

Les négociations agricoles multilatérales des cycles de l'Uruguay et de Doha : bilan et perspectives pour les productions animales européennes

La Politique agricole commune (PAC) instaurée au début des années 1960 a permis à l'Union européenne (UE) de développer sa production agricole, végétale et animale, à l'abri du reste du monde. Les mécanismes mis en place à cette date ont encouragé la production domestique en limitant les importations en provenance de pays tiers et en empêchant que les fluctuations des cours mondiaux ne se transmettent aux prix intérieurs. Dans le cas des productions animales,

la croissance de l'offre domestique a en outre été favorisée par l'amélioration des techniques (sélection génétique, optimisation des systèmes alimentaires, etc.) et par l'augmentation de la productivité partielle du travail (mécanisation, automatisation, etc.). Dans une première phase, au moins jusqu'à la fin des années 1970, cette augmentation de l'offre domestique de produits animaux est intervenue dans le contexte d'une croissance simultanée de la consommation intérieure, sous le double jeu de l'augmentation des revenus par tête et de la croissance de la population européenne.

Résumé

L'Accord agricole de l'Uruguay Round s'appliquait sur la période de six années allant de juillet 1995 à juin 2001. Il contenait des engagements à accroître l'accès au marché, réduire les exportations subventionnées et diminuer le soutien interne quand celui-ci a des effets de distorsion sur les échanges. De manière générale, cet accord n'a pas été réellement contraignant pour les diverses productions animales dans l'Union européenne. Il a néanmoins obligé l'Union à réduire les exportations subventionnées de volailles, de viande porcine et de certains produits laitiers. En contrepartie, il a aussi forcé l'Union européenne à développer des exportations non subventionnées pour les mêmes produits. L'issue finale du cycle de Doha est très incertaine. Un accord agricole identique, en termes d'engagements en pourcentages, à l'Accord agricole de l'Uruguay Round ne poserait pas de problèmes à l'Union européenne, sous deux conditions. D'une part, qu'il n'y ait pas d'augmentation significative des importations par le biais d'accroissements importants des quotas tarifaires à droits réduits. D'autre part, que le classement dans la boîte verte du paiement unique par exploitation instauré dans le cadre de la réforme de la Politique agricole commune de juin 2003 ne soit pas remis en cause. D'autres facteurs d'ordre interne devraient également influencer le devenir des productions animales dans l'Union européenne. Ces facteurs sont liés aux nouvelles attentes des consommateurs et des citoyens européens en matière de qualité et de sécurité des produits, de protection de l'environnement, de développement rural ou de bien-être animal. Ces facteurs sont trop souvent perçus uniquement comme des contraintes alors qu'ils peuvent aussi être des vecteurs positifs de différenciation des produits animaux européens.

Déficitaire en la plupart des denrées agricoles à sa création, l'UE, protégée du reste du monde, a rapidement atteint, puis dépassé, l'autosuffisance en produits agricoles de zone tempérée, assurant ainsi la sécurité de ses approvisionnements, l'un des objectifs du Traité de Rome (Ledent et Burny 2002). Les politiques mises en oeuvre dans un régime d'importateur net se sont alors révélées inadaptées pour gérer la situation d'excédents croissants de la fin des années 1970 et du début de la décennie 1980. Cette situation a mis en lumière l'impact positif sur les volumes produits d'une politique de soutien des prix à la production, de protection à l'importation et d'encouragement des exportations (Hervieu *et al* 2000). A ce stade, il importe toutefois de souligner l'hétérogénéité des régimes selon les produits. Ainsi, alors que les productions herbivores (bovins lait et bovins viande) bénéficient pleinement des trois politiques mentionnées ci-dessus, les productions hors sol (volailles et porcs) ne

sont soutenues que par le biais des deux politiques commerciales. Cette hétérogénéité se traduit notamment par des variations des prix intérieurs nettement plus fortes dans le cas des productions hors sol que dans celui des productions herbivores.

Les différentes mesures adoptées dans le cadre des réformes de la PAC de 1992 et de 1999 ont conduit à transférer une partie de la charge du soutien octroyé aux agriculteurs des consommateurs vers les contribuables (Apcv 2002). L'objectif de ces deux réformes n'était pas de diminuer le soutien en tant que tel. Il était de mettre en place un mécanisme permettant d'augmenter l'efficacité économique de la politique de transfert en faveur des agriculteurs et de maîtriser l'évolution des dépenses agricoles. A cette fin, la voie choisie en 1992 a été de diminuer les prix garantis et de compenser les pertes induites de revenu par des aides directes versées à l'hectare (dans le cas des céréales, des oléagineux et des protéagineux) ou à la tête de bétail (dans le cas de la viande bovine). L'Organisation commune de marché (OCM) du lait et des produits laitiers a été réformée uniquement en 1999 en suivant le même principe, diminution du soutien par les prix et compensation par des aides directes, ici proportionnelles aux quotas détenus¹. La dernière réforme de PAC en date, celle de juin 2003, confirme cette orientation générale. Elle va plus loin que les deux réformes antérieures en découplant les aides directes des choix de production et des volumes produits via leur transformation en un paiement unique découplé par exploitation (Conseil européen 2003).

Nul ne conteste l'influence du contexte international, notamment celui des négociations agricoles multilatérales, du cycle de l'Uruguay hier, du cycle de Doha aujourd'hui, sur ces réformes successives de la PAC. Depuis le début de la décennie 1980, la politique communautaire de soutien des prix domestiques et ses deux corollaires, les droits de douane à l'importation et les subventions aux exportations, était en effet la source de critiques croissantes au plan international au motif qu'elle faussait la concurrence en limitant les importations et en encourageant les exportations. En d'autres termes, la PAC du Traité de Rome avait des effets de distorsion sur les échanges que les partenaires commerciaux de l'UE jugeaient excessifs, pour ne pas dire insupportables. En diminuant les prix intérieurs, la réforme de la PAC de 1992 permettait mécaniquement de diminuer la subvention unitaire qu'il était nécessaire d'octroyer pour ramener le prix domestique au niveau du cours mondial. Dans le cadre du cycle de l'Uruguay, elle permettait à l'UE d'accepter un accord incluant une baisse « raisonnable » de la valeur des exportations subventionnées. Elle permettait aussi à l'UE d'accepter une diminution « raisonnable » des

droits à l'importation en agrandissant, mécaniquement, l'écart entre le prix à l'entrée sur le marché communautaire (prix mondial augmenté du droit de douane) et le prix intérieur ajusté à la baisse.

Les négociations agricoles multilatérales du cycle de l'Uruguay ont finalement été conclues en 1994 à Marrakech par la signature de l'accord agricole éponyme (GATT 1994). Cet accord s'applique sur six années allant du 1^{er} juillet 1995 au 30 juin 2001. Il contient des engagements visant à davantage ouvrir les marchés, réduire les subventions à l'exportation et diminuer le soutien interne quand celui-ci a des effets de distorsion jugés significatifs sur les échanges. Le premier objectif de cet article est d'examiner dans quelle mesure l'Accord Agricole de l'Uruguay Round (AAUR) a eu un impact sur les principales productions animales européennes (produits laitiers, viande bovine, viande porcine et volailles). Il est plus que probable que le cycle de Doha comprendra des engagements additionnels sur les trois volets de l'accès au marché, de la concurrence à l'exportation et du soutien interne. Le deuxième objectif de cet article est d'examiner quelles pourraient être les conséquences de ces engagements supplémentaires pour les productions agricoles européennes. A cette fin, nous supposons d'abord que le cycle de Doha se traduira par des engagements similaires en pourcentages à ceux qui ont été concédés à Marrakech. Nous examinerons alors si un tel accord et la PAC sont compatibles, ou pas. Plus généralement, nous montrerons que l'avenir des productions animales européennes dépend de deux facteurs clés à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : d'une part le degré d'ouverture du marché communautaire sous la forme de quotas tarifaires à droits réduits (point qui concerne toutes les productions animales), d'autre part la non remise en cause du classement dans la boîte verte du paiement unique par exploitation (point qui concerne surtout les productions herbivores). Enfin, nous examinerons les déterminants d'ordre interne qui auront également un impact sur l'offre européenne de produits animaux. L'UE bénéficie à cet égard d'un atout majeur, la taille de son marché intérieur, taille qui sera en outre augmentée dès 2004 avec l'adhésion de dix nouveaux Etats membres. D'autres facteurs liés aux attentes croissantes des consommateurs et des citoyens européens en matière de qualité, de sécurité et de traçabilité des produits, de protection de l'environnement et des ressources naturelles, d'occupation de l'espace et d'aménagement du territoire, de bien-être des animaux, etc. joueront également. Ces facteurs sont trop souvent perçus uniquement comme des contraintes. Ils peuvent aussi être des vecteurs positifs de différenciation des productions animales européennes.

¹La diminution des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé décidée en 1999 ne devait s'appliquer qu'à partir de la campagne 2005/06. La réforme de la PAC de juin 2003 a avancé d'une année la date d'application des baisses de ces deux prix institutionnels. Elle a en outre accentué le pourcentage de baisse du prix du beurre de façon à assurer un meilleur équilibre sur les marchés liés de la matière grasse et de la matière protéique d'origine laitière.

1 / L'accord agricole de l'Uruguay Round et les productions animales dans l'Union européenne

Après une présentation succincte des principales dispositions de l'AAUR, nous analysons les effets de ce dernier sur les principales productions animales de l'UE : produits laitiers, viande bovine, viande porcine et volailles.

1.1 / L'accord agricole de l'Uruguay Round

L'AAUR distingue trois volets principaux correspondant à, respectivement, l'accès au marché, la concurrence à l'exportation et le soutien interne (pour une présentation détaillée de l'AAUR, voir par exemple Bureau et Bureau (1999) ou Ledent et Burny (2002)). Dans tout le texte, les engagements indiqués sont ceux qui s'appliquent aux pays développés. Les engagements sont moindres pour les pays en développement.

En ce qui concerne l'accès au marché, l'accord stipule que les barrières tarifaires et non tarifaires doivent être converties en équivalents droits de douane, ces derniers devant être réduits de 36 % en moyenne entre 1995 et 2001 (moyenne arithmétique non pondérée avec un minimum de 15 % par ligne tarifaire). En outre, les possibilités d'accès courant de la période de base 1986-88 doivent être maintenues, via des quotas tarifaires à droits réduits, et des opportunités d'accès égales à 5 % de la consommation intérieure en 2000/01 doivent être offertes, toujours par le biais de quotas tarifaires à droits réduits. Une clause de sauvegarde spéciale est instaurée. Elle permet aux Etats de mettre en place des droits additionnels en cas de fortes augmentations des importations et/ou de fortes baisses des prix mondiaux.

En ce qui concerne la concurrence à l'exportation, il y a interdiction d'introduire de nouvelles subventions à l'exportation et engagement à réduire celles qui existent de 21 % en volume et de 36 % en valeur sur les six années 1995-2001.

Enfin, pour ce qui relève du soutien interne, l'accord classe les mesures dans trois boîtes de couleur, la verte, la bleue et l'orange (encadré 1). Les mesures de la boîte verte correspondent aux mesures autorisées, non soumises à réduction, parce que leurs effets de distorsion sur les échanges sont considérés comme nuls ou minimes. La boîte verte définit notamment ce qu'il convient d'entendre par « soutien des revenus découplé ». Plus précisément, elle définit les différents critères que doit respecter une politique de soutien des revenus pour être acceptée sur la scène internationale : politique publique financée par des fonds publics n'impliquant pas de transfert de la part des consommateurs, pas de soutien des prix aux producteurs, pas de lien avec les productions, les

facteurs de production et les prix de la période courante, et pas d'obligation de produire. La boîte bleue contient les aides directes versées aux producteurs dans le cadre de programmes de limitation de l'offre. La boîte orange est définie par solde. Elle correspond aux mesures soumises à réduction de 20 % sur les six années d'application de l'accord. Le soutien de la boîte orange est calculé en utilisant l'indicateur de la Mesure globale de soutien (MGS) et l'engagement à réduction porte sur l'ensemble des productions agricoles agrégées. Néanmoins, si le soutien de la boîte orange accordé à un produit particulier est inférieur à 5 % de la valeur de la production de ce bien, il peut ne pas être comptabilisé dans la MGS du secteur agricole en vertu de la clause dite « de minimis ».

1.2 / Impact pour les produits laitiers

Les échanges mondiaux de produits laitiers représentent moins de 10 % de la production mondiale. Ils portent essentiellement sur la poudre grasse (un peu moins de 30 % des échanges en équivalent lait), la poudre de lait écrémé (25 %), le beurre (15 %) et les fromages (15 % en volume, mais 30 % en valeur). A l'exception du marché mondial du beurre en diminution depuis le milieu de la décennie 1990, les marchés mondiaux des autres produits laitiers sont stables ou en augmentation (Onilait 2001).

Le marché mondial des produits laitiers est très concentré à l'exportation puisque l'UE, la Nouvelle-Zélande et l'Australie représentent plus des deux tiers des exportations totales (tableau 1). Mais, alors que les exportations communautaires ont tendance à diminuer (échanges intra-communautaires non comptabilisés), celles des deux pays de l'Océanie augmentent au point que cette zone est aujourd'hui la première zone exportatrice, devant l'UE (figure 1).

L'UE distingue quatre catégories de produits laitiers correspondant à, respectivement, le beurre, la poudre de lait écrémé, les fromages, et les autres produits laitiers (agrégat qui comprend la poudre grasse, le lait concentré et les produits frais). Sur la période d'application de l'AAUR, la contrainte de réduction des exportations subventionnées n'a pas joué dans le cas du beurre et de la poudre de lait écrémé. Elle a été active dans le cas des fromages et des autres produits laitiers avec des taux de remplissage des contingents à l'exportation proches de 100 % à plusieurs reprises (tableau 2). Dans le cas des fromages, la crise économique qui a frappé les marchés traditionnels de l'UE (Russie et Asie) à partir de la campagne 1997/98 a contribué au moins autant, si ce n'est plus, à la diminution des exportations subventionnées. En pratique, la Commission européenne a géré la contrainte de réduction des exportations subventionnées en supprimant les restitutions sur certains types de fromages et/ou certaines destinations. Dans le cas des autres produits laitiers, la Commission européenne a également géré la contrainte en supprimant

Encadré 1. L'Accord Agricole de l'Uruguay Round (AAUR) d'avril 1994 : classement des politiques de soutien interne

L'AAUR distingue trois catégories de mesures de soutien interne classées dans trois « boîtes » dites bleue, verte et orange. Les mesures des boîtes bleue et verte ne sont pas soumises à des engagements de réduction. Les mesures de la boîte orange sont soumises à réduction de 20 % entre 1995 et 2001.

La boîte bleue

Les mesures de la boîte bleue correspondent à des aides directes versées aux producteurs dans le cadre de programmes visant à limiter les volumes offerts.

Ces aides doivent en outre vérifier un des trois critères suivants : soit être basées sur des surfaces ou des rendements fixes, soit être versées pour un maximum correspondant à 85 % d'une production d'une période de base, soit, dans le cas des productions animales, être calculées sur la base d'un nombre fixe d'animaux. Cette boîte bleue fut adoptée essentiellement pour que les aides compensatrices de la réforme de la PAC de mai 1992 ne soient pas comptabilisées dans la mesure globale de soutien de l'UE. Cela convenait également aux Etats-Unis puisque cela leur permettait de ne pas comptabiliser leurs aides directes au revenu (i.e., les deficiency payments) dans leur mesure globale de soutien.

La boîte verte

Les politiques de la boîte verte correspondent à des mesures de soutien interne qui ont des effets de distorsion sur la production ou sur les échanges jugés nuls ou, au plus, minimales.

Deux critères de base doivent être respectés : 1) le soutien doit être fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics n'impliquant pas de transfert de la part des consommateurs, et 2) le soutien ne doit pas avoir pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs. Différentes politiques publiques sont ainsi incluses dans la boîte verte : les services de caractère général, la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire et l'aide alimentaire intérieure.

Outre les deux critères de base, les mesures de la boîte verte doivent satisfaire à des conditions spécifiques, variables selon les politiques, définies par les articles 6 à 13 de l'annexe 2 de l'AAUR.

L'article 6 définit notamment le "soutien du revenu découplé". En plus des deux critères de base, les versements correspondants à ce soutien doivent satisfaire les cinq conditions suivantes :

i) Le droit à bénéficier de versements doit être déterminé d'après des critères clairement définis, tels que le revenu, la qualité de producteur ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs ou le niveau de production au cours d'une période de base définie et fixe.

ii) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne doit pas être fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base.

iii) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne doit pas être fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours d'une année suivant la période de base.

iv) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne doit pas être fonction ni établi sur la base des facteurs de production employés au cours d'une année suivant la période de base.

v) Il ne doit pas être obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements.

Les articles suivants définissent différents types de versements directs aux producteurs qui sont également exclus d'engagements à réduction. Ce sont les versements liés à des programmes de garantie des revenus et à des dispositifs de sécurité des revenus (article 7), les versements effectués au titre de l'aide en cas de catastrophes naturelles (article 8), les aides à l'ajustement des structures fournies au moyen de programmes incitant les producteurs à cesser leur activité (article 9), les aides à l'ajustement des structures fournies au moyen de programmes de retrait des ressources de la production (article 10), les aides à l'ajustement des structures fournies au moyen d'aides à l'investissement (article 11), les aides au titre de programmes de protection de l'environnement (article 12) et les aides au titre de programmes d'aide régionale (article 13). Il est important de noter que les politiques définies par les articles 7 à 13 de l'annexe 2 de l'AAUR sont exclues d'engagements à réduction alors qu'elles peuvent avoir des effets importants de distorsion sur la production et les échanges. Ceci est le cas, par exemple, des aides à l'ajustement des structures fournies au moyen d'aides à l'investissement (article 11).

La boîte orange

Les mesures de la boîte orange sont l'objet d'engagements à réduction. Elles correspondent aux politiques qui ne sont pas classées dans les boîtes bleue et verte.

les restitutions sur le lait liquide et les produits frais lors de la dernière année d'application de l'AAUR, 2000/01. Cette année-là, le taux d'utilisation du contingent à l'exportation n'est que de 91 %, contre 110 % l'année précédente. Au total, les exportations communautaires de produits laitiers, subventionnées et non subventionnées, ont légèrement

diminué depuis 1995/96 dans un marché mondial pourtant en expansion : les parts du marché mondial détenues par l'UE ont donc chuté pour tous les produits laitiers (figure 2). Cette chute avait commencé avant 1995/96 dans le cas du beurre et de la poudre de lait écrémé. Elle a débuté plus tardivement dans le cas du fromage, plus précisément la pre-

Figure 1. Les échanges mondiaux de produits laitiers : évolution et perspectives.

Source : Commission européenne.

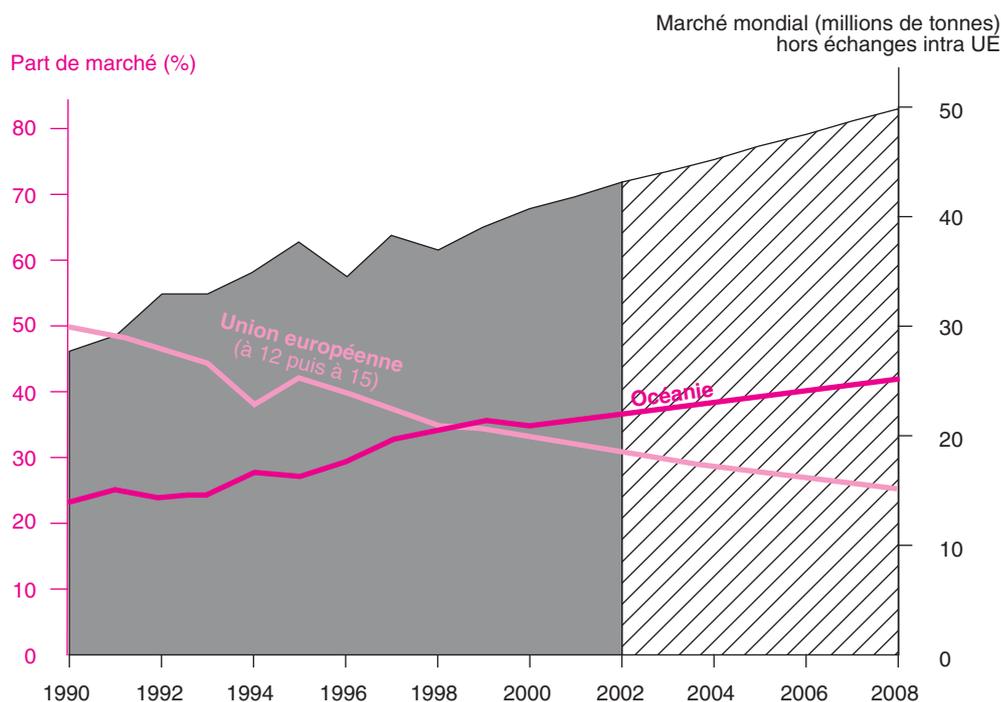


Tableau 1. Le marché mondial des produits laitiers en 2002 (estimations, en milliers de tonnes).

Source : USDA.

Production		Consommation		Exportations		Importations	
Fromages							
UE	5 470	UE	5 171	UE	455	Etats-Unis	214
Etats-Unis	3 900	Etats-Unis	4 029	Nouvelle-Zélande	277	Japon	204
Brésil	470	Brésil	478	Australie	218	UE	146
Australie	413	Russie	475	Etats-Unis	54	Russie	140
Russie	340	Canada	344	Pologne	22	Mexique	65
Canada	335	Japon	238	Canada	17	Australie	45
Nouvelle-Zélande	312	Australie	225				
Beurre							
UE	1 792	UE	1 599	Nouvelle-Zélande	343	Russie	120
Etats-Unis	615	Etats-Unis	581	UE	207	UE	115
Nouvelle-Zélande	370	Russie	400	Australie	125	Mexique	37
Russie	280	Pologne	172	Canada	17	Canada	19
Pologne	180	Mexique	107	Pologne	16	Etats-Unis	16
Australie	164	Japon	89	Russie	5		
Lait écrémé en poudre							
UE	1 070	UE	838	Nouvelle-Zélande	248	Mexique	132
Etats-Unis	712	Etats-Unis	479	Australie	231	UE	69
Australie	261	Mexique	287	UE	161	Russie	50
Nouvelle-Zélande	255	Japon	214	Etats-Unis	126	Japon	44
Japon	140	Russie	170	Pologne	100	Brésil	16
Pologne	150	Brésil	120	Canada	49		
Mexique	150	Pologne	55				
Brésil	107	Canada	45				

Près de 70 % des exportations de produits laitiers sont le fait de l'Union européenne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Mais la part de l'UE tend à diminuer.

Tableau 2. Exportations européennes subventionnées (UE à 15) de produits laitiers depuis 1995/96 (en milliers de tonnes). Source : Notifications de l'UE à l'OMC.

		Beurre et huile de beurre	Lait écrémé en poudre	Fromages	Autres
1995/96	Contingent	488	335	426	1 185
	Utilisation	146	241	422	1 157
	% utilisé	30,0 %	72,0 %	99,0 %	97,6 %
1996/97	Contingent	470	323	405	1 140
	Utilisation	276	269	402	1 140
	% utilisé	58,7 %	83,6 %	99,1 %	100,0 %
1997/98	Contingent	452	310	384	1 094
	Utilisation	169	175	324	1 117
	% utilisé	37,4 %	56,6 %	84,3 %	102,0 %
1998/99	Contingent	435	297	363	1 049
	Utilisation	165	221	226	951
	% utilisé	38,0 %	74,5 %	62,3 %	90,7 %
1999/00	Contingent	417	285	342	1 004
	Utilisation	194	417	305	1 104
	% utilisé	46,5 %	146,6 %	89,2 %	110,0 %
2000/01	Contingent	399	272	321	958
	Utilisation	197	128	305	873
	% utilisé	49,4 %	47,0 %	94,8 %	91,1 %

mière année d'application de l'AAUR. La diminution des exportations communautaires de produits laitiers a été plus faible en valeur qu'en volume. Pour les fromages, il n'y a pratiquement pas eu de diminution en valeur, les exportateurs européens ayant réussi à exporter des produits plus élaborés, mieux valorisés.

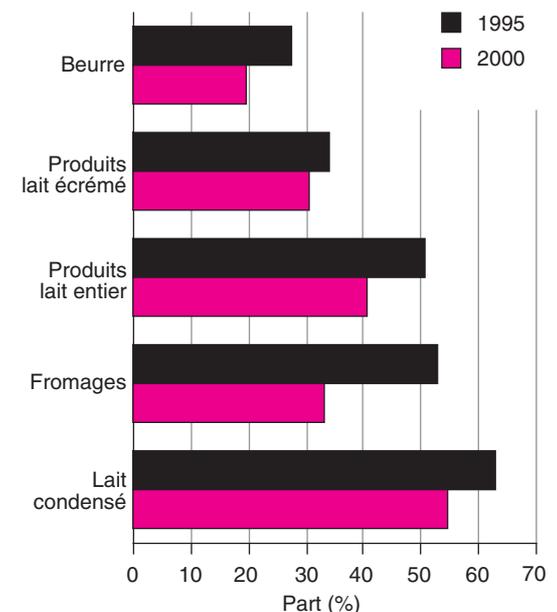
Les droits de douane à l'importation ont été diminués de 36 % sur les six années d'application de l'AAUR pour les diverses catégories de produits laitiers, à l'exception de la poudre de lait écrémé (diminution de 20 % seulement). En pratique, les importations communautaires se sont faites quasi-exclusivement dans le cadre d'importations sous quotas tarifaires avec des taux de remplissage supérieurs à 80 % en fin de période d'application de l'accord. Ces importations ont régulièrement augmenté depuis 1995/96, au bénéfice de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande dans le cas des fromages, au bénéfice des Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) dans le cas de la poudre de lait écrémé.

1.3 / Impact pour la viande bovine

Le marché mondial de la viande bovine représente environ 10 % de la production mondiale. En augmentation jusqu'en 2000, les échanges sont pratiquement stables depuis cette date en raison des crises sanitaires de l'Encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et de la fièvre aphteuse (Chatellier *et al* 2003). Le marché mondial est concentré avec un faible nombre d'acteurs à l'importation et à l'exportation (tableau 3). Il est en outre régionalisé avec deux zones d'échanges, la zone Pacifique et la zone Atlantique (Institut de l'élevage 2002 et 2003). Dans la zone Pacifique, les principaux pays exportateurs sont l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Etats-Unis et le Canada et les principaux pays importateurs sont les Etats-Unis, le Mexique, la Corée du Sud, le Japon et Taiwan. Dans la zone Atlantique, les principaux exportateurs sont

Figure 2. Part de l'Union européenne dans le commerce mondial des produits laitiers.

Source : UE-FIL-USDA.



l'UE (vers la Russie et le Moyen-Orient) et l'Amérique latine (vers l'UE et les Etats-Unis).

Les exportations communautaires de viande bovine ont fortement diminué sur les six années d'application de l'AAUR, passant de 1,041 million de tonnes équivalent carcasse (tec) en 1995/96 à 540 400 tec en 2000/01 (Ofival 1991-2003). Mais attribuer cette diminution aux seules conséquences de l'AAUR serait une erreur. A l'exception de l'année 1996/97, l'UE n'a en effet jamais pu utiliser la totalité de ses droits, en volume et en valeur, à subventionner ses exportations de viande bovine et de produits bovins (tableau 4). En pratique, la diminution des exportations communautaires de viande bovine s'explique avant tout par la diminution de la production domestique depuis 1995 et par le retrait de

Tableau 3. La viande bovine dans le monde en 2002 (estimations, en milliers de tec).

Source : Ofival d'après USDA, Eurostat, FAO et GIRA.

Production		Consommation		Exportations		Importations	
Etats-Unis	12 333	Etats-Unis	12 705	Australie	1 532	Etats-Unis	2 205
UE	7 500	UE	7 365	Etats-Unis	1 207	Japon	700
Brésil	7 136	Brésil	6 378	Brésil	838	Russie	700
Chine	5 700	Chine	5 570	UE	625	Moyen-Orient	572
Argentine	2 640	Argentine	2 368	Canada	610	Asie du Sud Est	490
Australie	2 100	Mexique	2 362	Nelle-Zélande	510	Corée du Sud	446
Russie	1 730	Russie	2 353	Argentine	280	Canada	416
Europe de l'Est	962	Moyen-Orient+ Afrique Nord	2 304	Uruguay	204	UE	396

Tableau 4. Exportations européennes (UE à 15) de viande bovine depuis 1995/96 (en milliers de tec).

Source : Ofival (1995-2003).

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Exportations totales	1 041	1 192	957	723	825	540	565
- avec restitutions ⁽¹⁾	1 041	1 192	957	723	808	475	484
- sans restitutions	0	0	0	0	17	66	81 ⁽²⁾
Plafond GATT à l'exportation	1 137	1 073	1 010	947	884	821	821
Report disponible	0	118	118	78	292	0	0
Taux d'utilisation du plafond	91,6 %	111,0 %	94,7 %	76,3 %	91,4 %	57,8 %	58,8 %
% des exportations avec aides	100 %	100 %	100 %	100 %	98 %	88 %	90 %
Taux d'utilisation du plafond en valeur	79,6 %	82,6 %	73,0 %	65,9 %	63,0 %	58,8 %	55,5 %

⁽¹⁾ dont déstockage intervention : 7,2 milliers de tec en 1997/98 ; 34,4 milliers de tec en 1998/99.⁽²⁾ dont 24,3 milliers de tec d'aide alimentaire.

volumes importants pour destruction dans le cadre de la politique de gestion des crises sanitaires (ESB et fièvre aphteuse). En outre, l'UE n'a pas été en mesure de développer des exportations non subventionnées de viande bovine parce que le différentiel entre le cours mondial et le prix européen est toujours trop important, malgré les baisses de ce dernier décidées à l'occasion des deux réformes de la PAC de 1992 et de 1999. Cette incapacité à exporter de la viande bovine sans restitutions doit être contrastée avec la capacité à développer de telles exportations dans les secteurs des viandes de porc et de volailles (cf. infra).

Sur les six années d'application de l'AAUR, les importations communautaires de viande bovine et de produits bovins sont restées pratiquement stables, à un niveau légèrement supérieur à 5 % de la consommation domestique (Ofival 2003). Le droit de douane appliqué hors quotas tarifaires a été suffisant pour empêcher les importations hors quotas tarifaires. Les importations communautaires de viande bovine ont donc été réalisées à l'intérieur des multiples quotas tarifaires à droits réduits : quotas GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) et PECO. Mais, même à l'intérieur de ces quotas, le taux de remplissage n'a pas été maximal. En pratique, les contingents d'animaux vivants ont été remplis à 100 % alors que les contingents de viandes, notamment les

quotas ACP et PECO, n'ont été remplis que très partiellement. Toutefois, les importations communautaires totales de produits bovins ont été supérieures aux niveaux de ces contingents en raison d'importations de viandes d'Amérique du Sud plus élevées que les volumes théoriquement alloués à ces pays.

Les éleveurs européens de bovins, producteurs laitiers et/ou de bovins viande, bénéficient de mesures de soutien interne importantes. Les réformes successives de la politique de soutien interne à l'œuvre dans le secteur des bovins viande reflètent la philosophie générale d'évolution de la PAC : diminution graduelle du soutien par les prix et compensation des pertes induites de revenus par des aides directes progressivement de plus en plus déconnectées des volumes produits. La volonté de réduire le soutien par les prix s'est notamment traduite par la décision, en 1999, de baisser à nouveau le prix d'intervention de la viande bovine de 20 % sur les trois campagnes 1999/2000, 2000/01 et 2001/02. Quant à la déconnexion des volumes produits, elle s'est d'abord traduite par la fixation de plafonds nationaux, régionaux et/ou individuels de droits à primes (CAP Monitor 2002), puis, en 2003, par l'intégration des diverses primes bovines dans le paiement unique par exploitation, paiement octroyé indépendamment non seulement des volumes offerts, mais aussi des choix de produits de l'agriculteur².

Les exportations de viande bovine par l'UE ont beaucoup diminué depuis 1996, en raison de la baisse de la production intérieure et des crises sanitaires.

² Le compromis de réforme de la PAC adopté en juin 2003 autorise toutefois chaque Etat membre à maintenir une partie du paiement unique par exploitation couplé à une production spécifique sous la forme d'une aide à l'hectare ou à la tête de bétail. Le maintien d'un certain degré de couplage répond à deux objectifs intimement liés, d'une part éviter l'abandon de surfaces trop importantes dans des zones difficiles (dans la mesure où il ne sera plus obligatoire de produire pour recevoir le paiement unique), d'autre part rendre plus acceptable la réforme aux gouvernements et aux professionnels des Etats membres les plus opposés au principe du découplage de la politique du soutien des revenus agricoles. En outre, la date de mise en œuvre du paiement unique est laissée au libre choix de chaque Etat membre : il pourra être appliqué au 1^{er} janvier 2005, 2006 ou 2007.

1.4 / Impact pour la viande porcine

Le marché mondial de la viande de porc est très étroit puisqu'il ne représente que 4 % de la production mondiale. Il est aussi très concentré puisque trois pays (l'UE, le Canada et les Etats-Unis) représentent environ 80 % des exportations mondiales de viande de porc et trois pays également (le Japon, la Russie et les Etats-Unis) plus de 50 % des importations mondiales. Acteur majeur à l'exportation, l'UE n'importe pratiquement pas de viande de porc, contrairement aux Etats-Unis qui en exportent et importent de grands volumes (tableau 5) ; contrairement aussi à ce qui se passe dans le secteur des volailles où l'UE est simultanément exportateur et importateur (cf. infra).

La contrainte de réduction des exportations subventionnées n'a pas empêché le fort développement des exportations européennes totales de viande de porc, de 792 600 tec en 1995/96 à 1,446 million de tec en 1999/2000. Les exportations européennes totales de viande de porc ont baissé en 2000/01 pour se situer à 1,144 million de tec, et elles ont à nouveau augmenté en 2001/02 pour atteindre 1,302 million de tec. Au sein de ces tonnages, les exportations sans restitutions ont augmenté, passant de 414 300 tec en 1995/96 à 1,226 million de tec en 2001/02, et les exportations avec restitutions ont diminué, passant de 378 300 tec en 1995/96 à 76 500 tec en 2001/02. Les évolutions n'ont cependant pas été régulières en raison du caractère cyclique de la production et des prix (tableau 6). Les trois premières années d'application de l'AAUR (1995/96, 1996/97 et 1997/98) se caractérisent en effet par une sous-utilisation des possibilités d'exporter

avec subventions relativement aux maxima autorisés. Les deux années suivantes (1998/99 et 1999/2000), les exportations avec subventions ont été supérieures aux plafonds autorisés en raison de la mise en œuvre des « super restitutions » sur la Russie (écoulement de l'excès d'offre par rapport à la demande solvable domestique et étrangère de façon à limiter les effets contraires de la crise porcine sur les prix domestiques). Un tel dépassement était possible jusqu'à la cinquième année d'application de l'AAUR (1999/2000) par exploitation des sous-utilisations des années antérieures. Il ne l'était plus en année terminale d'application de l'accord (2000/01) où le taux d'utilisation du plafond était de 100 % au maximum. En pratique, la bonne tenue des cours à cette date a permis à la Commission européenne de ne pas verser de restitutions sur les viandes de porc fraîches et congelées et, ainsi, de respecter ses engagements. Au total, la contrainte de réduction des exportations subventionnées, en volume et en valeur, n'a donc pas été véritablement contraignante dans le secteur de la viande de porc.

Les deux autres volets de l'AAUR, celui de la concurrence à l'importation et celui du soutien interne, n'ont pas joué dans le secteur porcin. Les importations de viande de porc en provenance de pays tiers sont restées très faibles, bien en deçà des 5 % de la consommation intérieure. En 2001/02, le taux de remplissage des quotas tarifaires à droits réduits n'était que de 6 %. La valeur du soutien dans le secteur porcin représente moins de 5 % de la valeur de la production de ce secteur. Il n'est donc pas comptabilisé dans la MGS en vertu de la clause dite « de minimis ».

L'UE est le premier exportateur de viande porcine, en nette augmentation depuis 1995. Les exportations de viandes de volailles sont relativement stables, les USA assurant 40 % du marché.

Tableau 5. Le secteur porcin dans le monde en 2002 (estimations, en milliers de tonnes).
Source : Ofival d'après GIRA, Eurostat, FAO, sources nationales.

Production		Consommation		Exportations		Importations	
Chine	43 000	Chine	42 794	UE	1 659	Japon	977
UE	17 730	UE	16 132	Canada	1 079	Russie	960
Etats-Unis	8 948	Etats-Unis	8 694	Etats-Unis	735	Etats-Unis	842
Europe de l'Est	3 910	Europe de l'Est	3 926	Brésil	450	Europe de l'Est	450
Extrême-Orient	3 398	Russie	2 377	Europe de l'Est	232	Extrême-Orient	327
Brésil	2 534	Japon	2 352	Chine	188	Amérique centrale	215
Russie	1 560	Brésil	2 012	Extrême-Orient	25	UE	52
Canada	1 856	Taiwan	980				
Japon	1 215	Corée du Sud	953				

Tableau 6. Exportations européennes (UE à 15) de viande porcine depuis 1995/96 (en milliers de tonnes).
Source : Ofival (1995-2003).

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Exportations totales	793	883	976	1 324	1 446	1 144	1 302
- avec restitutions	378	285	214	743	702	129	76
- sans restitutions	414	599	762	582	744	1 015	1 226
Plafond GATT à l'exportation	541	522	502	483	463	443	443
Report disponible	0	163	401	689	430	0	0
Taux d'utilisation du plafond	69,8 %	54,6 %	42,6 %	153,7 %	151,7 %	29,0 %	17,2 %
% des exportations avec aides	47,7 %	32,2 %	21,9 %	56,1 %	48,6 %	11,2 %	5,9 %
Taux d'utilisation du plafond en valeur	34,0 %	26,4 %	29,8 %	154,6 %	115,3 %	17,7 %	10,5 %

1.5 / Impact pour les volailles

Les volailles sont considérées comme un agrégat unique dans l'AAUR, agrégat qui regroupe les poussins, les carcasses et les découpes de poulets, de dindes, d'oies et de canards. Les échanges mondiaux, qui représentent environ 10 % de la production, ont fortement augmenté sur les six années d'application de l'accord, au rythme annuel d'environ 7 %. Pour plus de 90 %, il s'agit d'échanges de viande de poulet. Le marché à l'exportation est dominé par les Etats-Unis (40 % des exportations mondiales), puis le Brésil et l'UE (environ 20 % chacun). Le marché à l'importation est à peine moins concentré, les quatre premiers importateurs représentant plus des deux tiers des tonnages. L'UE représente environ 10 % des importations mondiales (tableau 7).

Les exportations européennes de volailles ont augmenté de plus de 30 % entre 1995/96 (896 000 tec) et 1999/2000 (1,168 million de tec). Elles ont ensuite diminué, notamment en raison de la concurrence brésilienne, pour se situer à 936 000 tec « seulement » en 2001/02. Au sein de ces tonnages, les exportations subventionnées ont régulièrement diminué, parallèlement à la baisse des plafonds de l'AAUR : alors qu'elles représentaient 47 % des exportations totales en 1995/96, elles ne représentent plus que 26 % de ces dernières aujourd'hui. Le volet concurrence à l'exportation de l'AAUR a donc été contraignant pour le secteur européen des volailles, même si celui-ci a réussi, au moins jusqu'en 1999/2000, à minimiser les effets de l'engagement à réduire les exportations subventionnées en développant les exportations non subventionnées (tableau 8).

Sur les six années d'application de l'AAUR, les importations européennes de volailles ont fortement augmenté, de 217 000 tec en 1995 à 788 300 tec en 2002. Les importations à droits réduits représentent environ 20 % de ces tonnages. Elles correspondent à un taux de remplissage des quotas tarifaires de 60 % environ. La préférence communautaire a été mise à mal, notamment par des volailles en provenance du Brésil et de la Thaïlande qui ont bénéficié d'un double avantage (dévaluation des deux monnaies, le bath et le real, vis-à-vis de l'euro et importations sous une nomenclature douanière spécifique avantageuse) : les importations européennes de volailles en provenance du Brésil et de la Thaïlande ont triplé entre 1999 et 2000 ; elles ont doublé entre 2000 et 2001 pour se situer à 320 000 tec à cette date. Comme dans le cas de la production porcine, le secteur des volailles n'est pas concerné par l'engagement à réduire le soutien interne en vertu de la clause « de minimis ».

2 / Quelles perspectives pour les productions animales européennes ?

Nous analysons d'abord dans quelle mesure un nouvel accord agricole à l'OMC pourrait être contraignant pour les productions animales européennes. Puis, de manière plus qualitative et prospective, nous examinons les principaux leviers internes (différenciation des produits, respect de l'environnement, développement de la traçabilité et de la qualité des produits, meilleure prise en compte du bien être animal) qui pourraient permettre aux productions animales européennes de conserver une place importante dans un contexte international de plus en plus concurrentiel.

Tableau 7. Le secteur de la volaille dans le monde en 2002 (estimations, en milliers de tonnes).

Source : Ofival d'après GIRA, Eurostat, FAO, sources nationales.

Production		Consommation		Exportations		Importations	
Etats-Unis	17 520	Etats-Unis	14 719	Etats-Unis	2 544	Russie	1 644
Chine	12 551	Chine	12 860	Brésil	1 602	Moyen-Orient	838
UE	9 082	UE	8 626	UE	1 240	UE	788
Brésil	7 690	Brésil	6 069	Thaïlande	480	Japon	729
Moyen-Orient	3 821	Moyen-Orient	4 590	Chine	307	Chine	663
Mexique	2 198	Mexique	2 586	Europe de l'Est	274	Afrique	362
Europe de l'Est	2 054	Russie	2 501			Extrême-Orient	359
Japon	1 202	Europe de l'Est	2 081			Europe de l'Est	300
Thaïlande	1 242	Japon	1 883			Mexique	260

Tableau 8. Exportations européennes (UE à 15) de viande de volailles depuis 1995/96 (en milliers de tonnes). Source : Ofival (1995-2002).

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Exportations totales	896	1 048	1 097	1 004	1 168	1 085	936
- avec restitutions	421	401	393	341	318	262	244
- sans restitutions	474	647	704	661	850	823	692
Plafond GATT à l'exportation	434	405	375	345	316	286	286
Report disponible	0	16	20	1	3	0	0
Taux d'utilisation du plafond	96,9 %	99,0 %	104,8 %	98,8 %	100,8 %	91,5 %	85,3 %
% des exportations avec aides	47,0 %	38,2 %	36,0 %	34,2 %	27,2 %	24,1 %	26,1 %
Taux d'utilisation du plafond en valeur	85,0 %	57,4 %	64,5 %	82,2 %	75,6 %	62,6 %	62 %

2.1 / Le cycle de Doha et les productions animales européennes

L'analyse du chapitre précédent montre que l'AAUR a eu relativement peu de conséquences concrètes sur les six années d'application 1995-2001 pour les différentes productions animales européennes. Ce constat s'applique surtout pour les volumes produits et importés. Il est moins vrai pour les exportations avec deux effets, d'une part une diminution des exportations subventionnées, d'autre part un développement des exportations non subventionnées, au moins de leur part dans les exportations totales (sauf dans le cas de la viande bovine).

Cette appréciation globale ne signifie pas que l'AAUR est sans importance, bien au contraire. Il a obligé l'UE à modifier sa politique agricole, d'abord en mai 1999 dans le cadre de la réforme Agenda 2000, ensuite en juin 2003 dans le cadre de la réforme dite de révision à mi-parcours de la PAC. Dans les deux cas, il s'agit, pour une large part, d'accroître l'acceptabilité internationale de la politique agricole de l'UE. L'AAUR a également défini le cadre de travail qui est aujourd'hui utilisé à l'occasion du cycle de Doha, cadre qui distingue les politiques utilisées à l'importation, à l'exportation et sur le plan domestique. Il fait peu de doutes qu'il y aura de nouveaux engagements visant à augmenter les possibilités d'accès au marché, réduire les subventions aux exportations et limiter le soutien interne quand celui-ci est octroyé par le biais d'instruments ayant des effets de distorsion sur les échanges jugés trop importants (OMC 2003).

A l'heure actuelle, les incertitudes sont naturellement très grandes. Elles portent d'abord sur les engagements qui seront finalement décidés pour les trois volets mentionnés ci-dessus. Elles portent également sur les modalités d'application de ces engagements : diminution linéaire des droits de douane ou utilisation d'une formule alternative conduisant à diminuer proportionnellement plus les droits de douane les plus élevés (pics tarifaires), réduction des seules subventions directes aux exportations ou de toutes les formes d'encouragement des exportations (crédits à l'exportation, etc.), réduction des seules aides de la boîte orange ou de l'ensemble des aides directes qu'elles soient vertes, bleues ou oranges, etc.

En dépit de ces incertitudes, il est néanmoins intéressant d'examiner quelles seraient les conséquences d'un accord qui contiendrait les mêmes engagements, en pourcentages, que l'AAUR, c'est-à-dire une réduction sur six années des droits de douane de 36 %, des subventions à l'exportation de 21 % (en volume) et de la mesure globale de soutien de 20 %. Tel est l'exercice auquel se sont livrés Huan-Niemi et Niemi (2001)³. Leurs conclusions peuvent être ainsi résumées :

- l'obligation à réduire les subventions à l'exportation serait contraignante pour les

volailles, la viande de porc et les diverses catégories de produits laitiers (à l'exception probable du beurre), mais pas pour la viande bovine ;

- l'obligation à réduire les droits de douane ne serait pas contraignante pour les volailles, la viande porcine, la viande bovine et les divers produits laitiers à l'exception du beurre dans un scénario où l'euro serait fort relativement au dollar (1,20 dollar pour 1 euro) ;

- l'obligation à réduire le soutien interne de la boîte orange ne serait pas contraignante.

L'UE sera donc vraisemblablement contrainte sur le volet de la concurrence à l'exportation et elle devra à nouveau réduire ses exportations subventionnées. La question qui se pose alors est de savoir si l'UE sera en mesure de compenser cette baisse par un développement d'exportations non subventionnées, à l'image de ce qu'elle a réussi à faire depuis 1995, au moins pour partie, dans le cas des volailles, de la viande de porc et de certains produits laitiers. Si tel n'est pas le cas, l'ajustement devra se faire par une diminution de la production domestique dans la mesure où il ne faut pas trop espérer qu'une augmentation de la consommation domestique puisse compenser la baisse des exportations (European Commission 2003).

En outre, deux facteurs additionnels non pris en compte par Huan-Niemi et Niemi peuvent contribuer à assombrir les perspectives résumées ci-dessus.

En premier lieu, les niveaux des importations sous quotas tarifaires à droits réduits. L'UE est en mesure d'accepter une baisse des droits de douane d'un pourcentage égal, voire supérieur, à celui qui avait été décidé en 1994 sans que cela conduise à de fortes augmentations de ses importations de produits agricoles. Il est néanmoins possible, pour ne pas dire probable, que plusieurs pays membres de l'OMC, notamment les pays du Groupe de Cairns et les pays en développement exportateurs, demandent à ce que la baisse des droits de douane soit complétée par une augmentation des quotas tarifaires et une réduction des droits de douane appliqués à l'intérieur de ces derniers. Certaines propositions déposées au Secrétariat de l'OMC à Genève avancent même le chiffre d'une ouverture des marchés sous cette forme à hauteur de 20 % de la consommation intérieure.

En deuxième lieu, le maintien des règles actuelles de classement des mesures de soutien interne dans les boîtes verte, bleue et orange (Swinbank 1999). Afin de présenter ce point, plaçons-nous tout d'abord dans l'hypothèse où les réformes de la PAC de 1999 et de 2003 n'auraient pas été décidées. Sous cette hypothèse, l'UE peut très facilement accepter une baisse additionnelle du soutien interne de la boîte orange de 20 % car la marge de manœuvre est très supérieure à ce pourcentage : en 1999/2000, la mesure globale de soutien de l'UE est de 47,9 milliards d'euros pour un plafond de 69,6 milliards d'euros ; la marge de manœuvre

³ Voir aussi Desquilbet et al (1999), Meijl et van Tongeren (2002).

L'UE va devoir réduire encore ses subventions aux exportations. Si elle ne parvient pas à développer les exportations non subventionnées, l'ajustement se fera par une baisse de la production communautaire.

est donc de 31 %. Et en faisant passer plus de 15 milliards d'euros de la boîte orange à la boîte verte, les réformes de la PAC de 1999 (passage de la boîte orange à la boîte bleue) et de 2003 (passage de la boîte bleue à la boîte verte) accroissent cette marge de manœuvre de plus de 20 points de pourcentage (Guyomard et Butault 2003). En 1999/2000, le soutien de la boîte bleue s'élevait à 19,8 milliards d'euros. La réforme de 1999, plus exactement l'accroissement des aides directes végétales et animales, augmente ce montant d'environ 3 milliards d'euros. La réforme de 2003, plus précisément la transformation des aides directes en un paiement unique par exploitation, va au contraire diminuer le soutien de la boîte bleue dans une fourchette comprise entre 16 et 23 milliards d'euros selon le degré de découplage retenu (découplage partiel versus total). La réforme de 2003 permet donc également d'accepter une baisse substantielle du soutien de la boîte bleue. Toutefois, elle ne permet pas à l'UE de proposer la suppression pure et simple de la boîte bleue car certains Etats membres vont très vraisemblablement choisir l'option du découplage partiel. En outre, certaines réformes en cours (coton par exemple) vont réalimenter la boîte bleue.

Au total, les deux réformes de la PAC de 1999 et de 2003 permettent donc à l'UE d'adopter une position relativement offensive à l'OMC sur le dossier du soutien interne, en proposant et/ou en acceptant des baisses substantielles des soutiens des boîtes orange et bleue. Toutefois, elles ne permettent pas d'envisager la suppression de la boîte bleue. Cette position offensive ne pourra être maintenue que si le classement actuel des soutiens internes dans les trois boîtes de couleur est conservé et en particulier si la définition de la boîte verte est toujours suffisamment large pour y inclure le paiement unique par exploitation et s'il n'y a pas de plafonnement des aides de la boîte verte. A défaut, i.e. si le paiement unique est classé dans la boîte bleue, l'UE ne sera pas en mesure d'accepter un plafonnement, a fortiori une réduction, des aides de la boîte bleue. Sur le plan strictement économique, le classement dans la boîte verte du paiement unique est critiquable s'il est octroyé en complément de primes qui restent couplées aux facteurs de production, terre (primes végétales) et cheptel (primes ovines et bovines), et également parce que certaines cultures sont interdites. En outre, la Conférence de Cancun a clairement montré que les pays en développement, soutenus par l'Australie et la Nouvelle-Zélande, demandent à ce que tous les soutiens, oranges, bleus ou verts, soient réduits, au minimum soumis à des disciplines strictes.

Au total, il apparaît donc que l'UE devrait être plus contrainte que par le passé par de nouveaux engagements à réduire ses exportations subventionnées de produits animaux. Elle pourrait également être menacée par des augmentations significatives des importations en provenance de pays tiers si les négociations obligent à réellement ouvrir les marchés, sous la forme de quotas tarifaires à droits réduits, à hauteur d'un pourcentage significatif de la consommation domestique, disons 10 %, a fortiori plus. En revanche, les

réformes de la PAC de 1999 et de 2003 rendent la contrainte de réduction du soutien interne pratiquement caduque, même si le pourcentage de réduction exigé est important, mais sous la condition qu'il n'y ait pas remise en cause du classement dans la boîte verte du paiement unique par exploitation.

2.2 / Les « nouvelles » attentes de la société et les productions animales européennes

Les perspectives esquissées ci-dessus ne doivent pas occulter le fait que les productions animales européennes bénéficient d'un certain nombre d'atouts, en premier lieu la taille du marché intérieur européen, taille qui sera en outre augmentée dès 2004 avec l'adhésion de dix nouveaux Etats membres. Les analyses historiques montrent que l'existence de frontières politiques est toujours une source importante de réduction des flux commerciaux. Cet effet, connu dans la littérature sous le nom d'effet frontière (Mc Callum 1995), est une carte que l'UE élargie doit valoriser au mieux, quel que soit le résultat des négociations en cours à l'OMC et quelles que soient les orientations futures de la PAC. La demande croissante des consommateurs pour des produits sécurisés et tracés devrait renforcer cet effet frontière favorable aux productions et aux producteurs européens.

Répondre aux attentes des consommateurs et des citoyens européens par la différenciation de l'offre

De manière générale, l'UE doit jouer la carte de la satisfaction de la demande intérieure. Cette dernière sera de plus en plus diversifiée et l'UE doit y répondre par la segmentation de l'offre sur des bases pérennes correspondant aux attentes des consommateurs européens (valorisation des efforts de segmentation par un consentement à payer positif de la part des consommateurs) et/ou des citoyens européens (valorisation des efforts de segmentation par des aides publiques quand ces efforts permettent d'accroître la fourniture de biens publics souhaités par la société, à un niveau supérieur au minimum correspondant à la réglementation).

Dans ce contexte, les trois défis de la sécurité - traçabilité - qualité des produits, de la protection de l'environnement et du bien-être des animaux ne doivent pas uniquement être considérés comme des contraintes additionnelles et imposées. Ils doivent aussi être utilisés comme des vecteurs de différenciation des produits animaux européens relativement à leurs concurrents étrangers. En d'autres termes, ils constituent des opportunités de développement et de capture de marchés via l'emploi de techniques de production et la fourniture de produits correspondant aux attentes des consommateurs et/ou des citoyens. Dans le premier cas, les efforts de différenciation devront être valorisés par le marché au sens où le consommateur acceptera de payer plus cher un produit différent, élaboré selon des techniques garantissant une

plus grande traçabilité ou une plus grande qualité gustative. Dans le deuxième cas, si le consentement à payer pour une meilleure protection de l'environnement ou un bien-être animal plus élevé n'est pas suffisant pour compenser le surcoût de production, il y a place à une intervention publique sous la forme d'aides directes additionnelles. Il y a ici légitimité à une intervention de l'Etat parce qu'un meilleur état de l'environnement ou un bien-être animal plus élevé correspondent à des biens publics, souhaités par la société mais mal valorisés par le marché. Il importe que de telles aides soient négociées dans un cadre multilatéral de façon à ce qu'elles ne soient pas contestées au motif qu'elles fausseraient la concurrence.

Considérons, à titre de première illustration, l'enjeu de la traçabilité en viande porcine. Les analyses de prévision s'accordent pour reconnaître que les Etats-Unis devraient être le premier bénéficiaire de la croissance attendue de la demande mondiale et de la libéralisation des échanges. Ceci à condition que le marché reste un marché de produits de base. La filière porcine américaine est bien adaptée à une telle forme de marché car elle a privilégié, de manière quasi-exclusive, la minimisation des coûts. Elle est nettement moins bien adaptée à un marché où la traçabilité totale, depuis les aliments du bétail jusqu'aux produits transformés finaux, serait obligatoire. Hayes (2000) juge même que la filière porcine américaine est dans l'impossibilité de garantir la traçabilité totale qui est pourtant indispensable si le marché évolue, ce qui est plus que probable, vers un marché différencié et de marques. Elle ne le peut pas tout simplement parce que l'organisation actuelle de la filière n'a pas été pensée en ces termes et que le coût d'une telle traçabilité serait très élevé. Dans ces conditions, la filière porcine européenne a des atouts à valoriser en mettant en place, dès maintenant, les structures nécessaires à une traçabilité complète des viandes et produits porcins. Cette obligation concerne aussi les autres productions animales européennes.

Le bien-être animal

De la même manière, l'UE doit essayer de transformer la demande des citoyens européens pour un bien-être augmenté des animaux en un vecteur positif de différenciation des productions animales européennes.

Les considérations relatives au bien-être des animaux sont une préoccupation croissante des citoyens dans l'ensemble des pays développés, avec cependant de fortes disparités selon les pays (acuité du problème plus forte dans les pays anglo-saxons de l'UE relativement aux Etats membres du sud de l'Europe, au Canada ou aux Etats-Unis). Cette demande concerne d'abord le stade de la production où les conséquences portent sur le choix des techniques et donc sur les coûts de production (confinement des animaux, soins apportés, pratiques d'alimentation, etc.), mais aussi les stades immédiatement en aval (transport, accueil et abattage des animaux).

Il n'est pas facile de définir précisément ce qu'est le bien-être des animaux, et surtout le degré de bien-être animal souhaité par la société, dans la mesure où celui-ci est associé à des critères scientifiques relatifs au comportement des animaux (critères en général mesurables, au moins partiellement) et à des considérations culturelles, morales, éthiques, etc. très variables selon les pays, notamment en fonction de leur degré de développement, et nettement plus délicates, si ce n'est impossible, à quantifier. L'approche volontariste, i.e., le soin laissé au marché de déterminer l'offre et la demande de produits obtenus dans le respect de critères spécifiques de bien-être animal, se heurte ici à deux difficultés (OCDE 2000). La première est celle de l'exclusion des personnes qui accordent une valeur au bien-être des animaux élevés selon ces critères, mais qui ne sont pas des consommateurs. La seconde est relative à l'absence (en général) de conséquences directes des critères de bien-être des animaux sur les caractéristiques des produits finaux, même si l'étiquetage (informations sur les conditions d'élevage des animaux) peut pallier ce défaut, pour une part du moins. Tous les pays industrialisés ont donc tendance à opter pour l'approche réglementaire (fixation de normes et de standards).

En théorie, les normes imposées par les pouvoirs publics sont supposées refléter le niveau de bien-être animal souhaité par la société, ce qui naturellement soulève le problème de la détermination de ce niveau (durabilité de la demande, influence disproportionnée de certains groupes de pression ou d'intérêt, comportements opportunistes des politiques, etc.). Sur le plan économique, il s'agit d'évaluer les conséquences des réglementations sur les coûts de production (coûts ponctuels correspondant aux transformations nécessaires pour la mise en conformité et charges additionnelles récurrentes). A court terme, l'accroissement des coûts, répercuté sur les prix en aval, aura un impact sur les consommations finales des produits en fonction de leurs réactions aux variations des prix (i.e., en fonction des élasticités prix). A plus long terme, il y aura adaptation des exploitations, plus généralement de la filière, de façon à atténuer le poids de la contrainte. Ces adaptations pourront prendre diverses formes qu'il est difficile de prévoir avec précision compte tenu des incertitudes sur les niveaux des normes (compte tenu aussi, naturellement, du fait que le bien-être animal ne sera pas le seul facteur d'évolution) : adoption de technologies permettant de minimiser les coûts de mise en conformité, sélection d'animaux présentant une efficacité alimentaire supérieure pour compenser une partie des coûts additionnels, agrandissement de la dimension des exploitations si le coût moyen de mise en conformité avec la réglementation décroît avec la taille, etc.

En pratique, l'inquiétude des producteurs d'une zone donnée est aujourd'hui surtout liée au fait que des normes de bien-être animal unilatérales et localisées peuvent conduire à des distorsions de concurrence négatives relativement aux producteurs des zones où la

Les produits européens peuvent se différencier par des critères liés aux produits : sécurité, qualité et traçabilité, et liés aux conditions de production : respect de l'environnement et du bien-être animal.

réglementation est moins sévère (un pays de l'UE relativement aux autres Etats membres, l'UE relativement aux pays tiers non communautaires). Cette inquiétude sera réduite si les surcoûts de production associés à des efforts additionnels en matière de bien-être animal sont annulés par des aides directes compensatrices. Ces aides sont légitimes si les efforts susmentionnés permettent effectivement d'augmenter le niveau de bien-être des animaux en réponse à une demande des citoyens. Il faut cependant prendre garde à ce que ce soutien public au bien-être animal ne freine pas la recherche, le développement et l'adoption de techniques de production permettant d'augmenter le bien-être des animaux à moindre coût relativement à aujourd'hui. Octroyer cette aide de façon transitoire et dégressive permettrait vraisemblablement de minimiser ce risque. Il faut aussi s'assurer de l'acceptation internationale de ces aides publiques, notamment dans le cadre des négociations multilatérales à l'OMC.

La protection de l'environnement et l'occupation de l'espace

Le même cadre d'analyse peut être utilisé pour les questions relevant de la protection de l'environnement ou de l'aménagement du territoire. Dans une large mesure, ces deux préoccupations correspondent à des effets externes mal valorisés par le seul marché et donc, pouvant nécessiter un soutien spécifique de sorte que leur fourniture corresponde à ce qu'attend la société. Pour ce qui relève plus particulièrement de l'aménagement du territoire, il est clair que les productions herbivores sont mieux placées que les élevages hors sol (Chatellier et Vérité 2003). Convaincre les partenaires commerciaux de l'UE à l'OMC de la légitimité de paiements directs aux éleveurs de bovins viande et aux producteurs laitiers au titre de l'occupation de l'espace sera d'autant plus facile que les instruments de soutien des revenus au sens strict seront découplés et que ceux de régulation des marchés correspondront à la correction de défaillances de marché reconnues par tous (correction de l'incomplétude des marchés futurs par des mesures visant à faire face au risque et à l'instabilité). Ceci sera également d'autant plus facile que les aides octroyées au titre de l'occupation et de la gestion du territoire ne seront pas perçues comme des aides à la production déguisées. Telle est la voie suivie par les réformes successives de la PAC, d'abord de façon timide (réformes de 1992 et 1999), aujourd'hui de façon plus marquée (réforme de 2003). Il reste néanmoins encore un long chemin à parcourir, par exemple par une définition plus précise des services publics que le contribuable européen souhaite rémunérer au travers du deuxième pilier de la PAC, par exemple aussi par une répartition plus équilibrée qu'aujourd'hui des dépenses entre les politiques de marché du premier pilier et les politiques de développement rural du second pilier, etc.

Conclusion

L'issue finale du cycle de Doha est, depuis l'échec de la cinquième conférence ministérielle de Cancun en septembre 2003, très incertaine. Il est néanmoins plus que probable qu'un nouvel accord agricole sera signé dans les années à venir, accord qui comprendra des engagements additionnels à ouvrir les marchés, réduire les exportations subventionnées et diminuer le soutien interne qui a des effets de distorsion sur les échanges. Grâce à la baisse des prix institutionnels de la plupart des produits agricoles et à l'importance des équivalents tarifaires fixés en 1986-88, il apparaît que l'UE pourrait, d'ici 2010, accepter une nouvelle baisse de ses droits de douane de 36 % sans que cela ne conduise à des augmentations déstabilisatrices des importations communautaires de produits animaux. L'UE sera, en revanche, plus contrainte par l'engagement à réduire ses exportations subventionnées. Dans le cas des produits laitiers, la baisse des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé ne sera sans doute pas suffisante pour exporter ces deux produits de base sans subventions. Cette baisse des prix d'intervention devrait se répercuter sur les prix de marché des autres produits laitiers, permettant ainsi de développer les exportations non subventionnées pour les produits à plus forte valeur ajoutée. Dans le cas de la viande porcine et des volailles, développer des exportations non subventionnées sera plus difficile. Cela sera impossible dans le cas de la viande bovine compte tenu de l'écart entre les prix européens et les cours mondiaux. Il est néanmoins probable que cela ne soit pas nécessaire. La réforme de la PAC de juin 2003 devrait en effet se traduire par une réduction de l'offre communautaire de viande bovine, grâce notamment à une moindre intensification et à une poursuite de la diminution du cheptel laitier (sous l'effet d'une hausse du rendement laitier par vache dans un système contingenté de l'offre). Selon Binfield *et al* (2003b), à l'horizon 2010, la production de viande bovine de l'UE à 15 devrait baisser dans une fourchette comprise entre 200 000 tec (scénario « minimal ») à 450 000 tec (scénario « maximal »)⁴.

L'analyse précédente, confirmée par plusieurs perspectives quantitatives, par exemple celles qui utilisent le modèle du FAPRI (Binfield *et al* 2003a), repose sur l'hypothèse centrale d'une stabilisation (au pire, une légère augmentation) des importations communautaires de produits animaux. Plutôt conservatrice, cette analyse n'envisage pas d'accroissements significatifs des importations communautaires de produits animaux à l'intérieur de quotas tarifaires augmentés et gérés de façon plus efficace et transparente de sorte qu'ils puissent être remplis au maximum. Ce type de raisonnement est également repris par la Commission européenne. De manière générale, elle considère que la réforme de la PAC de juin 2003 incitera les pro-

⁴ Le scénario « maximal » suppose que tous les Etats membres de l'UE à 15 choisissent de découpler l'ensemble des primes bovines. Le scénario « minimal » suppose au contraire que les pays maintiennent couplées la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (à hauteur de 100 %) et la prime à l'abattage (à hauteur de 40 %).

ducteurs à désintensifier, ce qui réduira l'offre et permettra, dans un marché où les importations resteraient maîtrisées, de raffermir les cours européens. Au total, il y aurait donc un effet légèrement positif de la réforme de la PAC de juin 2003 sur les revenus agricoles en termes nominaux, relativement à aujourd'hui, encore plus nettement relativement à la situation qui aurait prévalu en 2010 sans la réforme de 2003. Il est clair qu'un accroissement substantiel des importations en provenance de pays tiers annulerait l'impact positif de la réforme de juin 2003 sur les prix agricoles européens.

Tout en ne sous-estimant pas les flux internationaux, il importe de relativiser l'importance du marché à l'exportation relativement au marché domestique. La taille du marché intérieur est indéniablement un atout très important pour le futur des productions animales européennes. Si les niveaux de consommation par tête sont, en moyenne communautaire et comparativement à d'autres continents, élevés, ils sont néanmoins variables entre les quinze pays de l'actuelle UE et assez faibles pour les dix Etats membres qui entreront dans l'UE à compter de mai 2004. Ceci suggère que des possibilités de croissance existent, au moins dans certains pays. De façon à maximiser l'effet positif lié à ce grand marché intérieur, il convient de poursuivre la stratégie déjà engagée : la différenciation des produits de façon à répondre aux attentes renouvelées des consommateurs et des citoyens européens.

Dans le cas d'une diversification correspondant aux attentes des consommateurs (qualité des produits), c'est essentiellement le marché qui devra déterminer si telle ou telle démarche de qualité est rentable. Il importe donc de construire les stratégies de promotion de qualités « supérieures » en s'assurant que ces dernières correspondent effectivement à des attentes des consommateurs, en d'autres termes en s'assurant que les consommateurs accepteront de payer plus cher un produit de qualité plus élevée que celle du produit standard. Dans ce contexte, il importe de mettre en place les conditions permettant un partage équitable du surplus de valeur, au prorata des efforts consentis, entre les différents acteurs de la filière, de la production à la ferme jusqu'à la distribution finale. Ceci passe par une organisation efficace des producteurs agricoles de façon à équilibrer les rapports de force avec les acteurs situés en aval, en nombre de plus en plus faible au fur et à mesure que l'on s'approche

du consommateur final. Il y a ici place, et c'est d'ailleurs ce que prévoit la PAC de juin 2003, à des soutiens publics visant à favoriser le démarrage d'actions collectives des producteurs en faveur des produits de qualité souhaités par les consommateurs.

Dans le cas d'une diversification correspondant aux attentes des citoyens (protection de l'environnement, aménagement du territoire, bien-être animal), il est vraisemblable que le consentement à payer des consommateurs pour des produits plus respectueux de l'environnement ou du bien-être des animaux ne sera pas suffisant pour annuler les surcoûts de production. Ces derniers doivent donc être compensés par des aides directes, proportionnelles aux efforts consentis au-delà du minimum correspondant à la législation en vigueur. C'est la voie suivie par les réformes successives de la PAC, notamment celle de juin 2003. La justification des soutiens publics aux agriculteurs au titre de services publics fournis conformément aux attentes de la société permettra d'ailleurs de garantir leur pérennité sur le long terme. Dans ce contexte, il ne faut donc pas laisser croire que l'actuelle répartition des soutiens publics entre le premier et le deuxième pilier correspond à une situation d'équilibre. Les dépenses de soutien des revenus du premier pilier sont amenées à diminuer et il importe de préparer les agriculteurs à cette évolution, notamment en leur donnant, dès maintenant, le rythme auquel ces dépenses baisseront de façon à ce qu'ils puissent s'adapter et programmer leurs investissements. Les ressources économisées grâce à la réduction des dépenses du premier pilier doivent être redistribuées selon deux critères. Le premier correspond à la rémunération de services publics environnementaux et territoriaux souhaités par la société. Le deuxième à des politiques de gestion des fluctuations des cours. Une des faiblesses de la réforme de la PAC de juin 2003 est de ne pas compléter le dispositif de soutien des revenus agricoles au sens strict par un mécanisme de stabilisation des prix et des revenus étendu à l'ensemble des productions agricoles⁵. Les mécanismes prévus de l'aide au stockage privé et de l'intervention publique conçue uniquement comme un filet de sécurité se révéleront très vraisemblablement insuffisants à certaines périodes. Ils seront alors suppléés par des dispositifs d'urgence⁶ alors qu'il serait certainement plus efficace, d'un point de vue économique global, de mettre en place des mécanismes préventifs, i.e., ayant pour objectif de lutter contre l'instabilité des cours et des revenus.

⁵ L'instabilité des prix agricoles n'est pas une défaillance de marché en soi. C'est parce que les marchés de gestion de cette instabilité sont incomplets qu'il y a défaillance de marché, laquelle légitime l'intervention du régulateur public. L'AAUR autorise une telle intervention. Plus précisément, l'article 7 de l'annexe 2 de l'AAUR définit les critères que doivent respecter les programmes de garantie et de sécurité des revenus pour être inclus dans la boîte verte.

⁶ Ces dispositifs d'urgence sont prévus par la réforme de la PAC de juin 2003. Rien n'est dit cependant sur leur fonctionnement. En outre, se pose la question de leur financement sur des bases régulières et pérennes.

Références

- Anania G., 2000. The WTO negotiation on agriculture and the Common Agricultural Policy. ARL Working Paper, Hanover, Germany.
- Apca, 2002. La Politique agricole commune : bilan et perspectives. Chambres d'Agriculture, n°912, juillet-août.
- Binfield J., Donnellan T., Hanrahan K., Westhoff P., 2003a. The MTR and WTO proposal: An analysis of their effect on the EU and Irish agricultural sector. Proceedings of the FAPRI-Ireland 2003 Outlook Conference, Teagasc, Dublin.
- Binfield J., Donnellan T., Hanrahan K., Westhoff P., 2003b. The Luxembourg CAP reform agreement: Implications for EU and Irish agriculture. Working Paper, FAPRI-Ireland Partnership, Teagasc, Dublin.
- Bureau D., Bureau J.-C., 1999. Agriculture et négociations commerciales. Rapport du Conseil d'Analyse Economique. Éditions de La Documentation Française, Paris, 149 p.
- CAP Monitor, 2002. Published by Agra Europe (London) Ltd, United Kingdom.
- Chatellier V., Guyomard H., Le Bris K., 2003. La production bovine dans l'Union européenne : entre économie de marché et politique de territoire. In *Déméter 2004*, Editions Armand Colin, 67-177.
- Chatellier V., Vérité R., 2003. L'élevage bovin et l'environnement : le diagnostic justifie-t-il des alternatives techniques. *INRA Productions Animales*, 16, 227-246.
- Commission européenne, 2003. L'Union européenne montre l'exemple d'une agriculture propice au commerce. Direction de l'agriculture et du développement rural, Bruxelles, 18 p.
- Conseil européen, 2003. Règlement n°1782/2003 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC. Bruxelles, 29 septembre.
- Desquilbet M., Gohin A., Guyomard H., 1999. La nouvelle réforme de la Politique agricole commune : une perspective internationale. *Economie et Statistique*, n°329-330 (9), 13-33.
- European Commission, 2003. Prospects for Agricultural Markets, 2002-2010. Directorate-General for Agriculture, Brussels.
- GATT, 1994. Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle Uruguay. Secrétariat du GATT, Genève.
- Guyomard H., Butault J.P., 2003. La PAC de juin 2003 et les négociations multilatérales de l'OMC : compatibles ? *INRA Sciences Sociales*, décembre 2003, 6p.
- Hayes D., 2000 (citations dans). US pork industry could lose competitive advantage. By S. Muirhead. *Feedstuffs*, 72, August 21, 2000.
- Hervieu B., Guyomard H., Bureau J.-C., 2000. L'avenir des politiques agricoles. In : *Rapport Mondial sur le Système Economique et les Stratégies (RAMSES)*, 115-131. Editions Dunod, Paris.
- Huan-Niemi E., Niemi J., 2001. The next WTO round on agriculture and EU enlargement: Pressures for reforms and the EU Common Agricultural Policy. Working Paper, MTT, Agrifood Research Finland, n°22.
- Institut de l'élevage, 2002. Marché mondial des viandes bovines en 2002 : évolution contrastée dans les zones Atlantique et Pacifique. Le Dossier Economie de l'élevage, n°319a, décembre.
- Institut de l'élevage, 2003. L'année économique lait et viande bovine 2002 : perspectives 2003. Le dossier Economie de l'élevage, n°321, février, 181 p.
- Ledent A., Burny P., 2002. La Politique agricole commune : des origines au 3e millénaire. Les Presses Agronomiques de Gembloux, Belgique.
- Mc Callum J., 1995. National borders matter: Canada-US regional trade patterns. *American Economic Review*, 85 (3), 615-623.
- Meijl H., van Tongeren F., 2002. The Agenda 2000 CAP reform, world prices and GATT-WTO export constraints. *European Review of Agricultural Economics*, 29 (4), 445-470.
- OCDE, 2000. Perspectives agricoles de l'OCDE, 2000-2005. OCDE, Paris.
- Ofival, 1991-2003. Le marché des produits carnés et avicoles (1990-2002). Rapport de synthèse, Paris.
- Ofival, 2003. Les accords du GATT dans les secteurs des viandes et des œufs : le bilan de l'Union européenne. Document de synthèse, 116 p.
- OMC, 2003. Négociations sur l'agriculture : premier projet de modalités pour les nouveaux engagements. Comité de l'Agriculture, session extraordinaire, TN/AG/W/1.
- Onilait, 2001. Le commerce mondial des produits laitiers : évolution comparée des échanges régionaux et des flux internationaux, juin, 40 p.
- Swinbank A., 1999. CAP reform and WTO: Compatibility and developments. *European review of agricultural economics*, vol 26 (3), 389-407.

Abstract

The World Trade Organization rounds on agriculture: prospects for animal productions in the European Union.

The Uruguay Round Agreement on Agriculture applied over the six-year period from July 1995 to June 2001. It included commitments to increase market access, reduce subsidised exports and diminish trade distorting domestic support. In a general way, the agreement was not really constraining for the various animal productions in the European Union. It however forced the European Union to decrease subsidised exports for poultry, pork and some dairy products. On the other hand, it also forced the European Union to develop unsubsidised exports for the same products. The final outcome of the Doha Round is still very uncertain. An agricultural agreement along the same lines as the Uruguay Round Agreement on Agriculture would not be a threat to the various European animal sectors. However, too large increases of tariff rate quotas would put additional pressure on market equilibriums within the European Union. In the same way, the European Union should not face any problems on the

domestic support dossier if the single payment per farm introduced by the Common Agricultural Policy reform of June 2003 is included in the green box. Such a classification is more than likely if the definition of the green box is not challenged in the Doha Round. However, several countries ask for a revision of the green box definition and/or argue that all domestic support should be reduced even if it is currently considered as green. Several internal factors would also influence animal production patterns in the European Union over the next decade. These factors include food quality and security, environment protection, rural development or animal welfare. These factors are mainly considered as constraints. They can however also be differentiation vectors for European animal products.

CHATELLIER V., GUYOMARD H., LE BRIS K., 2003. Les négociations agricoles multilatérales des cycles de l'Uruguay et de Doha : bilan et perspectives pour les productions animales européennes . INRA Prod. Anim., 16, 301-316.