

ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ÉTATS-UNIS / UNION EUROPÉENNE, QUELS ENJEUX POUR LE SECTEUR DE LA VOLAILLE DE CHAIR ET DES OEUFs ?

Cadudal François*

**FranceAgriMer - 12, rue Henri Rol-Tanguy - 93555 Montreuil Cedex,*

francois.cadudal@franceagrimer.fr

RÉSUMÉ

Depuis mai 2013, la Commission européenne négocie un accord de partenariat commercial et d'investissement transatlantique entre l'Union européenne et les États-Unis. Compte tenu de l'importance des filières avicoles des deux parties tant sur leur marché intérieur que dans les équilibres mondiaux, l'impact de cet accord est potentiellement conséquent. L'analyse des données de commerce extérieur met en évidence que les deux entités exportent des produits similaires qui sont des produits non valorisés sur leurs marchés intérieurs et donc peu susceptibles *a priori* de faire l'objet d'échanges intenses entre les deux blocs. Par ailleurs, il apparaît que l'Union européenne est nettement plus ouverte que les États-Unis aux importations de produits avicoles et donc que les États-Unis seraient plus à même d'exporter leurs produits vers l'UE que l'inverse. La différence d'ouverture aux importations est sous-tendue par les accords internationaux signés et notamment les importants contingents à droits réduits ou nuls de l'UE (870 000 tonnes pour les viandes et préparations de volailles et 158 800 tonnes pour les œufs et ovoproduits) négociés dans le cadre de l'OMC. Malgré l'existence d'un contingent communautaire « viande de volailles » conséquent pour les États-Unis (21 345 tonnes), les flux d'importations de viandes de volailles en provenance des États-Unis sont actuellement négligeables et ce, malgré un prix compétitif des produits étasuniens sur le marché européen. Cette situation met en évidence que l'enjeu de cet accord, notamment dans le secteur des viandes de volailles, porte avant tout sur les aspects non-tarifaires, en particulier les reconnaissances d'équivalence des différents systèmes sanitaires et pose la question de l'opportunité de négocier des contingents tarifaires compte tenu de leur faible rôle de protection aux frontières.

ABSTRACT

Free trade agreement between the USA and the EU, which stakes for the poultry meat and egg sectors?

Since may 2013, the Transatlantic Trade and Investment Partnership is being negotiated between the European Union and the United States. Considering the major role played by US and EU poultry and eggs sectors at both domestic and global levels, such free-trade agreement (FTA) is likely to have a major impact on markets. Nonetheless, the analysis of trade data shows that, while being major exporters of poultry products, both industries are mainly focused on their domestic markets and exports mainly dark meats. The likely trade flow following a FTA would likely be from the US to the EU rather than the other way since the EU is far more open to imports of poultry products than the US. The 870,000 tons of poultry meat tariff-related quota (TRQ) and 158,800 tons of eggs and egg products TRQ opened by the EU through WTO or bilateral negotiation is the main explanation for this situation. Despite an existing TRQ for US poultry meat (21,345 tons), imports of US poultry meat are negligible because of non-tariff barriers. Several facts may lead to questions about whether negotiating or not TRQs for US poultry meat: more than 80 % of EU poultry meat imports already enter in-quota, 20 % of existing quota are not used for sanitary restrictions but also because of a increasing attractiveness of Middle Eastern and Asian markets.

INTRODUCTION

Le 23 mai 2013, le Parlement européen donne mandat à la Commission européenne pour négocier un accord de partenariat commercial transatlantique et d'investissement entre l'Union européenne et les États-Unis. Ce projet d'accord inclut entre autres un volet agricole et donc le secteur de la volaille et des œufs. Les États-Unis comme l'Union européenne se positionnent comme des acteurs majeurs des échanges internationaux de produits avicoles, respectivement 2^{èmes} et 3^{èmes} exportateurs mondiaux de viandes de volailles et 1^{er} et 3^{ème} exportateurs mondiaux d'œufs et d'ovoproduits. Malgré cette position, les échanges commerciaux entre les deux blocs sont quasi inexistantes pour les viandes de volailles et dissymétriques dans le secteur de l'œuf et des ovoproduits. En effet, les volumes d'ovoproduits échangés depuis les États-Unis vers l'UE représentent 20 à 25 % des exportations américaines et 40 % des approvisionnements de l'UE, les exportations de l'UE vers les États-Unis sont quasi inexistantes.

Cet article a pour objectif de mettre en lumière l'existence et la nature des enjeux d'accessibilité des produits avicoles aux marchés des États-Unis et de l'UE : opportunités pour les opérateurs européens d'exporter vers le marché américain et capacité de pénétration des produits américains sur le marché communautaire. Il examine successivement les dynamiques des échanges des deux parties, les aspects tarifaires issus des accords multilatéraux et bilatéraux, se focalisant sur les contingents tarifaires à droits réduits ou nuls, ainsi que les principaux obstacles techniques au commerce concernant les produits de la volaille et des œufs.

1. MATERIELS ET METHODES

1.1. Sources des données utilisées

Les analyses réalisées sont basées sur des données du commerce extérieur issues d'Eurostat pour les données de l'Union européenne et US Department of Commerce et de l'US International Trade Commission pour les données des États-Unis. Les données relatives aux contingents d'importations de l'UE sont issues de la Commission européenne et plus particulièrement de la DG-AGRI et de la DG-TAXSUD selon l'entité en charge de la gestion de ces contingents.

1.2 Estimation des prix « arrivé » des produits avicoles des États-Unis sur le marché de l'UE

Afin d'estimer la compétitivité-prix des produits avicoles des États-Unis sur le marché européen, une comparaison a été réalisée entre le prix des différents produits sur le marché européen, basé sur les prix moyens des exportations intra UE, et un prix « arrivé » UE simulé pour le produit étasunien. Ce

prix simulé est calculé à partir du prix moyen à l'exportation au départ des États-Unis (toutes destination sauf pour la viande désossée correspondant au prix moyen vers le Canada) auquel est ajouté un coût de transport de 160 €/tonne et un droit de douane à l'importation correspondant au produit considéré (source TARIC).

2. RESULTATS ET DISCUSSION

2.1. Dynamique des filières avicoles aux États-Unis et dans l'Union européenne

Les États-Unis et l'Union européenne à 27 sont respectivement les 1^{er} et 3^{ème} producteurs mondiaux de volailles avec respectivement 21,1 et 13,2 millions de tonnes produites en 2013. Les deux filières de la volaille partagent la caractéristique d'être très focalisées sur leur marché intérieur et quelques destinations de proximité pouvant être assimilé à un marché intérieur comme le Canada pour les États-Unis ou les pays d'Europe hors UE (Suisse, Norvège) ainsi que les Pays et Territoires d'Outre-mer pour l'Union européenne. Les opérateurs y valorisent ainsi les filets (et les ailes de poulet pour les États-Unis) et exportent les produits peu demandés sur leur marché comme les cuisses (vers la Russie pour les États-Unis), la VSM (vers le Mexique pour les États-Unis et la Russie pour l'UE) et autres viandes foncées essentiellement vers l'Asie pour les États-Unis et vers l'Afrique subsaharienne pour l'UE. En 2013, les exportations de viandes et préparations de volailles étasuniennes ont atteint 4,292 millions de tonnes, soit un peu plus de 20 % de la production. Dans le même temps, les exportations de l'UE se sont élevées à 1,439 million de tonnes (11 % de la production) dont 20 % constitués de produits spécifiques (poulet entier) vers le Proche et Moyen-Orient. En revanche, le poids des importations sur le marché des États-Unis et de l'Union européenne diffère radicalement. Aux États-Unis, les importations représentent moins de 1 % (116 900 tonnes en 2013) de la consommation, avec le Canada et le Chili (depuis 2009) représentant 95 % des volumes importés. Dans l'UE, les importations représentent 8 % (1,071 million de tonnes) de la consommation, dont 55 % à 60 % sont des filets de poulet ou de dinde sous forme congelée, de viandes saumurées ou de viandes huilées (préparations crues). 90 % des volumes importés dans l'UE proviennent du Brésil et de Thaïlande mais également du Chili, d'Argentine, de Chine ou encore d'Israël.

Comme pour les filières volailles de chair, la production d'œufs aux États-Unis comme dans l'UE est destinée avant tout à approvisionner le marché intérieur. En 2013, l'UE a produit 6,25 millions de tonnes d'œufs de consommation dont 196 500 tonnes ont été exportées sous forme d'œufs ou d'ovoproduits, soit 3,5 % de la production. Les États-Unis ont produit, en 2013, environ 5,11 millions de tonnes d'œufs de consommation et exporté 402 700 tonnes

soit près de 7 % de leur production. Comme pour la volaille de chair, les importations d'œufs, mais surtout d'ovoproduits, se sont fortement développées tant aux États-Unis (16 200 tonnes en 2013) que dans l'UE (27 400 tonnes). Cependant tandis que ces importations représentent moins de 0,5 % de la consommation aux États-Unis, elles atteignent près de 4 % dans l'UE. Près de 75 % des importations étasuniennes proviennent du Canada tandis que les États-Unis représentent entre 40 % et 60 % des volumes d'ovoproduits importés par l'UE, suivis par l'Argentine (22 % en 2013) et l'Inde (23%).

Les secteurs de la volaille de chair et des œufs aux États-Unis et dans l'Union européenne partagent ainsi la caractéristique d'avoir une production destinée en premier lieu à approvisionner leur marché intérieur, les importants volumes exportés permettant d'assurer les équilibres matières (valorisation de la carcasse en volaille de chair et équilibre jaune/blanc pour les ovoproduits). En revanche, la différence est très nette en ce qui concerne les importations de viande de volailles et de produits d'œufs. Les États-Unis sont bien moins ouverts aux importations que l'Union européenne, avec un nombre de fournisseurs limités, restreints à ceux ayant signé des accords bi- (Chili, Israël) ou multilatéraux (Canada, Mexique dans le cadre de l'ALENA) tandis que les fournisseurs de l'UE sont plus nombreux et l'accès au marché résultant de négociations globales dans le cadre de l'OMC.

2.2. Les principaux accords internationaux et leurs effets sur l'accès aux marchés étasuniens et communautaires

En 1994, l'UE s'est engagée dans le cadre des accords de l'OMC à mettre en place, entre autres, des contingents tarifaires, c'est-à-dire à appliquer aux volumes de produits importés des droits réduits ou nuls. Il s'agit historiquement de la principale porte d'entrée du marché de l'UE dans le secteur de la volaille et des œufs. Quatre contingents GATT existent : « Accès minimum », « Panel Soja », « Viandes saumurées » et « Préparations à base de volailles » ouverts en 2007 pour les deux derniers. Au total, en 2013/2014¹, 733 012 tonnes de contingents sont ouverts dans le cadre de négociations à l'OMC sur les 871 289 tonnes de contingents « volailles » ouverts, soit 84 %. Les contingents issus d'accords bilatéraux représentent ainsi un volume de 138 277 tonnes. Le Brésil et la Thaïlande sont les principaux bénéficiaires des contingents GATT pour 99 % des volumes ouverts. Le contingent « Viandes saumurées » est utilisé par les opérateurs pour approvisionner le marché communautaire en filets de poulets congelés et salés de manière à bénéficier ainsi

de volumes supplémentaires par rapport aux 19 737 tonnes de contingents existant pour les filets de poulets congelés. De même, tout ou partie du contingent « Préparations » permet d'importer à droits nuls des filets de poulet ou de dinde assaisonnés / huilés. Par ailleurs, l'UE a également ouvert un certain nombre de contingents dans le cadre d'accords d'association avec Israël (depuis 1996), le Chili (depuis 2004), les États-Unis (depuis 2006) et plus récemment l'Ukraine (depuis 2014). D'autres contingents sont ouverts mais non utilisés de manière significative dans le secteur de la volaille (Afrique Caraïbes Pacifique, Moldavie, Turquie, Pérou). Le contingent tarifaire concernant la viande de volaille en provenance des États-Unis a été mis en place en 2006, suite à l'intégration dans l'Union européenne des Nouveaux États Membres pour un volume de 16 665 tonnes puis accru en 2013 à 21 345 tonnes suite à l'intégration de la Croatie.

L'analyse de l'utilisation des contingents communautaires (figure 1) fait apparaître que depuis 2007 près de 20 % des volumes contingentaires en viande de volailles ne sont pas utilisés, il s'agit pour l'essentiel des contingents brésiliens (33 % des volumes non utilisés en 2013/2014), thaïlandais (28 %) et étasuniens (10 %). Pour ces deux derniers la sous-utilisation des contingents est liée à des obstacles sanitaires tandis que pour le Brésil, il s'agit d'une forte croissance de la demande vers la région du Proche et Moyen-Orient et d'Afrique du Nord rendant le marché européen moins attractif pour les opérateurs brésiliens. Parallèlement, depuis 2008, les importations hors contingent ont tendance à diminuer principalement en provenance du Brésil (42 % des importations hors contingent en 2013/2014) pour les raisons évoquées ci-dessus.

Dans le secteur des œufs et ovoproduits, le contingent GATT représente 91 % des contingents ouverts en 2013/2014, les accords d'association (Mexique, Moldavie et Ukraine) ne représentant que 9 % des contingents ouverts. Compte tenu de l'importance des volumes des contingents « œufs en coquille » (135 000 tonnes) et « ovalbumines » (15 500 tonnes), pour lesquels la demande européenne est faible, négocié initialement dans le cadre des accords du GATT, le taux d'utilisation global de ces contingents est faible : entre 10 % et 20 % des volumes (figure 2). En 1994 est entré en vigueur l'Accord de Libre Échange Nord Américain (ALENA) entre les États-Unis, le Canada et le Mexique. Cependant, concernant le volet agricole, l'ALENA contient deux accords bilatéraux distincts entre le Canada et les États-Unis et entre les États-Unis et le Mexique. L'accord États-Unis-Canada était ratifié dès 1989. Cependant, dans le secteur de la volaille, la Canada dispose depuis 1995 de contingents pour les produits avicoles auxquels sont soumis les importations en provenance des États-Unis, ces derniers bénéficiant d'un droit nul tandis que les autres pays (Brésil, Chili, etc.) bénéficient d'un droit réduit. Si le Mexique dispose également de

¹ Les périodes de gestion des contingents GATT vont de juillet à juin i.e. 2013/2014 s'entend de juillet 2013 à juin 2014.

contingents à l'importation pour les viandes de volailles, les États-Unis n'y sont pas soumis tandis que dans le sens inverse, le Mexique ne peut exporter que des préparations à base de volailles aux États-Unis. Concernant les accords bilatéraux signés par les États-Unis, deux sont utilisés dans le secteur de la volaille : celui avec Israël (depuis 1995) et celui avec le Chili (depuis 2004).

2.3. Accès aux marchés des États-Unis et de l'Union européenne

Les États-Unis disposant déjà d'un contingent à droits réduits ou nuls pour les viandes de volailles, la question de la compétitivité prix des exportations étasuniennes sur le marché communautaire se pose. Une comparaison des prix « arrivé » simulés des produits des États-Unis sur le marché européen permet de mettre en évidence que, même avec les droits de douane actuels, la plupart des produits étasuniens peuvent être compétitifs sur le marché communautaire. Ainsi, le prix du poulet entier congelé étasunien « arrivé » Europe est 15 % à 20 % inférieur au produit européen, de même pour la dinde entière (20 % à 30 % inférieur). Pour les viandes foncées américaines (cuisses de poulet et de dinde, poitrines de dinde) le prix des produits des États-Unis est 15 % à 30 % moins élevé que dans l'UE. Parmi les produits valorisés sur le marché américain et intéressant potentiellement les importateurs de l'UE, on trouve la viande désossée de dinde, son prix était de 25 % inférieur au produit européen jusqu'en 2012 puis l'écart s'est considérablement réduit en 2013 et 2014 (respectivement de 1 % et 8 %) tandis que la viande désossée de poulet étasunienne arrivée UE (prix simulé) apparaît 20 % à 30 % plus chère que le produit échangé au sein de l'UE.

Ainsi, malgré l'existence d'un contingent à droits réduits et une capacité à exporter des produits à des prix similaires ou inférieurs à ceux pratiqués au sein de l'Union européenne, les États-Unis n'utilisent leur contingent « viandes de volailles » qu'à hauteur d'une centaine de tonnes par an. Cette situation s'explique par l'importance des mesures de protection non tarifaires entre les deux zones. En revanche, le contingent « ovoproduit » semble jouer son rôle de frein aux importations en provenance des États-Unis.

2.4. Les barrières non tarifaires comme obstacles aux échanges de produits avicoles

La maîtrise de la sécurité sanitaire des aliments dans l'Union européenne et aux États-Unis repose sur deux approches différentes. Schématiquement, la position européenne tend à contrôler et tracer à chaque étape tandis que le système américain vérifierait surtout l'innocuité du produit final.

Depuis 1997, l'Union européenne autorise uniquement l'eau chaude comme traitement de réduction des agents pathogène (TRP) pour la volaille

de chair en abattoir. Or, plusieurs TRP autres sont couramment utilisés dans les abattoirs américains (dioxyde de chlore, chlorite de sodium acidifié, phosphate trisodique et peroxyacides). De fait, les viandes de volailles traitées ne peuvent accéder au marché de l'UE. Aussi, les États-Unis ont porté le différend devant l'Organe de Règlement des Différends (ODR) de l'OMC en janvier 2009. Ce dossier a récemment été ré-ouvert par les États-Unis demandant à l'Union européenne d'approuver le peroxyacide comme agent de traitement des viandes de volailles. En mars 2014, l'Autorité sanitaire européenne (EFSA) a émis un avis positif concernant l'utilisation d'acide peroxyacétique suite à un dossier soumis par l'USDA.

Par ailleurs, l'autorisation des opérateurs à exporter vers les États-Unis ou vers l'Union européenne est soumise à autorisation des services vétérinaires de la zone réceptrice. Ainsi, seuls les opérateurs canadiens sont autorisés à exporter des œufs et ovoproduits et aucune entreprise avicole européenne n'est inscrite sur les liste des établissements autorisés à exporter vers els États-Unis.

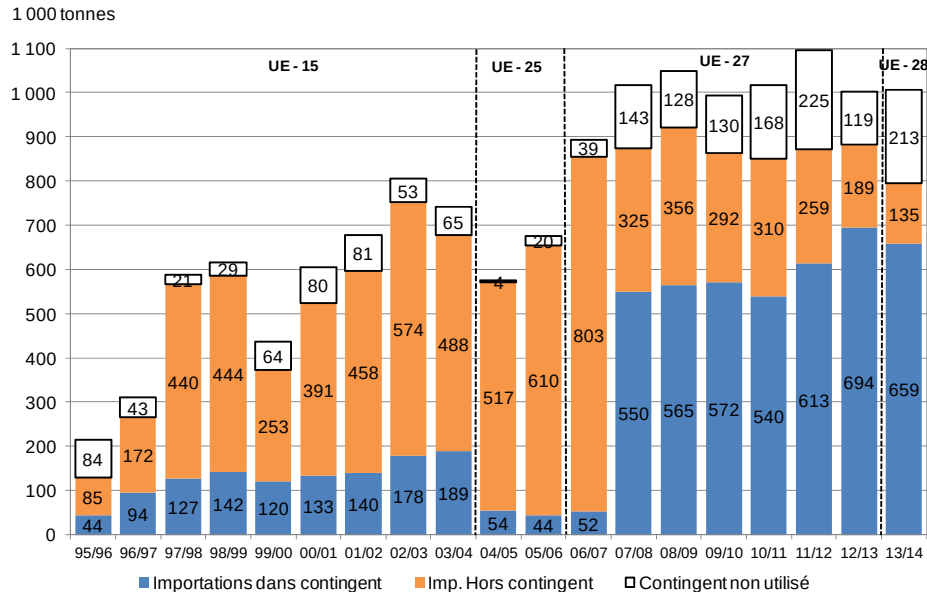
CONCLUSION

L'analyse précédente a mis en évidence que les barrières non tarifaires étaient plus susceptibles de limiter les importations de l'Union européenne que les contingents qui voient leur rôle de protection du marché intérieur s'affaiblir depuis 2007. La question de l'opportunité de négocier des contingents pour le secteur de la viande de volaille dans le cadre de l'accord États-Unis / Union européenne se pose, compte tenu, d'une part, des volumes de contingents non utilisés et, d'autre part, de l'attraction que peuvent exercer d'autres marchés (asiatiques notamment) pour les opérateurs américains. Cependant, à court terme les échanges entre les États-Unis et l'Union européenne concernant la viande de volaille devraient être limitées du fait que leurs filières sont focalisées sur leur marché intérieur. Dans le secteur des œufs, le contingent « ovoproduit » (jaunes d'œufs) joue bien son rôle de protection aux frontières pour les filières européennes. Par ailleurs, les possibles futurs échanges de viandes de volailles entre les États-Unis et l'UE s'inscriront dans une concurrence internationale avec les pays à faible coût de production, orientés sur les marchés mondiaux et en mesure de fournir les pièces demandées par ces deux marchés, avec lesquels l'UE est en cours de négociations, comme le MERCOSUR et la Thaïlande.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

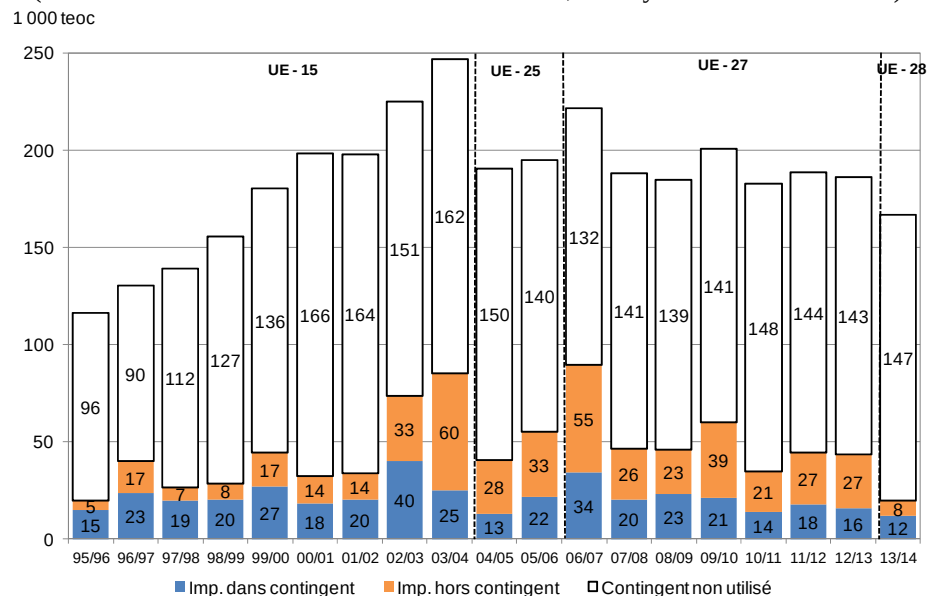
1. OFIVAL, 2003, Les accords du GATT dans les secteurs des viandes et des œufs
2. http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds389_f.htm
3. DG Politiques Internes, 2014, Risques et opportunités pour le secteur agroalimentaire européen liés à un possible accord entre l'UE et les États-Unis
<http://www.efsa.europa.eu/fr/efsajournal/pub/3599.htm>

Figure 1. Utilisation et non-utilisation des contingents dans le secteur des viandes et préparations de volailles (incluant les accords d'association avec les PECO, les Pays-Baltes et la Slovaquie).



Source : Élaboration et calculs FranceAgriMer d'après données Eurostat, DG-Agri et DG TAXSUD

Figure 2. Utilisation et non-utilisation des contingents dans le secteur des œufs et ovoproduits (incluant les accords d'association avec les PECO, les Pays-Baltes et la Slovaquie).



Source : Élaboration et calculs FranceAgriMer d'après données Eurostat, DG-Agri et DG TAXSUD