

III2 – Bilan pour le secteur ovin

Dans l'accord du GATT, le secteur ovin est concerné par les engagements contenus dans les volets accès au marché et soutien interne. N'ayant jamais bénéficié d'aides à l'exportation, ce secteur n'apparaît pas dans le volet concurrence à l'exportation.

ACCES AU MARCHÉ

Un marché largement ouvert par des contingents tarifaires importants et bien utilisés.

L'Union européenne est fortement déficitaire dans le secteur ovin-caprin et demeure en 2001, le principal importateur mondial (40 % des échanges mondiaux dans le secteur ovin-caprin). En moyenne sur les cinq dernières années, le taux d'auto-provisionnement était de 80 %.

A) Les importations de l'Union européenne représentent 22 % de la consommation et se maintiennent autour de 285.000 tec.

Depuis 1990, les importations d'ovin-caprin de l'Union européenne en provenance des pays tiers sont relativement stables. En 1991, les importations ont baissé par rapport à 1990 du fait de l'inclusion des données de la RDA dans les statistiques globales de l'Allemagne réunifiée ; la RDA était considérée comme un pays tiers avant 1991.

Après avoir diminué en 1993 et 1994 jusqu'à 255.000 tec (en totalisant les animaux vivants, viandes fraîches et congelées, abats, saumures et conserves), les importations ont retrouvé leur niveau de 1991-1992 (autour de 280.000 tec) à partir de 1995, suite à l'augmentation de 25.000 tec des contingents à droits réduits négociés au GATT.

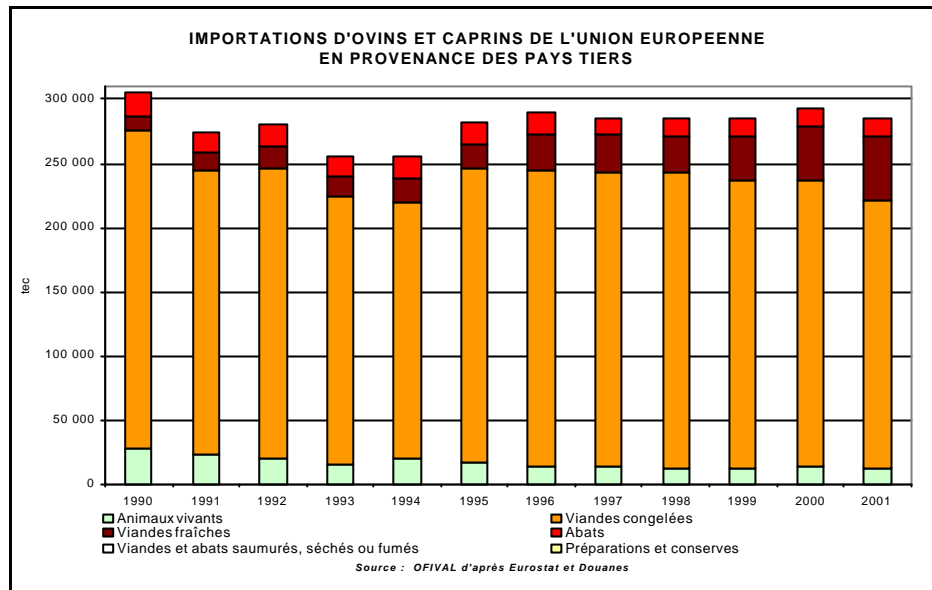
Les importations d'ovin (viandes et animaux vivants) sont très largement prépondérantes dans le secteur des petits ruminants (99 %)³⁹.

Importations de l'Union européenne en provenance des pays tiers

	tec											
Ovins Caprins	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Animaux vivants	28 021	23 254	20 313	14 953	19 999	16 635	12 764	12 872	11 618	12 194	14 374	12 452
Viandes congelées	248 155	221 772	226 282	208 687	200 119	229 180	232 282	230 606	231 579	224 094	223 296	209 160
Viandes fraîches	10 628	14 254	16 309	15 764	18 738	18 904	27 569	28 694	28 331	35 702	41 224	49 882
VSSF	9	0	5	52	146	12	9	3	8	0	0	20
Abats	18 556	14 312	17 273	16 351	16 790	17 008	16 373	12 448	13 909	13 215	13 351	13 758
Préparations et conserves				0	0	0	0	200	200	200	46	100
TOTAL	305 370	273 591	280 183	255 807	255 791	281 739	288 998	284 823	285 645	285 405	292 292	285 372
Animaux vivants hors reproducteurs	28 018	23 232	20 243	14 710	19 730	16 600	12 755	12 865	11 596	12 182	14 366	12 435
Viandes fraîches et congelées	258 784	236 025	242 591	224 451	218 857	248 084	259 851	259 300	259 910	259 796	264 520	259 042
Sous-total viandes et animaux vivants	286 802	259 257	262 834	239 161	238 587	264 684	272 606	272 165	271 506	271 978	278 886	271 477

Source : OFIVAL d'après Eurostat et Douanes

³⁹ Pour le secteur caprin, les importations en animaux vivants sont minimes (40 tec en 1990 – 37 tec en 2001), tout comme les importations en viandes fraîches ou réfrigérées (60 tec en 1990 – 34 tec en 2001) et les importations en viandes congelées (352 tec en 1990 – 1.625 tec en 1995 – 616 tec en 2001).



B) Cette relative stabilité cache un déplacement de la structure des importations au profit des viandes fraîches, de viandes issues des parties arrières et des pièces découpées et désossées.

De manière globale, les importations d'ovin-caprin sont constituées en grande part de viandes fraîches et congelées (entre 85 et 91 % des volumes importés de 1990 à 2001), d'animaux vivants (entre 5 et 10 %) et d'abats (entre 5 et 6 %). Les « viandes et abats salés, saumurés et séchés » ainsi que les conserves et préparations représentent moins de 1 % des volumes importés. Les importations d'animaux vivants (pour l'essentiel des agneaux) ont diminué sensiblement depuis 1990, en particulier du fait du renforcement des normes en terme de bien-être, de transport des animaux et de la diminution du disponible chez les pays fournisseurs. Elles sont passées de 28.000 tec en 1990 à environ 12.000 tec à partir de 1996. Elles proviennent exclusivement des PECO.

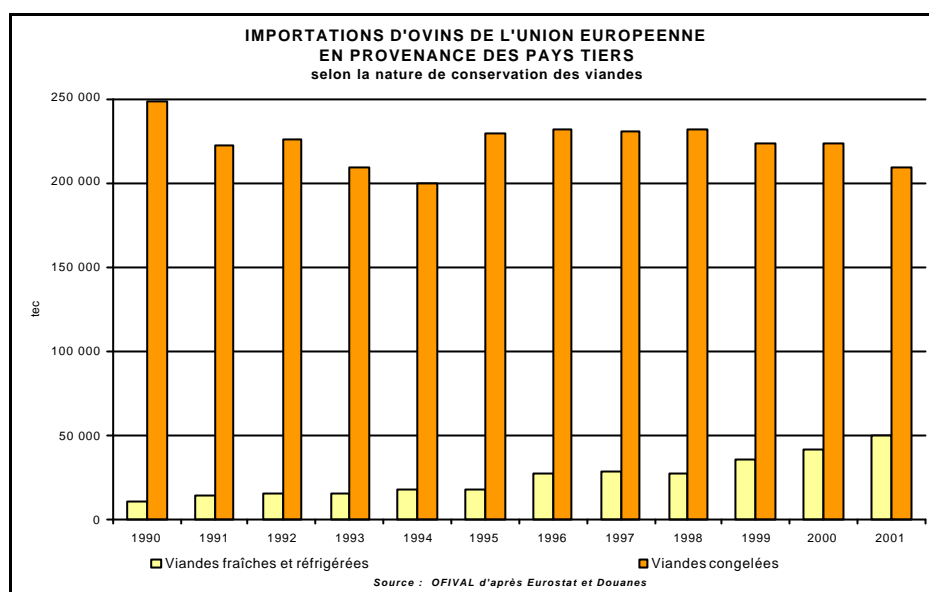
Part des produits sur le total des importations

Selon la nature des importations (ovin-caprin)	% du volume total des importations		
	1990	1995	2001
Animaux vivants	9,2	5,9	4,4
Viandes fraîches et congelées	84,7	88,1	90,8
Abats	6,1	6,0	4,8
Saumures	0,003	0,004	0,007
Préparations et conserves	0	0	0,04

Source: OFIVAL

Au sein des viandes, la relative stabilité des importations cache un déplacement de la structure des importations au profit des viandes fraîches. En effet, ces dernières ont augmenté d'environ 8.300 tec de 1990 à 1995 puis de plus de 30.000 tec depuis la mise en oeuvre de l'accord de Marrakech.

Elles ont été multipliées par plus de 2,5, passant de 18.900 tec en 1995 à 49.900 tec en 2001. La suppression, à partir du 1^{er} juillet 1995 du sous-contingent « viandes fraîches » de 20.000 tec, prévue par les accords d'autolimitation (accords existant avant la mise en place des accords du GATT en agriculture) a permis le développement des importations de produits frais au fur et à mesure que la technologie du « chilled » (conservation de la viande sous forme réfrigérée en permettant le stockage et le transport sur longues distances) était maîtrisée. Entre 1991 et 2001, les importations de viandes congelées ont oscillé de 200.000 tec à 230.000 tec.



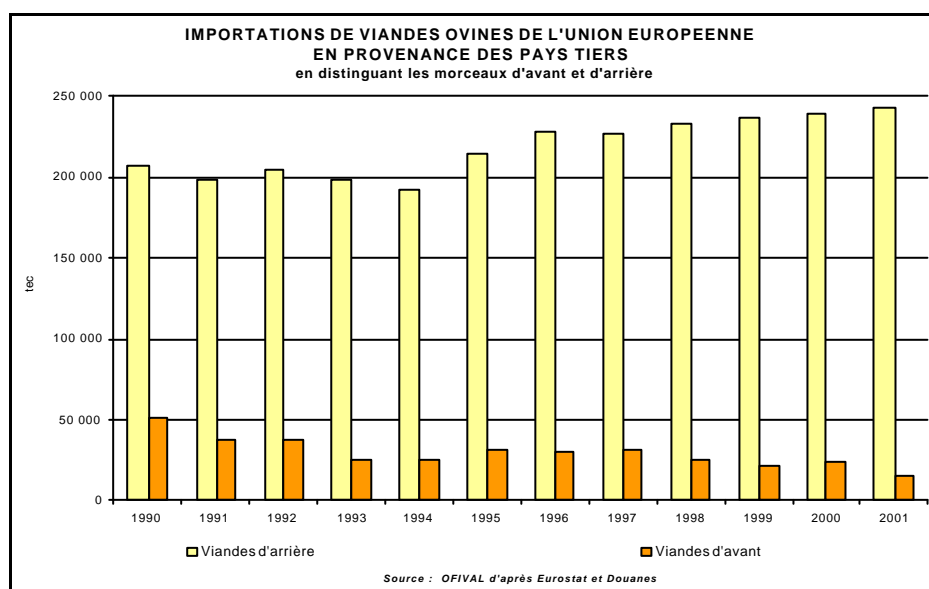
Au sein des importations de viande, les viandes dites d'arrière⁴⁰ augmentent en volume de 1990 à 2001, passant de 80 % du volume total de viande à 94 % en 2001, tandis que les viandes d'avant⁴¹ diminuent, passant de 20 % du volume total de viande à 6 % en 2001.

Part des produits sur le total des importations

% du volume total des viandes

Selon la distinction avant - arrière des viandes (ovins)	1990	1995	2001
Viandes d'arrière	80,3	87,3	94,1
Viandes d'avant	19,7	12,7	5,9

Source : OFIVAL



⁴⁰ Les viandes d'arrière regroupent les carrés et selles, les culottes, les autres viandes non désossées, les viandes désossées, ainsi que 55,5 % des carcasses.

⁴¹ 44,5 % des carcasses d'ovins ainsi que les casques sont comptabilisés en viandes d'avant.

Les importations de viandes découpées avec ou sans os augmentent régulièrement.

Si, en 1990, les importations de viande étaient constituées de carcasses, viandes découpées et viandes désossées à parts relativement proches, depuis 1994 cet équilibre s'est modifié rapidement au profit des pièces. Les importations de viandes sous forme de carcasses et demi carcasses ont diminué fortement, passant de 40 % en 1990 à 9 % en 2001.

Ce recul a profité dans un premier temps aux découpes avec os qui gagnent 25 points de parts de marché sur la période puis, depuis 1995, aux viandes désossées (+ 10 points entre 1995 et 2001).

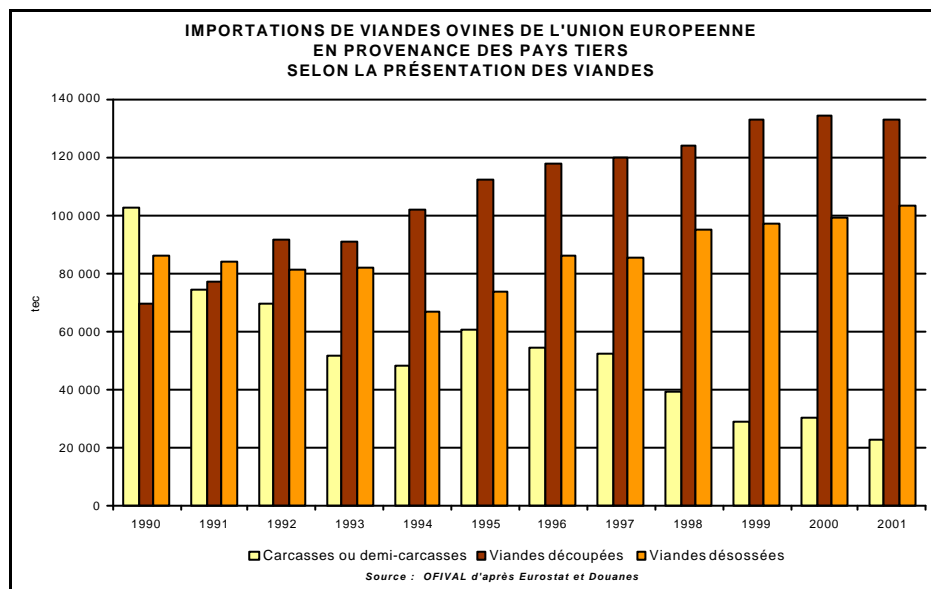
L'offre à l'importation a évolué afin de satisfaire une demande en produits de plus en plus élaborés et afin de servir directement la grande distribution.

Part des produits sur le total des importations

% du volume total des viandes

Selon la découpe (ovine)	1990	1995	2001
Carcasses ou demi-carcasses	39,7	24,6	8,9
Viandes découpées avec os	26,9	45,5	51,3
Viandes désossées	33,4	29,9	39,9

Source : OFIVAL



Trois zones assurent l'approvisionnement de l'Union européenne : l'Océanie représentée par la Nouvelle-Zélande et l'Australie, avec plus de 86 % des importations, les Pays d'Europe centrale et orientale (11 %), l'Amérique du Sud (3 %) représentée par l'Argentine, l'Uruguay et le Chili en 2001.

C) La France est une destination de plus en plus privilégiée pour les importations en provenance des pays tiers.

Part des importations en ovin-caprin des pays tiers dirigée vers la France

	1990		1995		2001	
	en volume (tec)	en % des importations de l'UE	en volume (tec)	en % des importations de l'UE	en volume (tec)	en % des importations de l'UE
Animaux vivants	1 342	4,8	7	0,0	40	0,3
Viandes congelées	9 279	3,7	25 616	11,2	29 000	13,9
Viandes fraîches	295	2,8	3 483	18,4	14 582	29,2
Total	10 916	3,8	29 106	11,0	43 621	16,1

Source : OFIVAL d'après Douanes

Une part de plus en plus importante des importations de l'Union européenne en provenance des pays tiers est dirigée vers la France. Cette part est passée de 4 % en 1990 à 16 % en 2001. Les volumes de viandes importées par la France des pays tiers ont été multipliés par quatre entre 1990 et 2001. Ils proviennent principalement de Nouvelle-Zélande et d'Australie.

Si les importations françaises d'animaux vivants sont quasiment nulles, le volume importé de viandes congelées a fortement augmenté, passant de 9.300 tec en 1990 à 29.000 tec en 2001, soit près de 14 % des importations européennes. La part des importations de viandes fraîches a également fortement progressé dès 1995, atteignant en 2001 près de 14.600 tec soit 30 % des importations européennes de viandes fraîches.

D) Des contingents à droits réduits très importants (325.000 tec en 2001) et très utilisés notamment par les pays d'Océanie (cf. annexe n°9).

L'accès au marché dans ce secteur est marqué par l'importance des contingents à droits réduits qui représentent environ 25 % de la consommation totale de l'Union européenne en 2001.

Deux pays utilisent massivement leurs contingents d'importation : la Nouvelle-Zélande et l'Australie.

Par comparaison entre les certificats d'importations délivrés par l'Union européenne pour les importations à droits réduits et les contingents tarifaires par grande zone géographique, il apparaît que les contingents tarifaires à droits réduits sont utilisés en moyenne de 1995 à 2001 à 83 % avec une remarquable régularité. Ainsi, un volume de 50.000 tec reste inutilisé. L'Australie utilise la totalité de son contingent d'importation (les dépassements de quelques points en 1995 et en 2001 sont dus à des décalages entre la date d'enregistrement des certificats d'importations et celles des importations effectuées). Le taux de réalisation de la Nouvelle-Zélande est également très élevé (94 % en moyenne). L'Europe de l'Est et du Sud (PECO, Pays Baltes et Slovénie ou pays candidats à l'UE hors Chypre et Malte, Bosnie Herzégovine, Croatie, République de Macédoine, Turquie) utilise entre 50 et 70 % de son contingent, qui croît régulièrement. Enfin, l'Amérique du Sud n'utilise son contingent à droits réduits qu'à 25 % en moyenne.

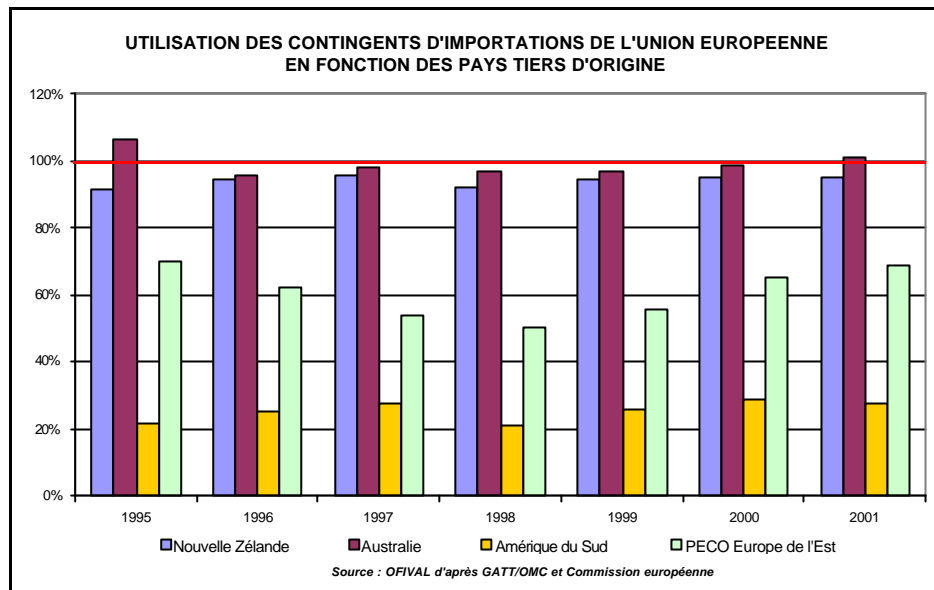
Utilisation des contingents tarifaires à droits réduits par les principaux importateurs

	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Qté	Util %	Qté	Util %	Qté	Util %	Qté	Util %	Qté	Util %	Qté	Util %	Qté	Util %
Nouvelle-Zélande	206 538	92%	214 162	94%	217 275	96%	209 376	92%	213 679	94%	215 146	95%	215 578	95%
Australie	18 705	107%	17 828	96%	18 362	98%	18 095	97%	18 063	97%	18 448	99%	18 898	101%
Amérique du Sud⁴²	6 505	21%	7 957	25%	8 776	28%	6 813	21%	8 154	26%	9 141	29%	8 759	28%
PECO, Pays Baltes, Slovénie, Autres pays d'Europe de l'Est et du Sud⁴³	25 221	70%	22 756	62%	20 746	54%	20 218	50%	22 814	56%	28 962	65%	31 079	69%
Sous-total	256 968	83%	262 703	84%	265 159	84%	254 502	80%	262 710	83%	271 697	85%	274 314	85%

tec
Source : OFIVAL d'après OMC et Commission européenne

⁴² Amérique du Sud : Argentine, Chili, Uruguay.

⁴³ Autres pays d'Europe de l'Est et du Sud : Bosnie Herzégovine, Croatie, Ex-Yougoslavie – Rép. de Macédoine, Turquie.



E) La protection tarifaire est suffisante pour dissuader les importations à droits pleins.

De très faibles quantités de viandes congelées entreraient dans l'Union européenne en dehors des contingents d'importations. La différence entre les importations totales et les importations à droits réduits mesurées avec les certificats d'importation sont très faibles (3 %) et proviendraient exclusivement de pays ayant des contingents. On peut donc considérer que cette différence vient d'une imprécision soit dans le recueil des importations à droits réduits soit dans les statistiques douanières, soit encore dans l'utilisation des coefficients de conversion en tonnes équivalent carcasse. Aussi dans le secteur ovin, on peut conclure qu'il n'y a pas d'importation d'animaux vivants ou de viandes qui s'effectue en acquittant le droit plein, malgré la baisse linéaire de ces droits de 36 % depuis 1995.

Par contre, les abats, les viandes et abats séchés et saumurés ainsi que les préparations et conserves entrent hors contingent tarifaire, à droits pleins⁴⁴.

CONCURRENCE A L'EXPORTATION

Des exportations très faibles et non subventionnées.

Le secteur ovin-caprin n'apparaît pas dans le volet exportations de l'offre de l'Union européenne à l'OMC. De ce fait, l'accord ne permet pas à l'Union européenne d'attribuer d'aide à l'exportation aux produits de ce secteur pendant sa période d'application. Les volumes exportés ont été très faibles sur la période 1990-2001.

Exportations de l'Union européenne vers les pays tiers dans le secteur ovin-caprin

tec

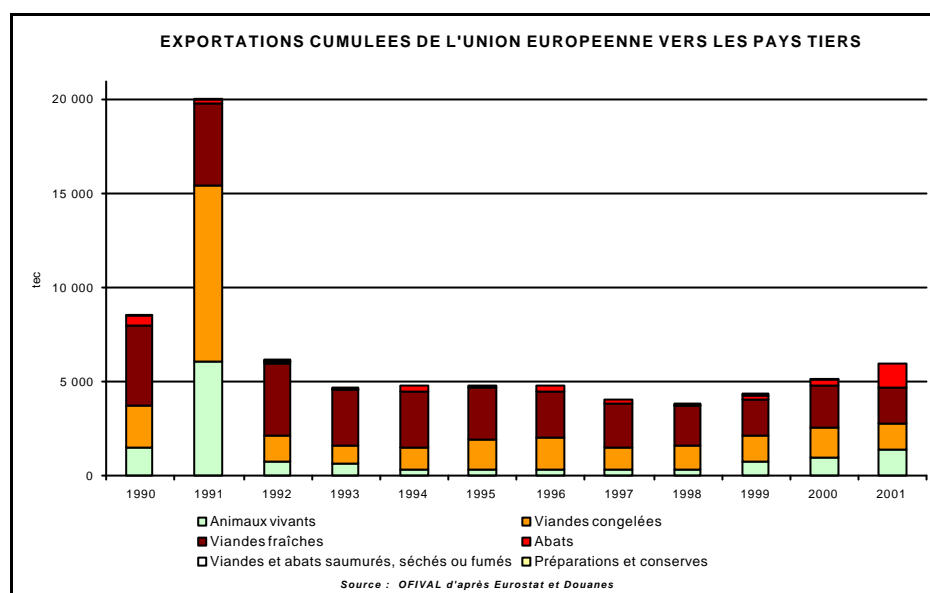
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Animaux vivants	1 569	6 066	799	728	361	374	353	304	356	792	957	1 395
Viandes congelées	2 214	9 424	1 392	938	1 132	1 512	1 731	1 242	1 322	1 385	1 653	1 445
Viandes fraîches	4 284	4 376	3 765	2 899	2 968	2 823	2 386	2 307	2 046	1 838	2 163	1 866
VSSF	3	52	69	21	1	14	28	31	19	63	9	7
Abats	409	107	101	97	405	100	339	198	95	327	329	1 317
Conserves et préparations	58	24	78	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	8 536	20 048	6 204	4 684	4 867	4 823	4 836	4 083	3 838	4 405	5 110	6 031

Source : OFIVAL d'après Eurostat et Douanes

⁴⁴ Les droits pleins en abats étaient faibles depuis 1995 et sont nuls depuis 2000.

Les exportations globales du secteur ovin-caprin se situent de 1993 à 2001 en dessous d'un seuil de 5.000 tec soit 0,5 % de la production communautaire. Durant la décennie précédente, les exportations étaient plus conséquentes pour l'Union européenne. L'année 1991 présente de forts volumes exportés par l'Allemagne, du fait de déstockages en ex-RDA.

Les exportations sont principalement constituées de viandes fraîches et congelées (entre 80 et 90 % du total des exportations) et principalement dirigées vers la Suisse.



SOUTIEN INTERNE

Le secteur ovin bénéficie d'une Organisation commune de marché avec un système d'aides directes à la tête de bétail et le recours au stockage privé en cas de forte baisse des prix. Sur la période de référence (1986-88), la Mesure globale de soutien (MGS) ovine a été égale à la moyenne des versements de la Prime compensatrice ovine (PCO) soit 918,3 millions d'euros.

En 1995, l'accord du GATT a donné la possibilité aux " versements pour le bétail effectués pour un nombre de têtes fixe " d'être exemptés de réduction. L'Union européenne a utilisé cette possibilité et a notifié les versements de la Prime compensatrice ovine au titre de la boîte bleue ce qui les a exonérés de toute contrainte.

Tous les soutiens directs (Prime compensatrice ovine et Prime au monde rural) à la production ovine et caprine étant notifiés en boîtes bleue ou verte (le stockage privé réalisé en viandes ovines étant négligeable et non inclus dans le calcul de la MGS), la MGS du secteur ovin-caprin a été nulle pendant toute la période de l'accord.

Il est à noter que seul le Canada disposait d'une MGS en viande ovine, entre 5 à 5,90 millions de dollars canadiens de 1995 à 1999.

A) L'accord du GATT n'a pas limité une augmentation du soutien direct à ce secteur.

Versements pour le bétail effectués pour un nombre de têtes fixe notifiés en boîte bleue dans le secteur ovin-caprin

						millions d'écus ou d'euros		
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PCO / Prime à la brebis	1 320,80	1 006,60	1 171,99	1 535,64	1 364,94	1 094,89	535,00	1 346,00
PMR puis PS	Non notifiée	Non notifiée	Non notifiée	Non notifiée	368,78	354,35	130,00	388,00
Paievements additionnels (Flexibilité)	-	-	-	-	-	-	-	72,00
Total boîte bleue ovine	1 320,80	1 006,60	1 171,00	1 535,60	1 733,80	1 449,24	665,00	1 806,00

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

La Prime compensatrice ovine a été notifiée dans la boîte bleue pour un montant variant entre 1.006 millions d'écus et 1.535 millions d'euros. Le montant de la boîte bleue a atteint 1.733 millions d'euros en 1999 soit presque le double du montant de la MGS ovine de 1986-88. La PCO, aide communautaire financée par le FEOGA section Garantie était destinée à compenser la baisse des prix de marché pour les éleveurs d'ovins et caprins. Son montant était fixé en fonction de la différence entre le prix institutionnel de l'Union européenne et le prix moyen communautaire du marché constaté pendant la campagne.

Montant de la PCO

	euros/tête						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Prime aux agneaux lourds ⁴⁵	16,67	14,96	22,23	21,67	17,47	9,08	21,00*

* Prime à la brebis et à la chèvre

Source : OFIVAL

En 2002, suite à la révision de l'OCM ovine, la PCO a été transformée en Prime à la brebis et à la chèvre. Son montant est désormais fixé à 21 €/tête et ne dépend plus de l'évolution des prix de marché. L'aide directe n'est donc plus couplée au prix du marché ce qui augmente son acceptabilité à l'OMC. Les primes à la chèvre et à la brebis n'en restent pas moins de type boîte bleue comme les primes bovines, couplées à la production.

Un paiement additionnel via l'enveloppe de flexibilité a été mis en place en 2002 et sera également notifié en boîte bleue à partir de l'année 2002⁴⁶.

Depuis 1999, la Prime au monde rural (PMR) renommée en 2002 la Prime supplémentaire est notifiée en boîte bleue alors qu'elle avait été notifiée en boîte verte jusque là.

D'après les estimations OFIVAL à partir du budget communautaire, le montant notifié en boîte bleue était très faible en 2001, du fait d'un prix de marché élevé en ovins, diminuant de ce fait le montant unitaire de la PCO encore couplée au prix de marché communautaire. En 2002, la boîte bleue ovine ré-augmenterait et atteindrait 1.806 millions d'euros.

B) La Prime au monde rural a été notifiée en boîte verte jusqu'en 1998.

Primes du secteur ovin-caprin notifiées en boîte verte jusqu'en 1998

						millions d'écus ou d'euros		
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Prime au monde rural	359,90	358,81	363,94	356,19	non notifiée	non notifiée	non notifiée	non notifiée

Source : OFIVAL d'après OMC de 1995 à 1999 / Estimations OFIVAL de 2000 à 2002

La Prime au monde rural (PMR) a été notifiée en boîte verte au titre du " Programme d'aide régionale " jusqu'en 1998, sous le chapitre " Indemnités compensatoires accordées aux zones défavorisées, par hectare ou par unité de bétail ".

⁴⁵ La prime aux agneaux légers et aux chèvres est égale à 80 % de la prime aux agneaux lourds.

⁴⁶ La notification GATT de l'année n (campagne 1^{er} juillet année n, 30 juin année n+1) dans le secteur ovin-caprin porte sur le budget exécutif (16 octobre année n, 15 octobre année n+1) du Feoga Garantie de l'année (n+1).

Depuis 1999, elle est notifiée en boîte bleue, en tant qu'aide directe couplée à la production. La Prime au monde rural, aide communautaire financée par le FEOGA Garantie, a été créée en faveur de l'élevage ovin et caprin situé dans les zones défavorisées et de montagne, en complément de la PCO. Fixée à 6,64 €/tête pour les producteurs d'agneaux lourds de 1995 à 2001, le nouveau montant de la Prime supplémentaire est de 7 €/tête à partir de 2002.

CONCLUSIONS

L'Union européenne n'est pas autosuffisante dans le secteur ovin-caprin. Elle a importé en 2001 environ 22 % de ce qu'elle a consommé, en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie principalement, dans le cadre d'un contingent à droits nuls, utilisé en quasi-totalité par ces deux grands exportateurs. D'autres pays disposent également d'accès préférentiel au marché communautaire soit dans le cadre du GATT, soit dans le cadre d'accords bilatéraux (Pays d'Amérique du sud et PECO, Pays Baltes, Europe de l'Est et du Sud) mais ne les utilisent que partiellement.

Au vu de la situation déficitaire de la balance des échanges de l'Union européenne dans le secteur ovin-caprin (de l'ordre de 272 300 tec en moyenne sur dix ans) et des faibles possibilités d'évolution des exportations, le principal enjeu des négociations à l'OMC dans ce secteur réside dans l'évolution des contraintes en matière d'accès au marché et de soutien interne.

Jusqu'à présent, la quasi-totalité des importations de l'Union européenne a été réalisée dans le cadre des contingents à droits réduits. Compte tenu du potentiel de production des pays d'Océanie et du différentiel de prix qui subsiste entre ces marchés et celui de l'Union européenne, il est probable que toute nouvelle augmentation des contingents à droits réduits de ces deux pays se traduise par une progression des volumes importés. A ce jour, la protection tarifaire est toujours suffisante pour protéger le marché communautaire de toute importation à droits pleins. Mais une nouvelle diminution significative de ces droits, notamment pour des produits de forte valeur (viande désossée fraîche) pourrait se traduire à terme par un accroissement des importations. En outre, l'évolution de la contrainte en matière de soutien interne et la façon dont l'Union européenne adaptera sa politique agricole à ses nouveaux engagements auront des conséquences sur ce secteur dont la quasi-totalité du soutien est notifiée en boîte bleue.