

III – BILAN DES SEPT PREMIERES ANNEES D'APPLICATION DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE PAR SECTEUR

L'étude est détaillée par secteur, car chacun n'est pas concerné par les mêmes volets de l'accord du GATT et suivant ses caractéristiques, l'impact de l'accord est différent.

III1 – Bilan pour le secteur bovin

Le secteur bovin, dont les exportations sont très majoritairement subventionnées, bénéficie également d'une Organisation commune de marché comportant un système de soutien des prix, complété par des aides directes. Il est donc concerné par les trois volets de l'accord sur l'agriculture :

- l'accès au marché,
- la concurrence à l'exportation,
- le soutien interne.

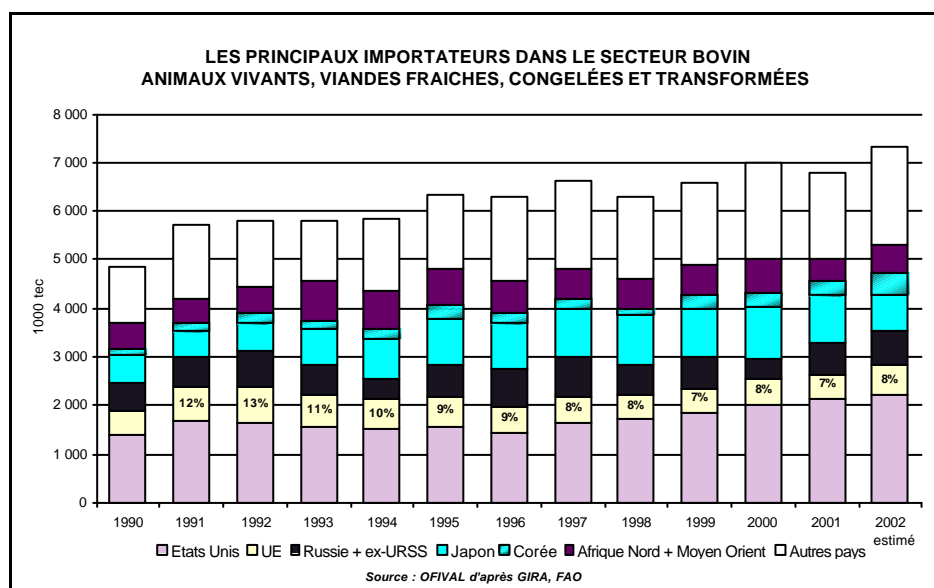
ACCES AU MARCHÉ

A) Dans un marché international en développement, les importations de l'Union européenne ne progressent pas.

Les échanges mondiaux de viandes bovines ont progressé de 50,4 % entre 1990 et 2002 passant de 4,85 à 7,3 millions de tec. La mise en oeuvre du GATT ne s'est pas traduite par une accélération de leur développement. Bien au contraire, alors qu'en cinq ans, de 1990 à 1995, les volumes échangés ont augmenté d'environ 1,5 million de tec, la progression a été inférieure à 1 million de tec pendant les sept années d'application du GATT de 1995 à 2002.

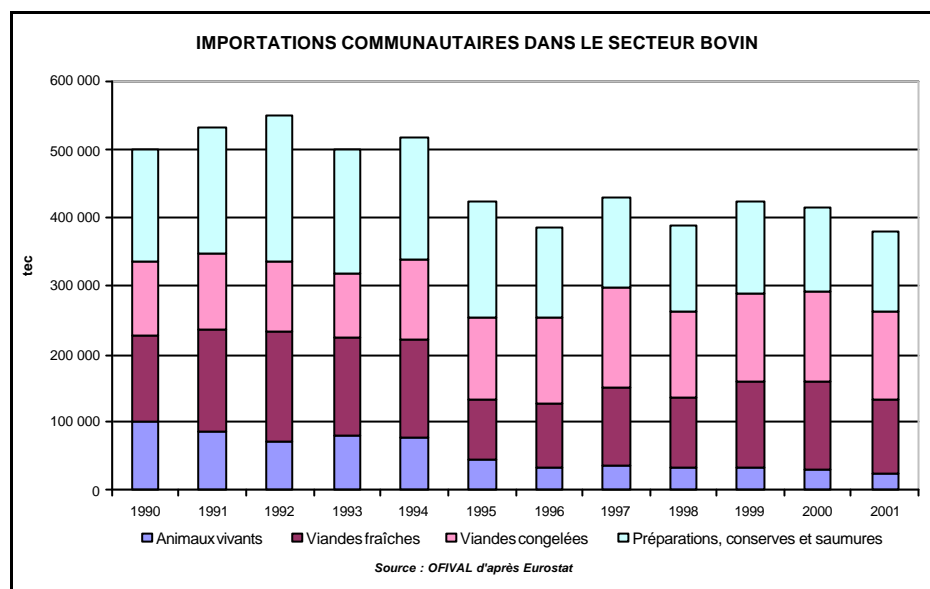
Une grande partie de cet accroissement de volume provient des importations des Etats-Unis qui ont progressé de 820.000 tec entre 1990 et 2002 et à une moindre échelle de celles de la Corée du Sud (+ 336.000 tec).

Dans un marché international en développement, la part des importations européennes a sensiblement diminué, notamment de 1991 à 1995 où elle est passée de 12 % à 9 % puis elle s'est maintenue autour de 8 % pendant la période d'application de l'accord.



B) Depuis la mise en place des accords du GATT, les volumes importés par l'Union européenne sont stables et représentent en 2001, 5,7 % de la consommation intérieure.

Les importations bovines de l'Union européenne en provenance des pays tiers ont été relativement stables depuis 1995, oscillant autour de 400.000 tec. Leur niveau était plus élevé au début des années 1990 (environ 500.000 tec).



C) La structure des importations s'est modifiée au profit des viandes désossées fraîches ou congelées.

Entre 1990 et 2001, les importations de viandes fraîches et congelées ont été stables, se sont maintenues autour de 235.000 tec. Dans un contexte de baisse des volumes importés, la part des viandes fraîches et congelées dans le total des importations est passée de 47 % en 1990 à 63 % en 2001.

Cette progression relative s'est faite au détriment :

- des importations d'animaux vivants dont la part est passée de 20 % en 1990 à 7 % en 2001. Les importations de bovins vivants ont brutalement chuté à partir de 1995, suite à leur contingentement. Elles sont passées de 100.000 tec en 1990 à 45.000 tec en 1995 puis à 25.000 tec en 2001. Les importations de bovins reproducteurs et de bovins de boucherie de plus de 300 kg ont pratiquement disparu.
- des importations de viandes transformées dont la part est passée de 33 % en 1990 à 40 % en 1995 puis à 31 % en 2001. Leur volume a ainsi diminué de 50.000 tec sur la période. Il s'agit essentiellement de conserves de viandes cuites de type « corned-beef ».

Au sein des viandes fraîches et congelées, les importations de découpes désossées prennent une part de plus en plus prépondérante. Elles ont toujours représenté la quasi-totalité des viandes congelées (plus de 99 %) et leur part au sein des viandes fraîches n'a cessé d'augmenter, passant de 47 % en 1990 à 90 % depuis 1995. Les importations de carcasses et quartiers ne sont plus que de 11.100 tec en 2001.

Importations de l'Union européenne dans le secteur bovin

	1990		1995		2001	
	tec	%	tec	%	tec	%
Animaux vivants	101 864	20%	45 183	11%	25 003	7%
- dont reproducteurs	12 357	2%	8 598	2%	339	0%
- autres animaux vivants	89 507	18%	36 585	9%	24 664	6%
Viandes fraîches	124 677	25%	88 297	21%	109 842	29%
-sans os	58 364	12%	80 319	19%	99 334	26%
-avec os	66 313	13%	7 978	2%	10 508	3%
-dont carcasse	6 164	1%	2 554	1%	1 137	0%
-dont avant	11 191	2%	1 100	0%	2 324	1%
-dont arrière	46 491	9%	4 050	1%	6 739	2%
Viandes congelées	109 263	22%	121 330	29%	127 450	34%
-sans os	108 749	22%	120 598	29%	126 863	33%
-avec os	514	0%	732	0%	587	0%
-dont carcasse	24	0%	25	0%	89	0%
-dont avant	18	0%	45	0%	91	0%
-dont arrière	77	0%	112	0%	134	0%
Viandes transformées	165 192	33%	167 666	40%	117 842	31%
-dont conserves cuites	164 589	33%	167 033	40%	116 737	31%
Total	500 995	100%	422 477	100%	380 137	100%

Source : OFIVAL d'après Eurostat

D) Les flux d'importations de viandes se sont modifiés, mais la part de la France est restée très faible.

L'étude des importations européennes par destination depuis 1990 met en évidence une forte stabilité des flux pour les animaux vivants et un accroissement des expéditions de viandes vers le Royaume-Uni. Quel que soit le produit, la France n'est pas une destination privilégiée pour les animaux ou les viandes venant des pays tiers.

- Animaux vivants

Importations de l'Union européenne de bovins vivants

	1990		1995		2001	
	tec	%	tec	%	tec	%
Italie	60 663	60%	28 304	63%	15 701	63%
Allemagne	11 549	11%	9 457	21%	4 621	18%
Grèce	13 519	13%	3 410	8%	4 367	17%
Pays-Bas	8 295	8%	740	2%	207	1%
France	2 604	3%	194	0%	2	0%
Autres pays de l'UE	5 236	5%	3 079	7%	106	0%
Total UE	101 864	100%	45 183	100%	25 003	100%

Source : OFIVAL d'après Eurostat

Les importations d'animaux vivants sont en grande partie constituées de bovins maigres (veaux de 8 jours ou maigres plus âgés) destinés à être engraisés dans des ateliers spécialisés. Ces

animaux sont traditionnellement dirigés vers trois pays : l'Italie, l'Allemagne et la Grèce, qui absorbent la quasi-totalité des importations. Dans un contexte de forte baisse des importations (volumes divisés par quatre depuis 1990), ces pays ont réussi à conserver globalement leurs parts de marché. En 2001, plus de 60 % des volumes sont dirigés vers l'Italie. L'Allemagne et la Grèce se partagent à parts égales le complément. La relative stabilité de leur part respective s'explique par le mode d'attribution des certificats d'importation basé en grande partie sur des références historiques.

Si les importations de bovins de moins de 300 kg se sont maintenues autour de 500.000 têtes entre 1993 et 2001, les importations de gros bovins vivants qui représentaient environ 400.000 têtes entre 1990 et 1993 sont pratiquement inexistantes depuis 1997.

- Viandes fraîches et congelées

Importations de l'Union européenne de viandes bovines fraîches et congelées

	1990		1995		2001	
	tec	%	tec	%	tec	%
Royaume-Uni	33 912	14%	60 141	29%	73 689	31%
Italie	75 346	32%	28 068	13%	40 707	17%
Pays-Bas	19 295	8%	28 869	14%	38 777	16%
Allemagne	80 184	34%	69 360	33%	36 045	15%
France	9 432	4%	5 799	3%	8 552	4%
Autres pays de l'UE	15 771	7%	17 392	8%	39 523	17%
Total UE	233 939	100%	209 628	100%	237 292	100%

Source : OFIVAL d'après Eurostat

Dans un contexte de stabilité des volumes importés, les flux, concentrés à environ 80 % vers quatre pays (le Royaume-Uni, l'Italie, les Pays-Bas et l'Allemagne), se sont modifiés sur la période étudiée. Les parts du Royaume-Uni et des Pays-Bas ont été multipliées par deux entre 1990 et 2001. Ce mouvement s'est opéré au dépend des importations à destination de l'Italie et de l'Allemagne qui ont été divisées par deux. En 2001, 31 % des importations de viandes de l'Union européenne ont été dirigées vers le Royaume-Uni. Les importations françaises, toujours inférieures à 10.000 tec, n'ont représenté que 4 % de l'ensemble.

- Viandes transformées

Importations de l'Union européenne de viandes bovines transformées

	1990		1995		2001	
	tec	%	tec	%	tec	%
Royaume-Uni	94 004	57%	98 981	59%	82 576	70%
Pays-Bas	8 548	5%	10 045	6%	10 725	9%
Allemagne	44 407	27%	30 204	18%	8 191	7%
Italie	13 062	8%	18 672	11%	6 176	5%
France	3 043	2%	6 185	4%	4 700	4%
Autres pays de l'UE	2 128	1%	3 579	2%	5 474	5%
Total UE	165 192	100%	167 666	100%	117 842	100%

Source : OFIVAL d'après Eurostat

Les volumes importés de viandes transformées se sont réduits de 29 % depuis 1990. Le Royaume-Uni en est le plus gros importateur. En 2001, environ 70 % des importations (environ 83.000 tec) de l'Union européenne ont été dirigées vers ce pays. L'Allemagne, qui représentait

un quart des importations en 1990, a fortement réduit ses achats et n'absorbe plus que 7 % des volumes en 2001. La part de la France est restée faible et stable à 4 %.

E) Un approvisionnement essentiellement réalisé par les pays qui bénéficient de contingents tarifaires avec une montée en puissance de l'Amérique du Sud.

- Animaux vivants

Origine des importations de bovins vivants de l'Union européenne

	1990		1995		2001	
	Tonnes de produit	%	Tonnes de produit	%	Tonnes de produit	%
Pologne	66 837	37%	38 756	53%	24 532	50%
Hongrie	4 972	3%	7 334	10%	6 131	12%
Roumanie	64	0%	10 677	15%	8 567	17%
Autres (1)	107 176	60%	16 451	22%	10 091	20%
Total	179 049	100%	73 218	100%	49 321	100%

(1) Pour l'essentiel l'ex-RDA et l'ex-Yougoslavie

Source : OFIVAL d'après Eurostat

Les fournisseurs de bovins vivants de l'Union européenne se situent tous dans la partie est de l'Europe. C'est en effet la seule région au monde suffisamment proche de l'Union européenne pour l'approvisionner par transport ferroviaire ou routier et qui dispose de certaines disponibilités issues de son cheptel laitier. En 1990, suite à la chute du mur de Berlin, un grand nombre de bovins vivants a été expédié vers l'Union européenne par l'ex-RDA dont le cheptel était dans une phase aiguë de décapitalisation. Par la suite, la totalité de l'approvisionnement de l'Union européenne a été assurée par les PECO (et les Républiques de l'ex-Yougoslavie) qui, à partir de 1996, ont bénéficié dans le cadre des accords d'association de droits de douane fortement réduits en contre partie d'une limitation de leurs expéditions à 500.000 têtes. Parmi ceux-ci, la Pologne qui détient le cheptel le plus important, assure plus de 50 % des importations européennes devant la Roumanie, la Hongrie et les anciennes Républiques de l'ex-Yougoslavie.

- Viandes fraîches et congelées

Origine des importations de viandes fraîches et congelées de l'Union européenne

	1990		1995		2001	
	Tonnes de produit	%	Tonnes de produit	%	Tonnes de produit	%
Brésil	23 333	12%	22 432	14%	101 457	55%
Argentine	57 306	30%	53 565	33%	12 332	7%
Uruguay	14 835	8%	17 792	11%	14 287	8%
Etats-Unis	320	0%	5 090	3%	356	0%
Australie	6 499	3%	6 776	4%	5 968	3%
Autres	91 103	47%	56 115	35%	49 858	27%
Total	193 396	100%	161 770	100%	184 258	100%

Source : OFIVAL d'après Eurostat

Les fournisseurs de viandes fraîches et congelées sont principalement les pays qui disposent d'un accès préférentiel et réservé au marché communautaire par les contingents tarifaires soit dans le cadre du GATT (pays d'Amérique du Sud, Australie, Etats-Unis,...) soit dans le cadre d'accords bilatéraux (pays ACP et PECO). Bien que ce système soit de nature à introduire une

grande stabilité des flux, on a observé un déplacement de l'origine des importations au profit des pays d'Amérique du Sud et notamment du Brésil.

Cette modification de l'approvisionnement de l'Union européenne s'explique par :

- la difficulté croissante rencontrée par certains pays pour utiliser les contingents qui leur sont attribués (pays ACP, PECO),
- le fait que certains contingents ne soient pas affectés par pays (GATT viandes congelées ou GATT viandes congelées destinées à la transformation),
- des accidents de nature sanitaire qui perturbent les expéditions de certaines zones (recul de l'Argentine en 2001 suite à la fièvre aphteuse),
- le développement des importations à droits pleins en dehors des contingents tarifaires.

C'est ainsi que le Brésil a fortement développé ses exportations vers l'Union européenne qui sont passées d'environ 22.000 tec en début de période à plus de 100.000 tec en 2001. En 2001, l'approvisionnement en viandes fraîches et congelées de l'Union européenne a été assuré à 55 % par le Brésil et à 70 % par l'ensemble des pays d'Amérique du Sud. La part des autres fournisseurs est passée de 50 % en 1990 à 30 % en 2001.

- Viandes transformées

Origine des importations de viandes transformées de l'Union européenne

	1990		1995		2001	
	Tonnes de produit	%	Tonnes de produit	%	Tonnes de produit	%
Brésil	51 511	40%	58 019	45%	66 704	74%
Argentine	44 868	35%	42 799	33%	14 694	16%
Uruguay	3 314	3%	4 855	4%	4 305	5%
Etats-Unis	14	0%	81	0%	65	0%
Australie	70	0%	210	0%	19	0%
Autres pays	27 618	22%	23 013	18%	4 854	5%
		0%				
Total	127 395	100%	128 977	100%	90 641	100%

Source : OFIVAL d'après Eurostat

Les conserves importées proviennent en majeure partie d'Amérique du Sud dont la part dans l'approvisionnement de l'Union européenne est passée de 78 % en 1990 à 95 % en 2001. Si en début de période, le Brésil et l'Argentine se partageaient le marché européen à parts presque égales (40 % et 35 %), il n'en est plus de même en fin de période où le Brésil a fortement accru ses exportations vers l'Union européenne pour détenir, en 2001, 74 % des parts de marché au détriment de l'Argentine.

F) Les contingents tarifaires du GATT ont été très bien utilisés, les autres moins (cf. annexe n°5).

L'ouverture du marché à tarifs préférentiels permise par les accords du GATT pour 211.050 tec en fin de période à laquelle s'ajoutent des quantités concédées dans le cadre d'autres accords internationaux pour un volume de 173.333 tec en 2001/2002, s'est traduite par des volumes d'importations supplémentaires à partir de l'année GATT 1996/1997.

L'étude de l'utilisation de ces contingents par l'analyse des certificats attribués par la Commission européenne permet de conclure que, dans la grande majorité des cas, les contingents GATT ont permis des importations pour des volumes équivalents aux quantités concédées. Par contre, le taux d'utilisation des autres contingents a été en moyenne inférieur à 50 %.

- Animaux vivants

Qu'ils aient été conclus dans le cadre des accords du GATT ou des accords d'association, les contingents concernant les animaux vivants, notamment ceux des bovins destinés à l'engraissement semblent être particulièrement attractifs puisque chaque année, la totalité des quantités disponibles a été attribuée.

Utilisation des contingents animaux vivants dans le secteur bovin

Dénomination ANIMAUX VIVANTS	1995/1996		1996/1997		1997/1998		1998/1999		1999/2000		2000/2001		2001/2002	
	têtes	%	têtes	%	têtes	%	têtes	%	têtes	%	têtes	%	têtes	%
Accord GATT														
Reproducteurs	10 000	100%	10 000	100%	10 000	100%	10 000	100%	10 000	100%	9 997	100%	10 000	100%
- races de montagne	5 000	100%	5 000	100%	5 000	100%	5 000	100%	5 000	100%	4 998	100%	5 000	100%
- races alpines	5 000	100%	5 000	100%	5 000	100%	5 000	100%	5 000	100%	4 999	100%	5 000	100%
Bovins destinés à l'engraissement <300 kg	169 000	100%	169 000	100%	169 000	100%	169 000	100%	169 000	100%	169 000	100%	168 999	100%
TOTAL ANIMAUX VIVANTS GATT (têtes)	179 000	100%	179 000	100%	179 000	100%	179 000	100%	179 000	100%	178 997	100%	178 999	100%
TOTAL ANIMAUX VIVANTS GATT (tec)	12 390	100%	12 390	100%	12 390	100%	12 390	100%	12 390	100%	12 390	100%	12 390	100%
Autres accords														
PECO (têtes)	331 000	100%	331 000	100%	335 500	100%	338 000	100%	338 000	100%	337 999	100%	337 998	100%

Source : OFIVAL d'après Commission européenne

Les animaux vivants importés dans le cadre des contingents permettent l'approvisionnement des ateliers d'engraissement de veaux de boucherie ou de jeunes bovins. Les droits de douane particulièrement faibles de ces contingents sont nettement insuffisants pour empêcher les importations en provenance des PECO dont les prix de marché sont très inférieurs à ceux de l'Union européenne. Les flux se sont maintenus sur toute la période malgré :

- la baisse des disponibilités d'animaux maigres chez les pays fournisseurs et notamment la Pologne,
- un potentiel génétique de ces animaux inférieur à celui des races allaitantes de l'Union européenne,
- l'étiquetage de l'origine des viandes et la préférence des consommateurs européens pour des animaux nés dans l'Union européenne.

- Viandes fraîches, congelées, transformées

• Les contingents GATT

D'une façon générale, les contingents GATT ont été bien utilisés. De 1995 à 1999, ils ont été remplis en moyenne à 95 %³⁵, le taux d'utilisation a ensuite diminué les trois années suivantes jusqu'à 81 % en 2001/2002. Les contingents « viandes congelées » et « viandes congelées destinées à la transformation » ont été utilisés à 100 % jusqu'en 2000/2001. Le contingent « Hilton Beef » a été également bien rempli notamment en début de période (plus de 92 % de 1995 à 1999). La baisse du taux d'utilisation en fin de période s'explique par les problèmes de fièvre aphteuse qu'a connu une partie de l'Amérique du Sud en 2001 (Argentine, Brésil, Uruguay...). Les zones proches des foyers de fièvre aphteuse ne pouvaient alors plus exporter de viandes fraîches et congelées vers l'Union européenne.

³⁵ L'utilisation des contingents est mesurée à partir des certificats attribués, ce qui surestime les quantités réellement importées. En effet, pour certains contingents (ex : viande bovine congelée destinée à la transformation) les tonnages alloués ne sont ensuite pas tous utilisés.

Pour expliquer le très fort taux d'utilisation de ces contingents, on peut avancer les raisons suivantes :

- Les tarifs de ces contingents, généralement 20 % de la valeur du produit, sont particulièrement attractifs en comparaison au droit plein (entre 60 % et 120 % selon les produits).
- Pour les pays fournisseurs, le marché européen, rendu accessible par ces avantages tarifaires, est très intéressant tant au niveau des prix que de la sécurité des paiements. Même lorsque les disponibilités à l'exportation sont réduites, ils privilégient l'approvisionnement du marché européen par rapport à leurs autres débouchés.
- La plupart de ces contingents sont anciens. Des opérateurs se sont spécialisés pour pouvoir les approvisionner chaque année.

- Les autres contingents tarifaires

Ces contingents, principalement issus des accords avec les PECO et les pays ACP ont été utilisés à 41 % en moyenne sur toute la période. Les contingents avec les PECO sont à moitié remplis. Pour les pays ACP, l'utilisation qui était de 80 % en 1995/1996, a diminué pour fluctuer entre 50 et 60 % selon les années à partir de 1997/1998.

Utilisation des contingents viandes dans le secteur bovin

Dénomination VIANDES	1995/1996		1996/1997		1997/1998		1998/1999		1999/2000		2000/2001		2001/2002	
	tonnes sauf *	%	tonnes sauf *	%	tonnes sauf *	%	tonnes sauf *	%	Tonnes sauf *	%	tonnes sauf *	%	tonnes sauf *	%
Accord GATT														
Viande de haute qualité (Hilton beef)	53 032	95%	54 106	92%	53 425	92%	54 584	94%	47 486	82%	39 538	68%	44 219	76%
Viande congelée	53 000	100%	53 000	100%	53 000	100%	53 000	100%	53 000	100%	53 000	100%	53 000	100%
Viande congelée pour la transformation *	50 000	100%	50 963	100%	50 700	100%	50 700	100%	50 700	100%	50 700	100%	35 508	70%
Hampe congelée	1 500	100%	1 500	100%	1 348	90%	995	66%	953	64%	874	58%	832	55%
Viande de buffle	76	3%	17	1%	25	1%	93	4%	59	3%	34	1%	0	0%
TOTAL GATT (en tec)	179 130	97%	181 311	96%	180 058	96%	181 106	96%	172 498	92%	162 835	86%	153 169	81%
Autres accords														
PECO	8 995	49%	8 957	44%	13 290	45%	17 768	63%	23 251	79%	22 884	62%	19 643	49%
Pays Baltes	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Ex-Yougoslavie	0	0%	0	0%	971	4%	1 650	7%	1 650	7%	1 650	7%	857	4%
Slovénie					960	14%	472	6%	765	9%	570	6%	540	6%
ACP	41 566	80%	31 298	60%	25 191	48%	26 302	50%	28 746	55%	28 698	55%	31 249	60%
Suisse									700	1%	699,8	1%	700	1%
TOTAL AUTRES ACCORDS (en tec)	60 674	41%	48 306	32%	48 495	36%	55 429	41%	66 134	48%	65 402	44%	63 587	42%

* tec

Source : OFIVAL d'après Commission européenne

Hormis un contingent très faible négocié avec la Suisse (700 tonnes par an de viandes séchées), les viandes transformées ne bénéficient pas de réduction tarifaire.

En moyenne pour les viandes et les animaux vivants, les contingents issus des accords du GATT ont été utilisés à 92 %. Pour les autres accords, cette moyenne est de 48 %. En globalisant toutes les importations bovines dans tous les contingents (viandes + animaux vivants), l'utilisation moyenne est de 57 %.

G) Seules les conserves et un volume croissant de viandes désossées fraîches sont importées en acquittant le droit plein.

- Animaux vivants

Bien que les droits pleins soient trop faibles pour assurer une protection tarifaire suffisante, il n'y a pas eu d'importation de bovin vivant à droits pleins. Cette situation a priori paradoxale s'explique par le fait que les seuls fournisseurs compétitifs potentiels sont les pays d'Europe de l'Est, candidats à l'adhésion à l'Union européenne, qui ont conclu avec l'Union européenne des accords d'autolimitation.

En effet, les importations de bovins destinés à l'engraissement en provenance des pays d'Europe de l'Est (PECO, Pays Baltes) ont été limitées à un total de 500.000 têtes par des accords d'association dans lesquels ces pays fournisseurs se sont engagés à ne pas dépasser ce plafond. En contrepartie, ils ont bénéficié d'une réduction du droit de 80 % en début de période puis de 100 % en fin de période. Ainsi, toutes les importations en provenance de cette zone se sont faites à droits réduits à l'intérieur de ce plafond ; l'importation à droits pleins n'étant pas permise par ces accords.

Les autres zones du monde n'avaient pas les disponibilités pour approvisionner l'Union européenne (pays du Maghreb) ou étaient trop éloignées (Amérique du Nord ou du Sud) pour que des expéditions vers l'Europe puissent être attractives. Ainsi, le coût du transport d'un veau de 8 jours expédié du Canada par avion est trop élevé pour qu'il soit importé bien que son prix d'achat soit très faible. Aucune importation n'a donc pu être réalisée à partir d'autres pays que ceux d'Europe de l'Est.

- Les viandes fraîches et congelées

Comme la Commission européenne exige pour les viandes l'utilisation d'un certificat d'importation en cas d'importation à droits pleins³⁶, il est possible de quantifier et de qualifier les viandes bovines importées à droits pleins à partir de l'exploitation de cette information. Cependant la Commission européenne n'a fourni cette statistique qu'à partir de la campagne 1999/2000³⁷.

D'après les demandes de certificats, les importations à droits pleins de viandes fraîches et congelées atteindraient 25 à 30.000 tec en 1999/2000 et 2000/2001 puis 50.000 tec en 2001/2002. Elles sont composées à plus de 90 % de viandes désossées fraîches et proviennent probablement très majoritairement d'Amérique du Sud.

Bien que cette information ne soit pas disponible pour les quatre premières années d'application de l'accord, il semblerait, en comparant les volumes importés avec les certificats attribués dans le cadre des contingents tarifaires, que les importations à droits pleins aient été très faibles voire nulles pendant cette période³⁸.

Nulles pendant les premières années, les importations de viandes à droits pleins ont donc sensiblement progressé pendant la période de l'accord au fur et à mesure que la protection tarifaire diminuait. Elles ont atteint 50.000 tec en 2001/2002, ce qui représente environ 17 % des volumes importés. Selon les informations aujourd'hui disponibles pour l'année 2002/2003, cette tendance semble se poursuivre.

³⁶ Article 6 du règlement CE n° 1445/95

³⁷ Pour les campagnes précédentes, la Commission européenne n'a pas publié de statistique.

³⁸ Ce qui pourrait expliquer que la Commission européenne n'ait pas publié cette statistique sur cette période.

Importations à droits pleins de viandes fraîches et congelées

D'après certificats, article 6 du règlement CE n°1445/95

	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003*
Viandes fraîches	24 330	27 697	47 122	49 608
Avec os	1 193	947	913	822
Sans os	23 137	26 750	46 208	48 785
Viandes congelées	1 930	1 014	1 525	3 371
Avec os	73	59	10	102
Sans os	1 857	956	1 515	3 269
Total	26 260	28 711	48 646	52 978

* sur 11 mois

Source : OFIVAL d'après Commission européenne

Ces importations concernent essentiellement des viandes fraîches désossées (02 01 30 00), produit pour lequel le niveau du droit est encore élevé en fin de période (12,8 % + 3,03 €/kg, cf. annexe n°1). Cependant, compte tenu de la valeur élevée du produit, le droit ne représente que 60 % du prix d'importation CAF.

- Les viandes transformées

Importations à droits pleins de préparations et conserves de viandes bovines

	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002
Importations totales A	156 376	125 554	130 945	125 366	133 418	123 497	120 726
Importations à droits réduits (certificats attribués) B	220	220	0	0	700	700	700
Importations à droits pleins (A - B)	156 156	125 334	130 945	125 366	132 718	122 797	120 026

Source : OFIVAL d'après Eurostat

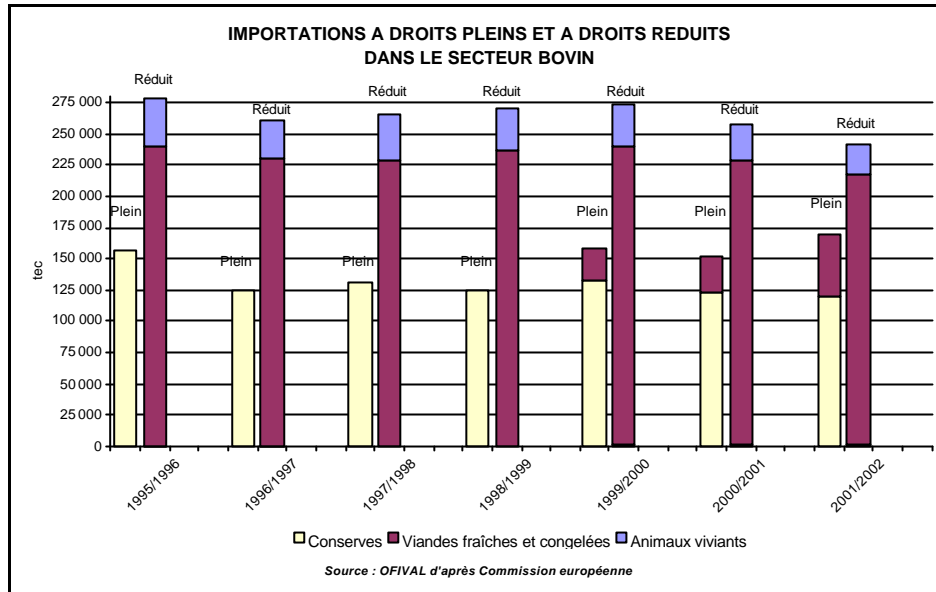
Les contingents concernant les viandes transformées sont peu élevés, que ce soit pour les conserves ou les viandes séchées (0 à 700 tec selon les années). La quasi-totalité des importations de produits transformés a donc été réalisée en acquittant le droit plein. Elles représentent selon les années de 120.000 à 150.000 tec et ont tendance à diminuer.

L'importance des volumes importés s'explique par la faiblesse des droits (16,6 % pour les conserves cuites à partir de 2000/2001).

Importations à droits pleins et à droits réduits dans le secteur bovin

	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002
Droits pleins	156 156	125 334	130 945	125 366	158 978	151 508	168 672
Animaux vivants	0	0	0	0	0	0	0
Viandes fraîches et congelées	0	0	0	0	26 260	28 711	48 646
Viandes transformées	156 156	125 334	130 945	125 366	132 718	122 797	120 026
Droits réduits	279 032	261 056	265 858	270 897	272 925	257 336	241 575
Animaux vivants	39 008	31 219	37 305	34 362	33 593	28 400	24 119
Viandes fraîches et congelées	239 804	229 617	228 553	236 536	238 632	228 237	216 756
Viandes transformées	220	220	0	0	700	700	700

Source : OFIVAL d'après Commission européenne et Eurostat

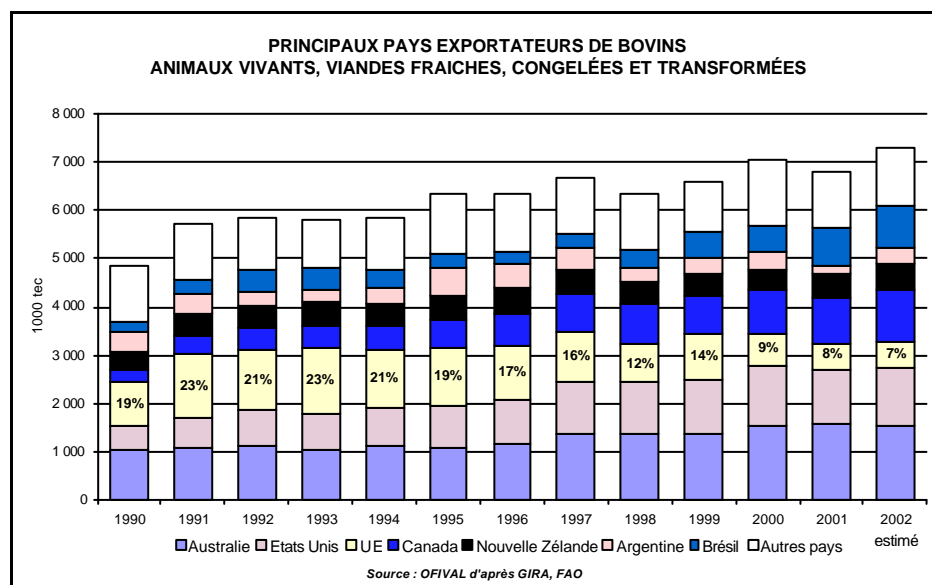


Les importations à droits pleins ont peu progressé pendant la période d'application de l'accord et ont varié entre 125.000 et 170.000 tec. Cependant, la baisse continue des importations de conserves a été compensée par l'apparition puis le développement des importations de viandes fraîches désossées.

CONCURRENCE A L'EXPORTATION

A) L'Union européenne a perdu des parts sur le marché mondial depuis 1990.

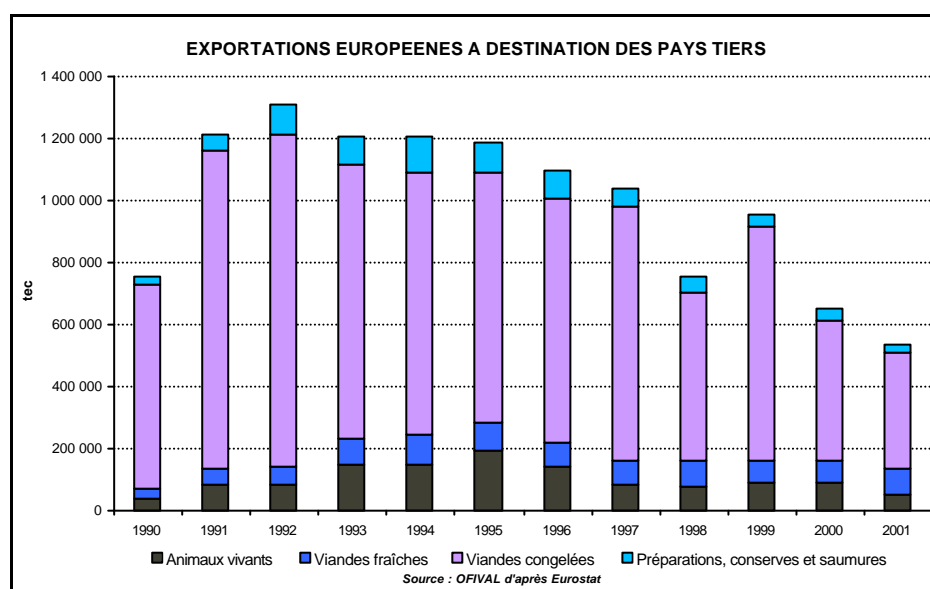
Sur la période 1990-1995, les exportations de l'Union européenne représentaient selon les années entre 19 et 23 % des échanges mondiaux de produits bovins (animaux vivants et viandes). Dans un contexte de hausse des volumes échangés dans le monde sur toute la période, la part des exportations européennes n'a cessé de décroître, pour se situer à 7 % en 2002. L'Union européenne qui a occupé la place de premier exportateur mondial de 1991 à 1993, se situe en 2002 loin derrière l'Australie, les Etats-Unis, le Canada et le Brésil.



Les parts de marché perdues par l'Union européenne ont été prises par les autres grands pays exportateurs. Ainsi, la contribution aux échanges des Etats-Unis est passée de 10 % en 1990 à 17 % en 2002, celle du Canada de 5 % en 1990 à 15 % en 2002 et celle du Brésil de 4 % en 1990 à 12 % en 2002. Les exportations de l'Australie ayant augmenté au même rythme que les échanges mondiaux, sa contribution aux échanges est restée stable sur la période autour de 20 %.

B) Les exportations européennes ont baissé de 650.000 tec pendant les sept années d'application des accords du GATT.

De 1992 à 2001, les exportations européennes de viande bovine à destination des pays tiers n'ont cessé de décroître et ont été divisées par 2,5. L'essentiel de cette baisse a été constaté à partir de 1996.

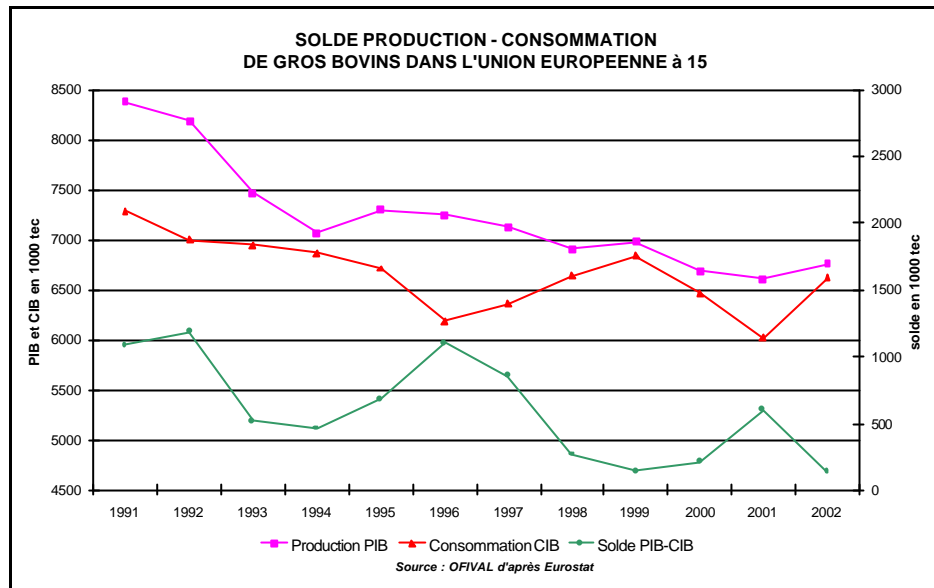


En fait, la baisse des exportations entre 1995 et 2001 (- 658.000 tec) a été nettement plus rapide que celle des contingents "aide à l'exportation" prévue par l'accord du GATT (- 315.000 tec). Elle correspond à la diminution structurelle des volumes de viande bovine disponibles pour l'exportation liée à une baisse de la production plus rapide que celle de la consommation.

Depuis l'instauration des quotas laitiers, la production communautaire est en repli structurel du fait de la diminution du nombre de vaches laitières (liée à l'augmentation de la productivité par vache) plus rapide que l'augmentation des effectifs de vaches allaitantes.

De 1991 à 2002, les effectifs de vaches de l'Union ont diminué de 7,6 %. Sur cette période, le cheptel de vaches laitières a diminué d'environ cinq millions de têtes alors que celui de vaches nourrices n'a progressé que de 2,4 millions de têtes.

De ce fait, la production de gros bovins a reculé de 19 % en 11 ans soit d'un peu plus de 1,5 % par an. Sur la même période, la baisse de la consommation n'a été que de 9 % si bien que l'excédent exportable (solde production-consommation) de l'Union européenne est passé de près de 1,1 million de tec en 1991 à 140.000 tec en 2002.



C) Les exportations européennes sont majoritairement constituées de viandes désossées fraîches ou congelées.

La structure des exportations dans le secteur bovin n'a pas beaucoup évolué au cours des dernières années. Les expéditions sont dans leur très grande majorité constituées de viandes fraîches ou congelées. Leur part, qui était de 92 % en 1990, représente encore 86 % de l'ensemble en 2001. Le complément provient des expéditions de bovins vivants (encore 8 % en 2001) et de viandes transformées, essentiellement des conserves (5 % en 2001).

Au sein des viandes, bien que la part du congelé reste très majoritaire, la part du frais tend à augmenter. Elle est passée de 5,4 % en 1990 à 10,5 % en 1995, puis à 18,6 % en 2001. La grande majorité des viandes est expédiée sans os (61 % des viandes en 1990, 69 % en 2001). La part du désossé est supérieure en viande congelée (73 % en 2001) qu'en viande fraîche (52 % en 2001).

Evolution de la structure des exportations de l'Union européenne

	1990		1995		2001	
	1000 tec	%	1000 tec	%	1000 tec	%
Reproducteurs	13 314	2%	36 637	3%	3 294	1%
Autres animaux vivants	20 785	3%	156 785	13%	42 575	8%
Viandes fraîches	37 595	5%	90 136	8%	86 848	16%
-sans os	36 449	5%	30 810	3%	45 308	9%
-avec os	1 146	0%	59 326	5%	41 540	8%
-dont avants	0	0%	17 259	1%	23 972	5%
-dont arrières	0	0%	38 338	3%	16 235	3%
Viandes congelées	657 049	87%	804 242	68%	374 720	70%
-sans os	388 731	51%	709 274	60%	273 606	51%
-avec os	268 318	35%	94 968	8%	101 114	19%
-dont avants	118 142	19%	25 544	2%	45 271	9%
-dont arrières	142 290	0%	67 571	6%	53 216	10%
Viandes transformées	27 092	4%	102 740	9%	24 872	5%
Total	755 834	100%	1 190 539	100%	532 309	100%

Source : OFIVAL d'après Eurostat

D) La contribution de la France aux exportations européennes vers les pays tiers est devenue marginale.

L'Allemagne a conforté sa place de premier exportateur européen. Ayant réussi à maintenir ses expéditions vers les pays tiers à environ 250.000 tec, elle a assuré, en 2001, près de 50 % des exportations de l'Union européenne.

Les exportations irlandaises qui s'élevaient à 410.000 tec en 1995, ont chuté à 50.000 tec en 2001, pénalisées par la fermeture du marché égyptien et l'opération de retrait-destruction mise en oeuvre suite à la crise de l'ESB.

Les principaux pays exportateurs de l'Union européenne

Tous produits	1990		1995		2001	
	1000 tec	%	1000 tec	%	1000 tec	%
Allemagne	283 834	38%	250 357	21%	252 894	48%
Irlande	186 630	20%	410 461	34%	51 555	10%
France	152 034	25%	176 982	15%	36 510	7%
Autres pays de l'UE	133 337	18%	352 738	30%	191 350	36%
Total UE	755 834	100%	1 190 539	100%	532 309	100%

Source : OFIVAL d'après Eurostat

La France perd régulièrement des parts de marché. Ses expéditions, qui représentaient 25 % des exportations européennes en 1990, ont été divisées par quatre, faisant chuter sa contribution aux exportations européennes à 7 % en 2001.

Le positionnement de son prix intérieur à un niveau nettement supérieur à celui de ses principaux concurrents permis par la nationalisation de son marché suite aux crises sanitaires et la suppression des restitutions sur les viandes désossées fraîches de femelles ont progressivement rendu les viandes françaises peu compétitives sur les marchés extérieurs.

E) L'Union européenne a perdu beaucoup de marchés si bien, qu'en 2001-2002, 75 % de ses exportations sont dirigées vers un seul pays.

La très forte diminution des exportations européennes entre 1996/1997 (près de 1,2 million de tec) et 2000/2001 (environ 480.000 tec) s'est accompagnée de la perte d'un grand nombre de marchés. Au début de la période d'application de l'accord, les viandes européennes étaient expédiées vers un grand nombre de pays appartenant pour la plupart à deux zones :

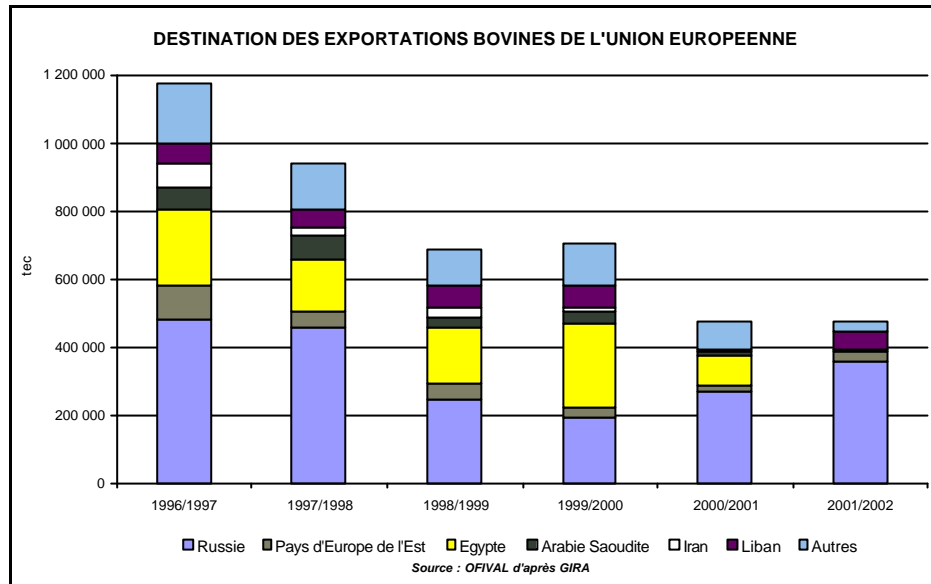
- le Proche et Moyen Orient élargi à certains pays du Maghreb,
- les pays d'Europe de l'Est et la Russie.

De 1996 à 2002, le nombre de pays clients de l'Union européenne s'est considérablement réduit du fait de la fermeture d'un grand nombre de marchés pour des raisons sanitaires (ESB) mais aussi par la forte diminution des quantités disponibles à l'exportation et par la perte de compétitivité des viandes européennes en raison de la baisse du montant unitaire des aides à l'exportation.

En fin de période, 87 % des exportations européennes sont dirigées vers deux marchés : la Russie et le Liban.

Sur toute la période, les achats de la Russie ont été supérieurs à 250.000 tec (à l'exception de 1999/2000 pour cause de crise financière en Russie) et ont même retrouvé un niveau relativement élevé en 2001/2002. Ainsi, la part de la Russie dans les exportations de l'Union européenne est devenue prépondérante. Elle est passée de 41 % en 1996/1997 à 75 % en 2001/2002. La Russie importe principalement des avants désossés et de la viande hachée congelée.

Le Liban importe environ 60.000 tec de produits bovins, essentiellement des animaux vivants destinés à être abattus importés sous la rubrique douanière "reproducteurs de plus de 220 kg". Ces quantités sont stables depuis le début des accords du GATT, seulement leur part relative dans l'ensemble des exportations a augmenté de 4 % en 1996/1997 à 12 % en 2001/2002, compte tenu de la baisse générale des exportations.



Destination des exportations de l'Union européenne dans le secteur bovin (1)

	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002
Russie	484 569	460 507	250 575	192 753	268 348	361 480
Liban	52 084	54 954	61 387	68 154	-	56 516
Egypte	223 510	153 359	168 229	250 448	89 335	4 328
Arabie Saoudite	68 312	69 231	30 542	32 765	10 597	-
Iran	70 235	25 425	29 233	8 959	4 969	-
Pays d'Europe de l'Est	98 751	46 025	40 790	30 917	20 871	24 509
Autres	179 984	130 670	108 018	123 863	82 927	33 447
Total	1 177 444	940 171	688 774	707 859	477 046	480 280

Source : OFIVAL d'après Commission européenne

(1) La Commission européenne n'a pas fourni de répartition des certificats délivrés par pays destinataire pour l'année 1995/1996

F) Les engagements en matière d'exportation ont été contraignants en début de période.

Dans le secteur bovin, l'utilisation des contingents « aide à l'export » a été élevée. Cependant, elle a été beaucoup plus forte pour le contingent en volume (taux moyen proche de 85 % sur l'ensemble de la période) que pour le contingent en valeur (55 %). Pour ce secteur comme pour la plupart des autres secteurs agricoles, l'engagement en volume a été beaucoup plus contraignant que celui en valeur.

La contrainte a été très forte en début de période, avec un taux moyen d'utilisation proche de 100 % de 1995 à 1998 pour le contingent en volume. Pendant cette période, les disponibilités en viande bovine étaient importantes du fait d'une production encore élevée et d'une baisse brutale de la consommation liée à l'ESB en 1996. Puis, avec la baisse structurelle de l'offre européenne qui a accompagné celle des effectifs de vaches, l'excédent exportable a diminué

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

L'utilisation du contingent en valeur a suivi la même évolution mais à des niveaux inférieurs. Le taux d'utilisation est passé d'environ 80 % en début de période à 50 % de 1997/1998 à 1999/2000, puis à 30 % en fin de période.

Utilisation en volume et en valeur des contingents GATT

En volume	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02
Engagement GATT	1 137,0	1 073,9	1 010,9	947,8	884,6	821,7	821,7
Utilisation	1 041,6	1 191,7	957	723,2	808,2	474,7	483,5
% d'utilisation	91,6%	110,9%	94,7%	76,3%	91,4%	57,8%	58,8%
% d'utilisation cumulée*	91,6%	101,0%	99,0%	93,9%	93,4%	88,4%	84,8%

* en tenant compte des reports

En valeur	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02
Engagement GATT	1 922,6	1 788,7	1 655,0	1 521,2	1 387,4	1 253,6	1 253,6
Utilisation	1 529,6	1 537,1	848,5	620,5	676,9	385,9	386,7
% d'utilisation	79,6%	85,9%	51,3%	40,8%	48,8%	30,8%	30,8%
% d'utilisation cumulée*	79,6%	82,6%	73%	65,9%	63%	58,8%	55,5%

* en tenant compte des reports

Source : OFIVAL d'après Commission européenne

L'Union européenne n'a utilisé qu'à une seule reprise la possibilité permise par l'accord de dépasser le contingent annuel dans la limite des quantités non consommées les campagnes précédentes. Ainsi, le contingent en volume a été dépassé d'environ 10 % en 1996/1997 pour dégager sur les pays tiers les excédents de la première crise de l'ESB.

G) Les aides à l'exportation ont été indispensables pour atteindre le marché mondial malgré la baisse continue des prix communautaires.

Le taux d'utilisation élevé des contingents GATT d'exportation en volume (85 % en moyenne sur les sept années d'application des accords) et la faiblesse des exportations non subventionnées témoignent de la nécessité des aides pour atteindre le marché mondial.

Sur la période étudiée, les restitutions représentent l'essentiel des aides à l'exportation utilisées par l'Union européenne dans le secteur bovin (97 %). Cependant, environ 145.000 tec ont été exportées à partir des stocks d'intervention mis à la disposition des opérateurs à des prix permettant une exportation sans restitutions. Ces volumes sont considérés par l'OMC comme « aidé » sous la rubrique « ventes à perte de stocks publics ». Il s'agit d'une partie des ventes réalisées en 1999/2000 de stocks constitués en 1996 et 1997 pendant la 1^{ère} crise de l'ESB.

En 2001/2002, l'Union européenne a également expédié 24.300 tec vers la Corée du Nord principalement dans le cadre de « l'aide alimentaire » (non comptabilisée par l'OMC dans les aides à l'exportation).

Bien que la politique affichée par la Commission européenne ait été de développer les exportations par la baisse des prix de soutien, elles ont été réalisées sans le soutien financier du FEOGA ont été très faibles (environ 140.000 tec sur l'ensemble de la période) et se sont concentrées en fin de période notamment pendant la deuxième crise de l'ESB. Il s'agit pour l'essentiel de viandes de vache expédiées vers la Russie. Ces viandes ont été exportées depuis l'Allemagne et les Pays-Bas où les prix à la production ont atteint des niveaux extrêmement bas pendant la 2^{ème} crise de l'ESB.

Bilan des exportations de l'Union européenne avec et sans restitutions

1000 tec

du 01/07 au 30/06	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002
Exportations totales	1 041,5	1 191,8	957,2	723,2	825,4	540,4	564,9
Comptant engagement GATT	1 041,5	1 191,8	957,2	723,2	808,2	474,7	483,5
- Dont avec restitutions	1 041,5	1 191,8	950,0	688,8	705,6	474,7	483,5
- Dont déstockage intervention			7,2	34,4	102,6	0,0	0,0
Aide alimentaire							24,3
Sans aide	0,0	0,0	0,0	0,0	17,1	65,6	57,1
% Exportations avec aides	100%	100%	100%	100%	98%	88%	90%

Source : OFIVAL d'après Commission européenne et Eurostat

H) La Commission européenne a peu utilisé les aides à l'exportation comme un outil de gestion du marché intérieur.

Avant la mise en oeuvre de l'accord du GATT, les aides à l'exportation étaient utilisées de façon systématique pour "dégager" un marché communautaire structurellement et largement excédentaire.

La Commission européenne avait choisi de différencier les aides à l'exportation en fonction des produits à partir d'une nomenclature spécifique beaucoup plus détaillée que la nomenclature à huit chiffres du TDC (cf. *Tarif douanier commun en annexe n°1*) et en fonction des destinations. La zone A bénéficie de restitutions plus importantes compte tenu des prix locaux plus bas afin d'encourager les exportations vers ces pays, clients traditionnels de l'Union européenne (Russie et autres pays de l'Est sauf Pays Baltes, Moyen-Orient, Afrique). Par contre, certains pays d'Asie du Sud-Est comme le Japon et la Corée du Sud n'ont jamais bénéficié d'aides à l'exportation.

Dès la mise en oeuvre de l'accord, la Commission européenne a diminué le nombre de nomenclatures existantes afin de ne garder que celles qui étaient les plus utilisées mais cette réduction a été beaucoup moins drastique que celle opérée pour d'autres secteurs notamment le secteur porcin ou celui de la volaille. Cependant, bien que le nombre de nomenclatures pouvant bénéficier d'une restitution soit encore important, l'essentiel des volumes expédiés a été concentré sur cinq à six produits. En 1996/1997, les "capas" congelés, les arrières et les avants désossés frais de gros bovins mâles, les arrières non désossés congelés et les conserves cuites autres que le corned-beef représentaient 82 % des volumes (cf. *annexe n°6*). De même, en 2001/2002, les six nomenclatures les plus utilisées concentrent 80 % des tonnages exportés.

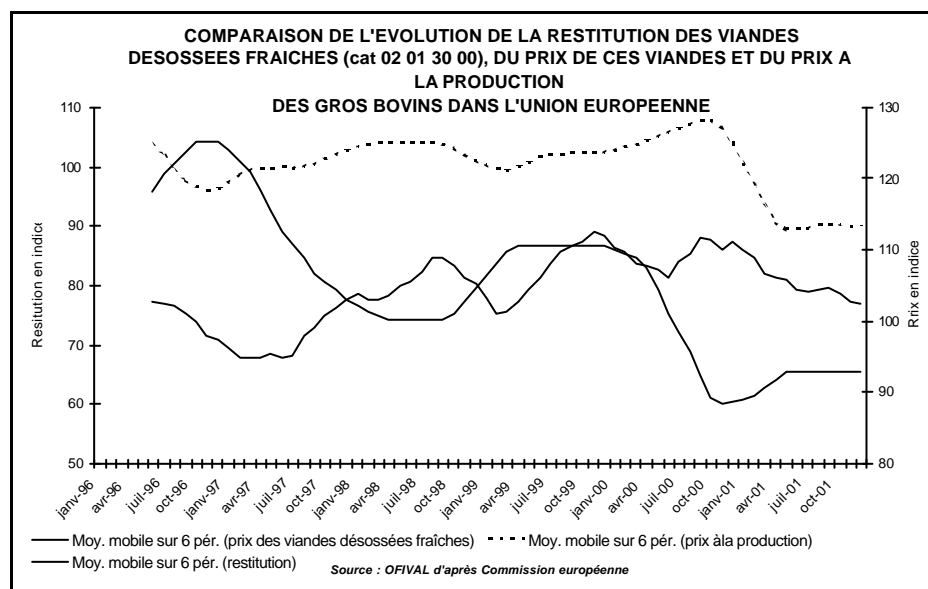
Progressivement, la Commission européenne a introduit une différenciation du taux de la restitution entre la viande de femelles et la viande de mâles jusqu'à supprimer les aides aux viandes désossées fraîches de femelles. Cette différenciation mâles/femelles pour les aides à l'exportation a été le pendant de la politique pratiquée sur le marché intérieur tant en matière de soutien des prix (intervention réservée aux mâles) qu'en matière d'aide directe (une prime pour les bovins mâles PSBM, pas d'aide à la génisse ni à la vache laitière de réforme avant la PAB). Cette politique trouve sa justification dans la volonté d'apporter un soutien aux producteurs spécialisés en viande par rapport aux éleveurs laitiers qui bénéficient de l'OCM lait. Cette différenciation des taux de restitution entre viandes issues de mâles et de femelles s'est accentuée en 1998 avec des baisses de restitution successives importantes pour les viandes issues de femelles (- 20 % à partir du 17.01.1998, - 15 % à partir du 24.01.1998 ...).

La Commission européenne a également supprimé la restitution sur le "capa" congelé à partir de mai 2000 alors que cette nomenclature concentrait une grande partie des tonnages subventionnés (473.000 tonnes en 1996/1997, cf. annexe n°6).

Pour une même nomenclature, le montant de la restitution est généralement beaucoup plus élevé pour les viandes fraîches que pour les viandes congelées. En 2003, le montant de la restitution pour les viandes fraîches issues d'arrières de gros bovins mâles est de 123 €/100 kg net (zone A) contre 58,5 €/100 kg net pour les viandes congelées.

Mais comme les opérateurs ont la possibilité de congeler les viandes "sous douane", c'est à dire après avoir réalisé administrativement l'exportation, ils peuvent percevoir la restitution sur les produits frais et expédier des produits congelés. Ce décalage est mesurable lorsque l'on compare pour une nomenclature donnée, les exportations enregistrées par les douanes et les certificats d'exportation. Ainsi, en 2001/2002, 291.500 tonnes ont bénéficié d'une restitution pour des viandes désossées de gros bovins mâles (au titre des catégories 120 et 121) et seulement 136.300 tonnes ont été expédiées sous une nomenclature « désossé frais ». En fait, une partie des viandes (155.000 tonnes environ) ayant bénéficié de la restitution «viandes fraîches » a été congelée sous douane. On retrouve approximativement ce tonnage dans les exportations de viandes désossées congelées qui dépassent les volumes ayant bénéficié d'une restitution viande congelée d'un volume à peu près comparable (cf. annexe n°6).

Avant la mise en oeuvre de l'accord, la Commission européenne a largement utilisé la restitution comme un outil de gestion du marché intérieur en augmentant son montant pendant les périodes de prix à la production bas et en les diminuant lorsque le prix intérieur devenait plus élevé. A partir de 1996, il est beaucoup plus difficile de percevoir cette politique. La hausse progressive des prix à la production à partir d'un point bas en 1996 jusqu'à la mi-2000 a entraîné une baisse rapide du montant de la restitution, mais suite à la brutale chute des prix consécutive à la crise de l'ESB (fin 2000-début 2001), la Commission européenne n'a pas augmenté les restitutions et au contraire elle a continué à les baisser de façon sensible.



Ainsi sur la période, le montant moyen de la restitution a diminué de 46 %, passant de 1,47 €/kg en 1995/1996 à 0,80 €/kg en 2001/2002.

Montant moyen de l'aide à l'exportation dans le secteur bovin

	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002	€/kg
								Moyenne 1995/2002
Bovin	1,47	1,29	0,89	0,86	0,84	0,81	0,80	0,99

Source : OFIVAL

SOUTIEN INTERNE

Le secteur bovin bénéficie d'une organisation commune de marché qui prévoit un système de soutien par les prix via l'intervention et le stockage privé et un régime d'aides directes constitué de différentes aides à la tête de bétail.

L'Union européenne a notifié à l'OMC ses aides au titre du soutien interne pour les cinq premières années d'application de l'accord sur l'agriculture (de 1995 à 1999).

A) Les réformes de la PAC de 1992 puis de 2000 ont provoqué une baisse continue de la Mesure globale de soutien bovine jusqu'à sa disparition complète en 2002.

En 1986-88, période de référence de l'accord du GATT, les aides directes (PMTVA et PSBM) ainsi que le soutien au marché via l'intervention publique ont constitué la base de calcul de la MGS en viande bovine.

Suite à la possibilité d'exempter de réduction les aides directes à la production comme les « versements pour le bétail effectués pour un nombre de têtes fixe », ces aides ont été notifiées en boîte bleue dès 1995.

MGS de base et MGS courante en viande bovine

	1986-88	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Prix administré appliqué A (écus/t ou euros/t)	3 899,0	3 475,0	3 475,0	3 475,0	3 475,0	3 475,0	3 242,0	3 013,0	1 560,0
Prix de référence extérieure B (écus/t ou euros/t)	1 729,8	1 729,8	1 729,8	1 729,8	1 729,8	1 729,8	1 729,8	1 729,8	1 729,8
Production visée C (millions de tonnes)	8,3	8,0	7,9	7,8	7,7	7,5	7,4	7,2	7,5
Soutien total des prix de marché (millions d'écus ou d'euros) (A-B) * C	18 072,2	13 961,6	13 787,1	13 525,3	13 375,2	13 089,0	11 190,3	9 239,0	0,0
Versements directs non exemptés	412,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total MGS courante (millions d'écus ou d'euros)	18 484,9	13 961,6	13 787,1	13 525,3	13 375,2	13 089,0	11 190,3	9 239,0	0,0

Source : OFIVAL d'après OMC jusqu'à 1999 et Commission européenne de 2000 à 2002

Aussi, dès la première année d'application de l'accord, la MGS ne comprenait que le soutien du marché par les prix. La valeur de la MGS est égale à l'écart entre le prix administré (prix d'intervention) et un prix de référence extérieur fixe, dont la valeur est de 1.729,8 écus/tonne, multiplié par la quantité produite pouvant bénéficier du prix administré (totalité de la production indigène brute (PIB) de l'Union européenne).

Par rapport à la MGS de base (1986-88), la MGS courante en viande bovine a diminué de 25 % en 1995 et d'environ 6 % entre 1995 et 1999. Selon les estimations de l'OFIVAL, la MGS courante baisserait encore de 29,4 % de 1999 à 2001.

Ces diminutions s'expliquent par :

- la non prise en compte de toutes les aides directes à l'animal prévues par l'organisation commune de marché bovine à partir de 1995 alors qu'elles étaient comptabilisées dans la MGS de la période de référence,
- la baisse du prix administré liée à la baisse de 15 % du prix d'intervention entre 1992 et 1995, lors de la première réforme de la Politique agricole commune en 1992, puis de 20 % entre 2000 et 2002 avec l'accord de Berlin,

- la baisse de la production communautaire entre 1986-1988 et 2001 (- 9,6 %).

A partir de 2002, la valeur de la MGS bovine devrait être nulle, le niveau du prix d'intervention en 2002 étant devenu inférieur au prix de référence extérieur prévu par l'accord (1.729,8 euros/tonne).

Ainsi pendant les huit ans d'application de l'accord de Marrakech, de 1995 à 2002, la MGS totale (tous produits) devrait diminuer de 18,5 milliards d'euros, du seul fait de la viande bovine ; la MGS bovine ayant totalement disparu en 2002.

Les outils de gestion de marché de l'OCM Viande bovine

Avant 2000, les outils de gestion du marché utilisés étaient les suivants :

- ✓ **L'intervention publique** pour les gros bovins mâles, son déclenchement dépendait du positionnement du prix moyen de marché communautaire et des prix dans chaque Etat membre par rapport au prix d'intervention (3.475 €/t du 1^{er} juillet 1995 au 30 décembre 1999). Les quantités achetées ainsi que les prix d'achat étaient déterminés par adjudication.
- ✓ **Le stockage privé** pour tous les gros bovins, sur décision de la Commission européenne.
- ✓ **Le filet de sécurité** en cas de très forte baisse des prix par rapport au prix d'intervention. Comme pour l'intervention publique les achats se faisaient par adjudication mais dans ce cas les offres étaient toutes acceptées.

Entre 2000 et 2002, un système transitoire a été mis en place faisant coexister plusieurs outils :

- ✓ **L'intervention publique** mais avec un prix d'intervention diminuant de 20 % en deux étapes : de 3.475 €/t du 1^{er} janvier au 30 juin 2000, à 3.242 €/t du 1^{er} juillet 2000 au 30 juin 2001 et à 3.013 €/t du 1^{er} juillet 2001 au 30 juin 2002 et une quantité annuelle d'achats possibles limitée à 350.000 tonnes.
- ✓ **Le stockage privé** pour tous les gros bovins, sur décision de la Commission européenne.
- ✓ **Le filet de sécurité**, en cas de très forte baisse des prix.
- ✓ **Les articles 38 et 39** du règlement OCM bovine (règlement CE n°1254/1999), permettant à la Commission européenne, après avis du Comité de gestion, de prendre les mesures nécessaires afin de réguler le marché en cas de variation sensible des prix (art 38) ou d'application de mesures sanitaires telles la restriction à la libre circulation des animaux (art 39).

C'est dans le cadre de l'article 38 que lors de la 2^{ème} crise ESB en 2000, deux mesures exceptionnelles ont été prises :

- ✓ Le retrait destruction pour les bovins de plus de 30 mois non testés (du 01/01/01 au 30/06/01).
- ✓ L'achat spécial pour les bovins de plus de 30 mois testés (du 01/07/01 au 30/03/02).

Depuis le 1^{er} juillet 2002 :

- ✓ Le mécanisme de **l'intervention publique** reste inchangé, mais le prix d'intervention est très bas : 1.560 €/t.
- ✓ **Le stockage privé** peut toujours être déclenché si le prix moyen du marché communautaire est inférieur ou égal à 103 % du prix de base (prix de base mâles R3 : 2.291 €/t) et si la Commission européenne le décide.
- ✓ **Les articles 38 et 39** du règlement OCM bovine peuvent être actionnés par la Commission européenne.

B) Une contribution à la boîte bleue de plus de six milliards d'euros en 2002.

Les aides directes à l'élevage bovin notifiées en boîte bleue

millions d'écus ou d'euros

	1986-88	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PMTVA	302,6	1 587,4	1 465,6	1 589,1	1 594,7	1 565,9	1 705,3	1 880,0	2 060,0
Primes complémentaires à la vache allaitante		44,3	56,2	63,4	63,3	62,5	71,6	97,0	97,0
Mesures de compensation ESB		813,8	483,4						
Programme d'abattage obligatoire		0,9	37,7	42,3	11,4	non notifié	-	-	-
PSBM	110,1	1 407,2	1 238,5	1 340,8	1 297,3	1 299,3	1 530,0	1 788,0	1 967,0
Primes à la désaisonnalisation		23,0	39,5	45,1	23,7	2,6			
PAB							493,7	1 184,0	1 710,0
Paiements supplémentaires (enveloppe de flexibilité)							147,8	322,0	483,0
Total aides directes	412,7	3 876,6	3 320,9	3 080,8	2 990,4	2 930,3	3 948,4	5 271,0	6 317,0
Total boîte bleue bovine		3 876,6	3 320,9	3 080,8	2 990,4	2 930,3	3 948,4	5 271,0	6 317,0

Source : OFIVAL d'après OMC jusqu'à 1999 et Commission européenne de 2000 à 2002

La plupart des aides directes à l'animal versées aux producteurs au titre de l'OCM viande bovine sont notifiées dans la boîte bleue au titre des « versements pour le bétail effectués pour un nombre de têtes fixes ». Seule la prime à l'extensification est notifiée dans la boîte verte.

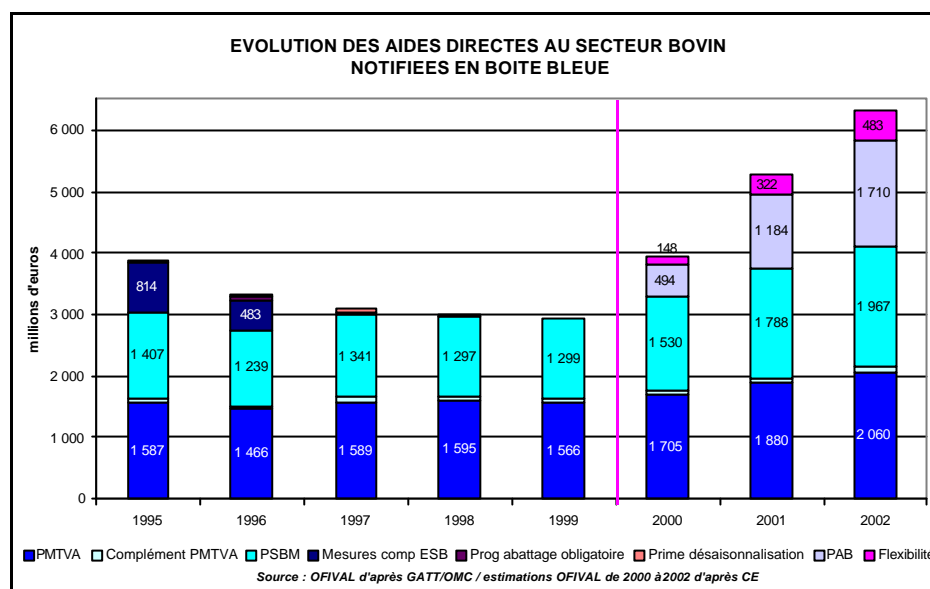
Les aides de la boîte bleue sont composées de :

- la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes ou PMTVA dont le montant des dépenses est passé de 302,6 millions d'écus sur la période 1986-88 à 1.565,9 millions d'euros en 1999. D'après les estimations de l'OFIVAL, il atteindrait 2.060 millions d'euros en 2002.
- la prime complémentaire à la vache allaitante. Cette aide a été notifiée en boîte bleue pour 44 millions d'écus en 1995 jusqu'à 62,5 millions d'euros en 1999. Ce montant pourrait atteindre 97 millions d'euros en 2002.
- la prime spéciale aux bovins mâles ou PSBM. De 1986-88 à 1999, le montant notifié de la prime spéciale a fortement progressé : de 101,1 à 1.299,3 millions d'euros. D'après les estimations de l'OFIVAL, il devrait atteindre 1.967 millions d'euros en 2002.
- la prime à la désaisonnalisation. Le montant de cette prime est passé de 23 millions d'écus en 1995 à 2,6 millions d'euros en 1999.
- les mesures de compensation versées aux éleveurs lors de la crise de l'ESB de 1996 (23 écus en complément de la PSBM et 27 écus en complément de la PMTVA). Ces aides ont été notifiées au titre des campagnes 1995 et 1996 et s'élèvent au total à 1,3 milliard d'euros.
- le programme d'abattage obligatoire OTMS, mis en place suite à la 1^{ère} crise ESB en 1996, visant à indemniser les éleveurs devant faire abattre leurs animaux de plus de trente mois. Ces mesures de soutien exceptionnelles ont été notifiées pour des montants compris entre 0,9 et 42,3 millions d'euros entre 1995 et 1998. En 1999, cette aide n'a plus été notifiée en boîte bleue. Elle s'élève à 0,9 écu/kg de poids vif depuis 1997, en 1996 elle atteignait 1 écu/kg.

Il est probable que les nouvelles aides directes mises en place par l'Accord de Berlin soient également notifiées dans la boîte bleue.

Il s'agit de :

- la prime à l'abattage ou PAB, pour tous les gros bovins et veaux de boucherie abattus ou exportés,
- les primes versées dans le cadre de l'enveloppe de flexibilité.



Au total, les aides de type « boîte bleue » ont évolué différemment en fonction des périodes :

- ✓ Une forte augmentation de 1992 à 1995. Cette période correspond à l'application de la réforme de la PAC de 1992 et à la forte progression du montant unitaire des aides existantes (PMTVA, PSBM). Le montant des aides directes est passé de 412,7 millions d'écus en 1986-88 à 3.876,6 millions d'écus en 1995 (avec cette année-là 813,8 millions d'écus d'aides exceptionnelles de crise ESB).
- ✓ Une diminution de 1995 à 1999 (respectivement de 3.876,6 à 2.930,3 millions d'euros) qui correspond à la stabilisation du montant unitaire des aides et à l'arrêt du versement des aides exceptionnelles ESB à partir de 1997.
- ✓ Une forte progression de la boîte bleue passant de 2.930,3 en 1999 à 6.317 millions d'euros en 2002, suite à la mise en oeuvre de l'accord de Berlin avec :
 - la forte augmentation du montant unitaire des aides préexistantes (PMTVA et PSBM),
 - la création d'aides nouvelles dont le montant a aussi progressivement augmenté.

C) Le complément extensif, seule aide bovine de l'OCM en boîte verte.

La prime à l'extensification est la seule aide directe versée dans le cadre de l'OCM bovine à avoir été notifiée dans la boîte verte. Elle a été déclarée au titre du programme « Protection de l'environnement, aide à l'extensification ».

Aides liées à l'élevage notifiées en boîte verte

	1986-88	1995	1996	1997	1998	1999	millions d'écus ou d'euros		
							2000*	2001*	2002*
Complément extensif	0,0	507,3	568,6	706,4	714,2	715,5	913,8	891,0	1 018,0

* Estimations

Source : OFIVAL d'après Commission européenne

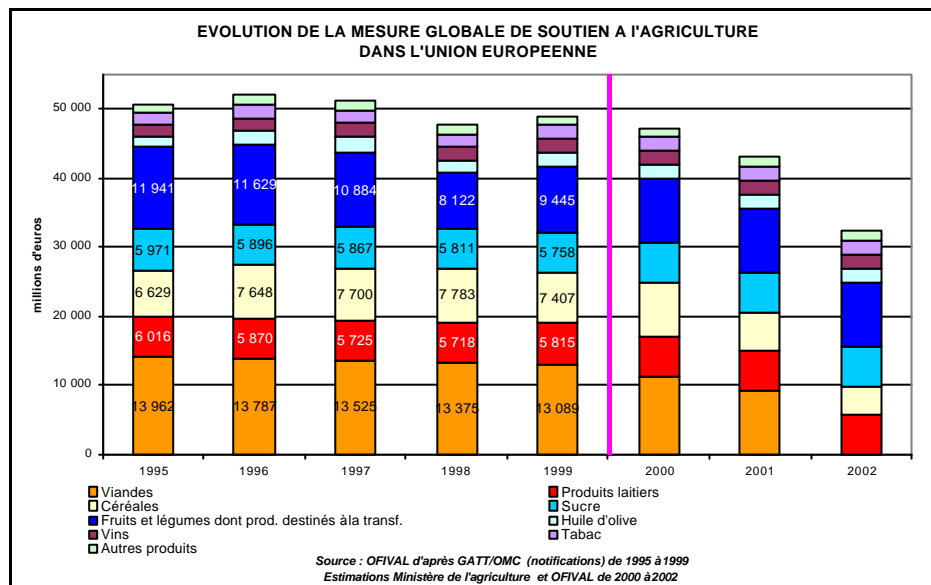
D) Selon le mode de calcul de l'OMC, la totalité du soutien interne accordé au secteur bovin a fortement diminué.

Soutien interne au secteur bovin

	1986-88	1995	1996	1997	1998	1999	millions d'écus ou d'euros		
							2000	2001	2002
Boîte orange ou MGS	18 484,7	13 961,6	13 787,1	13 525,3	13 375,2	13 089,0	11 190,3	9 239,0	0,0
Boîte bleue	0,0	3 876,6	3 320,9	3 080,8	2 990,4	2 930,3	3 948,4	5 271,0	6 317,0
Boîte verte	0,0	507,3	568,6	706,4	714,2	715,5	913,8	891,0	1 018,0
Total	18 484,7	18 345,5	17 676,6	17 312,5	17 079,8	16 734,8	16 052,5	15 401,0	7 335,0

Source : OFIVAL d'après OMC jusqu'à 1999 et Commission européenne de 2000 à 2002

Suite à l'accord de Marrakech, le soutien interne du secteur viande bovine (toutes catégories d'aides confondues) a diminué de 9,5 % entre la base de l'accord en 1986-88 et 1999. D'après les estimations de l'OFIVAL, cette baisse atteindrait 16,7 % en 2001 (moins trois milliards d'euros par rapport à la période de base). En 2002, une baisse supplémentaire de huit milliards d'euros devrait être obtenue par la très forte baisse du prix d'intervention en juillet 2002, annulant la MGS bovine. A contrario, les aides directes notifiées en boîte bleue devraient augmenter très fortement en fin de période d'application de l'accord (+ 63 % entre 1995 et 2002).



CONCLUSIONS

D'une façon générale, la mise en oeuvre du GATT ne s'est pas traduite par une accélération du développement des échanges internationaux de viandes bovines. Bien au contraire, leur progression en sept ans a été d'un million de tonnes contre 1,5 million de tonnes pendant les cinq années qui l'ont précédée. Ces résultats "décevants" par rapport aux objectifs poursuivis par l'OMC peuvent pour partie s'expliquer par les éléments suivants :

- Les parties contractantes et notamment les pays potentiellement importateurs ont bien négocié le niveau de départ de leurs droits de douane si bien que même après une baisse moyenne de 36 %, leur protection tarifaire reste dans la grande majorité des cas suffisante pour limiter la progression de leurs importations.
- L'accord a contribué à réduire sensiblement les exportations subventionnées et donc les volumes mis sur le marché international par les pays qui y avaient recours dont l'Union européenne (1^{er} exportateur mondial en 1993) et à un degré moindre les PECO.

Pour l'Union européenne, l'impact de l'accord sur le secteur bovin a été relativement faible cependant, il a :

- fragilisé la protection tarifaire au point que des volumes non négligeables (50.000 tec) entrent dans l'Union européenne en acquittant les droits pleins notamment pour des produits dont la valeur est élevée (viandes désossées fraîches),
- contraint à modifier l'OCM bovine (comme d'autres OCM) dans le sens d'une baisse des prix de soutien pour contribuer à la diminution de la MGS imposée par l'accord.

Par contre, la baisse des exportations de l'Union européenne bien plus forte que celle des contingents à l'export prévue par l'accord de Marrakech est davantage liée aux mesures de maîtrise de la production contenue dans les OCM lait et viande bovine qu'aux disciplines imposées par le volet concurrence à l'exportation de l'accord.

Les primes dans l'OCM Viande bovine

La Prime au maintien des vaches allaitantes (PMTVA) a été créée en 1980, elle est attribuée à tout détenteur de vaches allaitantes qui en fait la demande, dans la limite de plafonds individuels. Le nombre d'animaux primés par hectare de surface fourragère est limité à 1,8 depuis 2003 (ce facteur de densité était égal à 2 UGB/ha jusqu'à 2000). L'éleveur doit détenir l'animal pendant 6 mois sur son exploitation à partir du jour suivant le dépôt de sa demande. Enfin, le nombre de droits à primes est limité par un plafond national.

La Prime complémentaire à la vache allaitante : Les Etats membres ont la possibilité d'accorder une prime nationale complémentaire à la PMTVA. Ce complément (au maximum de 50 euros), le plus souvent financé sur fonds nationaux, peut cependant être payé par le FEOGA garantie en partie (24,15 euros depuis 2000) dans les régions considérées en retard de développement ou en totalité dans les Etats membres caractérisés par une forte spécialisation bouchère du troupeau allaitant (le nombre de vaches allaitantes doit représenter au moins 30% du nombre total de vaches et au moins 30% des bovins mâles abattus doivent appartenir aux classes de conformation S culard et E).

La Prime spéciale bovins mâles (PSBM) a été créée en 1987, elle est attribuée à tout détenteur de mâles de plus de 9 mois qui en fait la demande, dans la limite de 90 animaux primés par exploitation. Les jeunes bovins touchent une fois la prime dans leur vie alors que les boeufs peuvent la toucher deux fois (à partir de 9 mois et après 21 mois.) La période de rétention pour obtenir la PSBM est de 2 mois. Comme pour la PMTVA, le nombre d'UGB primées par hectare est limité à 1,8 depuis 2003. Enfin, le nombre d'animaux primés par Etat membre est limité par un plafond national.

Le Complément extensif, créé en 1992, vise à favoriser l'extensification. Il est attribué aux éleveurs qui respectent certains critères de chargement, en complément de la PMTVA et de la PSBM. Les Etats membres peuvent choisir entre une prime de 100 euros/tête si le chargement est inférieur à 1,4 UGB/ha ou un second système moins strict sur le critère du chargement. Dans ce cas, depuis 2002, le montant de la prime est de 40 euros/tête pour un chargement compris entre 1,4 et 1,8 UGB/ha et 80 euros/tête pour un chargement inférieur à 1,4 UGB/ha. Depuis 2000, le calcul du chargement prend en compte les animaux présents sur l'exploitation et le maïs ensilage est exclu de la surface fourragère.

La Prime à la désaisonnalisation est versée en complément de la PSBM, elle est destinée à équilibrer le marché tout au long de l'année, en particulier à favoriser l'abattage des boeufs hors des périodes de décharge des herbages. Pour qu'un Etat membre soit éligible, il faut que le nombre de boeufs abattus au cours de l'année soit supérieur à 60 % de l'ensemble des abattages annuels de bovins mâles et que le nombre de boeufs abattus au cours de la période allant du 1^{er} septembre au 30 novembre de l'année soit supérieur à 35 % de l'ensemble des abattages annuels de boeufs. Seuls l'Irlande et l'Irlande du Nord ont parfois rempli ces critères. Son montant dépend de la saison à laquelle est abattu l'animal.

La Prime à l'abattage, créée en 2000, est attribuée à la demande de tout producteur détenant des bovins sur son exploitation. Sont éligibles les taureaux, les boeufs, les vaches et les génisses à partir de l'âge de 8 mois, et les veaux âgés entre 1 et 7 mois et d'un poids carcasse inférieur à 160 kg net. La prime peut être octroyée soit à l'abattage soit lors de l'exportation de l'animal vers un pays tiers, dans les limites de plafonds nationaux. Il y a deux plafonds, un pour les veaux, un pour les gros bovins. La prime est attribuée au producteur qui a détenu les animaux pour une période de rétention minimale de 2 mois finissant moins d'un mois avant l'abattage ou 2 mois avant l'exportation. Dans le cas des veaux abattus avant l'âge de 3 mois, la période de rétention est limitée à 1 mois.

L'enveloppe de flexibilité communautaire, permet, depuis 2000, à chaque Etat membre de verser des paiements supplémentaires aux éleveurs dans la limite d'une enveloppe nationale répartie à l'échelle communautaire selon la part de chaque état membre dans les abattages de bovins.

Les modalités d'attribution de cette enveloppe sont déterminées par l'Etat membre selon les principes suivants :

- des paiements par tête peuvent être octroyés aux bovins mâles, vaches allaitantes, vaches laitières ou génisses, en complément de la PAB, de la PSBM ou de la PMTVA,
- des paiements à la surface peuvent être octroyés par hectare de pâturage permanent, dans la limite d'un plafond fixé à 210 €/ha en 2000, 280 €/ha en 2001 et 350 €/ha à partir de 2002.

Montant unitaire des primes à l'animal

	écus ou euros/tête									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PMTVA (Part UE)	120	144,9	144,9	144,9	144,9	163	182	200	200	200
PSBM Jeunes bovins	90	108,7	135	135	135	160	185	210	210	210
PSBM Boeufs	90	108,7	108,7	108,7	108,7	122	136	150	150	150
Complément extensif *										
- taux de chargement 1	30,0	36,2	36,2	36,2	36,2	33,0	33,0	40,0	40,0	40,0
- taux de chargement 2	30,0	36,2	52,0	52,0	52,0	66,0	66,0	80,0	80,0	80,0
Prime à la désaisonnalisation										
max	72,45	72,45	72,45	72,45	72,45	72,45	72,45	72,45	72,45	72,45
min	18,11	18,11	18,11	18,11	18,11	18,11	18,11	18,11	18,11	18,11
PAB Gros bovins			-			27	53	80	80	80
PAB Veaux			-			17	33	50	50	50

* taux 1 = entre 1 et 1,4 UGB/ha de 1993 à 1999, entre 1,6 et 2 UGB/ha en 2000 et 2001 et entre 1,4 et 1,8 UGB/ha depuis 2002 ; taux 2 = < 1 UGB/ha de 1993 à 1999, < 1,6 UGB/ha en 2000 et 2001 et < 1,4 depuis 2002.

Source : OFIVAL d'après Commission européenne