- Le RICA présente également quelques limites d'exploitation (absence de correspondance entre régions RICA et régions NUTS dans certains cas, indisponibilité des données au-delà de 2004, etc.) : les évolutions microéconomiques sur la période récente ne sont prises en compte qu'au travers de certains commentaires.

■ Analyses et limites au niveau macro-économique

Les principales limites à l'exercice évaluatif résident dans les contraintes de temps et de moyens consacrés à cet exercice d'évaluation qui ne permettent pas d'envisager le développement de modèles économétriques d'estimation des impacts nets des mesures. Des approches et démarches pragmatiques ont été privilégiées.

⁴ 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

- 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.

■ Analyses et limites au niveau micro-économique

- Les très petites exploitations (TPE) qui ont un cheptel très réduit et qui tirent l'essentiel de la production d'autres marchés et les exploitations spécialisées du type élevage laitier + grandes cultures qui dépendent de plusieurs OCM ne sont pas retenues dans les analyses proposées
- Une approche pragmatique fondée sur des analyses coûts / avantages a permis de calculer l'efficacité des mesures, sur la production et l'économie en général.

■ Limites de l'analyse de pertinence de l'objectif de stabilisation des marchés

L'objet de l'exercice n'était 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 seulement 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, à partir des résultats de la présente évaluation.

3 Synthèses des analyses

3.1 Impact des mesures au niveau macro-économique

3.1.1 Impact sur l'équilibre du marché

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.

■ Des effets avérés sur l'équilibre du marché

Au début de la période d'étude (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, pesant lourd dans le budget européen. L'évaluation identifie des effets d'aubaine qualitatifs à l'exportation : des viandes auraient pu être exportées sans restitution.

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.

■ **Un équilibre de marché dicté par le secteur laitier et stimulé par les aides directes**

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 exceptionnelles 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. 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 cet effet incitatif, la production indigène brute aurait été, à l'échelle de l'Union européenne à 15 :

- supérieure de l'ordre de 330 000 tec en 1992 et 1993⁵,
- 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'Union européenne.

3.1.2 Impact sur le niveau et la stabilité des prix

■ **Des prix qui suivent les niveaux des prix institutionnels en début de période**

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 qui fait de l'intervention le premier débouché de la production européenne. 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).

■ **Une déconnexion à partir de 2002 : les droits de douane maintiennent des prix élevés**

En 2002, le seuil d'intervention est abaissé au niveau du filet de sécurité. Ce niveau entraîne une déconnexion marquée entre les prix institutionnels faibles et le niveau de prix du jeune bovin : le niveau de prix (en prix courants) remonte à partir de 2002 à un niveau comparable à celui de 1990, notamment à cause du niveau d'autosuffisance qui baisse sur la période aboutissant à un marché déficitaire.

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

⁵ Elle s'établit à 8582 millions de tec en 1992, 7798 millions de tec en 1993 et 7286 millions de tec en 2001.

jusqu'à atteindre, en 2002, 1770 €/tonnes, soit 126% du filet de sécurité. Les accords de Marrakech en 1994 ont mis fin aux prélèvements variables. En fin de période, en freinant les importations, ils participent au maintien d'un différentiel de prix entre le marché communautaire et le marché mondial.

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

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. Le tableau suivant présente les prix moyens de deux produits de substitution et formule des hypothèses de prix plancher selon les périodes.

Tableau 2 - 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	Différentiel en % Vache	Différentiel en % JB R3
1990-1992	150	139	217	296	139	150	56%	97%
1993-1999	158	129	228	270	129	158	77%	71%
2000-2004	158	143	186	232	143	158	30%	47%
2005-2006	134	141	221	290	141	156	57%	86%

* 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

Les chiffres doivent être considérés avec prudence, ainsi que les utilisations qui en sont faites. Il s'agit, en effet des planchers les plus bas⁶ que l'on puisse imaginer, de valeurs limites. En prenant ces prix planchers en compte dans les calculs des effets des mesures de marché sur les recettes des éleveurs, on obtient une estimation de l'effet maximal sur les recettes.

3.1.3 Impact sur la compétitivité

La compétitivité de la viande bovine européenne est étudiée sous deux aspects : la compétitivité de la viande bovine sur le marché intérieur par rapport aux autres viandes et la compétitivité de la production européenne relativement au marché mondial.

■ Une compétitivité maintenue sur le marché intérieur

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

L'existence de contingents tarifaires permet aux industriels exportant vers l'Union européenne de réaliser des marges importantes.

⁶ Cette analyse se heurte à deux limites : 1. l'hypothèse d'une viande européenne au prix argentin suppose soit que la demande UE se contracte fortement ou que les acteurs du MERCOSUR augmentent leur production de 20 à 30 % en 2 ans. 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. 2. 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.

Certaines réponses apportées par les industriels (développement des UVCI⁷, 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.

■ Mais une perte de compétitivité sur le marché mondial

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, dans une logique d'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.

En troisième 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, pour écouler des produits difficilement vendables dans l'Union européenne. L'arrêt de certaines restitutions en 2006 a eu pour conséquence de faire disparaître certains échanges, comme le commerce de 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

De 1992 à 2000, les recettes tirées du marché par unité de travail agricole (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, les recettes par UTA progressent significativement sous l'effet combiné d'un effet prix positif et d'un volume par UTA également favorable.

■ Les mesures de marché assurent un surplus de recettes non négligeables sur toute la période

Le surprix payé aux producteurs généré par les mesures de marché correspond à 45% des recettes par exploitation en début de période (1990-1992) lorsque tous les instruments sont activés. Malgré la diminution du soutien au marché et la baisse des prix institutionnels à partir de 1992, le seul maintien des droits de douane permet le maintien d'un surplus de recettes attribuables aux mesures de marché estimé à 33%, correspondant à une part non négligeable du revenu par UTA familiale (UTAF) : 45% en début de période, 22% en fin de période⁸.

⁷ UVCI : unités de ventes au consommateur industrielles

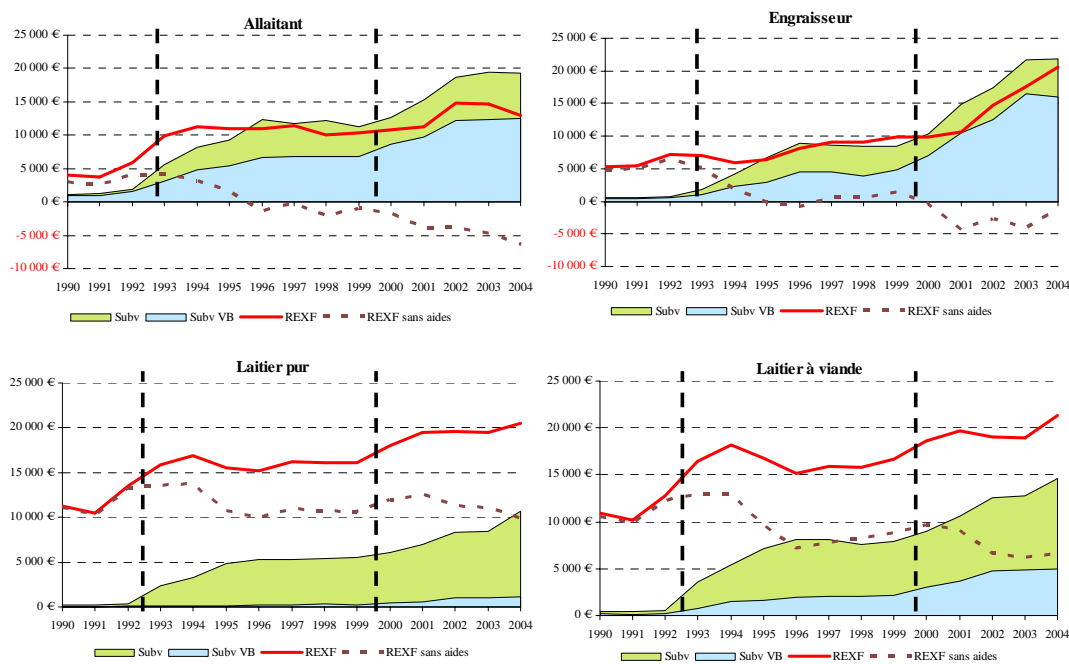
⁸ Cet exercice d'estimation de la part du revenu des producteurs attribuable aux mesures de marché se heurte à plusieurs limites : 1. D'une part, l'écart entre le prix plancher et le prix communautaire correspond à un écart maximal fait sous l'hypothèse que l'intégralité de la différence entre les deux prix est attribuable aux mesures de marché (Cf. démonstration présentée précédemment). 2. D'autre part, les analyses ne tiennent pas compte des effets de restructuration du marché qui affecteraient le secteur en cas de baisse sensible des prix.

■ Mais une rémunération fortement liée aux aides directes en fin de période

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 directes 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 familial est inférieur au total des aides, ce qui implique que le revenu d'exploitation familial tiré du marché (hors aide) est déficitaire. L'évolution à la baisse du soutien au marché a rendu ces éleveurs bovins beaucoup plus dépendants des aides directes, qui assurent une part substantielle de leur rémunération. Ainsi la contribution du marché⁹ au revenu des engraisseurs s'élève à 33% en 2002-2004, contre respectivement 95% en début de période.
- 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 », en 2002-2004, encore 77% et 67% des ressources sont issues du marché. Ils sont les seuls à maintenir un revenu d'exploitation familial hors aide positif

Figure 1- Évolution comparée des subventions et du revenu d'exploitation familial entre 1990 et 2004



Source : RICA

■ Une efficacité budgétaire élevée, une efficacité économique dégradée par la perte latente de productivité des exploitations

L'efficacité budgétaire des mesures de marché apparaît 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 sur les revenus ressort comme beaucoup plus limitée : en effet, en tenant compte

⁹ Via la Valeur ajoutée brute d'exploitation (produit des ventes moins consommations intermédiaires)

de la perte de productivité¹⁰ induite par l'absence de compétition avec les produits provenant du marché mondial à des prix largement inférieurs, le ratio d'efficacité économique est inférieur à 1 sur toute la période d'évaluation. Cela signifie que 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

La diminution du soutien au marché a été compensée par la mise en place d'aides directes modifiant la répartition des recettes entre les différentes catégories d'exploitations de manière notable entre les régions.

■ Une évolution des recettes tirées de la viande bovine au profit des exploitations allaitantes, pour des raisons indépendantes des mesures de marché

Sur la période, l'évolution des recettes tirées de la viande bovine profite aux élevages allaitants pour deux raisons :

- les aides directes ont augmenté l'attractivité des exploitations allaitantes entraînant une augmentation de la taille du troupeau allaitant en Europe ;
- par ailleurs, une décapitalisation du cheptel laitier est observée, liée à la fois à l'abattage massif de vaches laitières issues de l'Allemagne de l'Est et la hausse de productivité des vaches combinée au plafonnement des quotas.

Cette nouvelle répartition des recettes issues de la 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.

■ Davantage de recettes pour les plus grandes exploitations

La répartition des recettes tirées de la production de viande bovine s'est modifiée au profit des exploitations de plus de 100 unités de gros bovins (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, 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.

■ L'évolution de la répartition des recettes au niveau géographique suit globalement les spécificités des filières régionales

Au niveau des États membres, les régions allaitantes et d'engraissement historiques améliorent leurs parts de marché, notamment en France et en Italie, où la prééminence de la Plaine du Pô est significative. Dans ces régions, où généralement d'autres productions ne sont pas ou peu envisageables (zones de montagne, littorales, etc.), la mise en place d'aides directes a pu stimuler la production. Les zones traditionnellement laitières voient leur niveau de recettes

¹⁰ 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. 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"

absolu régresser sur la période, corroborant les résultats présentés sur la nouvelle répartition des recettes entre les filières.

Au Royaume-Uni, en Autriche, en Espagne, 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.

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. 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 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.

A court terme, seuls les engraisseurs ont la faculté d'arbitrer entre l'engraissement d'un brouillard et la vente de ses productions céréalières et sont ainsi nécessairement plus sensibles aux variations de prix du marché.

A long terme, la réaction au marché s'observe aussi par les niveaux d'investissement pratiqués qui témoignent de la confiance des producteurs dans le secteur. L'effort d'investissement¹¹ passe de 32,3% en 1990-1992 à 30,6% en 1993-1999 pour l'ensemble de la filière bovine, illustrant le manque d'amélioration de l'outil de production.

Si les laitiers, pour les besoins spécifiques de la production laitière, conservent un niveau élevé d'équipement, les allaitants et surtout les engraisseurs en revanche, ont diminué leurs investissements au cours de la période 1990-2000. La diminution de la rentabilité de la viande bovine et l'importance prise par les aides directes 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.

3.3 Autres effets des mesures

Les mesures connexes aux mesures de marché, visant l'amélioration du bien-être et de la santé animale notamment, ont eu des effets partagés dans la mesure où les effets pour la santé animale et humaine sont positifs, mais elles représentent un coût au niveau du consommateur.

■ Les mesures connexes coûteuses mais supportées par les prix communautaires élevés

Selon des estimations proposées par l'Institut de l'élevage, 741 millions sont dépensés pour que la production communautaire se conforme à la réglementation en vigueur, soit 0,11 €/kg de bœuf, et 0,13 €/kg pour la viande de veau.

■ Un effet d'entraînement des contraintes imposées sur la viande communautaire sur les importations

La législation communautaire (notamment bien-être animal) et les cahiers des charges imposés pour les contingents tarifaires (« Hilton Beef » en particulier) ont un effet

¹¹ ratio des investissements bruts hors subventions sur le total de la valeur ajoutée brute tirée du marché et des aides directes à la production

d'entraînement sur la législation et les pratiques des pays pour lesquels le marché de l'Union européenne est une priorité, malgré des progrès réels moins rapides que les affichages officiels.

■ **Un effet sur le développement des zones défavorisées peu avéré**

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'Union européenne. Mais le cheptel des exploitations des zones défavorisées a suivi l'évolution générale observée dans l'Union ; 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 ne puisse être établi.

Sur la période d'évaluation, si le revenu des exploitations s'est amélioré dans les zones défavorisées par rapport à celui des zones non défavorisées, ce sont les aides directes qui ont joué un rôle beaucoup plus significatif que les mesures de marché.

3.4 Pertinence de l'objectif de stabilisation du marché au regard de la nouvelle PAC

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. Compte tenu des développements récents de la PAC, de nouveaux instruments ont été mis en place et servent de nouveaux objectifs. Dans ce cadre, l'objectif de stabilisation du marché visé par les mesures de marché est-il toujours pertinent ?

La réforme de 2003 a accompagné un réajustement des objectifs de la PAC, axés autour des objectifs suivants, tels que définis par le Conseil :

- 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.

■ **L'objectif de stabilisation des marchés n'encourage pas la compétitivité du secteur et son développement durable**

L'analyse de la compétitivité présentée précédemment témoigne du fait que la stabilisation du marché, via les mesures de marché servant cet objectif, constitue une entrave à l'amélioration de la compétitivité de la production européenne et n'est pas un facteur de développement d'un agriculture durable. Cependant, compte tenu des caractéristiques de production de la viande bovine (et de son cycle long notamment), l'objectif de stabilisation et sa déclinaison via des interventions limitées dans le temps sont efficaces en situation de crise et semblent ainsi nécessaires pour éviter des perturbations structurelles à long terme de la production, l'arrêt d'une exploitation bovine étant définitif.

■ **L'objectif de stabilisation encourage la production des denrées alimentaires de qualité mais pas à la modicité des prix**

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 pour le consommateur.

■ Une adéquation avec les objectifs de développement rural différenciée en fonction des filières

La compatibilité de l'objectif de stabilisation des marchés et de ceux du développement rural s'analyse en fonction des filières.

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 du prix de la viande.

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. Dans la mesure où le prix contribue à une part non négligeable des revenus de ces exploitations, une réduction des prix et une plus forte volatilité des prix pourraient menacer la survie de ces élevages. Dans ce cas, trois issues sont possibles :

- la capacité de ces exploitations à valoriser leur production, sous réserve que le consommateur soit prêt à payer un prix plus élevé pour un produit de meilleure qualité.
- le changement ou plus souvent la cessation d'activité et ses conséquences négatives sur le développement rural : entretien des terres et notamment des prairies, préservation des paysages, maintien d'une activité économique et de l'emploi, etc.
- 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 les baisses de prix consécutives à l'abandon possible d'instruments de stabilisation du marché.

■ Un objectif qui n'est pas antinomique avec le découplage et la conditionnalité

Les aides totalement découplées ont pour objectif d'augmenter la capacité des agriculteurs à réagir aux signaux du marché. Le découplage n'est pas un instrument de gestion de l'offre et 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.

Les éleveurs laitiers peuvent supporter une certaine volatilité des prix, voire une réduction tendancielle des prix car leur prospérité dépend d'abord du marché laitier. En revanche, les élevages allaitants sont plus vulnérables face aux aléas du marché des viandes et pourraient être confrontés à d'importantes difficultés d'adaptation dans l'hypothèse d'une plus grande volatilité de la demande et des prix.

Le découplage renforce l'éventualité d'un changement ou d'un arrêt d'activité, à moins que d'autres instruments de soutien ne prennent le relais.

La conditionnalité des aides impose une modification des règles de production : elle est à la fois 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.

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

Les effets des mesures de marché sur les recettes et les revenus des producteurs ont été mis en évidence dans les questions précédentes, en pointant le fait que le surprix¹² entraîne un gain de recettes allant de 45% à 33% sur la période. .

■ Un coût annuel pour le consommateur estimé à 13% de son budget annuel en viande bovine

Au niveau du consommateur, le coût des mesures de marché se répercute sur le prix des produits : le surprix lié aux mesures de marché est absorbé par l'ensemble des consommateurs. Le surcoût annuel lié aux mesures de marché pour le consommateur est estimé à 25 euros en première période (1990-1992), et 15 euros en fin de période (2000-2003), correspondant à un surcoût de 13% par rapport au budget annuel consacré à la viande bovine par les consommateurs européens.

■ Une efficacité pour le secteur limitée, mais l'absence de mesures de marché aurait généré d'autres types d'effets

L'efficacité économique au niveau de la production 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 et la baisse de l'effet prix au cours de la période.

■ Une efficacité pour l'économie constante sur la période 1990-2004

Au niveau global, l'efficacité des mesures de marché pour l'économie reste constante sur l'ensemble de la période d'évaluation : 1 € investi rapporte 0,5 € à l'économie, 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, d'autres externalités des mesures de marché sont à prendre en considération : 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%¹³ aurait nécessairement un impact sur l'offre mondiale (équivalent par exemple à la disparition de 2 fois la production de l'Uruguay)¹⁴.

Historiquement peu enclin à l'innovation, le secteur entre progressivement dans la dynamique de la Stratégie de Lisbonne

Finalement, 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

¹² Cf. précédemment, l'estimation du différentiel de prix permis grâce aux mesures de marché. Compte tenu de la méthode pragmatique retenue, l'estimation du différentiel est maximale. L'impact estimé sur les ressources est maximal également.

¹³ cf. Q1, en fin de période d'évaluation

¹⁴ 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

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.

4 Conclusions et recommandations

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 Conclusions

Les effets des mesures de marché sont à différencier en fonction des périodes, de leur intensité de mise en œuvre.

La période 1990-1992 a été marquée par des effets maximum : toutes les mesures de marché sont actives et complémentaires. Le prix communautaire garantit un surplus de ressources représentant plus de 40% du revenu des exploitations. Cependant elles induisent des effets pervers (émergence d'un marché pour l'intervention) et l'équilibre de marché en termes de prix et de volume n'a pas incité à une amélioration de la compétitivité intérieure (la part de marché de la viande bovine diminue au profit des viandes blanches).

La période 1993-1999 est perturbée par la 1^{ère} crise de l'ESB et voit une réforme des mesures. L'activation des achats à l'intervention en 1996 couplée à l'OTMS permet d'éviter un trop grand déséquilibre entre offre et demande et les mesures connexes prises ou renforcées contribuent fortement à rétablir la demande : les effets sur l'équilibre du marché sont ainsi maintenus. Les effets sur les revenus sont en revanche réduits avec la baisse du soutien des prix : les aides directes commencent à prendre le relais.

Au cours de 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. En outre, le passage à un marché déficitaire réduit l'intérêt des exportations avec restitutions : l'effet d'aubaine diminue aussi. L'augmentation des importations hors contingents traduit la faible compétitivité de la viande sur le marché intérieur et la baisse des ventes sans restitution reflète la faible compétitivité sur le marché mondial. 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 UTA¹⁵ et à 22% des revenus sur la période 2000-2003 en moyenne.

Enfin, sur la période 2005-2006, seuls les droits de douane sont actifs et continuent de peser sur le niveau de prix intérieur. Le différentiel de prix avec le Mercosur favorise les importations de viande à droits pleins, sans que ces volumes ne déstabilisent le marché.

¹⁵ Unité de travail annuel

Sur l'ensemble de la période, d'autres effets peuvent s'observer

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.

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). 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.

Enfin, 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).

Cependant, en dépit des effets prix et consécutivement des effets 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.

Finalement, l'objectif de stabilisation des marchés est peu pertinent dans le contexte de la nouvelle PAC en dehors des périodes de crise : l'objectif 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 herbagères¹⁶, 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 : 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 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.
- Le maintien des mesures connexes et notamment les mesures d'information et de communication qui ont prouvé leur efficacité.
- 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

¹⁶ dans la mesure où le prix contribue à une part non négligeable des revenus des exploitations

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. Mais, 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.

- Le maintien du système d'observation des prix des carcasses compte tenu de son efficacité et de son utilité pour l'analyse des marchés, l'établissement de prévisions et le pilotage de la politique agricole.
- Une évolution progressive des droits de douane et des contingents tarifaires. 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 en 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.