

La viande bovine dans l'UE à 25. Prévisions à l'horizon 2012.

J.Cl. GUESDON, Ph. CHOTTEAU, G. YOU

Institut de l'Elevage, 149, rue de Bercy, 75595 PARIS Cedex 12

RESUME - Depuis 2003 l'Union européenne est devenue déficitaire en viande bovine du fait notamment d'un recul de la production. Cette situation a été largement induite par la politique des quotas laitiers et par les mesures de conditionnalité déjà largement présentes dans la réforme Agenda 2000 (aides conditionnées à des chargements maximum). Quel sera l'effet de "la réforme du découplage" de 2003 sur les niveaux de production dans l'UE en 2012 et sur les équilibres de marché ?

Nos prévisions concluent à un certain repli de la production et à une aggravation du déficit (355 000 tonnes équivalent carcasse) malgré un certain recul de la consommation dans l'ex-Europe des 15. Les importations de l'UE, principalement du *Mercosur* représenteraient alors 9 % de sa consommation. Les années 2006/2007, avec le retour des viandes britanniques d'animaux âgés de plus de 30 mois sur les marchés de l'UE marqueraient une pause dans ce déclin.

Beef in the EU-25: 2012 forecast.

J.Cl. GUESDON, Ph. CHOTTEAU, G. YOU

Institut de l'Elevage, 149, rue de Bercy, 75595 PARIS Cedex 12

SUMMARY - The EU-15 beef market has shown a deficit since 2003, because of a drop in production. This declining trend is the result of the CAP: the first dairy quotas implemented 20 years ago have led to a continuous decline of dairy cattle; but also to the Agenda 2000 reform, with its direct subsidies more and more linked to cross compliance criteria such as stocking rate limits. What could be the effect of the new CAP reform, the "decoupling" one, on EU beef production and market in 2012 ?

We forecast a further fall of beef production and a widened deficit (around 355,000 tons carcass weight equivalent), despite some decline in the EU-15 consumption. Beef imports, principally from *Mercosur*, could so represent as much as 9% of the consumption. However, 2006 and 2007 should represent a break in this general trend, with the return of beef from British animals older than 30 months, at present excluded from the food chain.

1. INTRODUCTION

Les prévisions à moyen terme réalisées ici sont basées sur une analyse de système par des experts selon une méthode hypothético-déductive. Elles reposent avant tout sur des scénarios d'évolutions en matière :

- de cheptel laitier, donc de restructuration laitière et de type de conduite des cheptels, c'est-à-dire de systèmes de production. La réforme de la PAC dans ce secteur, avec son double impact, dégradation des mécanismes de soutien de marché et découplage total des aides directes partiellement compensatoires, représente une innovation majeure.

- de cheptel allaitant : les règles diverses d'application de la réforme de la PAC selon les pays, qui vont du découplage total au recouplage partiel en passant par des choix complexes, mais aussi les évolutions liées au secteur laitier, qui pourront entraîner soit des conversions vers le cheptel allaitant, soit des abandons de cheptel allaitant, sont autant d'éléments décisifs qui pourront intervenir sur le potentiel de production de viande bovine dans l'Union.

Elles reposent ensuite sur d'autres paramètres déterminants, en particulier :

- l'évolution du nombre des jeunes veaux (de type laitier essentiellement) utilisés par la filière veau de boucherie ;
- l'évolution du poids moyen des carcasses des gros bovins : on sait que les pratiques sont très diverses en Europe et qu'elles ne sont pas toutes liées au potentiel racial ou génétique des animaux ;

- l'évolution du solde net des imports/exports des animaux d'élevage, en lien elle-même avec la réglementation OMC. C'est après avoir apprécié chacun de ces éléments, mais aussi d'autres facteurs, tels que le retour sur le marché européen du potentiel anglais correspondant aux animaux de plus de 30 mois et à bon nombre de petits veaux "de 8 jours" sortis du marché du fait des mesures d'embargo ou de destructions intervenues dans ce pays depuis 1996, que nous serons en mesure de prévoir l'évolution de la production de la viande bovine en Europe à l'horizon 2012.

Après confrontation avec les perspectives d'import/export et de consommation, nous serons alors mieux armés pour apprécier la tendance du marché à l'horizon 2012.

2. RESULTATS

La production de viande bovine en 2012 sera très largement issue des naissances enregistrées en 2010, donc des cheptels reproducteurs présents à cette date.

2.1. 2,3 MILLIONS DE VACHES LAITIÈRES EN MOINS DANS L'UE A 25 D'ICI 2010

L'hypothèse privilégiée dans cet espace temps est celle d'une politique de quotas maintenus et d'une collecte elle-même contenue par cette référence, ceci pour chacun des pays de l'UE. La prospective sur le cheptel intègre en revanche les effets supposés du découplage et du démantèlement de l'OCM¹ lait sur les prix du lait à la production et, par conséquent, sur l'évolution des structures et des techniques de production.

Les niveaux de gains de productivité imaginés par pays ont été appréciés notamment en tenant compte des évolutions antérieures sous-tendues par les logiques de systèmes. Ils sont donc différents d'un pays à l'autre mais reposent sur l'hypothèse commune de la poursuite du mouvement de relative intensification animale en système laitier, sous l'effet de la réforme de la PAC, comme des contraintes environnementales et réglementaires (mise aux normes), des exigences sociétales (contraintes de travail) et de l'évolution des techniques (robot de traite, coût des équipements etc.). Cette prospective sur l'évolution du cheptel en 2010 intègre l'augmentation de 1,5 % du niveau des quotas qui devrait intervenir progressivement de 2006 à 2008 dans les pays qui n'ont pas bénéficié de cette mesure dès 2001-2003.

¹ OCM : Organisation Commune de Marché

En France, dans les travaux de réflexion prospective sur l'évolution des systèmes laitiers à l'horizon 2012², nous avons estimé que le nombre d'éleveurs pourrait s'établir entre 75 000, en cas d'évolution tendancielle et 61 000, en cas de forte restructuration ; le second scénario correspond à une hypothèse de forte baisse de prix du lait (-20 % quand l'aide compense une baisse de 12 %).

Le rythme de la restructuration laitière influencera l'évolution des rendements des troupeaux laitiers. Dans le scénario tendanciel, les 75 000 exploitations pérennes accroîtraient en moyenne de 35 % leur référence individuelle entre 2000 et 2012. Il s'agit d'une progression modérée, moindre que celle observée entre 1988 et 2000 qui peut se faire sans accélération de la progression des rendements laitiers. Dans le scénario plus restructurant, de nombreux éleveurs de taille moyenne, notamment des zones de polyculture-élevage et (ou) de systèmes lait diversifiés pourraient arrêter la production. La progression des références individuelles des 61 000 élevages restant serait bien plus forte : + 69 % entre 2000 et 2012. Dans ce cas de figure, les éleveurs pourraient agir sur les deux leviers : forte hausse du cheptel laitier moyen et accélération de la croissance des rendements laitiers.

Entre les deux scénarios, le rythme de croissance des rendements laitiers pourra varier du simple au double. En faisant l'hypothèse que le quota national sera réalisé dans les deux cas, le cheptel laitier français perdrait d'ici à l'horizon 2012 entre 4,5 % (-180 000 têtes) dans le scénario tendanciel et 9,0 % de ses effectifs (-360 000 têtes) dans le scénario plus radical. Nous retenons le scénario médian, il correspond à une progression annuelle des rendements laitiers de 100 kg/vache/an qui porterait la moyenne à 6 730 kg/vache/an et ramènerait le cheptel à 3,68 millions de têtes en 2010, 7 % de moins en 6 ans (soit -267 000 vaches laitières).

En Allemagne à l'horizon 2010, le rythme de progression de 150 kg/vache/an devrait se maintenir, les éleveurs étant soumis à de multiples contraintes qui les incitent à limiter les effectifs en production : des coûts très élevés pour la construction et la mise aux normes des bâtiments d'élevage, la nécessité de réduire les effluents d'élevage et le développement de systèmes avec 3 traites quotidiennes (Länder de l'Est notamment) ou avec robot de traite (Länder du Nord). Ainsi avec un rendement moyen estimé à 7 600 kg/vache en 2010, en hausse de 900 kg par rapport à 2004, le cheptel laitier allemand serait ramené à 3,85 millions de têtes, 436 000 têtes de moins qu'en décembre 2004, soit une baisse de 10 % en 6 ans.

La progression des rendements pourrait se ralentir au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, mais elle pourrait reprendre de la vigueur en Irlande.

Après analyse de la progression des rendements pays par pays en 2010, l'UE à 25 ne détiendrait plus que 21 millions de vaches laitières : elle aurait perdu de nouveau 2,33 millions de têtes ou 10 % en 6 ans.

Au final, avec ces hypothèses médianes, c'est environ 2 millions de veaux, qui ne seraient plus disponibles pour la production de viande.

2.2. LE CHEPTTEL ALLAITANT CONNAÎTRA LUI AUSSI UN PETIT REcul

Les choix par pays en matière de recouplage font que 60 % des PMTVA (Prime Vaches Allaitantes) versées en Europe en 2004 seront recouplées et 40 % tomberont dans le régime du découplage et des DPU (Droit à Paiement Unique) à l'hectare.

La France et l'Espagne, les deux grands détenteurs qui ensemble représentent plus de 50 % du cheptel allaitant de l'UE à 25, ont choisi le recouplage de la PMTVA. Il faut y ajouter la Belgique, le Portugal et l'Autriche.

L'aspect découplage/recouplage n'est pas le seul élément à prendre en compte dans la réflexion prospective. Les contraintes herbagères, pédo-climatiques, environnementales et structurelles ont largement façonné les systèmes allaitants dans le passé et continueront à marquer l'avenir. Ceci est particulièrement vrai pour les zones allaitantes spécialisées (de France notamment, mais aussi d'Espagne, du Royaume-Uni, d'Irlande,...). En ce qui concerne les zones où l'on trouve davantage de mixité lait-viande, qu'il s'agisse de développements récents (liés aux quotas) ou plus anciens, la place du cheptel allaitant pourra connaître de profondes mutations en fonction de la politique laitière et de la structure des élevages laitiers. Celle-ci sera elle-même largement fonction de l'évolution relative du prix du lait par rapport aux céréales et à la viande bovine.

Or, toute restructuration laitière accélérée entraînera, notamment avec le découplage des aides, des mouvements contradictoires, en particulier dans les pays où la mixité des systèmes est encore importante et où la contrainte herbagère imposera la présence de ruminants. Ainsi un repli du cheptel allaitant dans certains systèmes laitiers est possible, mais un développement du cheptel allaitant est envisageable ailleurs. Notamment en systèmes de type naisseur, dans des exploitations laitières détenues par des agriculteurs encore suffisamment jeunes pour rester dans l'activité productive agricole mais qui choisiront d'abandonner une activité laitière perçue comme trop contraignante (et/ou pas assez rémunératrice).

C'est ce double mouvement de spécialisation, aux effets contradictoires sur le potentiel de production de viande bovine qu'il faut particulièrement apprécier dans chacun des pays de l'UE et notamment dans les grands pays laitiers.

Au final, en France, compte tenu des perspectives globales d'offre d'animaux d'élevage dans l'Union au cours des prochaines années, nous envisageons les mouvements suivants :

- une stagnation, voire une légère augmentation du cheptel allaitant dans les bassins allaitants traditionnels du Charolais, voire du Limousin et du Massif Central ;
- et une petite progression du cheptel allaitant dans les zones laitières.

Parallèlement, la fin de la croissance du cheptel allaitant est attendue en Espagne, le repli est probable en Irlande et le déclin programmé en Allemagne. En définitive, en dehors de la France, seule l'Autriche, la Belgique et le Portugal pourraient sauvegarder leur cheptel.

Sur l'ensemble de l'UE à 25, le cheptel allaitant est aujourd'hui de 12,1 millions de têtes ; il pourrait se réduire de 6 % et passer à 11,4 millions de vaches.

² Dossier Economie de l'Elevage de novembre 2004

Ce repli renforcera la chute de disponibilités en animaux d'élevage déjà engagée par la diminution du cheptel laitier. En cumul, le nombre de vaches laitières et allaitantes dans l'Europe à 25 sera réduit de 3 millions de têtes, soit 9 %. Toutes choses égales par ailleurs en terme de poids des carcasses, de destination des veaux et d'importations de maigres hors UE, c'est d'autant que se réduirait la disponibilité en viande bovine à l'horizon 2012. Mais comment vont évoluer les autres facteurs ?

2.3. L'EUROPE PEUT REGULER CE MANQUE DE VEAUX

2.3.1. L'Europe peut-elle trouver à l'extérieur les veaux qu'elle ne produira plus ?

Quelques pays en Europe sont et resteront largement déficitaires en veaux de 8 jours et sont donc potentiellement des vecteurs en matière d'importations d'animaux d'élevage. Il s'agit essentiellement de l'Italie, compte tenu de la faiblesse de son cheptel reproducteur et du dynamisme de sa production de jeunes bovins notamment, et des Pays-Bas qui, compte tenu du dynamisme et de l'importance de leur production de veaux de boucherie, sont aussi demandeurs d'un grand nombre de veaux de 8 jours. On pourrait ajouter l'Espagne également déficitaire en veaux. Pour contenir les prix des animaux d'élevage, ces pays ont dans le passé déjà largement fait pression auprès des autorités communautaires pour faciliter les importations en provenance des Pays-Tiers :

- les pays de l'ex-Yougoslavie pourraient peut-être retrouver quelques disponibilités ;
- les pays de la bordure Est de l'Europe élargie, Ukraine et Biélorussie notamment, disposent de veaux de type laitier et pourraient bien être des alliés des pays européens déficitaires précités, dans une négociation portant sur l'établissement de contingents d'importation à droits réduits. On pourrait encore ajouter quelques disponibilités en Roumanie, et citer le "souhait" de certains négociants et engraisseurs italiens de disposer d'animaux maigres âgés en provenance du Mercosur (Brésil).

Au total, 200 000 têtes supplémentaires nous semblent pouvoir constituer le potentiel à prendre en compte à cet horizon 2010/2012.

2.3.2. Le Royaume-Uni remettra des veaux sur le marché

Depuis 1996, l'isolement commercial de la filière viande bovine de ce pays et l'effondrement des prix du veau de 8 jours qu'il a entraîné ont justifié le retrait d'un nombre important de veaux laitiers du marché classique, par élimination à la ferme ou utilisation autre que l'alimentation humaine (*pet food*).

Avec la fin de l'OTMS³, et de l'isolement du Royaume-Uni, ces veaux reviendront-ils répondre aux besoins de l'Europe et notamment ceux de la filière veaux de boucherie ? Le retour, qui s'annonce progressif, n'interviendra pas avant courant 2006. Il pourrait porter sur 200 000 veaux.

La véritable réduction de disponibilités en animaux d'élevage dans l'UE à 25 entre 2004 et 2010, pourrait être ainsi ramenée à 2,15 millions de têtes (2,55 millions de naissances en moins, mais 400 000 veaux importés en plus ou remis dans le circuit par le Royaume Uni).

2.3.3. L'équilibre viande rouge / viande de veaux de boucherie pourrait se stabiliser

En 2004, 5,5 millions d'animaux ont été abattus sous la dénomination veaux de boucherie. Ceci représente 18 % des veaux nés dans l'Union, mais 28 % des veaux d'origine laitière, soit, compte tenu de l'importance des veaux mâles dans ce type de production, environ 4 veaux mâles sur 10 issus du cheptel laitier.

Le coût de production de ce produit et donc la rentabilité de cette activité sont largement liés aux prix de ces petits veaux à la mise en place. Une sorte d'autorégulation du marché pourrait ainsi s'établir autour des taux de prélèvement constatés cette dernière décennie.

Pour sauvegarder sa marge la filière veau de boucherie réduirait sa production en têtes d'autant que se réduiraient les disponibilités en veaux de 8 jours : c'est-à-dire ceux issus du cheptel européen ou ceux procurés par de nouvelles importations de Pays Tiers. Nous prévoyons donc que la filière veau de boucherie abandonnera, par rapport à 2004, 10 % des veaux laitiers nés dans l'Union européenne continentale (environ 550 000 têtes), mais qu'elle en récupérera 300 000 sur les 400 000 en provenance du Royaume-Uni, d'Ukraine et de Biélorussie.

En définitive, la filière veau de boucherie, par ailleurs redynamisée par une mise aux normes récente et consolidée par une consommation stabilisée, ne perdrait que 250 000 têtes, 5 % des effectifs abattus, baisse qu'elle pourrait compenser par une augmentation proportionnelle des poids à l'abattage.

La disponibilité globale en veaux pour produire de la viande rouge se trouvera donc réduite de 1,9 million de têtes par la réduction des naissances partiellement compensée par des importations en légère progression et par le léger repli de la filière veaux de boucherie. Le nombre de jeunes animaux disponibles pour la production de gros bovins serait inférieur de l'ordre de 7 % en têtes à la situation 2004.

2.4. QUELLE PRODUCTION DE VIANDE BOVINE ?

2.4.1. Des carcasses plus lourdes

Compte tenu de la relative rareté du maigre, un nouvel alourdissement des carcasses est prévisible dans l'UE et ceci sans doute un peu partout et pour l'ensemble des catégories. Au total, il pourrait avoir un impact de 1,5 % sur la production, avec un alourdissement éventuellement plus marqué dans les 10 nouveaux Etats-membres qui partent de poids de carcasse plus faibles.

La réduction de production de gros bovins dans l'UE à 25 serait donc ramenée de 7 % en têtes à 5,5 % en poids. La production globale de viandes bovines (veaux et gros bovins) passerait de 8 074 000 TEC (tonnes équivalent carcasse) en 2004 à 7 735 000 TEC en 2012, soit une réduction de 4 % (de l'ordre de 340 000 TEC) .

2.4.2. Repli pour les uns, maintien pour les autres

Quelques évolutions particulières sont à envisager :

- le Royaume-Uni sera le seul pays à connaître une nette augmentation de production (+20 %) grâce au retour de ses vaches de réforme et d'un nombre non négligeable de petits veaux.

- l'Allemagne sera le pays à connaître le plus fort déclin (-20 %) suivi de l'Irlande (-10 %).

- la France pourrait maintenir sa production.

³ OTMS : *Overt Thirty Months Scheme*, programme d'élimination des animaux abattus âgés de plus de 30 mois.

Tableau 1 : répartition des abattages dans l'UE - en 1000 tonnes - Prévisions 2012

	Abattages 2004		Abattages 2012			% évolution du total 2012/2004
	JB + bœufs	Vaches + génisses	JB + bœufs	Vaches + génisses	Total (1)	
France	483	860	470	860	1 565	-2%
Allemagne	614	603	460	510	1 010	-20%
Italie	708	297	670	280	1 090	-5%
Royaume-Unis	486	235	460	390	855	+18%
Espagne	383	288	370	275	685	-4%
Irlande	332	231	298	208	506	-10%
UE à 15	3 538	3 138	3 310	3 080	7 140	-4%
NEM	262	268	250	250	550	-4%
UE à 25	3 800	3 407	3 560	3 330	7 695	-4%

Source : Eurostat et prévisions GEB-institut de l'Elevage

(1) y compris veaux de boucherie

2.4.3. Une consommation tirée à la baisse

Alors que les années d'après crise ESB, de 2000 à 2004, ont été des années de reconquête de la confiance du consommateur européen et que l'on a retrouvé en moyenne dans l'Europe des 15 des niveaux de consommation supérieurs à ceux d'avant la première crise de 1996, la consommation par habitant n'a évidemment pas retrouvé ses records historiques des années 1980.

Compte tenu de l'élargissement de 15 à 25 et des perspectives démographiques qui font état du passage de 457 millions d'habitants à 466 millions d'habitants dans l'UE à 25 entre 2004 et 2012⁴, nous retenons que la consommation totale apparente de viande bovine ne se réduirait que de 2 % en 8 ans. Le niveau de consommation par personne en équivalent carcasse passerait en effet de 18 kg dans l'UE à 25 de 2004 à 17,4 kg dans l'UE à 25 de 2012. En retenant pour les NEM, le passage de 8 kg à 10 kg par habitant seulement, on peut mesurer la réduction envisagée pour l'UE à 15 : elle serait de 8 %, soit 1 % par an et la consommation passerait de 20 à 18 kgéc par habitant dans l'UE à 15.

CONCLUSION : UN DEFICIT CROISSANT MAIS CONTENU

Au final, à l'intérieur des fourchettes d'évolutions envisagées lors de cette prévision, nous avons retenu un scénario d'évolution modérée. Nous attendons un repli de 4 % de la production et de 2 % de la consommation à l'horizon 2012. Ce repli étant structurel et lié aux évolutions des cheptels reproducteurs en général et en particulier à l'évolution des systèmes laitiers. Ce repli resterait modéré. Le déficit production /consommation viande bovine serait de l'ordre de 350 000 TEC, atteignant 4 % de la consommation de l'UE contre 2 % en 2004.

Les années 2006/2007 devraient en particulier marquer un palier, du fait du retour dans la consommation européenne des viandes de vaches de réforme britanniques et de la réapparition dans ce pays de veaux de 8 jours exclus du circuit depuis 1996. Simultanément, dans certains pays, le découplage total pourra entraîner une décapitalisation source de relance relative et temporaire de la production de viande bovine dans l'UE.

Compte tenu par ailleurs d'une croissance vraisemblable des importations en provenance du *Mercosur* et d'une consommation en léger déclin, un équilibre est raisonnablement envisageable pour la filière française et européenne, laissant place à une relance organisée. Une certaine pression sur les prix n'est pas à exclure néanmoins, notamment sur les vaches de réforme particulièrement utilisées par la filière française.

Tableau 2 : prévisions UE à 25

En 1000 téc	2004	2006/ 2007	2012	% 2012/2004
Production Indigène Brute (PIB)	8 074	8 030	7 735	-4%
Consommation Indigène Brute (CIB)	8 523*	8 170**	8 090	-2%
Imports	516	560	650	35%
Exports	382	420	295	-23%
Solde PIB - CIB	-179	-140	-355	x2

*dont déstockage des viandes d'intervention = 45

**retour des viandes de +30 mois et des veaux de 8 jours du Royaume-Uni

Source : GEB-institut de l'Elevage

Commission européenne. Eurostat

Commission européenne, 2003. *Prospect for Agriculture Markets and income 2004 - 2010 for EU 25*, déc 2004, 35 p.

GEB-Institut de l'Elevage :

Dossier Economie de l'Elevage, novembre 2004, n° 340. Réforme de la PAC et production laitière scénarios d'évolution à l'horizon 2010-2012, 70 p.

Dossier Economie de l'Elevage, décembre 2004, n° 341. La viande bovine en Allemagne, 60 p.

Dossier Economie de l'Elevage, juillet 2005, n° 348. La viande bovine en Espagne, 48 p.

Communication des experts européens à la journée Institut de l'Elevage PAC du 7 décembre 2004

⁴ Source Eurostat, hypothèse centrale des prévisions démographiques disponibles en juin 2005.