

Accords entre l'UE et le Mercosur

Situation et enjeux pour la viande de volaille

Résumé

L'accord politique définissant le futur traité de libre-échange entre l'Union européenne et les pays du Mercosur prévoit un accès contingenté au marché communautaire de 180 000 tonnes à droit nul (50 % désossée, 50 % avec os) pour les opérateurs du Mercosur dont le Brésil sera le principal bénéficiaire.

Le Brésil dispose déjà d'un accès privilégié au marché européen au travers de contingents d'un volume global de 443 200 tonnes, soit 50 % des contingents européens. Ainsi cet accès donnera la possibilité au Brésil d'exporter jusqu'à 600 000 tonnes à droits réduits vers l'UE, pour l'essentiel du filet de poulet, pièce à haute valeur sur le marché européen. En 2017 et 2018, les exportations brésiliennes ont sensiblement reculé, notamment vers l'UE, suite à deux scandales sanitaires successifs.

La filière poulet de chair française, dont la balance commerciale ne cesse de se dégrader depuis plus de 20 ans, devrait être la principale affectée par ces volumes supplémentaires du fait d'un différentiel de compétitivité-prix avec le Brésil (30 %) mais également avec les principaux concurrents européens (Pays-Bas, Pologne).

L'article dresse un résumé des modalités de l'accord et des enjeux associés pour le secteur de la viande de volaille en Union européenne et pour la filière française.

Introduction

Le 28 juin dernier, après 20 ans de négociations, les représentants du Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) et de l'Union européenne sont parvenus à un accord politique définissant le contenu du futur traité de libre-échange entre les deux blocs. Une fois pleinement entré en vigueur, cet accord supprimera plus de 90% des droits de douane des deux parties et « ouvrira la plus vaste zone de libre-échange au monde » souligne le Président de la Commission européenne (en fin de mandat), Jean-Claude Junker. Selon la Commission, cela « économiserait aux entreprises européennes plus de 4 milliards d'euros de droits de douane » et leur ouvrirait un accès privilégié à ce marché de 263 millions d'habitants. Tout particulièrement pour les exportations européennes d'automobiles, de produits chimiques et pharmaceutiques, mais aussi de services et en terme d'accès aux marchés publics des pays du Mercosur.

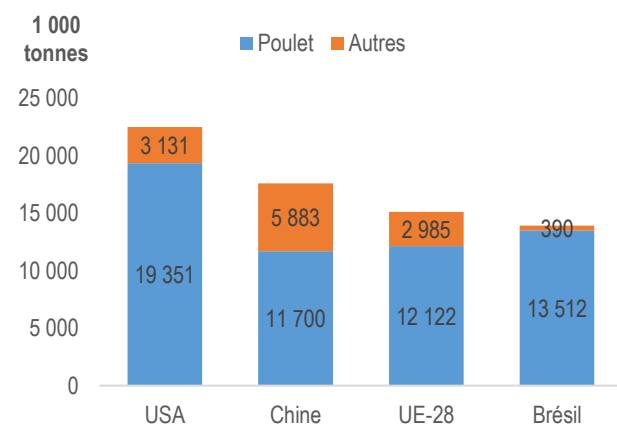
De leur côté, les pays agro-exportateurs du Mercosur gagneraient un accès à droit nul ou très réduit au marché européen pour toute une série de produits : viande bovine, sucre, éthanol mais surtout pour le poulet dont le secteur européen et particulièrement français devrait être fortement impacté par cet accord.

1. Le Brésil, leader mondial du marché des viandes de volailles

Le Brésil est de loin le 1er producteur de viandes de volailles du Mercosur, et le 4ème au niveau mondial, avec 13,8 millions de tonnes en 2018 devant l'Argentine

(2,2 millions de tonnes). Par comparaison, la production de l'UE à 28 s'est élevée à 15 millions de tonnes la même année. Pour le seul poulet, principale viande de volaille échangée et moteur de la croissance du marché mondial des viandes de volailles, le Brésil est le 2ème producteur mondial.

Figure 1 : Principaux producteurs de viande de volailles, 2018



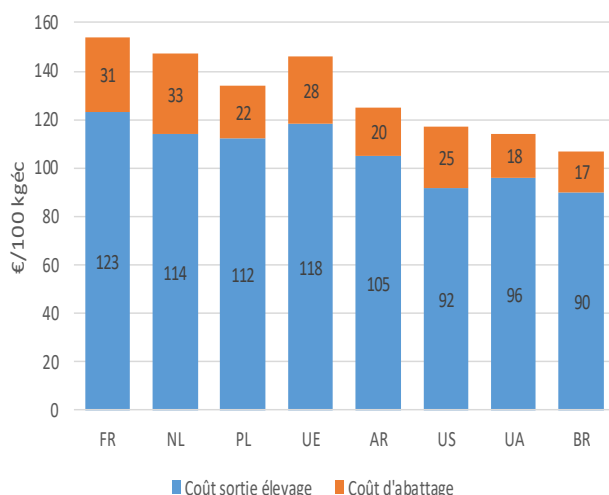
Source : ITAVI d'après Eurostat, FAO/OCDE

Le Brésil est également un acteur majeur sur les marchés mondiaux des viandes de volailles, représentant 30 % des volumes exportés (4,1 millions de tonnes), devant les États-Unis (28 %) et loin devant l'UE-28 (11 %). En 2018, le Brésil, avec 6,6 milliards USD, a représenté 96 % de la valeur des exportations de viandes et préparations à base de volaille du Mercosur devant l'Argentine (245 millions USD).

Le Brésil doit en grande partie son positionnement de leader mondial du marché des viandes de volailles à des coûts de production parmi les plus faibles du monde,

estimés à 1,08 €/kgéc au stade sortie abattoir (1,14 €/kgéc en Ukraine et 1,17 kgéc aux États-Unis) en 2017. Cela représente un différentiel de compétitivité-prix de 25 % avec la moyenne européenne, de 20 % avec la Pologne, pays le plus compétitif de l'UE et de 30 % avec la France.

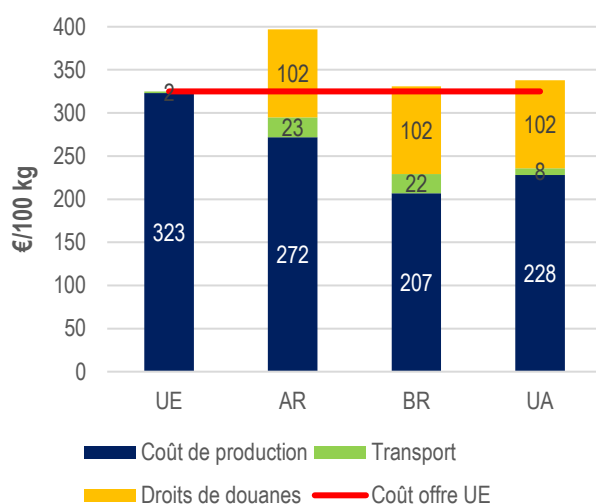
Figure 2 : Comparaison du coût de production du poulet standard sortie abattoir dans l'Union européenne et principaux Pays tiers producteurs, 2017



Source : van Horne P. (2018), Wageningen Economic Research

Une étude menée par l'université de Wageningen en 2018 a montré, que dans les conditions pré-accord avec le Mercosur, le Brésil était déjà en capacité de proposer, sur le marché européen, un prix du filet équivalent à l'offre européenne coût de transport et droits de douanes pleins inclus !

Figure 3 : Comparaison du prix du filet de poulet sur le marché européen (rendu Allemagne) entre l'offre UE, ukrainienne et brésilienne



Source : van Horne P. (2018), Wageningen Economic Research

2. Le Brésil bénéficie déjà d'un accès privilégié au marché européen de la volaille

En 2017 et 2018, respectivement 495 000 téc et 360 000 tonnes équivalent carcasse (tec) ont été importées du Brésil dans l'UE ce qui représente 45 % et 33 % du total des importations communautaires. Ces volumes sont en recul significatif par rapport aux 600 000 téc historiquement importés sur la période 2013-2016 suite aux scandales sanitaires. En 2017, l'opération carne fraca (viande avariée) a mis en évidence la pratique consistant à mélanger de la viande avariée à de la viande saine, notamment par les principaux opérateurs du secteur JBS et BRF. Puis en 2018, l'opération trapaça (triche) a ciblé BRF, accusé de falsification d'analyses de qualité pour masquer la présence de salmonelles dans ses produits exportés et conduisant les autorités européennes à renforcer les contrôles sanitaires aux frontières. Plus récemment, une enquête menée par l'ONG Repórter Brasil a mis en évidence que 1 400 tonnes de viande de poulet contaminée et stoppée à la frontière britannique ont été revendue sur le marché Brésilien entre avril 2017 et novembre 2018.

En 2016, les importations de l'Union européenne en provenance des pays tiers représentaient 8,3 % de la consommation communautaire dont 25 % des filets consommés dans l'Union européenne. À titre de comparaison les importations de viande de volailles aux États-Unis, représentent moins de 1 % de la consommation intérieure. Hors, ces filets de volailles sont la principale pièce valorisée par les filières européennes sous forme brute ou, de manière croissante, sous forme transformée (charcuterie, élaborés, etc.). Cette demande croissante en filet répond à un développement de segments de marchés autour des produits-services : élaborés (panés, nuggets, etc.), charcuterie et plats préparés pour la consommation à domicile et produits destinés à la restauration hors domicile. En parallèle, la consommation à domicile de viandes de volailles brute tend à stagner ou s'éroder en Europe de l'Ouest tandis que les exigences portant sur les modalités de production (OGM, bien-être animal, utilisation d'antibiotiques, etc.) tendent à s'intensifier engendrant des surcoûts de production conséquents. L'université de Wageningen estime à 6 % le surcoût de production entre du poulet UE et Pays tiers induite par la réglementation communautaire de base en 2017.

Avant la signature de l'accord entre le Mercosur et l'Union européenne, les contingents tarifaires à droits réduits ou nuls dans le secteur des viandes de volailles s'élevaient à 886 385 tonnes dont 443 192 tonnes pour le Brésil soit 50 % de l'accès au marché européen.

Tableau 1. Contingents tarifaire communautaires ouvert dans le secteur de la viande de volaille en 2019 (avant accord avec le Mercosur)

tonnes		Brésil	Thaïlande	Autres*	Erga Omnes	TOTAL
OMC	Accès minimum				19 305	19 305
					75%	75%
	Panel soja	21 608	5 100	4 000	2 485	33 193
		100%	100%	92%	100%	99%
	Viandes saumurées	170 807	92 610	828		264 245
		72%	100%	100%		82%
	Préparations	250 777	190 843	27 142		468 762
		35%	95%	53%		60%
	Sous total	443 192	288 553	31 970	21 790	785 505
		52%	97%	59%	78%	70%
Bilatéraux	Chili			18 125		18 125
				100%		100%
	Ukraine			37 600		37 600
				78%		78%
	Autres**			45 155		45 155
				3%		3%
TOTAL		443 192	288 553	132 850	21 790	886 385

* hors Brésil et Thaïlande

** Israël, Turquie, Pérou, États-Unis

Source : ITAVI d'après Commission européenne

Sur ces 443 192 tonnes de contingents disponibles pour le Brésil, historiquement plus de 90 % des volumes sont effectivement utilisés, le tableau ci-dessous reflète les restrictions mises en place suite aux scandales sanitaires ayant affecté les opérateurs brésiliens. En 2016, ces contingents alloués ont permis aux opérateurs brésiliens, par effet de levier¹, d'exporter 25 % à 30 % de filets sous diverses formes au-delà des volumes contingentés, donc à droits pleins.

Dans l'accord politique du 28 juin 2019, la Commission a concédé au Mercosur un contingent de 180 000 tonnes de viande de volailles avec un droit de douane intra contingentaire nul réparti à 50 % sur la viande désossée et 50 % sur la viande avec os. Ce contingent entrera en vigueur en 6 paliers.

3. Quels impacts potentiels sur la filière française et européenne de la viande de volaille ?

Les 180 000 tonnes de contingents accordés aux pays du Mercosur, représentent une augmentation de 20 % des volumes contingentaires totaux ce qui porterait à terme à 10 % la part des importations extra-communautaires dans la consommation européenne de viandes de volailles.

Comme explicité plus haut, les exportations des Pays tiers vers l'Union européenne, et du Brésil en particulier, portent essentiellement sur du filet de poulet, pièce à haute valeur sur le marché européen. L'accroissement des volumes contingentés porterait à 35 % la part de l'approvisionnement extra-européen sur le marché du filet influençant de manière significative les conditions sur le marché intra-européen. Les volumes supplémentaires accordés dans le cadre de l'accord permettraient de porter les exportations brésiliennes de 600 000 téc (potentiel historique récent) à 860 000 téc, faisant de ce pays le 6ème fournisseur du marché européen de poulet, États membres inclus.

¹ L'effet de levier fonctionne en important des volumes à droits réduits ou nul et des volumes à droits plein de manière à positionner ces produits de manière compétitive sur le marché européen.

Dans ce contexte, la filière française est particulièrement exposée puisque le différentiel de coût de production de la viande de poulet sortie abattoir en 2017 était de 5 % avec l'Europe du Nord (Pays-Bas, Allemagne) et 15 % avec la Pologne et, d'ores-et-déjà, 45 % de la viande de poulet consommée en France est importée, majoritairement d'autres États membres, soit plus de deux poulets sur cinq.

En effet, la filière française doit faire face à trois sources de concurrence :

- les importations en provenance des autres concurrents européens : 629 500 téc en 2018 provenant à 53 % d'Europe du Nord (Belgique, Pays-Bas et Allemagne) et de manière croissante de Pologne (21 % des volumes). Ces importations se font pour moitié en frais et de manière croissante sous forme de produits élaborés (15 % des volumes) à base de matière première origine européenne ou Pays tiers ;
- les importations de viande fraîche en provenance d'Ukraine, soit directement importées en France (2 100 téc en 2018), soit prenant la place de matières premières locales dans d'autres États membres contraignant les opérateurs à rechercher des débouchés sur le marché français ;
- les importations directes en provenance du Brésil et de la Thaïlande sous forme congelée pour l'industrie alimentaire.

Les volumes supplémentaires en provenance du Mercosur, auront donc un impact sur la filière française, soit directement, soit par effet domino sur les autres marchés européens et ce d'autant plus important que l'Ukraine a profité d'une faille dans l'accord d'association entré en vigueur en 2017 pour exporter des volumes bien au-delà de contingents qui lui avaient été attribué initialement, occupant ainsi la place laissée temporairement par le Brésil pour cause de scandales sanitaires.

Au-delà de cet accord, l'accès privilégié du Brésil au marché européen des viandes de volailles (50 % avant accord UE-Mercosur, 55 % après) est un argument avancé par certains Pays tiers désireux d'accéder au marché européen, comme la Chine qui a demandé en 2015 et obtenu en 2018 l'ouverture de contingents supplémentaires.

4. Un risque accentué par la perspective du Brexit

Enfin, on notera que cet accord s'est conclu avant la finalisation du Brexit. Or le Royaume-Uni, représente 13 % de la population d'UE-28 mais 20 % de la consommation de volailles et 50 % des importations de l'UE-28 en provenance des Pays tiers. Si les contingents négociés dans le cadre de l'OMC ont fait l'objet d'une pré-répartition en cas de hard Brexit entre l'UE et le Royaume-Uni, les accords bilatéraux tels que celui négociés avec le Mercosur ne sont pas concernés.

In fine, l'accord bilatéral conclu entre l'Union européenne et le Mercosur efface le modeste allègement du marché qu'aurait pu représenter la répartition des contingents tarifaires dans le cadre de la sortie du Royaume-Uni de l'UE.

Tableau 2. Répartition des contingents tarifaires pré- et post-Brexit dans le contexte de l'accord de libre-échange UE/Mercosur (en milliers de tonnes)

Contingents	Origine	Pre-Brexit	Post-Brexit	
		UE-28	UE-27	R.-Uni
Actuels	Brésil	443,2	354,4	88,8
	Thaïlande	288,6	200,6	88,0
	Ukraine	38,4	38,4	-
	Autres	117,0	113,9	3,2
À venir	Mercosur	-	180,0	-
	Ukraine*	-	50,0	-
TOTAL		887,2	937,2	180,0

* contingents supplémentaires négociés au 1^{er} trimestre 2019 pour mettre fin au contournement de l'accord d'association par les opérateurs ukrainiens.

Source : ITAVI d'après Commission européenne

Références bibliographiques

- Horne, P.L.M. van, 2018, 'Competitiveness of the EU poultry meat sector, base year 2017 : international comparison of production costs', Wageningen Economic Research (report 2017-005) - ISBN 9789463433877 – 39
- Cadudal F. (2015) Accord de libre-échange Etats-Unis / Union européenne, quels enjeux pour le secteur de la volaille et des œufs ?, 11èmes journées de la Recherche Avicole et Palmipèdes à Foie Gras, 25 & 26 mars 2015, Tours
- Commission européenne, site circabc.europa.eu Piguement, Poultry, Eggs Interest Group consulté de 9/07/2019

EU-Mercosur free trade agreement. Impacts on French and European poultry meat market

After 20 years of negotiations, representatives of Mercosur (Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay) and the European Union reached a political agreement defining the content of the future Free Trade Agreement between the two blocs. While privileged access to the South American market is planned for a range of European products such as cars, chemicals or pharmaceuticals, the Mercosur countries will get privileged access for many agricultural products including beef, chicken and sugar.

The article summarizes the terms of the agreement and the associated issues for the poultry meat sector in the European Union and more specifically for the French industry.