

LE GATT ET L'AVICULTURE - SITUATION APRES DEUX ANS ET PERSPECTIVES

Dr. Helmut Klemm ¹

¹ Direction Générale de l'Agriculture, Commission Européenne, 130 rue de la Loi, B-1049 Bruxelles.

L'auteur remercie M. Luc Anciaux pour son assistance appréciée à la réalisation de cette synthèse.

Résumé

L'accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay exerce un effet important sur les marchés avicoles européens en premier lieu à cause de la limitation des exportations avec restitution, notamment dans le secteur de la volaille.

Toutefois, la situation favorable des marchés communautaires et mondiaux en 1996 a allégé cet impact. Dans le futur, la position compétitive de l'aviculture pourrait mieux être renforcée par un alignement des prix européens de céréales au niveau mondial et par l'amélioration des produits sous les aspects sanitaires, nutritifs, écologiques et du bien-être des animaux.

Abstract

GATT and poultry production : Situation after two years - perspectives

The agreement on agriculture of the Uruguay Round exercises an important effect on the European poultry products markets above all because of the commitments to reduce exports with refunds in particular in the poultrymeat sector. The favorable situation of the Community and world markets in 1996 has, however, lessened this impact. The future competitive position of the poultry industry could be reinforced by aligning European grain prices to world market level and by further improving products under health, nutrition, environment and animal welfare aspects.

1. Introduction

Les négociations multilatérales dans le cadre du cycle d'Uruguay de 1986 à 1993 ont visé à réduire le soutien à l'agriculture et à ouvrir les marchés des produits agricoles.

Etant donné que les organisations communes de marché (OCM) pour les oeufs et la viande de volaille ne prévoient ni mesures d'intervention ni prix garantis ni prime à la production, ces deux secteurs ne sont pas concernés par la réduction des dépenses relatives aux mesures du "yellow box". Par contre, les parties de l'accord sur l'agriculture concernant les régimes de commerce extérieur sont pleinement applicables aux secteurs avicoles, à savoir

- tarification des droits à l'importation,
- clause de sauvegarde spéciale,
- accès minimum au marché,
- réduction des dépenses à l'exportation.

2. Mesures du régime commerce extérieur

2.1. Tarification

Les prélèvements variables à l'importation étaient d'application depuis le début des OCM. Leur élément principal était la compensation de la différence des frais des céréales fourragères entre la Communauté et le marché mondial, auquel s'ajoutait un faible pourcentage du prix d'écluse. Ce dernier servait en plus comme prix de déclenchement, en cas d'importation à bas prix, des "montants supplémentaires". Les prélèvements et prix d'écluse étant calculés selon des formules prédéterminées tous les trimestres, les montants supplémentaires étant fixés selon le rythme (mensuel) des réunions du Comité de gestion.

La tarification consistait, dans les secteurs avicoles, dans le calcul d'un droit fixe à l'importation applicable pour la durée d'un an. La base du calcul était le niveau moyen des prélèvements (sans montants supplémentaires) dans la période de référence 1986-1988.

Les résultats de cette tarification étaient un niveau plus élevé de nouveaux droits à l'importation (voir graphique 1). Ces droits doivent être réduits de 36%, répartis en montants annuels égaux sur 6 ans (1995-2001). Pour les préparations de viande de dinde, pour lesquelles le prélèvement passé était limité à un droit ad valorem (de 17%), les Etats-Unis ont insisté sur une réduction plus forte de 50% répartie sur la même période de 6 ans.

2.2. Clause de sauvegarde spéciale

L'accord sur l'agriculture prévoit la suppression du système du prix d'écluse et montants supplémentaires. A sa place, deux types de clauses de sauvegarde spéciale peuvent être invoqués :

- à la suite d'importations accrues en quantité
- à la suite de prix trop bas.

Le premier n'est d'application que si les importations dépassent le niveau de déclenchement. Ce n'est pas le cas pour les secteurs avicoles.

Le deuxième type peut être appliqué si les prix d'offre sont inférieurs d'au moins 10% au prix de déclenchement. Ce dernier est la moyenne des prix à l'importation 1986-88. Le droit additionnel est calculé selon une formule déterminée par l'accord, avec des taux progressifs selon le niveau de prix.

Le droit additionnel est imposé sur base d'un prix représentatif à l'importation que la Commission fixe sur base des informations reçues par les Etats Membres. Les droits additionnels ne sont pas appliqués automatiquement à tous les lots importés, l'opérateur achetant à des prix supérieurs et le prouvant n'étant taxé que selon le prix réel.

Jusqu'à ce jour, la Commission n'a instauré des droits additionnels que sur peu de produits : jaune d'oeufs séchés, viande désossée de poulets, préparations de poulets. En sont exemptes les importations sous le régime des quotas d'accès minimum.

2.3. Accès minimum au marché.

Pour les secteurs avicoles l'Union Européenne a été obligée d'ouvrir son marché via l'ouverture de contingents tarifaires à l'importation à des droits réduits (fixés à 32% des droits de base pour les produits avicoles en Europe).

L'objectif a été de pouvoir offrir aux pays tiers un accès au marché d'au moins 3 % de la consommation 1986-88 au début de la période de 6 ans et à 5% à la fin de la période. Le secteur de la viande de volaille a été considéré, pour la détermination

des contingents, comme sous-secteur de l'ensemble des viandes. Les importations contractuelles massives en viandes bovine et ovine datant d'avant l'Uruguay Round ont ainsi bénéficié aux autres viandes (volailles et porcs) pour lesquelles les importations étaient loin d'atteindre les seuils indiqués. Les quotas de l'accès minimum comprennent aussi des contingents résultant du panel oléagineux à droit zéro, mais restent à un niveau relativement faible. Elles ne concernent que les poulets et les dindes.

Dans le secteur des oeufs, des contingents importants ont dû être ouverts. Ils ont cependant pu être réduits à la suite de l'élargissement de 1995. Ces contingents concernent en premier lieu les oeufs de consommation et dans une moindre mesure, les ovoproduits.

La gestion des contingents par la Commission européenne et les agences des Etats membres (France : OFIVAL) consiste en l'ouverture des sous-contingents trimestriels, pour lesquels les importateurs qualifiés peuvent demander des certificats d'importation. Ces certificats ont une validité de 5 mois, mais se terminent avec la fin de chaque campagne.

Les dispositions de l'accord autorisent à imputer les contingents bilatéraux (ex. : PECO) sur les quotas de l'accès minimum, pour autant que les conditions régissant les deux types de quota soient identiques.

La Communauté n'en a pas fait usage étant donné que la réduction des droits est en général plus importante dans le cas de contingents ayant pour cadre des accords européens.

2.4. Réduction des dépenses à l'exportation

Côté exportation, l'accord prévoit la réduction de 36% des dépenses et de 21% des quantités exportées avec restitution sur la même période de six ans 1995/96 - 2000/2001. Les réductions sont calculées à partir de la période de référence de 1986/90. Toutefois, le principe de "*frontloading*" permet de commencer la réduction à partir des chiffres plus élevés de 1991/1992 (le chiffre final pour 2000/01 est toujours calculé sur base de la moyenne 1986-90).

Dans le secteur de la volaille, le "*frontloading*" a permis d'assouplir quelque peu l'effet drastique de la réduction en volume sur un marché mondial en expansion : les opérateurs européens ont ainsi gagné 253.000 tonnes avec restitutions (43.000 tonnes par an ou 13% du volume initial).

Dans le secteur des oeufs, le gain est moins important (16.000 tonnes sur 6 ans).

Le respect de ces obligations annuelles est contrôlé sur base de certificats à l'exportation avec fixation à l'avance de la restitution qui, dans les secteurs

avicoles, peuvent être demandés tous les jours par les opérateurs. Les Etats membres transmettent les demandes une fois par semaine et délivrent les certificats si la Commission n'a pas pris, après deux jours de réflexion, une décision négative (annulation - taux de réduction) à la suite d'un nombre trop élevé de demandes ou à cause des autres évolutions du marché. La durée de validité des certificats correspond en général au mois de la demande plus deux mois (volaille) ou trois mois (oeufs), à l'exception des découpes de poulets où elle n'est que de 15 jours pour certaines destinations et des certificats "*a posteriori*" pour les poussins et les oeufs à couver.

Pour faciliter la gestion et permettre une certaine transparence de la politique à l'exportation, les quantités globales par secteur sont ventilées par catégories de produits en tant que "plafonds indicatifs". Ces plafonds peuvent être adaptés au cours d'une année selon l'évolution du marché, après consultation des Etats membres au sein du Comité de gestion.

Par ailleurs, les quantités (et montants de restitutions) annuels non utilisés peuvent être reportés jusqu'à la fin de la cinquième année.

3. L'expérience au cours des premières campagnes 1995/96 et 1996/97.

3.1. Importation

Les droits annuels à l'importation sont fixés selon l'accord sur l'agriculture de l'Uruguay Round et ne tiennent plus compte de l'évolution des prix des céréales. Ainsi, la hausse des cours mondiaux de ces derniers en 1995/96 n'a pas eu d'impact de baisse sur les droits communautaires.

Les importations dans le secteur des oeufs ont été réduites de 1994 jusqu'à mi 1996 (1994 : 32.000 tonnes, 1995 : 20.000 tonnes, estimations 1996 : 21.000 tonnes) à cause de la hausse des prix dans les pays tiers et d'une offre communautaire abondante fin 1994/début 1995 mais semblent reprendre au deuxième semestre 1996 avec la hausse des cours dans l'Union européenne. Les mêmes raisons expliquent l'utilisation limitée des contingents tarifaires en 1995/96 (10%) ainsi qu'au cours du premier semestre 1996/97 (12%). Seul a été pleinement utilisé le sous-contingent pour les oeufs entiers et les jaunes d'oeufs importés notamment en provenance des Etats-Unis et des Indes. Pour les albumines, on constate une tendance vers leur utilisation croissante en 1996/97.

Dans le secteur de la volaille, les importations augmentent grâce à l'évolution favorable de la demande pour la viande de volaille en Europe.

Cependant, la croissance annuelle des importations en chiffres absolus (1995 : + 6.000 tonnes, 1996 : + 25.000 tonnes) reste modeste par rapport à la croissance de la consommation totale (1995 : + 150.000 tonnes, 1996 : + 215.000 tonnes).

Les contingents de l'accès minimum sont pleinement utilisés dans ce secteur, les produits désossés à droit zéro proviennent des pays à bas coûts de production. Toutefois, la hausse des prix des aliments sur le marché mondial a également fait augmenter les prix d'offre de ces pays. Dans le cas des produits avec des quotas-rents élevés, la gestion du régime pose dès le début le problème de l'allocation adéquate des certificats aux opérateurs et plusieurs modifications des conditions d'accès au régime ont dû être décidées après discussion avec les Etats membres.

3.2. Exportation

Si des quotas d'importation ont déjà été appliqués avant la date du 1.7.1995, le système de certificats obligatoires à l'exportation était un nouvel outil. Plusieurs modifications des dispositions réglementaires ont dû être adoptées, notamment concernant la durée de validité (secteur oeufs) et la période de dépôt des demandes. Les nouvelles dispositions ont été prises soit dans le but de limiter, voire éviter toute demande spéculative (en période de surplus/prix bas), soit d'augmenter la flexibilité des opérateurs.

Au cours des huit premiers mois de l'année 1995/96, les marchés des oeufs et de la viande de volaille étaient fortement excédentaires. A plusieurs reprises, les demandes introduites dépassaient les valeurs hebdomadaires ou mensuelles des plafonds indicatifs pour certaines catégories (oeufs de consommation, ovoproduits, poulets entiers et découpes de poulets). Dans ces cas, la Commission a dû prendre des "mesures particulières", à savoir le refus de demandes ou la réduction des quantités demandées afin de ne pas dépasser les limites imposées par l'accord du cycle d'Uruguay. Le déséquilibre entre le grand nombre de demandes de certificats et les plafonds limités ayant persisté, il était nécessaire de concentrer nos fonds limités sur les produits qui en avaient besoin et de réfléchir sur des moyens adéquats pour revenir à une situation qui ne mettait pas fin à l'octroi des restitutions avant la fin de la campagne. Après discussion avec les organisations professionnelles et les Etats membres, une combinaison de plusieurs mesures a été choisie et appliquée selon les caractéristiques des marchés pour les différents groupes de produits :

- baisse de la restitution, voire élimination à la fin de la campagne (poussins)

- exclusion de certaines destinations (oeufs : Suisse; découpes de poulets : ex URSS)
- révision des plafonds indicatifs par catégorie de produits.

L'élimination de la restitution pour les poussins est un cas particulier étant donné que pour ces produits "sensibles" de par leur nature il existe des certificats a posteriori, c'est-à-dire demandés au moment de l'exportation, mais également avec "temps de réflexion" et donc possibilité de refus de ces demandes.

La baisse de restitution peut être occasionnée par un nombre élevé de demandes de certificats à l'exportation. En fait des demandes élevées ne sont qu'un indicateur de la rentabilité à l'exportation. Mais le niveau des restitutions ne dépend pas seulement du nombre de certificats demandés par rapport au plafond. Plusieurs autres critères doivent être considérés lors de l'examen régulier des restitutions : différences coûts céréales fourragères et prix des produits Union européenne/marché mondial: situation cyclique du marché... Il convient d'ajouter que si l'accord international a bien fixé des limites pour les exportations avec restitution à ne pas dépasser sur 6 ans, ces limites budgétaires ne sont cependant pas l'objectif de la politique sectorielle pour une année déterminée.

La situation des marchés avicoles étant devenue satisfaisante en 1996, les demandes de certificats sont devenues moins pressantes. Les décisions sur les restitutions ont été prises sur base des autres critères cités ci-dessus, qui pour certains produits ont même justifié une hausse (ovoproduits, poulets entiers Russie).

4. Conclusions et perspectives

Le marché communautaire a pu absorber sans problème les importations à droit réduit convenues dans le cadre de l'accès minimum au cours des deux premières années d'application de l'accord du cycle d'Uruguay. Il est vrai que la situation des marchés était assez favorable dans ce contexte (hausse des cours sur le marché mondial - demande forte en Europe). Cependant les perspectives jusqu'à la fin de la période de 6 ans 1995-2001 ne sont guère troublantes compte tenu des niveaux des droits et contingents applicables étant donné la demande croissante pour la viande de volaille et la préférence des consommateurs pour les oeufs frais européens. La situation favorable des marchés en 1996 a également facilité l'adaptation aux limitations des exportations. Dans le secteur des oeufs les quantités non utilisées au cours des 20 premiers mois et pouvant être reportées sur les années à venir constituent une bonne base pour affronter de nouveaux

excédents attendus pour 1997/98. Dans le secteur de la volaille, par contre, les quantités à reporter étaient minimales après la première année et seront probablement nulles après la deuxième.

Comme dans le passé, il s'avèrera nécessaire d'éliminer davantage de produits/pays de destination dans un futur proche. Ainsi, l'établissement de plafonds indicatifs pour chaque catégorie servant d'indicateur important pour la gestion des certificats à l'exportation deviendra une tâche encore plus délicate vu les intérêts divergents des Etats membres en la matière.

A plus long terme, il n'est possible de mentionner que deux événements dont l'impact sur l'aviculture européenne devrait être analysé en détail ultérieurement:

-l'élargissement de l'Union européenne au début du XXIème siècle. Parmi les 12 pays candidats se trouvent des pays avec une longue tradition d'exportateur en oeufs et viandes. A présent, ils assurent presque la moitié des importations communautaires (notamment en provenance de la Hongrie) en viande de volaille et sont des concurrents sur certains pays tiers (ex-URSS).

-Les négociations sur la suite des engagements multilatéraux commenceront au cours de la dernière année de la période de 6 ans. Il est prévisible que les pays exportateurs du groupe de Cairne demanderont des mesures de libéralisation supplémentaires, tant au niveau de l'accès au marché que du côté subvention à l'exportation. Il semble approprié que ces exigences reflètent la mise en application des résultats des cycles antérieurs dans tous les domaines.

Pour l'aviculture européenne, la compétitivité pourrait être renforcée par des mesures dans deux domaines, à savoir la baisse des prix des céréales fourragères et l'amélioration des produits. Si le premier domaine relève de la compétence des milieux politiques, le deuxième est d'abord de la responsabilité de la filière avicole : répondre positivement aux demandes supplémentaires des consommateurs non seulement concernant les aspects qualitatifs et sanitaires mais aussi en appliquant des modes de production qui respectent à la fois l'environnement et le bien-être des animaux.

L'aviculture ne peut compter sur le soutien des institutions politiques, soit dans les négociations multinationales, soit en matière des aides financières, que si elle-même est prête à s'adapter aux nouvelles exigences du marché.

TABLEAU 1 : Quotas accès minimum

	Quota initial 1995/96 tonnes	Augmentation annuelle tonnes	Quota final 200/01 tonnes	Droit
Viande de volaille				
Poulets entiers	0	1.240	6.200	32%
Découpes de poulets	0	800	4.000	du
Poulets désossés congelés	120 ¹⁾	116	700	droit
Découpes de dindes	0	200	1.000	de base
Poulets désossés congelés ²⁾ Dindes	15.500	-	15.500	0%
désossées congelées ²⁾ Total	2.500	-	2.500	0%
	18.120	2.356	29.900	
Oeufs ³⁾				
Oeufs de consommation Oeufs	70.301	12.940	135.000	32% du
entiers/jaunes	6.105	179	7.000	droit de
Albumines	7.725	1.545	15.500	base
Total	84.131	14.654	157.000	

1) Appliqués en 1996/97 seulement

2) Quotas panel oléagineux

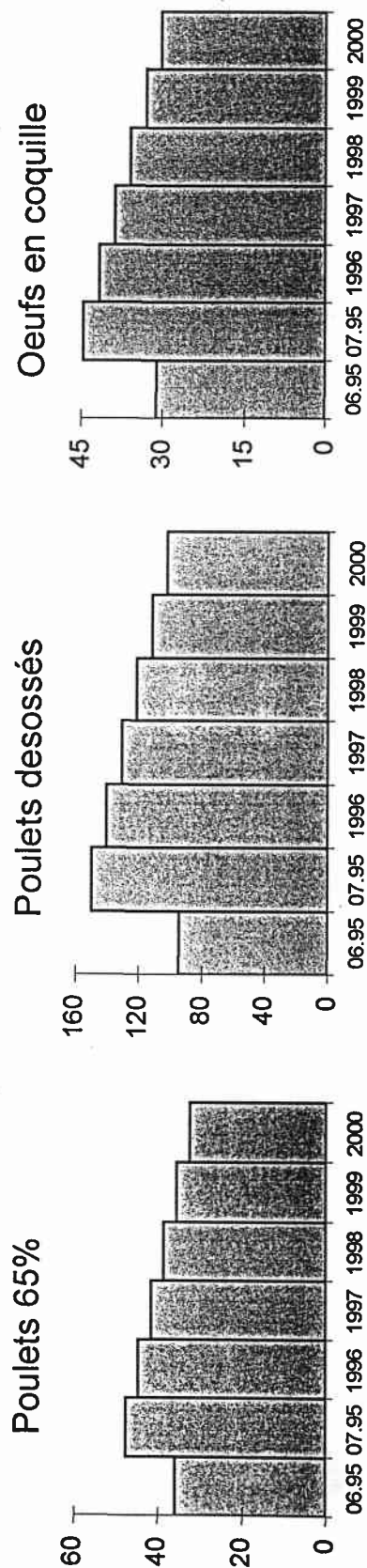
3) Quantités en équivalents oeufs en coquille.

P.M.: Quotas bilatéraux PECO 1996 : viande de volailles : 110.000 tonnes (utilisées : 84.000t); oeufs : 15.000 tonnes (utilisées : 700 t)

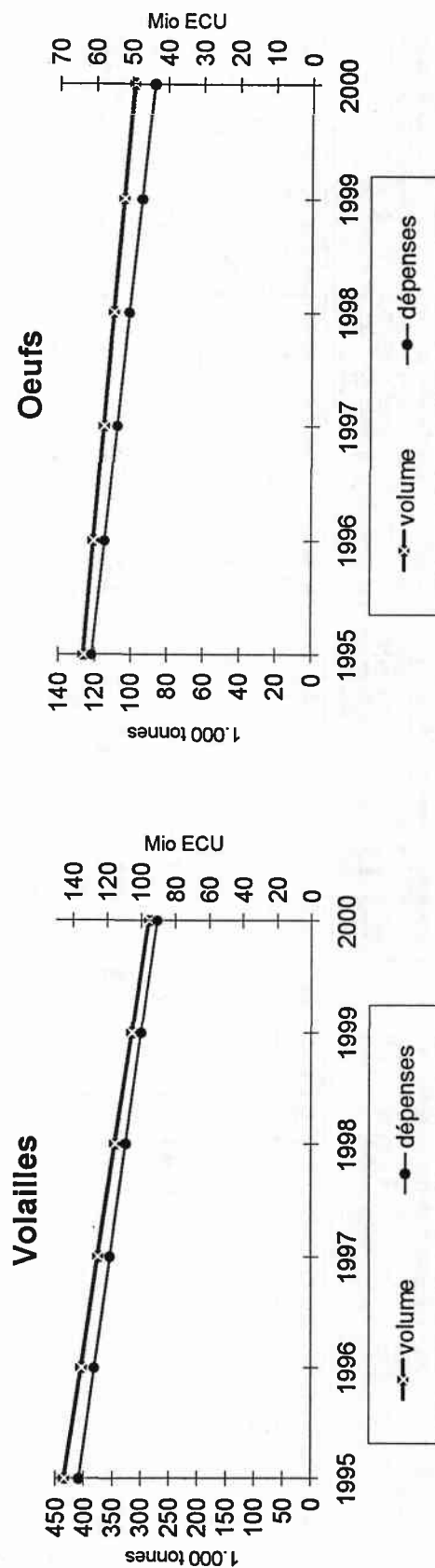
TABLEAU 2 : Plafonds indicatifs pour exportations avec restitutions et utilisations 1995/96 et 1996/97 par catégorie de produits

	1995/96		1996/97	
	Plafonds indicatifs finals (1.000t)	Utilisation	Plafonds indicatifs au 21.1.97	Utilisation 6 mois
Volailles				
Poussins (Mio p.)	80	80	77	35
Poulets entiers	310	311	330	168
Découpes poulets	72	67	75	28
Dindes entières	3	2,4	1,3	0,7
Découpes dindes	44	34	6,2	3
Sous-total	431,5	418,5	415	200
Petites quantités	3	3,7	3	
TOTAL (poids carcasse)	434,5	422	418	200
Oeufs				
Oeufs à couvrir (Mio p.)	165	175	200	87
Oeufs de consommation	76,5	69	88,6	24
Jaunes d'oeufs	8	7	8,5	2,6
Oeufs entiers	11,5	9	6	1,4
Sous-total	107,2	93	120,6	33
Petites quantités	-	6	-	-
TOTAL (poids équiv. en coquille)	107,2	99,7	120,6	33

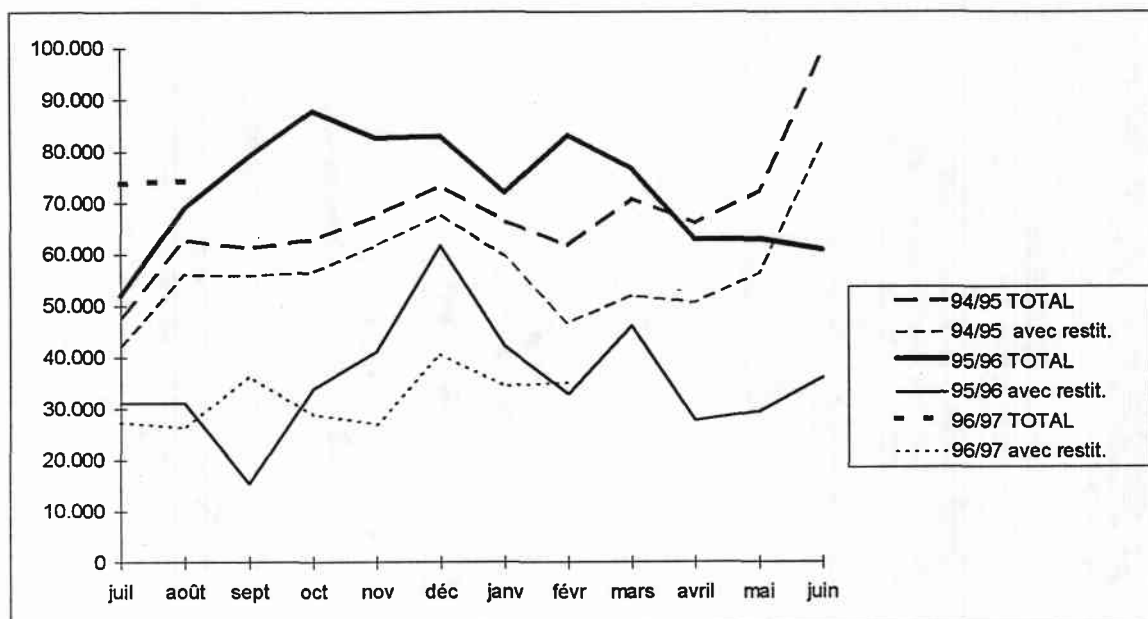
GRAPHIQUE 1 : Prélèvement 1995 et évolution des droits à l'importation jusqu'à 2000/01 (écu/100kg)



GRAPHIQUE 2 : Limites exportations avec restitutions (dépenses et volume)



GRAPHIQUE 3 : Exportations volailles total / avec restitution (tonnes poids carcasse)

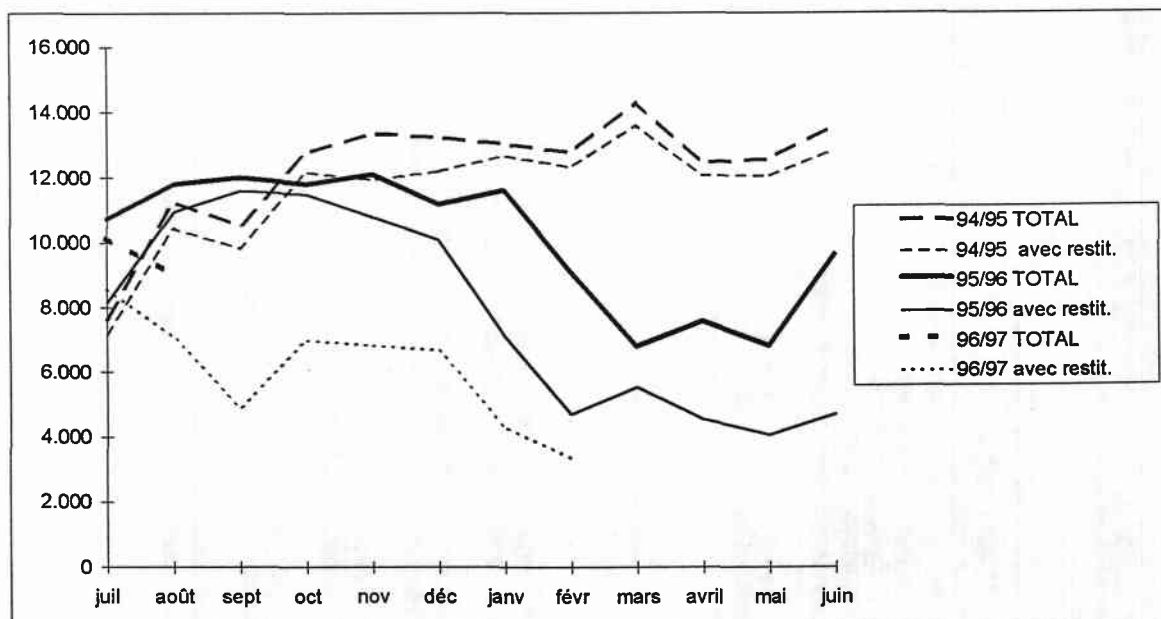


Les données "exportations bénéficiant de restitutions" sont basées sur:

- pour 94/95: EUROSTAT

- pour 95/96 et 96/97: certificats mesures transitoires (juil./août 1995) et certificats d'exportation (mois d'attribution + 2)

GRAPHIQUE 4 : Exportations oeufs total* / avec restitution (tonnes équiv. oeufs en coquille)



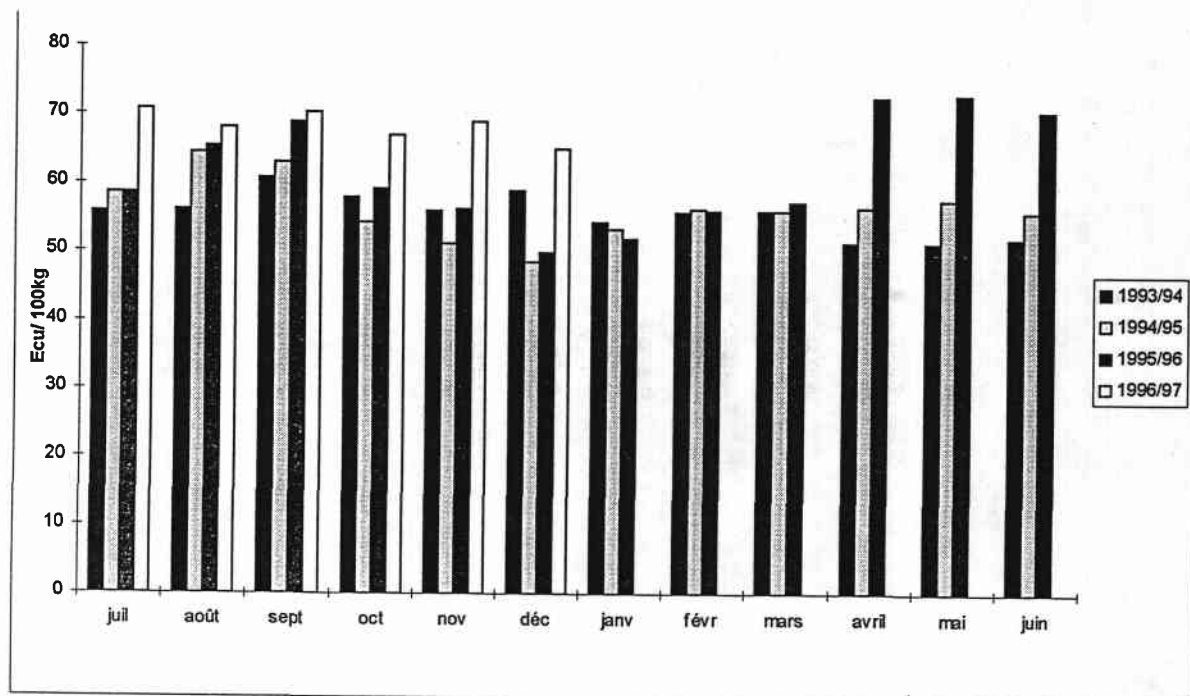
Les données "exportations bénéficiant de restitutions" sont basées sur:

- pour 94/95: EUROSTAT

- pour 95/96 et 96/97: certificats mesures transitoires (juil./août 1995) et certificats d'exportation (mois d'attribution + 2)

*oeufs en coquille, oeufs entiers et jaunes d'oeufs

GRAPHIQUE 5 : Marge brute mensuelle pour les poulets (moyenne U.E.)



GRAPHIQUE 6 : Marge brute mensuelle pour les oeufs de consommation (moyenne U.E.)

