Le marché de la viande bovine, entre découplage et importations

Jean-Michel Moreau
Direction générale de l'Agriculture – Division de la Politique agricole
Bureau de la Coordination agricole – Produits animaux

1. Situation internationale

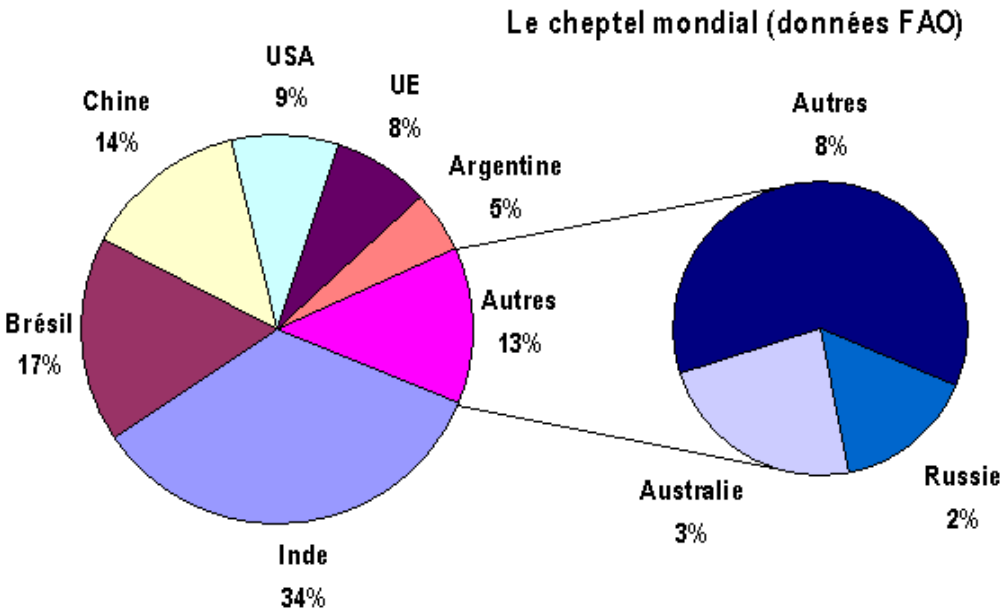
Alors que la nouvelle flambée de grippe aviaire indique que le virus se propage vers l'ouest, de l'Asie à la Fédération de Russie, ce qui ravive les inquiétudes face à un éventuel bouleversement du secteur mondial de la viande, les marchés internationaux de la viande se sont caractérisés ces derniers mois par une forte reprise après les perturbations constatées précédemment suite aux épizooties de 2004. La croissance de la demande de viande, avec le retour de la consommation à des niveaux pratiquement normaux et la réouverture de marchés auparavant fermés, a exercé une forte pression à la hausse sur les cours internationaux au premier semestre 2005. La nouvelle poussée de fièvre aphteuse au Brésil ayant entraîné l'embargo des exportations vers l'UE en provenance de trois Etats ne devrait pas avoir des conséquences importantes tant en volumes qu'en valeur. Les levées des embargos des anciens gros clients des USA en Asie (Japon, Corée du Sud et Taiwan) sont annoncés, mais aucune date n'est encore fixée.

Selon la FAO, la forte croissance enregistrée dans les pays en développement devrait entraîner une progression de la production de 2,4 pour cent en 2005 qui passerait à 64,2 millions de tonnes. Bien que les chiffres concernant le cheptel bovin enregistrés dans la base de données de la FAO soient au plus bas, la production de viande de boeuf des pays développés est estimée en légère hausse, car les prix élevés du bétail et les pénuries fourragères ont incité à augmenter les abattages aux États-Unis et en Australie. Au Canada, la restructuration engagée par le secteur après la crise de l'ESB a permis de renforcer la capacité d'abattage (le Canada exportait surtout des bovins sur pied abattus aux USA) et a conduit à un relèvement de la production de viande bovine. La situation est très différente dans l'UE, où les réformes engagées avec la réforme de la PAC entraînent une réduction des cheptels viandeux et laitiers et des abattages ce qui contribue à l'érosion progressive de la part des pays développés dans la production mondiale de viande bovine. Les prix élevés de la viande de boeuf suscitent une augmentation de la production dans de nombreux pays asiatiques dont la Chine, l'Indonésie, les Philippines et le Vietnam, tandis que le renforcement des marchés passés pour la viande de buffle développe la production dans d'autres, notamment l'Inde et l'Égypte. Par ailleurs, la vive demande d'exportation entraîne une progression des abattages et de la production en Amérique du Sud, d'où un nouvel accroissement de la part des pays en développement dans la production totale, qui passe à 54 pour cent en 2005. La part des pays en développement a dépassé pour la première fois celle des pays développés en 2002.

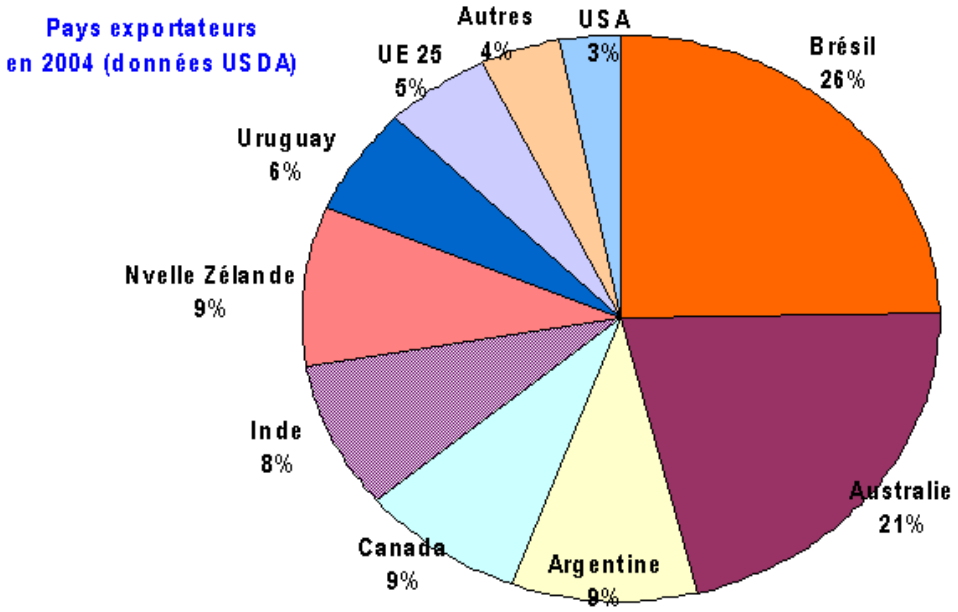
Principaux producteurs (000 tec)					
000tec	2003	2004(p)	Var_04/03_%	2005(e)	Var_05/04_%
USA	12.039	11.261	-6	11.740	4
Brésil	7.640	7.900	3	8.300	5
UE-25	8.150	8.190	1	8.060	-2
Chine	6.305	6.683	6	7.110	6
Argentine	2.658	3.007	13	2.890	-4

Australie	1.998	2.114	6	2.254	7
Canada	1.190	1.460	23	1.570	8
Russie	1.670	1.590	-5	1.550	-3
Uruguay	440	500	14	525	5

Meat and Livestock Commission



Les principaux producteurs dans le monde outre l'Inde (surtout viande de buffle), sont les USA, le Brésil et l'UE à 25. A relever les progrès constants du Brésil et de l'Australie (les deux plus gros exportateurs mondiaux) et le déclin de la production russe qui en fait un importateur important.



Toujours selon la FAO, la fermeté des cours mondiaux soutient une forte croissance du commerce de viande bovine (estimée à quelque 11%) qui s'élèverait à 6,7 millions de tonnes. Cette augmentation fait suite à une baisse de un pour cent des échanges en 2004, les importateurs ayant réagi rapidement pour remplacer les produits nord-américains, qui représentaient traditionnellement 25 pour cent des exportations mondiales. Le déficit de l'offre et les fluctuations des prix en 2005 continuent d'être accentués par le niveau élevé des prix intérieurs du boeuf dans l'UE; associé à l'appréciation de l'euro et à la première réduction des restitutions à l'exportation en juin dernier depuis quatre ans. 2005 confirmera pour la troisième année consécutive la position de l'UE en tant que grand importateur net de boeuf. De fait, en 2004/05, près de 131 000 tonnes de viande bovine ont été importées aux taux de droits de douane pleins, pour la plupart en provenance d'Amérique du Sud en plus des importations à droits réduits dans le cadre des contingents.

2. Dans l'UE : découplage et importations

L'élargissement de l'Europe aux Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et le début de mise en oeuvre de la PAC réformée (secteur laitier) étaient appréhendés par le secteur. Au final cependant, le pire annoncé par certains ne s'est pas produit et les marchés des productions bovines, viandes et même lait, ont été plutôt bien orientés, avec toutefois un bémol chez nous pour ce qui concerne les carcasses des culards et culardes.

Rappel historique : pour la viande bovine, le seuil de déclenchement de l'intervention publique a été abaissé progressivement de 20 % de 1999 à 2002. À partir de juillet 2002, le mécanisme d'intervention publique a été remplacé par un mécanisme dit de « filet de sécurité » fixé à un niveau de prix plus faible, qui peut entraîner le déclenchement d'aides au stockage privé, puis en cas de crise très profonde l'intervention publique. Pour compenser la baisse du prix d'intervention à hauteur de 85 %, la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) et la prime spéciale aux bovins mâles (PSBM) ont été modifiées et revalorisées jusqu'en 2002 et la prime à l'abattage (PAB) a été créée. La prime à l'abattage (PAB), nouveauté de l'Agenda 2000, était attribuée pour chaque bovin abattu dans l'Union européenne ou exporté vers un pays tiers, sur présentation d'une preuve d'abattage ou d'exportation, avec un montant différencié pour les gros bovins et les veaux. Des compléments issus de fonds de flexibilité nationaux « viande bovine » ont été mis à disposition de chaque État membre dans le cadre de la subsidiarité. La Belgique a utilisé cette enveloppe de flexibilité pour compléter la prime à la vache allaitante à concurrence de 80% de l'enveloppe, le solde étant liquidé proportionnellement à la référence laitière pour tenir compte de la baisse des prix de la viande, notamment celle provenant des réformes laitières.

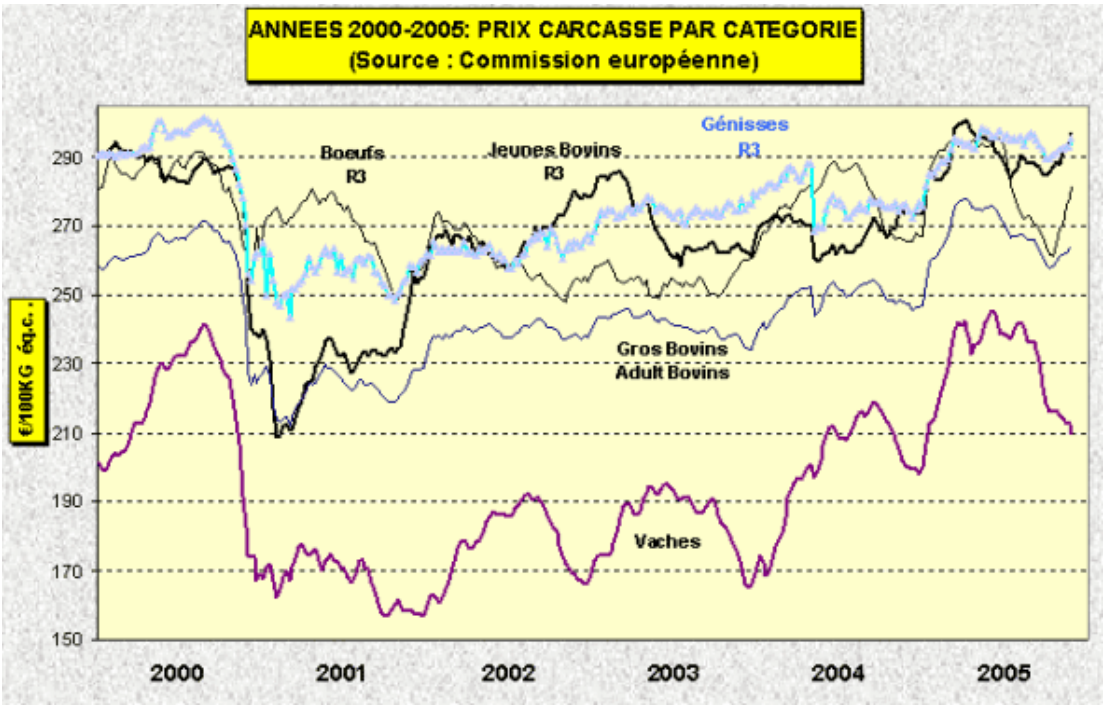
L'accord de Luxembourg (26 juin 2003) instaure un « paiement unique » de l'ensemble des aides directes par exploitation, découplé de la production (non lié à celle-ci). Il offre plusieurs possibilités aux états membres dans la mise en oeuvre du nouveau régime. La Région wallonne (et la Flandre) ont opté pour un découplage mis en oeuvre en 2005 sauf pour la prime à la vache allaitante (et la prime à l'abattage pour les veaux en VG) qui a été recouplée afin de sauvegarder le potentiel de production et diminuer le risque d'abandon de l'activité agricole dans les zones plus fragiles. La PSBM et la PAB sont donc intégralement découplées, c'est à dire incorporées dans les DPU (Droit au Payement Unique) et liquidées sans condition de production (à condition de le demander et de justifier au minimum le maintien des terres en bon état agricole et de justifier un hectare éligible par DPU). L'enveloppe de flexibilité est entièrement découplée. Dans le secteur laitier, le régime des quotas est prolongé jusqu'à la campagne 2014-2015 et la prime laitière destinée à compenser (partiellement) les baisses

institutionnelles des prix d’intervention sera incorporée en 2006 aux DPU (et donc découplée de la production).

A cela, il faut aussi rappeler que l’accord de Luxembourg élargit le principe de conditionnalité des aides directes. Il subordonne l’attribution des aides directes au respect de dix-neuf directives européennes en matière d’environnement, de sécurité alimentaire, de santé des animaux et des végétaux et de bien-être animal. En outre, un système de modulation obligatoire des aides directes du premier pilier de la PAC (FEOGA garantie des marchés) permettra d’abonder les mesures de développement rural (aides du second pilier) ou de gestion des crises dans le secteur agricole. Les prélèvements sont effectués dès 2005 pour être redistribués en 2006. La modulation est appliquée aux exploitations qui perçoivent plus de 5000 euros d’aides directes par an. Le taux de réduction des aides est de 3 % en 2005, puis de 4 % en 2006 et de 5 % à partir de 2007.

En ce qui concerne le secteur de la viande bovine, les résultats des enquètes de fin 2004, confirmés par ceux de mai-juin, montrent que les cheptels de l'UE-25 ont diminué en comparaison avec l'année précédente. Les baisses sont enregistrées dans la majorité des EM, avec les plus grandes diminutions au Danemark (- 4%), en Italie et en Allemagne (- 3%), en Pologne (- 2%) et en France (- 1%). Seuls quelques pays ont vu une hausse de leur troupeau : le Portugal (4%), l'Espagne (3%) et les Pays-Bas (1%).

Les prix à la production sont restés fermes, avec toutefois quelques variations entre les états membres (EM). Des hausses importantes de prix ont eu lieu dans les pays où de fortes baisses avaient été enregistrées précédemment (Pays-Bas, Danemark, Allemagne, Autriche). Les prix ont également progressé notamment en France, en Italie et en Espagne. Seul le Royaume-Uni enregistre des évolutions négatives. Dans les nouveaux Etats membres, ils sont également en forte progression (Pologne, Rép. Tchèque, Hongrie). Le graphique suivant donne une évolution des références prix de l’UE depuis 2000. on peut constater que les vaches O3 (laitières de réforme) ont atteint des niveaux de prix historiquement les plus élevés au courant de 2005. Les cours des vaches de réforme O3 ont enregistré à compter de la mi octobre une légère reprise en rupture avec la baisse saisonnière dans les principaux pays producteurs. Les prix sont soutenus par une demande intérieure assez dynamique, et ce en dépit de la baisse des restitutions qui a limité les exportations, notamment sur la Russie. L’effritement de la mi 2005 correspond à la baisse des restitutions de juin.



Exportations UE 15/25 en 2002, 2003 et 2004 en téc (DG AGRI)						
	2002		2003		2004	
Russie	368.240	67,2	269.236	61,0	224.560	56,0
Liban	62.749	11,4	53.157	12,1	49.913	12,5
Angola	13.903	2,5	18.955	4,3	20.466	5,1
Bosnie-Herzé	9.608	1,8	3.891	0,9	12.797	3,2
FYROM	6.821	1,2	6.451	1,5	10.202	2,5
Total UE	548.085		441.107		400.907	

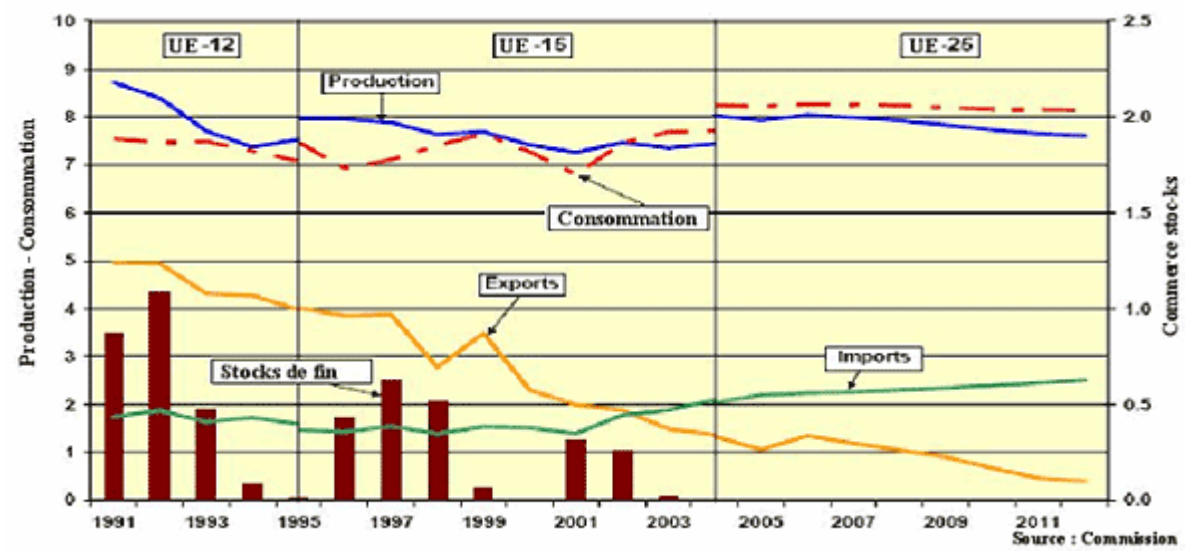
Au cours de l'année 2005, la production de gros bovins dans l'Union européenne à 25 pourrait atteindre 7,1 millions de tec, en recul de 3,4 % sur celle de l'année précédente (qui avait progressé de 1%). La baisse des abattages résulte de la diminution des disponibilités consécutive au repli du cheptel. De son côté, la consommation de viandes de gros bovins devrait diminuer de 2,9 %. Ce repli résulte des prix élevés conséquence de la baisse de la production et ce malgré le recul des exportations. La stagnation des importations au quatrième trimestre a renforcé le recul (– 4,8 %).

Les exportations se sont établies à un niveau historiquement bas, principalement faute de disponibilités suffisantes, mais aussi du fait des taux de change défavorables et de la concurrence sur les marchés traditionnels (Liban, Egypte) des exportations brésiliennes et indiennes peu coûteuses.

A l’importation, le chiffre record de 536.000 tonnes équivalent carcasses (tec) incluant 240.000 tonnes de viandes fraîches, a été atteint. Le MERCOSUR est devenu le partenaire quasi exclusif, avec quelques 88 % des viandes importées provenant de cette zone dont 62% fournies par le Brésil. L’enjeu majeur des prochaines négociations OMC sera bien le renforcement de cette concurrence sud américaine. Pour rappel, les contingents à droits réduits de viandes fraîches et congelée s’élèvent à 212.000 téc.

Il s’installe donc dans l'Union Européenne un déficit structurel de viande bovine, lequel est supposé subsister et même augmenter durant les années à venir. Ce déficit est provoqué par la réforme de la PAC avec son lot de nouvelles mesures, et aussi par les prix compétitifs des viandes importées, spécialement de l'Amérique du Sud. L’élargissement aux nouveaux EM n'a pas altéré cet aspect en raison du fait qu’ aucun de ces pays n’est un grand producteur de viande bovine. On estime qu’en 2004 l'UE a été autosuffisante en viande bovine à concurrence de 99.2%, mais que ce pourcentage diminuerait cette année; la production tomberait tout comme le exportations, tandis que les importations continueraient à croître. Le graphique suivant montre les perspectives à l’horizon 2012.

Importations UE 15/25 en 2002, 2003 et 2004 en téc (DG AGRI)						
	2002		2003		2004	
Brésil	242.251	50,9	278.374	54,8	330.385	61,7
Argentine	97.539	20,5	90.483	17,8	110.410	20,6
Uruguay	47.610	10,0	27.613	5,4	30.776	5,7
Botswana	12.002	2,5	11.434	2,3	12.247	2,3
Australie	10.693	2,2	8.337	1,6	11.755	2,2
UE 15/25	475.873		508.063		535.748	



3. Perspectives

Depuis le 1er janvier 2005, la mise en oeuvre d'une PAC fondamentalement différente a débuté. Cette politique aura des implications de grande envergure à plus long terme. Cependant, l'impact a été relativement minime en 2004 : abattages de bétail plus importants à la fin de 2004 dans les EM abandonnant la prime d'abattage cette année et une accélération dans la restructuration au niveau de certains transformateurs.

Le découplage a toutefois engendré légitimement les questions suivantes :

= Actuellement, faut-il remettre en cause le futur de la production de boeuf en Europe ?
= Un producteur doit-il subventionner sa production avec ses DPU ?

- Les importations bon marché mineront-elles l'industrie de la viande ?
- Faut-il envisager de réorienter son activité vers d'autres spéculations ?

Conjoncturellement, la production devrait croître cette année suite à l'élimination des restrictions qui pesaient contre le Royaume-Uni dans le cadre de le mise sur le marché alimentaire des animaux de plus de 30 mois. Ceci conduira, en vitesse de croisière, à la mise sur le marché de quelques 140.000 t additionnelles de viande, d'origine laitière pour la plupart, et probablement à dégager de l'ordre 80 milles tonnes additionnelles exportables, principalement vers la Russie, dans le cadre du contingent ouvert par ce pays au profit de l'UE. Le solde se retrouvera sur le marché intérieur et provoquera probablement des déplacements des ventes irlandaises qui ne trouveront plus preneur sur le marché britannique. Toutefois, la perte de compétitivité de nos viandes fera que le volume total des exportations se réduira encore.

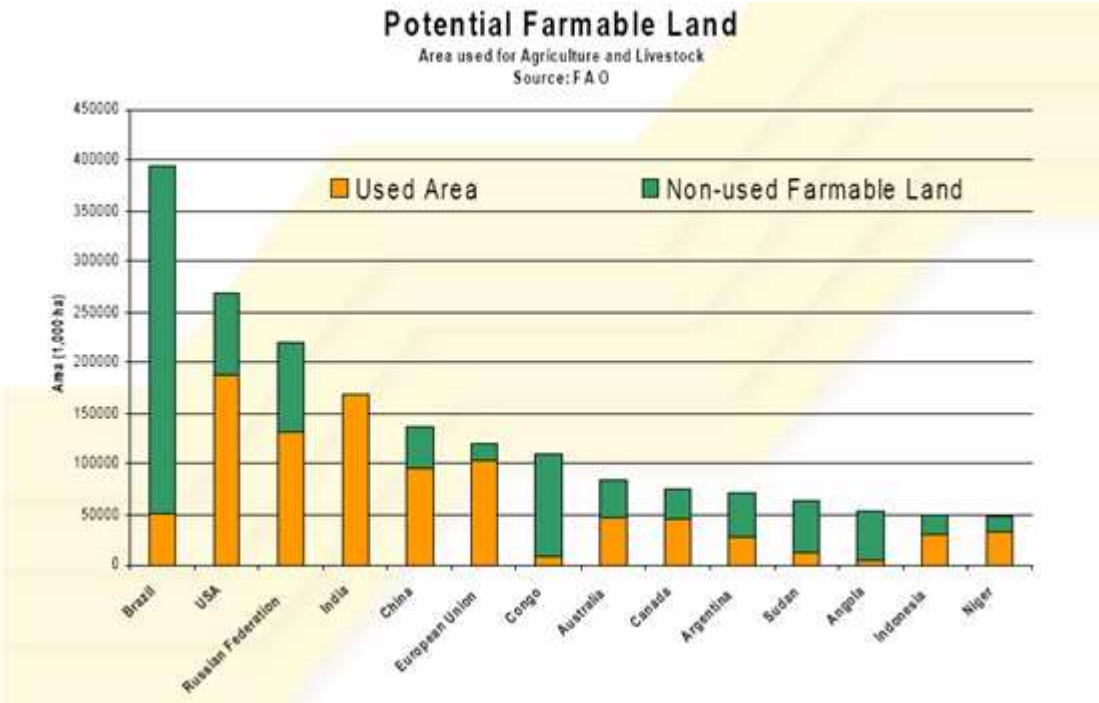
Actuellement, il semble que ce soit le « *wait and see* » qui prédomine au niveau des fermiers. Lorsque le détail des mesures de conditionnalité sera plus clair et que les producteurs auront appréhendé l'impact des modifications introduites par la réforme (découplage), on assistera probablement à une restructuration importante dans quelques secteurs, particulièrement au niveau de l'engraissement et de la production laitière. Les changements évidents concernent :

- Une réduction de la taille du troupeau de vaches allaitantes et un départ accru de fermiers dans certains EM tels qu'au Royaume-Uni, en Irlande ou en Suède, ce qui amènera des abattages plus importants de vaches dans un premier temps et une réduction subséquente du nombre de veaux.
- En Belgique, le recouplage de la prime VA devrait assurer le maintien des systèmes de production en l'état et le maintien de l'utilisation des territoires par les exploitations concernées (pâturages permanents !).
- Davantage de spécialisation dans les systèmes de finition du bétail vu la nécessité d'une gestion beaucoup plus aiguë des coûts d'alimentation et d'une plus grande efficience : la production de taurillons engraissés ne dépendra plus des aides. Elle résultera seulement d'un pari sur la rentabilité économique dont les éléments décisifs seront : le prix d'achat des broutards, le prix espéré de vente des carcasses et les coûts de production.
- La diminution des capacités d'abattage et l'augmentation probable des importations de bœuf, importations dont l'ampleur déterminera le prix de la viande bovine européenne.
- L'accélération de l'*intensification* de la production *laitière*, vu la pression sur les prix que les baisses des prix institutionnels ne manqueront pas d'exercer, avec comme corollaire, vu le contingentement de la production, l'augmentation des abattages de vache laitière.
- Les exploitations laitières qui bénéficieront des quotas libérés se spécialiseront plus encore en lait et auront tendance à abandonner les jeunes bovins, ne serait-ce que pour récupérer des places de bâtiments (meilleur moyen de produire du lait de manière économe).
- Les exploitants qui abandonnent le lait de manière précoce ne cesseront pas tous l'activité agricole. Certains garderont les surfaces, d'autant que celles-ci seront un enjeu en terme de perception des aides à l'ha (Droits au paiement unique - DPU). Ces exploitants pourraient être attirés par les systèmes allaitants : moins contraignants du

point de vue du travail, ils pourront bénéficier de fait, d'un équivalent primes vaches allaitantes, au travers des DPU acquis grâce au lait (prime lait incorporée aux DPU en 2006).

Bien que ceci ne se produira pas sur un jour, il est néanmoins évident que la réforme de la PAC accentuera le fait que l'UE n'est plus un acteur important sur le marché des exportations. Sa part des exportations totales continuera à se réduire, d'autant plus que pour rester compétitives, elles ont besoin des restitutions à l'exportation qui sont appelées à disparaître à plus ou moins court terme, à la suite des négociations internationales dans le cadre de l'OMC.

Une autre inconnue réside dans les concessions qui seront faites dans le cadre du cycle de Doha des négociations OMC quant à l'ouverture des marchés : quel sera l'impact du bœuf sud-américain sur nos prix internes ? Le potentiel d'augmentation des exportations du Brésil, et, à un degré moindre, de l'Argentine et de l'Uruguay, semble encore considérable comme l'illustre la figure ci-dessous.



La dévaluation monétaire renforce la compétitivité de ces viandes. L'UE représente pour les filières bovines sud américaines le marché le plus rémunérateur aujourd'hui et un débouché structurel sur lequel elles peuvent affiner leurs technologies et leurs stratégies avant d'aller à la conquête de l'Asie du Sud-Est ou de l'Amérique du Nord.

Le tableau suivant montre, pour l'Argentine par exemple, les chiffres d'exportations, de recettes ainsi que de prix moyens : hors Hilton, les prix obtenus en UE sont près de 3 fois supérieurs à ceux obtenus en Russie par exemple. Les découpes Hilton (qui entrent à 20% de droits ad valorem) ont été facturées FOB en 2005 à un prix moyen de 7.653 $/t soit près de 50% plus chères que les découpes de viandes fraîches hors contingent qui payent les droits pleins à l'entrée soit 12% ad valorem + 3.003 €/t. Pour le Brésil la situation est comparable, avec toutefois des prix encore plus bas, la viande de Nelore étant moins appréciée de nos consommateurs que l'Angus argentin.

Argentine : Exportatons de viandes fraîches hors Hilton (jan 05 – juil 05)

		2004			2005		
		Tonnes	000 US$	Prix 000 $/t	Tonnes	000 US$	Prix 000 $/t
1	Rusia	37.434	56.900	1.520	122.254	215.476	1.763
2	Alemania	7.053	34.013	4.822	11.250	58.736	5.221
3	Israel	20.444	38.134	1.865	13.890	27.810	2.002
4	Chile	382	817	2.142	21.005	47.580	2.265
5	Argelia	12.689	19.919	1.570	10.015	19.431	1.940
6	Italia	2.564	11.729	4.575	4.053	23.423	5.780
7	Brasil	3.530	11.569	3.277	4.864	16.446	3.381
8	Holanda	3.198	13.489	4.218	2.991	13.957	4.667
9	Gran Bretaña	2.898	9.073	3.131	3.874	16.653	4.298
10	Venezuela	9.069	18.254	2.013	3.461	7.366	2.128

Fuente: Elaborado por el Área de Mercados Ganaderos-SAGPyA con datos del SENASA

Les négociations entre l'UE et le Mercosur devaient s'achever le 31 octobre 2004. Elles se poursuivront en 2006, aucun accord n'ayant encore pu se conclure. Les Mercosuriens réclament en priorité des contingents supplémentaires à tarif douanier très réduit (10%) pour des découpes bovines de type Hilton ainsi que pour du porc, du poulet, de l'éthanol…. La Commission Européenne avait mis 100 000 tonnes de découpes d'aloyaux supplémentaires sur la table… Par ailleurs, les négociations des "modalités" à l'OMC rentrent également dans une phase cruciale : les pays exportateurs de boeuf, où le Mercosur se taille la part du lion, visent là aussi en priorité l'accès au marché. Quelle résistance les négociateurs européens opposeront-ils à ces ambitions à "nourrir le monde", sachant que leurs intérêts "offensifs" sont importants dans le domaine industriel et dans celui des services ?

Jusqu'où l'UE est-elle prête à défendre le "modèle agricole et alimentaire" qu'elle promeut ?

4. De ce panorama rapide, on peut dégager les conclusions suivantes :

- Il faut être conscient que l'UE restera un marché important pour la viande bovine.
- On s'attend à ce que la consommation demeure relativement stable.
- Le re-couplage de la prime vache allaitante est une mesure conservatoire qui devrait assurer le maintien du troupeau allaitant dans notre pays. Par contre la production de bovins finis (particulièrement les jeunes bovins) restera soumise à des équilibres de marchés européens. Il reste à sauvegarder le potentiel d'engraissement.
- L'approvisionnement du marché ne se fera plus seulement par la production nationale : il sera complété par des importations dont les prix dépendront notamment des résultats du cycle de Doha et des négociations avec le Mercosur.
- Les systèmes de production devront s'ajuster et s'adapter à ce nouvel environnement économique.
- La production de viande de bœuf dans l'UE et particulièrement en Belgique est en position très forte pour fournir un produit de haute qualité qui peut concurrencer ses concurrents sur le marché animal des protéines : aux acteurs de mettre en place un système qui permettra de valoriser cet avantage.

Du point de vue des recommandations :

- Garder vos DPU pour restructurer vos affaires, et non pour subventionner des consommateurs, détaillants et transformateurs, il faut avoir à l’esprit que cette restructuration doit se faire dès maintenant.
- Vos exploitations ne pourront être converties en entreprises capables de survivre sans subvention seulement si les DPU sont investis dans un capital social permanent et dépensés pour des projets qui fournissent un return sur le moyen à long terme en réduisant les coûts.
- Cette dépense peut prendre n'importe quelle forme que vous aimez aussi longtemps qu'elle adapte votre ferme et la rend profitable.
- Mais si vous remettez cet investissement pour des années, car des abattoirs et des détaillants souhaiteraient que ce soit ainsi afin qu’ils ne doivent pas payer plus pour vos bêtes, tout ce qui se produira risque de rendre votre survie plus difficile.
- Ce qui doit être clair c’est que les DPU ne sont pas un remplacement des subventions couplées. Il faut les considérer comme une source de financement temporaire mise en place afin de vous aider à convertir votre business et de la rendre rentable sans une quelconque aide additionnelle.