



7 ans d'accords du Gatt pour les viandes

Un impact très variable selon les secteurs

Affaiblissement de la protection tarifaire, forte augmentation des importations de volaille, érosion de certaines positions à l'exportation, profondes modifications des systèmes d'aides : l'accord a eu un impact certain mais très inégal sur les filières animales européennes.

Économie

Les accords du Gatt signés à Marrakech en 1994 ont imposé à l'Union européenne de revoir son système de protection à l'importation, de réduire ses aides à l'exportation et de modifier la forme de son soutien à l'agriculture. Dans le domaine des viandes et des œufs, ces changements n'ont pas eu les mêmes conséquences selon les secteurs. La filière volaille a été la plus touchée. D'une part, la diminution des droits de douane s'est traduite par un très fort développement des importations. D'autre part, l'accord a réduit les exportations de poulets entiers entièrement dépendantes des aides. À l'opposé, l'impact sur le secteur porcin dont les exportations ont continué à progresser malgré la baisse des aides n'est pas perceptible. D'une façon générale, l'accord n'a pas provoqué une accélération des échanges internationaux de viandes mais il servira de base à la poursuite du processus de réforme du commerce des produits agricoles dont les conséquences sur les filières viandes pourraient être plus sérieuses à l'avenir.

Cette étude publiée par l'Ofival en juillet 2003 présente un bilan pour l'Union européenne des sept premières années d'application de l'accord sur l'agriculture signé à Marrakech en 1994 pour les secteurs des viandes et des œufs. Cet accord ayant été mis en œuvre pour la plupart des engagements le 1er juillet 1995, la période étudiée va du 1er juillet 1995 au 30 juin 2002¹.

Les trois principaux volets de l'accord sont successivement analysés : l'accès au marché, la concurrence à l'exportation et le soutien interne.

¹Les années sur lesquelles portent les engagements de l'accord vont du 1er juillet de l'année n au 30 juin de l'année n + 1 pour l'Union européenne et seront notées « n - n + 1 » dans la suite de cette synthèse.

BOUSSIER D., LEBOIS S., BARRAL M-B.,
TRÉGARO Y., DESSAGNE C.,
BLANCHARD A.

OFIVAL
Division Études et Prospectives
80 Avenue des Terroirs de France
75607 PARIS Cedex 2



UN CHANGEMENT PROFOND DU DISPOSITIF DE PROTECTION

Les engagements en matière d'accès au marché portaient sur deux points :

- la conversion des mesures appliquées à l'importation (tarifaires ou non) en droits de douane fixes et réduction progressive de ces derniers ;
 - une plus grande ouverture du marché intérieur aux importations par l'augmentation du volume des contingents préférentiels à droits réduits.
- Jusqu'au 1er juillet 1995, date de mise en œuvre de l'accord, le système de protection de l'Union européenne ajustait en permanence le montant des prélèvements à l'entrée. Il permettait ainsi de dissuader toute importation en dehors des contingents tarifaires négociés dans le cadre de certains accords bilatéraux ou multilatéraux et d'assurer efficacement la protection du marché communautaire.

Ainsi, seules les conserves de viande bovine, dont le droit de douane était assez faible (26 %), entraient dans l'Union européenne en quantités relativement importantes.

À partir du 1er juillet 1995, l'accord sur l'agriculture a contraint l'Union européenne à abandonner ce système au profit d'une protection basée uniquement sur un droit de douane annuel fixe (en % de la valeur du produit et/ou en euros/tonne), défini pour chaque nomenclature de produit et dont le montant a diminué chaque année de 6 % de 1995-1996 à 2000-2001. Bien que l'Union européenne ait fait en sorte de proposer, pour la première année d'application de l'accord, des droits d'un montant relativement élevé, l'efficacité de la protection aux frontières s'est peu à peu effritée. Cette diminution de la protection s'est faite malgré la baisse généralisée des prix intérieurs résultant de celle des prix de soutien² des grandes cultures et de la viande bovine.

Ainsi, dans les dernières années d'application de l'accord, un certain nombre de produits ont pénétré sur le marché communautaire en acquittant les droits pleins³. Mais la situation a été très variable selon les secteurs et selon les produits.

² Prix d'intervention

³ Droit de douane du tarif douanier commun par opposition au droit réduit qui s'applique dans le cadre des contingents tarifaires.

PAS D'AUGMENTATION DES IMPORTATIONS DANS LA PLUPART DES SECTEURS...

Dans le secteur bovin, le montant de la protection tarifaire a été insuffisant pour deux familles de produits.

Les viandes transformées: le droit de douane n'est plus que de 16,6 % du prix d'importation CAF depuis le 1er juillet 2001. Ainsi chaque année, entrent dans l'Union européenne de 100 000 tec à 150 000 tec de conserves. Cependant, ces produits sont peu adaptés à l'évolution de la demande communautaire et sont destinés à alimenter certains marchés spécifiques (Royaume-Uni principalement). De ce fait, les perspectives de développement de ces importations sont limitées.

Les viandes fraîches désossées: bien que le niveau de la protection soit encore élevé (environ 65 % de la valeur du produit importé en 2000-2001), on observe depuis quelques années, une augmentation des importations de ce produit en dehors (et en supplément) des contingents tarifaires. Il s'agit de pièces désossées, probablement haut de gamme de type Hilton Beef, en provenance des pays d'Amérique du Sud. L'accroissement de ces volumes témoigne d'un affaiblissement de l'efficacité de la protection tarifaire dû à la baisse des droits mais aussi aux très fortes dévaluations des monnaies des pays fournisseurs. Néanmoins, pour le secteur bovin, la protection tarifaire a jusqu'à présent été suffisante pour empêcher tout flux important en dehors des contingents tarifaires. Cette relativement bonne protection a été réalisée dans un contexte, pourtant défavorable, de diminution de l'offre européenne et de très fort différentiel de compétitivité avec les pays fournisseurs.

Dans le secteur ovin, la protection tarifaire a été suffisante à ce jour pour protéger le marché communautaire de toute importation à droits pleins. Bien que les importations aient été très importantes (22 % de la consommation en moyenne) et relativement constantes, elles ont été totalement réalisées dans le cadre des contingents à droits réduits.

Dans le secteur porcin, les importations en provenance des pays tiers ont été très faibles. Elles ont, pour l'essentiel, été réalisées à l'intérieur de contingents tarifaires peu importants et très mal utilisés. La protection tarifaire relativement modeste (environ

35 % du prix d'importation CAF pour les longes et les jambons congelés en 2000-2001) ne permet pas d'expliquer complètement la faible perméabilité du marché communautaire. La quasi-absence d'importations résulte surtout de la bonne compétitivité de la production communautaire, comme en témoigne le volume des exportations de l'Union européenne (1,450 million de tec en 2002 dont 75 000 tec avec restitutions), qui la place au premier rang des exportateurs mondiaux. Les difficultés que rencontrent les pays fournisseurs potentiels pour satisfaire aux normes sanitaires exigées par l'Union européenne sont un autre facteur d'explication.

Dans le secteur des œufs, les importations se sont peu développées pendant la période d'application de l'accord et ne représentent en 2001 que 0,3 % de la consommation de l'Union européenne malgré l'ouverture de contingents tarifaires représentant 3,1 % de la consommation. Les importations se font majoritairement dans le cadre de ces contingents. Les importations d'œufs en coquille sont extrêmement faibles, probablement contrariées par les normes sanitaires et les exigences de proximité et de fraîcheur. Les importations de produits transformés (produits d'œufs et ovalbumines) sont relativement plus importantes et en développement. Elles sont réalisées majoritairement dans le cadre de contingents relativement faibles. C'est probablement pour ce type de produit que le risque de pénétration du marché européen est le plus important.

...MAIS UNE PROTECTION INSUFFISANTE POUR LES VOLAILLES...

Dans le secteur de la volaille, la protection tarifaire est devenue très insuffisante pour certains produits. Depuis la mise en œuvre de l'accord, les importations de viandes de volaille ont été multipliées par quatre pour représenter 8,7 % de la consommation intérieure en 2001. L'essentiel de ces volumes (84 % en 2001-2002) pénètre dans l'Union européenne en dehors des contingents tarifaires, c'est-à-dire en acquittant le droit plein. Ceci montre bien que l'équivalent tarifaire est devenu insuffisant pour combler l'écart de compétitivité avec les pays fournisseurs. Les produits importés sont, pour l'essentiel, des filets qui servent de matière première à l'industrie des produits élaborés de volaille

en plein développement. Les produits peuvent être importés sous forme congelée, en saumure ou dans des préparations; l'arbitrage s'effectue en faveur des produits dont les droits sont les plus faibles. Ainsi, depuis 1999, les importations de viandes saumurées se sont très fortement développées (de 50000 tec en 1999 à 350000 tec en 2001), car elles sont soumises à un droit de douane beaucoup plus faible que les viandes désossées congelées. L'écart de compétitivité avec les pays fournisseurs, accentué pour certains par la dépréciation de leur monnaie, les besoins croissants de l'industrie européenne de transformation et la faiblesse de la protection tarifaire expliquent ce fort accroissement des importations européennes. Par ailleurs, ces produits étant destinés à être transformés, le consommateur est probablement beaucoup moins sensible à l'origine des produits et à la proximité de l'approvisionnement que pour les viandes commercialisées en l'état.

... QUI REPRÉSENTENT PRÈS DE 80 % DES IMPORTATIONS

Ainsi, pour l'ensemble des secteurs, le remplacement des prélèvements variables par des droits fixes et la baisse continue des tarifs de 1995-1996 à 2000-2001 ont certainement diminué l'efficacité de la protection du marché européen. Les produits, qui entrent dans l'Union européenne hors contingents tarifaires en acquittant le droit plein, peuvent être classés en plusieurs catégories :

- les produits pour lesquels le tarif était déjà trop faible avant l'accord de Marrakech comme les viandes transformées bovines ;
- les produits pour lesquels le passage à la tarification s'est traduit par un droit insuffisant : c'est le cas des bovins vivants, pour lesquels l'Union européenne n'est protégée des importations que par l'éloignement de ses fournisseurs potentiels ;
- les produits « haut de gamme » pour lesquels la part du droit par rapport à la valeur du produit est plus faible : il s'agit des viandes bovines désossées fraîches de type « Hilton beef » ;
- les produits destinés à l'industrie de transformation pour lesquels l'origine du produit n'est pas essentielle, comme les viandes désossées de volailles congelées, saumurées ou sous forme de préparations et les produits d'œufs.

Les importations à droits pleins ont progressé d'environ 645000 tec depuis la mise en œuvre de l'accord. Jusqu'en juillet 1995, seules les conserves de viande bovine étaient importées en dehors des contingents tarifaires, pour un volume d'environ 180000 tec. Après sept ans d'application de l'accord, les volumes de viande qui entrent dans l'Union européenne après avoir acquitté le droit plein sont estimés à environ 825000 tec. Les viandes de volaille représentent 79 % de ce volume et sont responsables de la quasi-totalité de la progression. Les importations de viande bovine à droits pleins représentent désormais environ 170000 tec et sont composées de conserves mais aussi de viandes désossées fraîches (50000 tec en 2001) dont les volumes se développent.

PEU DE VOLUMES SUPPLÉMENTAIRES À DROITS RÉDUITS...

Outre la tarification, l'accord oblige les parties contractantes à ouvrir leurs marchés dans des conditions préférentielles, c'est-à-dire avec application, à certains volumes importés, de droits réduits par rapport à la tarification.

Ainsi, dans le secteur des produits carnés et des œufs, l'Union européenne a :

- reconduit les contingents consentis sur la période 1986-1988 à certains pays. L'ensemble de ces contingents, dits « d'accès courant », représente environ 490000 tec pour les viandes (2/3 en ovin et 1/3 en bovin). Leur volume n'augmente pas pendant la durée de l'accord ;
- ouvert des contingents supplémentaires, dits « d'accès minimum ». Ces contingents, qui représentaient pour les viandes 67000 tec environ la première année d'application de l'accord, ont progressé régulièrement pour atteindre 153000 tec en 2000-2001. Pour les œufs, les contingents d'accès minimum sont passés d'environ 100000 tec en 1995-1996 à 157000 tec en 2001-2002. Le niveau du droit ne dépasse pas 32 % de l'équivalent tarifaire de base et n'évolue pas pendant la durée de l'accord.

L'ensemble de ces contingents représente en 2000-2001 un volume de 643500 tec de viandes soit environ 1,9 % de la consommation de 2001. La contribution du secteur ovin est très importante, puisque les contin-

gents de ce secteur représentent 23,5 % de la consommation ovine de 2001. Elle est plus faible pour les secteurs bovin et œuf (environ 3 % de la consommation) et très faible pour les secteurs du porc et de la volaille (0,5 % de la consommation).

...MAIS DES CONTINGENTS TRÈS BIEN UTILISÉS

Les contingents tarifaires ouverts dans le cadre de l'accord de Marrakech ont été en moyenne relativement bien utilisés sauf ceux des secteurs porcine et des œufs uniquement concernés par l'accès minimum. Pour les viandes, le taux d'utilisation moyen a été de 81,5 % avec des taux très élevés pour les viandes bovines (93 %), ovines (84 %) et de volaille (84 %) mais très faibles pour les viandes de porc (18 %). Pour les œufs, le taux d'utilisation est également très faible (9 %). D'une façon générale, on observe une bonne utilisation des contingents d'accès courant (88 % en moyenne). Ces contingents ont généralement des droits très réduits et des fournisseurs attirés. Par contre, les contingents d'accès minimum ont été moins bien utilisés (50 % en moyenne entre 1995-1996 et 2001-2002) sauf pour les secteurs bovin (86 %) et avicole (84 %). D'une façon générale, le taux d'utilisation des contingents semble diminuer avec le temps à la fois pour les viandes et pour les œufs.

LA CLAUSE DE SAUVEGARDE SPÉCIALE PEU UTILISÉE

L'accord sur l'agriculture donne la possibilité aux membres de l'OMC, pour certains produits, d'appliquer la clause de sauvegarde spéciale lorsque le marché intérieur est susceptible d'être perturbé soit par une baisse trop forte du prix des produits importés soit par des importations massives. Dans le cas :

- d'une forte baisse des prix, le montant du droit additionnel est calculé à partir de la comparaison entre le prix d'importation d'un produit et son prix de déclenchement⁴ ;
- d'une forte augmentation des volumes importés, le droit peut être égal à 33 % de la valeur du droit plein.

Dans le secteur des viandes, cette clause a été peu utilisée et lorsqu'elle l'a été, elle s'est avérée peu efficace. Seule la clause de sauvegarde sur les

⁴ Prix défini dans l'accord pour chaque nomenclature de produits, en deçà duquel la clause de sauvegarde sur les prix peut être activée.



prix a été mise en œuvre dans le secteur de la volaille pour un nombre limité mais néanmoins croissant de produits (viandes désossées congelées de poulet, préparations de poulet...) en provenance de quelques pays (Brésil, Thaïlande, Chili, Chine...). Le montant du droit additionnel, variable selon les produits, les origines et les périodes, a été trop faible pour combler l'écart de prix avec le produit importé et empêcher son accès au marché communautaire.

La clause de sauvegarde sur les volumes n'a pas été utilisée, bien que les importations de viandes de volaille aient fortement augmenté certaines années. Les conditions de son déclenchement n'ont jamais été réunies car :

- certains produits sont exemptés de ce mécanisme, notamment les viandes salées de volaille,
- le calcul du niveau de déclenchement tient compte de l'augmentation de la consommation intérieure.

L'efficacité d'une telle mesure dépend de la rapidité de sa mise en œuvre et nécessite donc la mise en place d'outils d'observation des importations très performants.

Au total, les importations de viandes de l'Union européenne sont passées de 900 000 tec en 1995 à 1 500 000 tec en 2002, soit une progression de 70 % en sept ans. La totalité de cette augmentation provient des importations à droits pleins du secteur de la volaille. Les importations de viandes de l'Union européenne ont progressé plus rapidement que les volumes échangés sur le marché mondial. Sur cette période, la part des importations de l'Union européenne dans les échanges internationaux est passée de 14 % en 1995 à 16 % en fin de période, alors qu'elle avait diminué de 18 % à 14 % entre 1990 et 1995.

LES EXPORTATIONS PROGRESSENT, MÊME SANS AIDE

En matière de concurrence à l'exportation, les membres de l'OMC se sont engagés à contingerer et à réduire les subventions à l'exportation par catégorie de produits aussi bien en volume qu'en valeur.

La baisse, calculée par rapport à une référence historique, devait atteindre en fin de période d'application de l'accord :

- 36 % du montant des subventions à l'exportation ;

- 21 % des volumes des produits exportés avec subventions.

UTILISATION TRÈS ÉLEVÉE DES CONTINGENTS EN VOLUME

D'une façon générale, les contingents en volume ont été largement utilisés. En moyenne, sur la période étudiée, le taux d'utilisation a été de 84 % pour les viandes et de 84 % pour les œufs.

Leur utilisation en valeur a été moins importante. Le taux moyen est proche de 56 % pour l'ensemble des viandes et de 22 % pour les œufs.

De l'exercice 1995-1996 à l'exercice 2001-2002, les dépenses des « aides à l'exportation » ont diminué de 73 % et les volumes subventionnés de 54 %.

L'utilisation très élevée des contingents en volume illustre la forte contrainte de cet engagement qui a varié en fonction des secteurs et des périodes.

Pour le secteur de la volaille, la contrainte en volume a été très forte sur toute la durée de l'accord. Le taux d'utilisation du contingent très élevé (97,3 % en moyenne et de 85 % à 105 % selon les années) en est l'illustration. Bien que les aides à l'exportation aient progressivement été concentrées sur un seul produit (le poulet entier à destination du Proche et Moyen-Orient), le contingentement des aides à l'exportation a limité les exportations de ce produit pour lequel la restitution est indispensable. Compte tenu de l'écart de prix croissant depuis deux ans entre les produits de l'Union européenne et ceux du Brésil, son principal concurrent, il s'est révélé nécessaire d'augmenter le montant de la restitution. Le contingent en valeur est lui aussi devenu limitant pour l'exercice 2002-2003. Il risque de l'être également pour les exercices suivants.

Dans le secteur bovin, les aides à l'exportation ont été indispensables pour atteindre le marché international malgré la baisse continue des prix intérieurs. La contrainte en volume a été très forte en début de période. En effet, de 1995-1996 à 1997-1998, le taux d'utilisation moyen a été de 99 % en raison notamment de la chute de la consommation liée à la crise de l'ESB en 1996. Puis, avec la baisse structurelle de la production communautaire, l'excédent exportable a

diminué plus rapidement que le contingent en volume si bien que le taux d'utilisation du contingent a été proche de 60 % en fin de période.

Pour le secteur porcin, le taux moyen d'utilisation en volume est plus faible (74 %). Les besoins en restitution ont été très variables selon les périodes. Pendant la crise de 1998 et 1999, les volumes ayant bénéficié d'aides ont dépassé de 50 % le plafond autorisé par le GATT, ce qui a nécessité de mobiliser des volumes non utilisés les années précédentes. En contrepartie, pendant les périodes où les prix intérieurs étaient considérés comme satisfaisants, les restitutions ont été supprimées pour les viandes fraîches et congelées. La possibilité de report a permis de gérer le caractère cyclique des besoins, mais celui-ci est interdit depuis juillet 2001.

Dans le secteur des œufs, avec une valeur moyenne proche de 84 %, le taux d'utilisation en volume a varié selon les exercices de 56 % à 104 % selon la situation du marché intérieur.

LES BOVINS ET LE POULET ENTIER TOTALEMENT DÉPENDANTS DES AIDES

Sur la période, 50 % des exportations ont été réalisées avec restitutions mais la dépendance des exportations vis-à-vis des aides a tendance à diminuer en fin de période et est très variable selon les secteurs.

Dans le secteur bovin, la quasi-totalité des exportations (97,2 %) a été réalisée avec aides. Il s'agit soit de restitutions, soit de ventes à perte de stocks publics, soit d'aide alimentaire. Les exportations de viandes bovines apparaissent donc complètement dépendantes des aides. Seules 140 000 tec de viandes de vache ont été expédiées sans aide, essentiellement par l'Allemagne vers la Russie en 2001 en pleine crise de l'ESB alors que les prix en Allemagne étaient exceptionnellement bas.

Dans le secteur de la volaille, 33 % des exportations ont été réalisées avec restitutions. Ce taux moyen cache une forte disparité selon les produits. D'un côté, les exportations de poulets entiers (79 % avec subventions) ont été extrêmement dépendantes des aides et les volumes exportés ont baissé de 23 % entre le début et la fin de la période étudiée.

De l'autre, les « découpes de volailles » faiblement soutenues (8 % avec aide) ont vu leurs exportations tripler en sept ans. Cependant, il s'agit pour l'essentiel de coproduits d'abattage (viandes séparées mécaniquement, cous, pattes, bouts d'ailerons) qui permettent une valorisation complémentaire de la carcasse.

Dans le secteur porcin, 32 % des volumes ont bénéficié d'une aide avec une très forte variabilité de cette proportion sur la période. L'aide a été maintenue pendant les sept années étudiées pour les produits transformés. Par contre, elle n'a été utilisée qu'à certaines périodes pour les viandes fraîches et congelées (hors viandes désossées) pour accroître les volumes et atteindre des marchés moins rémunérateurs (Russie, Pays d'Europe centrale et orientale, Afrique).

Dans le secteur des œufs, la part des exportations nécessitant une aide a été plus forte (72 %). Les exportations sans aide ont principalement été réalisées vers la Suisse.

La réduction des aides n'a pas empêché le développement des exportations dans le secteur du porc et de la volaille. De 1995 à 2002, les exportations de viandes de l'Union européenne ont augmenté de 470 000 tec (18 %), passant de 2,6 millions de tec à 3,1 millions de tec. La hausse des exportations de volaille (+ 540 000 tec) et de porc (+ 400 000 tec) a plus que compensé la baisse des expéditions de viande bovine (- 480 000 tec).

Cependant, la part des exportations européennes dans les échanges internationaux a continué de s'éroder depuis la mise en œuvre de l'accord. Elle est passée de 20 % en 1990 à 19 % en 1995 puis à 18 % en 2002.

SOUTIEN INTERNE : SEULS LES SECTEURS BOVIN ET OVIN SONT CONCERNÉS

Dans l'accord de Marrakech, les signataires se sont également engagés à réduire progressivement leur soutien interne (soutien aux agriculteurs autre que celui qui résulte de mesures appliquées aux frontières, lequel relève des deux autres volets de l'accord). Cependant, les politiques supposées n'avoir pas d'effet ou des effets minimaux sur la production et les échanges ont été

exemptées de toutes les disciplines (boîte verte).

D'autres soutiens ont aussi été exemptés de réduction :

- certaines aides au développement agricole et rural des pays en développement,
- les versements directs au titre de « programmes de limitation de la production » (boîte bleue),
- le soutien pour un produit donné lorsqu'il est marginal par rapport à la valeur de la production (*clause « de minimis »*).

LES RÉFORMES DE LA PAC VIDENT LA BOÎTE ORANGE

L'accord sur l'agriculture prévoit que chaque membre est tenu de réduire le soutien qu'il apporte à son agriculture « ayant un effet non négligeable sur les échanges et la production ». Ce soutien est comptabilisé dans la boîte orange et mesuré par la Mesure globale de soutien (MGS), qui doit baisser régulièrement de 20 % par rapport à la période de référence (1986-1988). Pour l'Union européenne, la MGS, qui était de 80 milliards d'euros en 1986-1988, doit diminuer jusqu'à 67 milliards d'euros en 2000-2001.

Par rapport à la période de référence, la MGS a diminué de 40 % en 1999-2000. Elle devrait encore baisser pour atteindre environ 31 milliards d'euros en 2002-2003. Ainsi, la MGS de 2002-2003 serait inférieure de 62 % à la MGS de référence et de 54 % au plafond imposé pour 2002-2003. Ces baisses spectaculaires sont le résultat des réformes successives de la Politique agricole commune (PAC) qui ont touché la plupart des productions (viande bovine, lait, grandes cultures, fruits et légumes...). Les fortes baisses des prix de soutien imposées dans la plupart des secteurs se sont traduites par une baisse très importante du soutien par les prix comptabilisé en MGS. Les aides directes destinées à compenser ces baisses de prix ont fortement augmenté mais ne sont pas comptabilisées dans la MGS.

En 1986-1988, la contribution du secteur des viandes se composait du soutien au marché du secteur bovin via l'intervention publique ainsi que des aides directes bovines et ovines (Prime au maintien des vaches allaitantes ou PMTVA, Prime spéciale aux bovins mâles ou PSBM, Prime compensatrice ovine ou PCO).

Suite à la possibilité d'exempter de réduction les aides directes, les primes animales ont été notifiées en boîte bleue dès 1995.

Ainsi, dans le secteur des viandes, seul le soutien par les prix de la viande bovine est comptabilisé dans la MGS. L'aide au stockage privé dans les secteurs ovin et porcin n'a pas été notifiée dans la MGS car, la dépense étant inférieure à 5 % de la valeur de la production, ce soutien a été exempté de réduction (*clause « de minimis »*).

À partir de juillet 2002, la valeur de la MGS bovine devrait être nulle : le niveau du prix d'intervention étant devenu inférieur au prix de référence extérieur prévu par l'accord⁵. À partir de cette date, les secteurs des viandes et des œufs n'apportent donc plus aucune contribution aux aides de la boîte orange soumises à réduction.

Ainsi, de 1995-1996 à 2002-2003, la MGS totale (tous produits) a diminué de 18,5 milliards d'euros, dont environ 14 milliards proviennent de la disparition de la MGS viande bovine.

LA QUASI TOTALITÉ DU SOUTIEN À L'ÉLEVAGE EST DANS LA BOÎTE BLEUE

Il s'agit des aides directes versées au titre de programmes de limitation de la production. On y trouve, pour l'Union européenne, les aides à la superficie basées sur des rendements fixes (primes aux surfaces en céréales et protéagineux ou SCOP) et des aides à la tête de bétail prévues dans les OCM bovine et ovine. Pour le secteur des viandes, on y distingue :

- en bovin : la PMTVA, la PSBM, la prime à la désaisonnalisation et, probablement, la prime à l'abattage, les paiements supplémentaires (enveloppe de flexibilité) ;
- en ovin : la PCO, la Prime au monde rural ou PMR (depuis 1999) et vraisemblablement la Prime à la brebis et à la chèvre ou PBC, la prime supplémentaire et les paiements additionnels (enveloppe de flexibilité).

Inexistante durant la période de référence, car les aides directes étaient alors comptabilisées dans la MGS, la boîte bleue contenait déjà 5,2 milliards de primes animales et 15,6 milliards d'aides à la surface pour les

⁵ Prix mondial de référence sur la période 1986-1988 (1 729,8 euros/tonne).



grandes cultures en 1995-1996, suite à la mise en œuvre de la réforme de la PAC de 1992. L'accord de Berlin en 2000 et la réforme de l'OCM ovine en 2001 se sont ensuite traduites par :

- une forte augmentation du montant unitaire des aides préexistantes (PMTVA, PSBM) ;
- la création d'aides nouvelles de type boîte bleue (prime à l'abattage, prime supplémentaire, enveloppes de flexibilité) dont le montant a aussi progressivement augmenté.

Ainsi, les aides animales de la boîte bleue devraient atteindre environ 8,2 milliards d'euros en 2002, soit environ 33 % du total de cette boîte.

Dans l'Union européenne, les mesures de la boîte verte les plus utilisées sont les aides structurelles pour 28 % (aides à l'investissement, cessation d'activité, gel des terres), les aides destinées aux services généraux pour 28 % (formation, lutte contre les parasites), ainsi que la protection de l'environnement (18 %) et les aides aux zones défavorisées (13 %). On assiste à une diminution progressive des aides à l'investissement, tandis que les aides destinées à la protection de l'environnement sont en croissance. On trouve essentiellement dans cette boîte les aides au développement rural de la PAC qui sont notifiées dans les chapitres « zones défavorisées », « protection de l'environnement » et « aide à l'investissement ».

Parmi les aides des OCM viandes, seule la prime à l'extensification versée dans le cadre de l'OCM bovine a été notifiée en boîte verte au titre du programme « protection de l'environnement ». La prime au monde rural (OCM ovine) avait été notifiée en boîte verte de 1995-1996 à 1998-1999 au titre du « programme d'aide régionale ». Cette aide a été notifiée en boîte bleue en 1999-2000.

L'Union européenne se distingue de ses partenaires par le niveau et la nature de son soutien à l'agriculture. En niveau, le soutien interne notifié (toutes boîtes confondues) par l'Union européenne à l'OMC est largement supérieur à celui des autres membres de cette organisation. En 1999, il a atteint 93 milliards de dollars à comparer aux 74 milliards de dollars des États-Unis et aux 31 milliards de dollars du Japon. Les autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économique ou OCDE ont des niveaux de soutien beaucoup plus faibles.

La structure du soutien accordé par l'Union européenne est aussi très différente de celle de ses partenaires. Elle est caractérisée par le poids très important de la boîte orange (plus de 50 % du soutien), l'importance du soutien notifié en boîte bleue (environ 23 %), la faible utilisation de la clause « de minimis » qui permet d'exempter de réductions les aides de type boîte orange et la faible proportion d'aides notifiées en boîte verte (22 %) en comparaison aux États-Unis (67 %) et au Japon (76 %).

Bien que l'accord ne prévoit pas d'engagement par secteur en matière de soutien interne, les secteurs bovin et ovin ont été concernés par les disciplines qui touchent l'ensemble du secteur agricole.

Pour ces secteurs, les modalités du soutien ont été profondément modifiées par les réformes successives de la PAC pour pouvoir être exemptées de réduction. Ainsi, la quasi-totalité du soutien aux produits carnés via les OCM est de type boîte bleue à partir de 2002 et ne concerne que les secteurs bovin et ovin.

L'ACCORD N'A PAS PROVOQUÉ UNE ACCÉLÉRATION DES ÉCHANGES MAIS ATTENTION AUX EFFETS DU PROCHAIN

Les échanges mondiaux de viandes ont presque doublé de 1990 à 2002, passant d'environ 10 à 19 millions de tonnes. Apparemment, la mise en œuvre de l'accord de Marrakech n'a pas accéléré le développement des échanges. Alors qu'ils avaient progressé d'environ 5 millions de tonnes en cinq ans, de 1990 à 1995, leur augmentation n'a été que de 4 millions de tonnes pendant les sept premières années d'application de l'accord.

Pour l'Union européenne, cet accord a mis à mal la protection tarifaire pour certains produits, essentiellement dans le secteur de la volaille. Des baisses supplémentaires des droits pourraient se traduire par de nouvelles augmentations des importations pour les secteurs dont les produits ont un différentiel de prix élevé avec nos fournisseurs potentiels.

L'ouverture du marché par les contingents tarifaires de l'accord a globalement été faible (1,9 % de la consommation de viande de 2001). Un accroissement de cette ouverture par augmentation des volumes des contin-

gents déjà existants devrait dans certains secteurs se traduire également par une hausse des importations.

Bien que l'Union européenne ait profité de l'expansion des marchés internationaux en développant ses exportations de viandes, le contingentement des aides à l'exportation a limité les expéditions de certains produits. Une nouvelle diminution de ces contingents (voire leur suppression à moyen terme) priverait la Commission européenne de précieux outils pour gérer l'équilibre de certains marchés et pourrait se traduire par la remise en cause de certaines filières (poulet export pays tiers par exemple).

Pour les secteurs bovin et ovin, les réformes successives de la PAC de 1992 et de 2000 (baisse des prix de soutien compensée par une augmentation des primes animales) ont permis à l'Union européenne de respecter son engagement en matière de soutien interne et même d'aller au-delà. La quasi-totalité du soutien en productions animales (hors production laitière) a ainsi été transférée en boîte bleue, qui a atteint 8,2 milliards d'euros. Le découplage d'une grande partie de ces aides prévu par la réforme de la PAC de juillet 2003 devrait permettre de transférer une large part des aides directes en boîte verte et d'anticiper un engagement de forte réduction de la boîte bleue, qui pourra résulter de la négociation en cours.

L'accord de Marrakech a défini une méthode pour entreprendre « un processus de réforme du commerce des produits agricoles » se traduisant par des « réductions progressives et substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture ». Il est parvenu à définir un certain nombre de règles et de mécanismes pour chacun des trois volets : accès au marché, soutien interne et concurrence à l'exportation. Pour chacun d'eux, des références ont été fixées dans les offres des différents membres (niveau de soutien via la MGS, niveau des droits de douane, contingents tarifaires, contingents d'aides à l'exportation...). Il est probable que ces références étant établies, elles servent de base à la prochaine négociation qui portera sur la vitesse à laquelle ces curseurs vont évoluer dans le sens de la « poursuite du processus de réduction progressive des soutiens et de la protection ». Les propositions qu'avait élaborées l'OMC pour la négociation de ces derniers mois allaient dans ce sens.