

Les enjeux du commerce international du bœuf

Présenté dans le cadre du

**Colloque bœuf de la
Chaudière-Appalaches**

**Vendredi 8 décembre 2000
Saint-Anselme
Samedi 9 décembre 2000
Saint-Georges**

**Richelle Fortin
Agente de renseignements sur les marchés
Direction générale des services à l'industrie et aux marchés
Tél : (514) 283-3815 poste 557
Fax : (514) 496-3966
Courriel : fortinr@em.agr.ca**



**Agriculture et
Agroalimentaire Canada**

**Agriculture and
Agri-Food Canada**

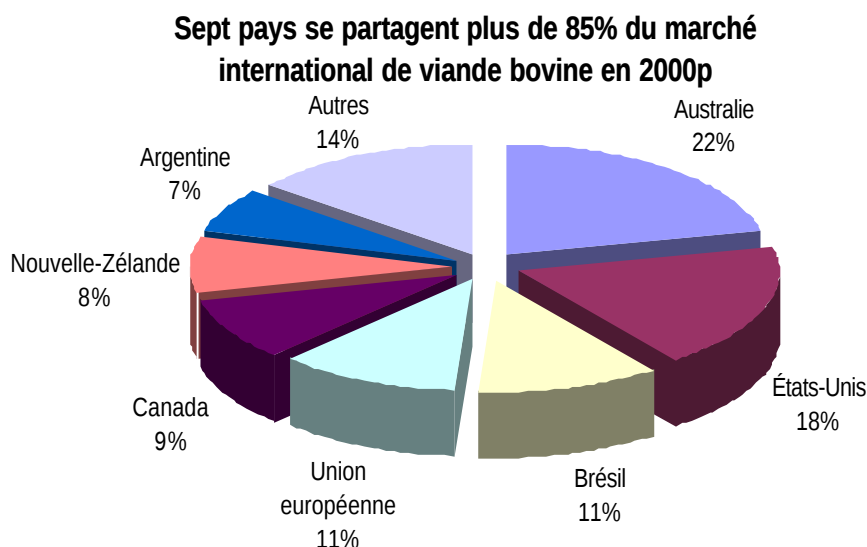
La présente conférence vise essentiellement à vous permettre de saisir quels seront les principaux enjeux entourant le commerce international du bœuf en vue de l'actuelle ronde de négociations multilatérales de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) en agriculture dont les travaux ont débuté cette année. Ce sujet peut vous sembler bien loin de vos activités à la ferme mais pourtant, ces négociations auront des conséquences bien concrètes sur l'évolution des marchés et donc, du prix à la ferme.

Afin de vous permettre de suivre l'analyse que nous en faisons nous-mêmes chez Agriculture et Agroalimentaire Canada, nous aborderons successivement les sujets suivants :

1. Le commerce international de la viande bovine ;
2. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) ;
3. Les points à surveiller lors des négociations de l'OMC ;
4. Comment positionner le Québec ?

1- Le commerce international de la viande bovine

Le commerce international de la viande bovine représente environ 11% de la production mondiale. Trois pays se partagent 51% des parts de marché : l'Australie, les États-Unis et le Brésil. Le Canada approvisionne 9% du marché, part de marché qui était de 6% en 1998. L'Union européenne occupe une place moins importante, sa part de marché étant passée de 18% en 1998 à 11% pour 2000.



Note : Viande de bœuf et de veau.

Source : USDA. World Markets and Trade.

Les États-Unis sont les plus grands importateurs¹ (avec 31% des importations), suivis du Japon (21%), de la Russie (11%) et de l'Union européenne (8%).

¹ Selon les prévisions, les États-Unis demeureront importateurs nets jusqu'en 2004-2007. Dans les faits, ils importent du bœuf de basse qualité en provenance de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande et exportent de la viande de qualité élevée vers les marchés lucratifs de l'Asie.

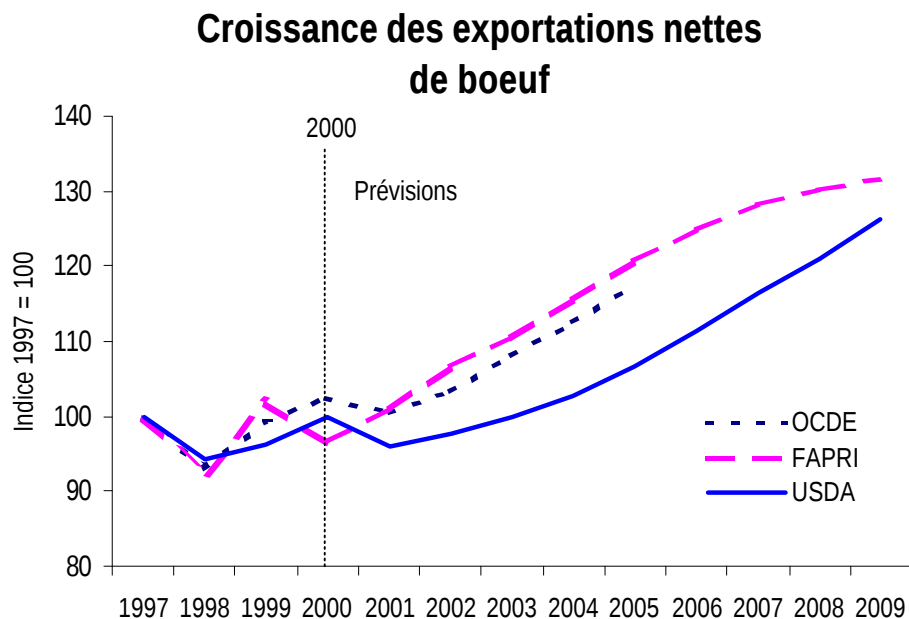
Comment peut-on envisager l'avenir?

Trois organismes publient périodiquement des projections concernant l'évolution des marchés agricoles et des prix. J'aimerais vous les présenter, cela nous permettra de cibler les principales variables affectant le marché international du bœuf. En ordre alphabétique, il y a d'abord le *FAPRI 2000 World Agricultural Outlook* publié par l'Université de l'Iowa, le *USDA Agricultural Baseline Projections to 2009* du département de l'agriculture américain et finalement, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) avec *Les perspectives agricoles 2000-2005*.

Nous avons retenu deux éléments d'analyse : l'évolution des échanges commerciaux nets de bœuf et les projections des prix. Selon les sources, les prévisions sont jusqu'en 2005 ou 2009.

Échanges commerciaux nets

Le graphique suivant indique, pour les trois sources retenues, une croissance des échanges commerciaux nets de viande bovine. Les échanges commerciaux nets représentent le solde des exportations moins les importations pour les 7 principaux pays exportateurs de viande bovine. Ensemble, ils représentent plus de 85% des exportations de viande bovine en 2000.



Note : Pour les sept principaux pays exportateurs de viande bovine.

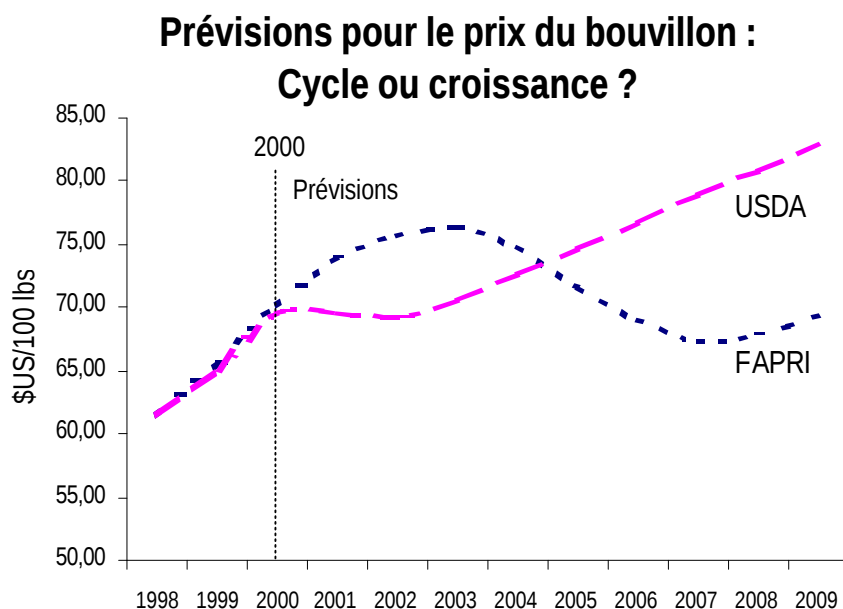
Ainsi, le marché mondial de la viande bovine devrait connaître un essor important au cours des dix prochaines années. Les marchés d'où proviendra vraisemblablement cette croissance? Les pays du Sud-Est asiatique, Japon en tête suivi de la Corée du Sud, et ensuite, la Russie et les pays d'Amérique du Sud. Dans tous les cas, la croissance économique et l'augmentation du revenu disponible ainsi que les changements dans les habitudes alimentaires sont les principaux facteurs encourageant cette croissance de la demande. Des facteurs spécifiques à chaque pays sont également responsables de la hausse des importations. Par exemple, la production locale est à la baisse au Japon et au Mexique alors que la Corée libéralisera son marché dès 2001, laissant place aux importations. Quant à la Russie, dont l'économie

peine à se relever et donc de faire en sorte que la production redémarre, est grandement dépendante des programmes d'aide alimentaire de l'Union européenne et des États-Unis.

Les pays qui profiteront de cette croissance sont : les États-Unis, l'Argentine, le Canada et le Brésil et ce, au détriment de l'Union européenne.

Évolution des prix mondiaux

La faible reprise de la production aux États-Unis après la liquidation du cheptel du dernier cycle favorise une période de prix élevés plus longue que prévue. Le graphique suivant dénote deux tendances, selon les sources : une évolution cyclique qui entraînerait un mouvement à la baisse du prix des bouvillons dès 2003 pour FAPRI et une stagnation suivi d'un mouvement à la hausse du prix sur le marché américain pour le USDA.



Note : Bouvillons Nebraska.

Le USDA ne prévoit pas une reprise importante de la production américaine tout au long de la période de projection (jusqu'en 2009). Par rapport au sommet de 1999 (26 000 Millions de livres), la production pourrait même être 7% moins élevée en 2009, en réponse aux sécheresses et à la faible rentabilité. Ces facteurs expliquent les prévisions à la hausse du prix du bouvillon. Quant au FAPRI, il mise plutôt sur le retour cyclique de la production, qui se redressera après le plancher atteint en 2002, ce qui explique la projection plus cyclique du prix.

Au Canada, l'expansion de l'élevage prévue suite à l'abolition de la subvention au transport des céréales se réalise. Les investissements réalisés dans les usines d'abattage et de transformation augmentent la capacité de production. Ainsi, suite à la reconstruction du cheptel qui devrait se réaliser dès 2001, on prévoit une expansion constante de la production bovine, destinée aux marchés d'exportation.

2- L'Organisation mondiale du commerce

Le commerce international des produits agroalimentaires évolue dans un ensemble de règles dont le respect de celles-ci est surveillé par l'Organisation mondiale du commerce ou OMC. Il est important de comprendre quelles sont ces règles pour analyser le commerce international du bœuf et d'en saisir les principaux enjeux.

C'est ce que je vous propose de faire en premier lieu.

En 1995, les 132 pays membres de l'OMC ont convenu d'un premier accord disciplinant le commerce international des produits agricoles. C'était au cours de l'Uruguay Round, que vous avez sûrement déjà entendu parlé.

L'accord en question s'appelle l'Accord sur l'Agriculture et il comprend trois principaux éléments qu'il est nécessaire de se rappeler. Aux fins de vulgarisation, nous les appelons les trois piliers de l'Accord sur l'Agriculture : l'accès aux marchés, le soutien interne et les subventions à l'exportation.

Dans ces trois cas, on s'est d'abord entendu sur un langage commun et une base de comparaison, pour ensuite s'entendre sur des augmentations d'accès aux marchés et des diminutions de soutien interne et de subventions à l'exportation.

Accès aux marchés

Ce premier pilier de l'Accord vise un accès meilleur et plus sûr pour les produits agroalimentaires, pour l'ensemble des pays membres. Les changements qui ont été apportés sont les suivants :

- Remplacement des mesures non-tarifaires (ex : quotas d'importation) par des tarifs (droits de douanes), afin d'éliminer le côté arbitraire de certaines pratiques ;
- Accès minimal aux importations équivalent à 3% de la consommation domestique, accès qui devait passer à 5% en 2000 administré grâce aux contingents tarifaires².

Tous les pays se sont entendus pour diminuer le niveau des tarifs en moyenne de 36% pour l'ensemble des produits et d'un minimum de 15% par produit en six ans soit, de 1995 à 2000.

Soutien interne

Ce deuxième pilier comprend toutes les mesures gouvernementales qui viennent en aide au secteur agricole. On y retrouve le soutien des prix (via des quotas de production), les paiements directs (tel le CSRN ou l'ASRA) et tous les autres programmes destinés au secteur agroalimentaire.

L'Accord vise une réduction globale du soutien interne mais pas nécessairement de tous les programmes d'aide puisque l'Accord vise principalement les mesures qui créent des distorsions sur les marchés. C'est

² Seuil quantitatif (contingent) applicable aux importations, au-delà duquel un tarif plus élevé est imposé.

pourquoi l'Accord distingue trois catégories de mesures, selon leur degré de distorsions qu'elles créent sur le marché :

Verte : Mesures ayant pas ou peu d'effets de distorsion sur la production et le commerce. On y retrouve les aides visant l'amélioration de l'environnement, la formation agricole mais également les programmes de sécurité du revenu global de la ferme, puisque les aides ne sont liées aux produits mis en marché par les producteurs.

Bleue : Cette catégorie vise les programmes de limitation de la production tels les programmes de réduction des superficies en production. Ces mesures doivent avoir un caractère transitoire vers des mesures vertes.

Ambré : Cette catégorie regroupe toutes les mesures qui perturbent les marchés par un soutien des prix, un encouragement à la production ou autre.

L'Accord sur l'Agriculture vise une réduction globale des aides mais les engagements actuels ne vise que les mesures de la catégorie ambrée. Une méthode de mesure a été élaborée afin de connaître les niveaux de soutien de la catégorie ambrée effectués par les pays (le Mesure Globale de Soutien, MGS) et les pays se sont engagés à diminuer leurs aides de 20% en six ans. Les pays sont toutefois exemptés de réduire leur niveau de soutien si les aides correspondent à moins de 5% de la valeur de la production, c'est la règle de minimis.

Subventions à l'exportation

Les subventions à l'exportation permettent essentiellement aux pays exportateurs d'accroître leurs parts de marché en abaissant le prix de leurs produits. Les engagements de réduction sont les suivants :

- Réduction de 36% en six ans des budgets alloués pour subventionner les exportations :
- Réduction de 21% des volumes des exportations subventionnées.

Autres Accords touchant l'agriculture mais ne faisant pas l'objet des négociations

L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires concerne les mesures mises en place pour protéger la vie et la santé des êtres humains, des animaux et des plantes. Afin d'éviter qu'elles deviennent des barrières commerciales, elles doivent être établies à partir de principes scientifiques reconnus et idéalement devenir des normes acceptées à l'échelle internationale.

L'Accord sur les obstacles techniques au commerce couvre notamment les prescriptions applicables à l'étiquetage, les indications et mises en garde concernant la valeur nutritionnelle et la réglementation en matière de qualité. Cet accord risque de prendre de plus en plus d'importance sur la question d'étiquetage au sujet de la présence, le contenu ou l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés ainsi que sur les méthodes de production respectueuses du bien-être animal.

3- Prochaines négociations de l'OMC : les points à surveiller

Tel que prévu à l'intérieur même de l'Accord sur l'agriculture, cet accord devait être renégocié dès la fin de l'année 1999. Ainsi, malgré que les pays ne se soient pas entendus sur un agenda de négociation global à Seattle l'an dernier, des travaux sur l'Accord sur l'agriculture ont eu lieu tout au long de cette année. Dans les faits, les pays ont convenu de se rencontrer à 4 reprises au cours de l'année 2000 pour faire le bilan de la mise en œuvre de l'Accord et déposer des documents de discussion. Sur la base de ces documents et des discussions, les pays devront déposer une proposition initiale en vue des « vraies » négociations qui débiteront en mars 2001.

Négociations de l'Accord sur l'agriculture et production bovine, les points à l'ordre du jour

1 L'accès aux marchés

Les négociations au sujet de l'accès aux marchés (ex : baisse des tarifs) ne touchent pas beaucoup le secteur de la viande bovine. La viande bovine circule en franchise (sans droits de douane) entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. Les importations canadiennes en provenance des autres pays sont toutefois soumises à des restrictions en quantité, à des contingents tarifaires qui permettent l'importation en franchise. Une partie des contingents sont alloués à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande et une autre quantité est disponible aux autres membres de l'OMC. Quant aux exportateurs canadiens, ils devraient bénéficier d'un meilleur accès au marché de la Corée, qui a élargi son contingent tarifaire et qui libéralisera ses règles de mise en marché.

Mais même si la question des droits de douane est claire sur papier, l'industrie peut faire face à certains problèmes. Ici, je fais référence au conflit qui vous a touché directement au cours de l'année 1999, lorsque les américains ont imposé un droit antidumping à tout bovins vivants exportés aux États-Unis, causant une offre excédentaire sur le marché canadien et faisant chuter les prix. Le droit antidumping imposé en juillet 1999 fut retiré en novembre suite à l'enquête de la Commission américaine du commerce international (USITC)³. Celle-ci a en effet réfuté la décision du Département de commerce américain sur les allégations de dumping et statué que l'industrie américaine ne subissait pas de préjudice causé par l'importation de bovins vivants en provenance du Canada.

2 Les subventions à l'exportation

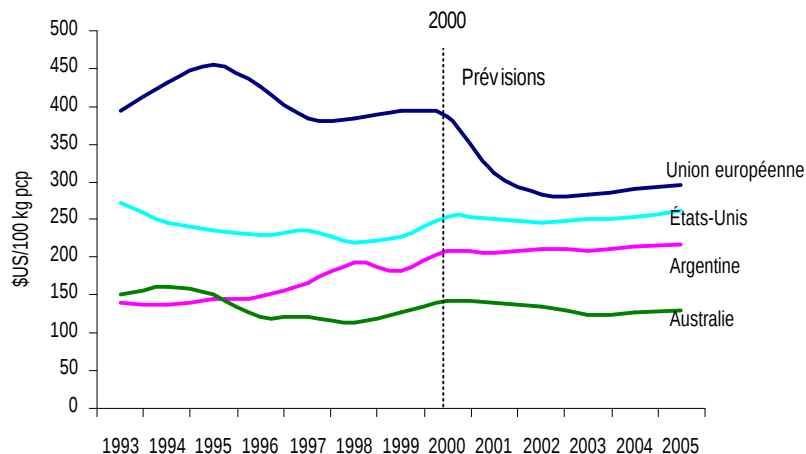
Les discussions visant les subventions à l'exportation seront importantes pour l'industrie bovine et particulièrement pour l'Union européenne. En effet, les prix intérieurs élevés permettront difficilement à la viande bovine de ce pays d'être concurrentielle sur les marchés d'exportation sans le recours aux subventions à l'exportation, au moins jusqu'en 2005. D'après la FAO⁴, « presque toutes les exportations de viande bovine [de l'UE] bénéficient de subventions, contre seulement la moitié pour la viande porcine et la viande de volaille ». De tous les produits, ce sont les viandes et les produits laitiers qui comptent les dépenses les plus élevées en terme de subventions à l'exportation (25% et 30% du total des dépenses

³ Le document de la décision fournit une belle analyse de l'industrie et de nombreuses références. Celui-ci est disponible à www.usitc.org (Publication No. 3255, nov. 1999)

⁴ FAO (2000). Rapport sur le marché des produits 1999-2000.
<http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/ECONOMIC/ESC/escp/cmrf.htm>

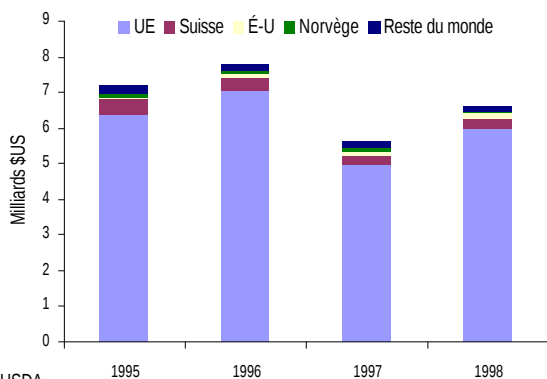
respectivement). Les pressions sur l'UE sont fortes pour la réduction des subventions à l'exportation, d'autant plus que, globalement, l'UE est responsable d'environ 90% de celles-ci, tous produits confondus.

Le prix plus élevé de l'Union européenne rendra difficile l'exportation sans subventions



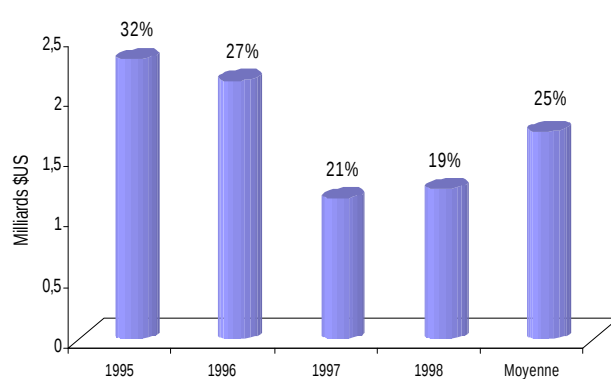
Source : OCDE. Perspectives agricoles de l'OCDE 2000-2005.

Quatre pays comptent pour 97% des subventions à l'exportation



Source : USDA.

Valeur des subventions à l'exportation pour les produits de viandes et % du total



Source : USDA.

Autre questionnement pouvant affecter le commerce de la viande bovine

Innocuité alimentaire

Après le calme relatif dans le dossier de l'ESB des dernières années, nous assistons cet automne à une montée de l'inquiétude de l'opinion publique française au sujet de l'innocuité alimentaire de la filière bovine. La multiplication des cas de bovins atteints d'ESB en France au cours de l'année est à la base de cette inquiétude. Les consommateurs ont vivement réagi et se sont tournés vers d'autres viandes et vers le bœuf biologique. Il est difficile de prévoir quel sera l'impact de cette crise sur le commerce mais celle-ci revivifie les tensions au sujet des aliments transgéniques (ou OGM) et plus généralement, de l'innocuité des aliments.

Les préoccupations du public quant à l'innocuité alimentaire et les méthodes de production doivent être prises au sérieux par la classe agricole et l'ensemble de l'industrie alimentaire. En ce sens, tous les projets

d'identification permanente en vue d'une meilleure traçabilité des produits prennent toute leur importance. Ce n'est qu'en instaurant un système plus stricte et plus transparent que nous pourrions répondre aux questions des consommateurs et réagir rapidement en cas de problèmes.

Du point de vue du commerce international, une certaine vigilance s'impose puisque la réglementation est susceptible d'être utilisée pour répondre aux préoccupations du public et celle-ci peut affecter la production et devenir une entrave au commerce en créant des distorsions sur les marchés. Lorsque la réglementation est nécessaire, il est souhaitable qu'elle fasse l'objet d'une surveillance internationale, comme c'est le cas pour les mesures sanitaires et phytosanitaires.

En conclusion, comment positionner le Québec ?

La production bovine québécoise n'occupe pas une place importante dans l'ensemble de l'industrie canadienne et le faible degré d'auto-suffisance conjugué à l'image positive que représente le « bœuf de l'Ouest » pour les détaillants et les consommateurs ne facilite pas le développement des ventes au détail.

Le travail qu'accomplissent les producteurs pour améliorer la qualité de la viande (classification, uniformité et standardisation), appuyés par la Table filière du bœuf, ne peut que fournir des arguments de vente auprès des consommateurs. Mais à mon avis, une question importante continue de se poser : Pour un développement durable de la production bovine au Québec, devrait-on miser sur les marchés de niche ou prendre le virage vers l'approvisionnement des marchés de masse ? Dans les deux cas, il est essentiel de développer un modèle de production, de commercialisation et de promotion qui soit propre au Québec et qu'il soit mis en place par l'ensemble des intervenants québécois concernés.

Bibliographie et sites internet pertinents

Agriculture et Agroalimentaire Canada (2000). *Scénario de référence des politiques à moyen terme – Marchés internationaux et domestiques*, Direction générale des politiques stratégiques.
<http://www.agr.ca/policy/epad/french/pubs/mtb/mtbspt00/septindx.htm>

Agriculture et Agroalimentaire Canada (2000). *Revue du marché des bestiaux*, Direction générale des services à l'industrie et aux marchés.
<http://www.agr.ca/misb/aisd/redmeat/marketsf.html>

FAPRI (2000). *FAPRI 2000 World Agricultural Outlook*, Université de l'Iowa.
<http://www.fapri.org/pubs/outlook.html>

Organisation de coopération et de développement économiques (2000). *Perspectives agricoles de l'OCDE 2000-2005*.
<http://www.oecd.org/agr/News/index4.htm>

Organisation de coopération et de développement économiques (2000). *Politiques agricoles des pays de l'OCDE – Suivi et évaluation 2000*.

United State Department of Agriculture (2000). *USDA Agricultural Baseline Projections to 2009*.
<http://www.ers.usda.gov/epubs/pdf/waob001/index.htm>

Organisation mondiale du commerce : <http://www.wto.org/indexfr.htm>

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) - Division des produits et du commerce international (ESC) :
<http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/ECONOMIC/ESC/COMTRADF.htm>