

Un tabou est tombé. L'Europe a admis très officiellement qu'elle s'engage vers une fin des restitutions avec une date butoir. Cette disparition de l'outil le plus original de la politique agricole européenne est le point central de l'accord du 1er août.

L'accord de Marrakech avait conduit à limiter en volume et en valeur les exportations aidées. Un plafond annuel était défini pour chaque produit, décroissant chaque année de 1995 à 2001 : au total – 21 % en volume et – 36 % en valeur. Depuis 2001, le plafond reste au niveau final. Dans son mandat de négociation de janvier 2003, l'UE proposait de définir une baisse du même ordre sur 7 ans.

L'accord du 2 août 2004 va beaucoup plus loin : il s'agit d'éliminer totalement les restitutions. Les échéances restent à être fixées (2008 pour le Groupe de Cairns, 2015 voire 2017 d'après H.Gaymard).

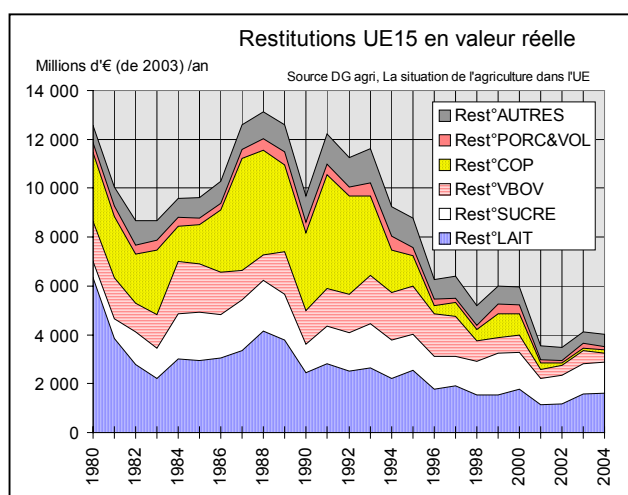
Qui subventionne les exportations dans le monde ?

Sur les 147 membres de l'OMC, 25 pays subventionnent les exportations sous différentes formes. Ainsi, l'Union européenne utilise le système des restitutions, à savoir des subventions directes octroyées à l'exportateur. Même si le montant des subventions de l'UE, entre 1992 et 2001, est passé de 25 % à 5,2 % de la valeur des exportations agricoles, elle octroie 90 % de ces aides à l'échelle mondiale.

Les Etats-Unis utilisent les crédits à l'exportation permettant ainsi aux importateurs de bénéficier de taux d'intérêt plus faibles que sur le marché financier. Actuellement, 5,6 % des exportations américaines de produits agricoles sont couverts par les crédits à l'exportation. Ce sont majoritairement les Etats-Unis, au niveau mondial, qui utilisent ce dispositif. Ainsi, 80 % des crédits à l'exportation utilisés dans le monde sont le fait des Etats-Unis.

Les Entreprises commerciales d'Etat sont présentes au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande.

Que représentent les restitutions pour l'UE 15 ?



Les restitutions pèsent pour **4 milliards d'€ par an** en moyenne depuis 3 ans, soit **1,6 % de la valeur de la production européenne**. Ce pourcentage est le même pour la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ; pour l'Irlande, la Belgique et le Danemark elles représentent env. 5%.

Les restitutions étaient de l'ordre de 9 milliards d'écus (courants) au début des années 90. Cette **diminution de plus de moitié** s'explique notamment par les réformes céréalières et en viande bovine (1992, Agenda 2000) qui ont fait converger le prix intérieur vers le prix mondial. Le recul des volumes produits et exportés de produits industriels laitiers a également joué.

La structure des restitutions par produit traduit cette évolution : les **secteurs laitier et sucrier**, dont les prix intérieurs restent très supérieurs aux prix mondiaux,

utilisent aujourd'hui l'essentiel des restitutions en montant.

Notre **forte spécialisation régionale**, en production laitière et bovine, nous rend vulnérables à une élimination des restitutions, davantage par contrecoup sur nos marchés que par l'importance de nos exportations sur pays tiers, qui reste inférieure à la moyenne française ou européenne pour beaucoup de produits.

Analyse produit par produit

Pour chaque produit, l'analyse comporte 4 points (chiffrages : Europe 15, 2000-03 sauf indication contraire) :

- Quelle part des exportations passe par des restitutions ? Quelle part de la production cela représente-t-il ? Plus largement quel rôle jouent les restitutions dans la gestion du secteur ?
- Quelle est l'ampleur des restitutions rapportées au prix des produits ?
- Des exportations non aidées peuvent-elles se développer pour prendre le relais ?
- D'autres éléments dans l'évolution du secteur peuvent-ils rééquilibrer le bilan ?

☐ Produits laitiers

Les produits laitiers sont traités de façon séparée à l'OMC, selon 4 catégories : beurre, poudre 0 %, fromages, autres PL (poudre grasse essentiellement). [sauf indication contraire chiffrages 2000-03]

☞ **Beurre : 230 000 t/an** exportées, **# 100 % aidées** ;
soit environ **12 % de la production** européenne de beurre (1,880 MT)
Les restitutions représentent env. 1,76 €/kg (prix mondial 1,4 €/kg ; prix UE 3,0 €/kg) soit **60 % du prix intérieur** européen.

☞ **Poudre 0 %** : exportations variables, en moy. **150 000 t/an** depuis 2000, **# 90 % aidées**
soit environ **15% de la production** européenne (1,0 MT).
Les restitutions sont très variables mais représentent en moyenne 0,5 €/kg (prix mondial 1,6 €/kg ; prix UE 2,1 €/kg) soit **24 % du prix intérieur** européen.

☞ **Fromages** :
▪ **300 000 t/an** exportées **avec aides**, en baisse : - 130 000 t au total de 1995 à 2001 du fait du plafond OMC,
▪ **175 000 t/an** exportées **sans aides** (en hausse depuis 1995, env. + 100 000 t sur la période) ; soit des exportations aidées aux 2/3.

L'export aidé représente **5 % de la production** européenne de fromages.

Les restitutions représentent en moyenne 0,77 €/kg (prix mondial 2,0 €/kg ; prix UE 3,2 €/kg) soit **24 % du prix intérieur** européen.

Les restitutions sont différenciées par produit et par destination. A noter que le Camembert n'en bénéficie pas.

☞ **Autres produits laitiers** (poudres grasses, crème et laits concentrés pour l'essentiel) :

- **830 000 t/an** exportées **avec aides**, en baisse : - 300 000 t au total de 1995 à 2001 du fait du plafond OMC),
- **170 000 t/an** exportées sans aides (estimation difficile du fait du caractère composite de la catégorie) ; soit des exportations aidées à 80 %.

L'export aidé représente **40 % de la production** (de poudre grasse et concentrés).

Les restitutions représentent en moyenne 0,57 €/kg (prix mondial de la poudre grasse : 1,7 €/kg ; prix UE 2,6 €/kg) soit **22 % du prix intérieur** européen.

Globalement traduit en équivalent-lait le constat est le suivant :

- pour les 4 catégories concernées, l'export est aidé à 80 %. Seuls les fromages ont développé des exportations sans aides significatives.
- Rapportés à la collecte européenne, 7 % du débouché repose sur des exportations aidées (et environ 1 à 2 % sur des exportations non aidées des 4 catégories). La suppression d'un tel débouché aurait des conséquences très fortes sur les prix (1 % de lait en trop = 3 à 4 % de baisse de prix).
- La restitution moyenne représente 30 % du prix intérieur (des produits transformés exportés avec restitutions). Rapportées à la production européenne totale de lait (matière première), les restitutions ne pèsent que l'équivalent de 1,2 centimes d'euro par litre collecté.

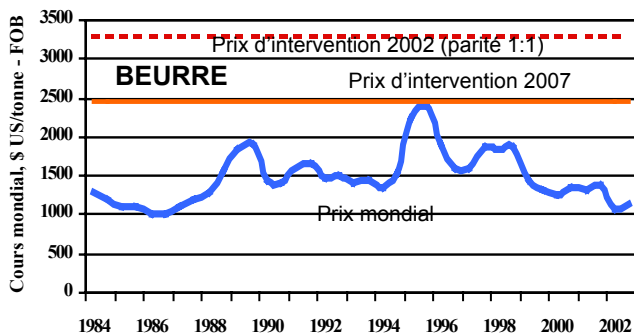
D'autres facteurs pourraient-ils rééquilibrer le bilan ?

- **L'évolution des fabrications** pourrait toutefois évoluer rapidement avec la réforme de la PAC. Ainsi, l'INRA pronostique un fort repli des fabrications de beurre et de poudre grasse, au point que les exportations de ces produits ne seraient plus nécessaires. La matière utile du lait serait

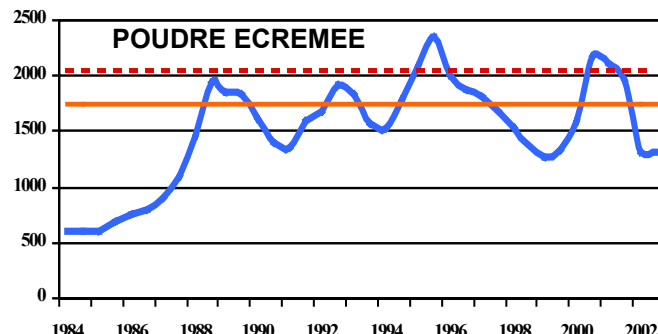
redirigée vers les fromages dont la consommation interne européenne augmenterait assez fortement d'ici 2013.

L'INRA conclut que les restitutions deviendraient inutiles du fait de ces évolutions, avant 2013.

- Par ailleurs, les baisses de prix de soutien des produits industriels **limitent l'écart avec le prix mondial**, ce qui peut faire espérer des exportations sans aides. C'est pour le beurre que l'écart restera le plus important, malgré la baisse de prix de 25 %.



Source : G.A.T.T., U.S.D.A.



Source : G.A.T.T., U.S.D.A.

- Une **annulation de la hausse de quotas** décidée à Luxembourg (+ 1,5 % pour les pays « nord-européens ») limiterait également la nécessité de restitutions.

☐ Viandes (données = moyenne des 3 dernières années)

Les restitutions en viande bovine, ovine, porcine et volailles sont traitées séparément.

- ☞ **Viande bovine : 515 000 t/an** exportées (en baisse depuis 1995, du fait du plafond OMC au début puis par repli de la production et du fait des crises sanitaires), **à 90 % aidées**, soit **7 % de la production** européenne (8 MT) contre 15 % en 1995.

Les exportations non aidées correspondent à des ventes à très bas prix réalisées sur la Russie pendant la 2^{ème} crise ESB. Même après la réforme Agenda 2000, les exportations non aidées ne semblent pas se développer.

Les restitutions représentent 0,8 €/kg (en baisse, 1,45 €/kg en 1995) soit **1/3 du prix intérieur** (env. 2,4 €/kg contre 1,4 €/kg prix mondial).

- **L'évolution du secteur** abaisserait encore le solde exportable, d'après la Commission. Elle pronostique un recul jusqu'à 300 000 t/an en 2007 puis stabilisation. L'export se réduirait alors à **4 % de la production** (cette étude n'intègre pas la fin des restitutions).

L'évolution du cheptel de vaches (baisse du cheptel laitier, stabilisation du cheptel allaitant) et les effets du découplage sont les principales explications. La baisse de production l'emporterait sur la baisse tendancielle de consommation (chiffrée de façon assez modérée à - 0,5 %/an/personne par la Commission), tirant les prix à la hausse. Il est clair que ce calcul est très sensible aux hypothèses de consommation et d'importations.

- **L'élimination totale** des restitutions pourrait alors passer :
 - soit en laissant faire le marché (pression sur les prix, qui n'augmenteraient pas voire baisseraient - ils ne sont plus tenus que par un filet de sécurité à 1,56 € - les volumes s'ajustant en conséquence),
 - soit par des décisions politiques radicales (découplage total des PMTVA par ex).

- ☞ **Viande ovine** : pas de restitutions

- ☞ **Viande porcine** : des exportations totales en forte croissance (900 000 t/an en 1995 à 1,2 Mt/an depuis 3 ans), dont une majorité sans aides et une **part modeste sous forme aidée** (100 000 t/an en 2000-02) **sauf en périodes de crise** (jusqu'à 350 000 t en 1999).

En tendance, l'export aidé régresse et c'est l'export sans aides qui se développe.

Le % d'export aidé **varie donc de 5 à 50 % des exportations totales selon les années. En % de la production, de 0,5 à 4 %.**

De même, le montant unitaire varie de 0,25 €/kg, en année favorable, à 0,48 €/kg en période de crise **soit 15 à 40 % du prix intérieur.**

- Pour le porc, l'export aidé joue donc un double rôle : conforter certains créneaux d'export (très minoritaires) en permanence ; mais surtout assainir le marché intérieur en cas de crise, par

« écopage » vers l'extérieur. **La suppression des restitutions ne se raisonne donc pas tant en termes de perte de débouchés que de gestion des crises.** Le fonds de gestion des crises prévu dans la nouvelle PAC pourra-t-il relayer la fin des restitutions ?

☞ **Volailles** : en tendance assez similaire au porc : **export total en fort accroissement** (700 000 t/an en 1995, 1,2 Mt/an actuellement), par **augmentation de l'export sans aides** (300 000 t/an en 1995, 950 000 t/an en 2002) qui fait plus que compenser le déclin de l'export aidé contraint par le plafond OMC (480 000 t en 1995, 249 000 t en 2003). **L'export aidé est passé de 60 % à 20 % des exportations.** Il représente **3 % de la production** actuelle.

Le montant unitaire est de 0,25 €/kg en moyenne **soit 25 % du prix intérieur** (base OCDE). Il augmente régulièrement depuis 1995 pour faire face à la concurrence brésilienne.

- En fait, en volailles, il faudrait **distinguer le poulet entier congelé** à destination du Moyen-Orient et les autres volailles. Pour le premier, la dépendance à l'égard des restitutions est restée entière (3/4) alors qu'elle est devenue quasi nulle pour les autres volailles.
- **La France** est le seul pays européen à conserver une part importante de poulet entier dans ses exportations et reste tributaire des restitutions pour la moitié de ses exportations. Les autres pays (Danemark, Pays-bas) ont anticipé le déclin des restitutions et se sont désengagés de ce produit. La suppression des restitutions en volailles est donc **principalement un problème « français »** - voire breton ! - concernant en France 190 000 t de poulet sur 2 Mt de volailles soit 10 % de la production. Cela représente la production de 2 000 bâtiments de 800 m².

☐ Céréales

Les exportations totales de céréales (blé tendre et blé dur) varient entre 10 et 15 Mt en moyenne par an. Entre 1999 et 2001, le **pourcentage d'export aidé** dans les exportations totales a fortement diminué passant de **95 % à 20 %**. Mais en 2002, sur les 16 MT exportées, **77 %** ont bénéficié de **restitutions**. Les exportations subventionnées en blé, entre 2001 et 2002, ont progressé de plus 561 % pour atteindre 12,3 MT. Cette situation s'explique par les très importantes exportations des pays de la Mer Noire et par des exportations anormalement faibles des 5 principaux exportateurs. En effet, l'UE a perdu ses parts de marché sur ses destinations traditionnelles (bassin méditerranéen et Moyen-Orient) au profit des pays de la mer Noire pratiquant des prix très compétitifs, inférieurs de 30 % en moyenne aux prix européens.

En 2003, 8 MT exportées en blé ont été réalisées sans subvention. Ainsi, la conjoncture du marché mondial influence fortement l'utilisation des restitutions pour les céréales.

- ☞ En moyenne, sur la période 1999-2003, l'export aidé représente **8 % de la production**.
- ☞ Le montant unitaire des restitutions varie selon la conjoncture mondiale de 7 €/T à 21 €/T soit 6 à 19 % du prix intérieur.

Sur les **céréales secondaires**, les **exportations subventionnées** sont en diminution passant de 99 % à 33 % des exportations totales entre 1999 et 2001. De plus, les exportations subventionnées sont **très en deçà des contingents depuis 2000**. Ainsi en 2002, sur les 10,8 MT de restitutions autorisées par l'OMC, 3,9 MT ont été utilisées essentiellement pour l'orge fourragère (3 MT), le reste étant utilisé par le seigle et d'autres céréales secondaires. Même si les volumes exportés en seigle sont plus faibles comparativement à ceux de l'orge, le taux d'export aidé par rapport aux exportations totales de seigle est supérieur à 80 % contre 50 % pour l'orge fourragère.

- ☞ L'export aidé pour l'ensemble des céréales secondaires représente 3,3 % de la production.

☐ Sucre

Les exportations totales de l'UE varient de 6,7 Mt en 2000 à 5,9 Mt en 2002. Les exportations aidées représentent près de 3 MT mais seulement 1,4 MT sont soumises à la contrainte volume de l'OMC (1,273 MT). En effet, l'UE a la possibilité de déduire les importations de sucre ACP de ses exportations aidées, soit 1,6MT.

- ☞ Ainsi, l'export aidé représente **31 % des exportations nettes** (hors exportations ACP) et **7,6 % de la production européenne**.
- ☞ Le montant unitaire des restitutions reste élevé : 443 €/t pour 2001 et 485 €/t pour 2002.

Mais les résultats du panel sucre risque de remettre en cause cette dérogation accordée à l'Union européenne.