

Impact de l'accord du GATT et de la réforme de la PAC sur le marché euro-africain de la viande bovine

J.P. ROLLAND

SOLAGRAL, 11 passage penel 75018 paris

RÉSUMÉ – Parvenue à l'autosuffisance en viande bovine dans les années 1970, l'Europe a accédé au rang de premier exportateur mondial au début des années 1980. Ces deux étapes suffisent à mesurer la «réussite» de l'Organisation Commune des Marchés mise en place en 1968. Mais cette évolution reflète aussi les difficultés à maîtriser les effets qu'elle a provoqués. Encombrements des frigos communautaires, chute des cours, exportations abondamment subventionnées ponctuent à intervalles réguliers l'évolution récente du secteur. La réforme de la PAC et les récents accords du GATT n'apportent pas de réponse satisfaisante à ces problèmes, puisque les excédents resteront sans doute importants et la compétitivité-prix des produits exportés risque de s'accroître.

Les éleveurs des pays tiers, et en particulier d'Afrique de l'Ouest et du Centre, continueront-ils à en faire les frais ? Les avatars de la gestion du marché européen, avec ses ventes à prix «bradés» de viandes congelées et de sous-produits, ne peuvent tenir lieu pour les Etats africains de politique d'approvisionnement en produits carnés. L'urgence est donc à la concertation, côté africain mais aussi entre l'Europe et l'Afrique.

Impact of GATT's agreements and ACP's reform on the euro-african beef market

J.P. ROLLAND

Renc. Rech. Ruminants, 1994, **1**, 41 – 44

By reaching self-sufficiency in beef meat in the 1970's, Europe became the first exporter in the early 1980's. These two steps are a measure of the «success» of the Common Organisation of Markets introduced in 1968. But this evolution also reflects difficulties in mastering the effects involved. Overfull of E.C. freezers, falling of prices, oversubsidized exports are current in recent evolution in the sector. The reform of CAP and recent GATT agreements don not seem to solve those problems, because of the remaining important oversupply and price-competitvity for exported meats which could crease. Will livestock farmers in Third-countries, and especially West and Central Africa, continue to be the victims of this policy ? The avatars of European Market management, with its low cost sales of frozen meat and byproducts, can not governed policies of meat product supply for African States. There is an urgent need for concertation both between African countries and between Europe and Africa.

INTRODUCTION

Afin de gérer des excédents croissants de viande bovine, l'Europe a fait le choix, au début des années 1980, d'une politique commerciale offensive. Elle a augmenté ses subventions à l'exportation (appelées restitutions) et développé les déstockages à bas prix. Ainsi, malgré son faible poids dans les exportations européennes (à peine 6 %), l'Afrique est-elle devenue un débouché privilégié pour les sous-produits de découpe de la Communauté, notamment le capa⁽¹⁾. Les filières de production locales, tant sahéliennes que côtières, déjà confrontées aux sécheresses successives et à des difficultés de réorganisation, ont subi de plein fouet la concurrence des viandes européennes subventionnées. Au-delà de l'analyse de cette concurrence et de ses impacts sur la production et les échanges de viande africains, l'étude présentée a pour objet d'apporter des éléments de réponse à la question suivante : quels effets auront la nouvelle PAC et les récents accords du GATT, sur la pression exercée par les viandes européennes en Afrique de l'Ouest et du Centre ?

1. MATÉRIELS ET MÉTHODES

1.1. EVALUATION DE L'IMPACT DES EXPORTATIONS EUROPÉENNES SUR LES PRODUCTIONS ET LES ÉCHANGES RÉGIONAUX

Étant donné les difficultés rencontrées pour obtenir des informations complètes et fiables sur les marchés africains et le caractère qualitatif d'une partie de ces informations, nous avons adopté une approche combinant études statistiques et enquêtes auprès d'informateurs privilégiés. La définition de la zone étudiée (11 pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre⁽²⁾) a tenu compte d'une part des flux traditionnels importants de bétail existant entre pays sahéliens et pays côtiers, d'autre part de l'observation de l'arrivée massive de viandes européennes concurrentes dans les pays côtiers. Une première série d'études (COSTE et al. 1993) a permis de mesurer la progression des parts de marché en fonction des sources d'approvisionnement et l'évolution des prix des viandes importées et locales. Ce travail basé sur la confrontation des différentes sources statistiques et leur interprétation grâce à un réseau d'experts a mis en évidence l'impact de la gestion de la filière européenne sur l'approvisionnement des pays concernés. Les conclusions ont été affinées par une analyse statistique principalement des données Eurostat. Nous nous sommes attachés à déterminer les inflexions de tendance liées aux crises de surproduction qu'a connues l'Europe. Cette analyse a été complétée par une série d'interviews auprès de négociants français et de spécialistes de la filière viande bovine en France.

1.2. EVALUATION DES EFFETS DE LA RÉFORME DE LA PAC ET DE L'ACCORD DU GATT

Afin d'estimer le potentiel d'exportation de l'Union Européenne à l'horizon 2000, nous nous sommes appuyés sur les résultats de plusieurs études réalisées par l'OFIVAL (OFIVAL 1993) et l'Institut de l'Élevage (Institut de l'Élevage 1993). La comparaison des résultats obtenus

avec les possibilités d'exportation définies dans l'accord du GATT et les volumes d'intervention admis dans le cadre de la PAC offre une première appréciation de la pression exercée par les viandes européennes sur le marché mondial à court terme et à moyen terme. Le deuxième travail de prospective a consisté, à partir des tendances récentes et des variables qui déterminent le prix à l'exportation du capa (baisse du prix d'intervention, développement de l'activité de découpe, baisse des restitutions...), à évaluer l'évolution de la compétitivité de ce produit suite à la mise en place de la nouvelle PAC et dans le cadre de l'accord du GATT. Nous avons ensuite extrapolé la réflexion aux effets possibles de ces décisions sur les volumes exportés vers l'Afrique et sur la compétitivité des produits commercialisés.

2. RÉSULTATS ET DISCUSSION

2.1. ÉVOLUTION DE L'APPROVISIONNEMENT EN PRODUITS CARNÉS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE DEPUIS 20 ANS

Jusqu'en 1974, les marchés côtiers (Côte-d'Ivoire, Ghana, Bénin, Togo) étaient approvisionnés en viande par les pays sahéliens. La grave sécheresse qui a sévi cette année-là et les difficultés d'approvisionnement qui ont suivi ont facilité l'entrée des viandes provenant du marché mondial, dont les cours accusaient la crise économique. Ces viandes provenaient alors principalement d'Amérique Latine. À partir de 1980, les viandes bovines subventionnées de la CEE reprennent le marché. Et depuis 1984, les exportations à destination de l'Afrique sont essentiellement constituées de sous-produits de découpe de bovins (capa) mais aussi de volailles (dos, cous, ailes...), reflétant l'évolution de la filière viande en Europe. En 1992, l'Union Européenne exportait 70 000 tec⁽³⁾ de viande bovine (95 % de capa) et 17 000 tonnes de viandes de volailles.

Cette tendance a notamment été observée en Côte-d'Ivoire, au Ghana et au Togo, où la consommation totale augmente, alors que la part de marché des viandes locales régresse. En Côte-d'Ivoire par exemple, tandis que la consommation s'accroissait de 30 % entre 1980 et 1990, la part de marché occupée par les viandes importées passait de 13 % à 34 % au détriment des viandes locales qui n'occupaient plus que 66 % du marché contre 87 % auparavant. Il s'agit de pays qui, à l'inverse par exemple du Cameroun, n'ont pas ou peu protégé leur marché vis-à-vis des viandes du marché mondial ou l'ont fait sans harmonisation. Ces résultats sont donc également révélateurs de la non-concertation des politiques de protection au niveau régional. Mais une telle concertation est d'autant plus difficile que le différentiel de prix entre viandes locales et importations est important et exacerbe les conflits d'intérêt. Pour pénétrer le marché africain, les viandes européennes peuvent en effet se prévaloir d'un double avantage comparatif : ce sont des sous-produits prêts à consommer et surtout ce sont des viandes bon marché grâce à des prix de revient faibles et de fortes subventions à l'exportation. En juin 1993, le prix d'achat d'un capa en France était de 15 FF/kg pour une subvention de 13 FF/kg. Si l'on se réfère au marché d'Abidjan, le prix

à la consommation de ce produit est passé de 15 FF/kg en 1984 à 11-12 FF/kg en 1993, alors que ce pays taxe plus fortement le capa depuis 1991. Cette déflation a entraîné dans son sillage les prix des viandes locales. Le kilo de viande bovine vendu 19 FF en 1984 sur le marché d'Abidjan ne valait plus que 14-15 FF en 1993. Les éleveurs sahéliens sont particulièrement touchés, puisque la baisse estimée des prix à la production est de l'ordre de 20 à 30 % en francs courants depuis 1983.

2.2. PERSPECTIVES

2.2.1. Des excédents encore importants

En maintenant le potentiel de production à un niveau élevé, la réforme de la PAC ne devrait pas tenir ses engagements. Si les stocks de viande bovine ne représentent en janvier 1994 que 430 000 tonnes, les experts du GEB (Groupement d'Economie Bovine) et de l'OFIVAL prévoient une reprise de la production dès 1995, alors que la consommation ne cesse de chuter. A plus long terme, le solde excédentaire du secteur viande bovine pourrait même dépasser les 800 000 tonnes, auxquelles il convient d'ajouter 500 000 tonnes d'importation. La pression des exportations européennes sur le marché mondial restera donc forte. A l'horizon 2000, pour respecter l'accord du GATT, les volumes exportés devraient néanmoins se réduire, mais la répartition entre zones destinataires et entre produits exportés reste à déterminer. Or, si l'Afrique est un marché résiduel (6% des exportations européennes en 1992), elle n'est pas un marché négligeable, notamment pour les sous-produits de découpe. La concurrence rude que se livrent les exportateurs sur le marché de l'Atlantique, le développement de l'activité de découpe et la possibilité d'user de l'aide alimentaire pour gérer un marché saturé sont autant de raisons laissant craindre une pression élevée des viandes européennes sur le marché africain au détriment des productions nationales et des échanges régionaux.

2.2.2. Une compétitivité des viandes européennes qui ne sera pas entamée

La baisse du prix de soutien de 15 % dans le cadre de la réforme de la PAC couplée à une réduction du niveau des restitutions, le développement de l'activité de découpe et la concurrence de la viande de volaille, orientent les cours du capa à la baisse. Par ailleurs, s'il est implicite, dans le cadre de la PAC, que la réduction du niveau des restitutions suivra la baisse des prix, la chute du cours du capa pourrait bien être plus importante que celle des aides à l'exportation qui lui sont octroyées. Le capa gagnerait alors en compétitivité. L'accord conclu au GATT est encore moins contraignant, puisque la baisse moyenne de l'aide à l'exportation est de 2,40 FF/kg contre 3 FF/kg dans le cadre de la PAC.

En d'autres termes, l'application de la réforme de la PAC et de l'accord de Marrakech pourrait déboucher à moyen terme sur le maintien de volumes importants d'exportations, à des prix comparables voire inférieurs aux cours actuels. Le développement de la production de volailles, qui dégage des sous-produits de découpe (ailes, cous, croupons...) très bon marché même sans l'aide de restitution, constitue également une menace pour les filières de production africaines.

CONCLUSION

Le problème posé aux Etats de la région n'est pas de stopper des importations nécessaires, mais de penser une régulation des approvisionnements, préservant les capacités régionales de production et d'échanges. Il s'agit en fait de réduire le différentiel de prix entre viandes locales et viandes importées. Le traité de l'Union, qui réaffirme la nécessité de cohérence des politiques et le rapport du Commissaire au développement, M. Marin, offrent aujourd'hui à ces Etats une nouvelle opportunité pour réagir face au danger du marché mondial⁽⁴⁾. Outre une concertation régulière sur le dossier entre les services de la Commission chargés de la politique agricole et ceux chargés de la politique de développement, M. Marin propose la mise en place d'un mécanisme d'ajustement des restitutions afin d'éviter les effets négatifs induits par la PAC sur les productions et les échanges de viandes africaines. Mais négocier des échanges équitables avec les partenaires internationaux, et notamment l'Europe, suppose une volonté commune. En effet, les politiques de protection nationales sont insuffisantes si elles ne sont pas coordonnées au niveau régional. Un rapprochement des différents Etats est donc nécessaire pour ébaucher une solution. Mais un tel rapprochement n'est possible que si l'Europe est également prête à faire un effort, car en subventionnant fortement ses exportations elle met en péril l'essor des productions et des échanges régionaux africains et attise les conflits d'intérêt existant entre ces Etats.

(1) : *caparaçon ou paroi abdominale de bovin. Cette viande très grasse (taux en gras pouvant atteindre 50 %) est exportée désossée et en général congelée en carton de 25 kg.*

(2) : *Bénin, Burkina-Faso, Cameroun, République centrafricaine, Côte-d'Ivoire, Ghana, Guinée, Mali, Niger, Nigeria, Tchad.*

(3) : *tonne équivalent carcasse*

(4) : *MARIN M. (1994)*

RÉFÉRENCES

INSTITUT DE L'ELEVAGE-CNE, 1993. Production de viande bovine en France et dans la CEE : quelles perspectives pour l'horizon 2000. Le dossier du GEB Filières n° 217, 20 p.

OFFICE NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DES VIANDES ET DE L'AVICULTURE, 1993. Eléments de réflexion sur les perspectives du marché européen de la viande bovine, Paris, OFIVAL, 9 p.

COSTE J. et coll., 1993. Rapport de synthèse, Etude : Politiques de commerce extérieur des produits d'origine ani-

male en Afrique de l'Ouest et du Centre». Paris, SOLAGRAL/IRAM, 120 p.

MARIN M., 1994. Exportations de viande bovine de la Communauté Européenne en Afrique Occidentale. Bruxelles, Commission Européenne, SEC (94) 754/2.

ROLLAND J-P., 1994. Impact de l'accord du GATT et de la réforme de la PAC : le cas du marché euro-africain de la viande bovine. Paris, SOLAGRAL, Réseau Stratégies Alimentaires.