

SYNTHESE

La viande du Mercosur dans l'Union européenne : des restaurants aux linéaires ?

Le Mercosur est aujourd'hui le fournisseur quasi exclusif de viandes bovines de l'Union Européenne.

Un fournisseur de plus en plus libéral : il augmente ses volumes d'année en année, notamment en payant les droits pleins sur les découpes réfrigérées et congelées, grâce à des prix contenus par la dévaluation des monnaies sud-américaines. Et ses disponibilités pour l'export sont appelées à augmenter dans les prochaines années.

Un fournisseur de plus en plus diligent : les législations nationales sont adaptées pour satisfaire les exigences européennes (généralisation de l'identification des animaux, interdiction des anabolisants, codification des règles de bien-être animal...) et de nombreux cahiers des charges sont constitués pour mieux cibler des marchés de niche.

Un fournisseur de plus en plus ambitieux également : l'appétit venant en mangeant, les opérateurs mercosuriens et les pouvoirs publics de ces pays perçoivent très bien l'intérêt du marché européen, très rémunérateur, pour leurs économies nationales. Aussi jouent-ils sur tous les tableaux : négociation bilatérale de contingents supplémentaires à tarif réduit (les plus rentables pour eux), négociation de la baisse des tarifs douaniers à l'OMC.

Par ailleurs, la tentation de tout fournisseur qui prend de l'importance est d'être en prise directe avec le consommateur final, et non pas à travers l'écran du grossiste importateur.

Les expéditions mercosuriennes de découpes réfrigérées et congelées trouvent jusqu'alors leur débouché principalement dans la restauration commerciale, et, pour le congelé, dans les usines de transformation comme matière première plutôt haut de gamme. Néanmoins, l'ambition des opérateurs est de pénétrer de plus en plus les rayons à la coupe des grandes surfaces et la restauration collective. Quelques expériences de vente en UVCI en linéaires sont en cours, mais il existe encore de fortes barrières technologiques.

Les ambitions des opérateurs mercosuriens sur le marché européen sont d'autant plus affirmées que l'UE est leur marché historique, et qu'il peut servir de référence pour la conquête d'autres marchés de pays riches qui leur restent aujourd'hui fermés pour l'essentiel (Amérique du Nord, Sud-Est asiatique). Cette ambition trouve des appuis dans une Europe qui parallèlement veut ouvrir le Mercosur à ses services et à certains produits industriels à forte technologie.

Pour l'instant, l'équilibre du marché européen de ces muscles haut de gamme (principalement des découpes d'ailoyau, secondairement des muscles du globe) est encore préservé, les viandes importées d'Amérique du Sud étant vendues à des prix proches des mêmes muscles issus d'animaux européens.

Cependant, le danger de rupture de cet équilibre est loin d'être négligeable, surtout si les viandes bovines sud-américaines finissent par se retrouver sur les linéaires des grandes surfaces. Les GMS ne seront-elles pas alors tentées de multiplier les opérations de promotion sur les découpes nobles ? A l'évidence, aujourd'hui avec la réforme de la PAC et le déficit structurel de production en Europe, cette stratégie des filières viande bovine du Mercosur peut s'avérer crédible. Le contenu des accords commerciaux à venir et la levée des contraintes techniques en fixeront le cadre.

Les importations de viandes bovines de l'UE à 15 ont dépassé 500 000 téc en 2003, 100 000 téc de plus que la moyenne entre 1995 et 2001. Elles sont ainsi revenues à leur niveau de 1993/1994, époque où les flux d'animaux vivants d'Europe de l'Est étaient encore très importants.

Cependant, les fournisseurs ont bien changé de structure depuis 10 ans : les pays du Mercosur¹ se taillent désormais la part du lion, surtout depuis 1999. En fait, depuis l'élargissement de l'UE à 25 membres en mai 2004, plus de 90% des importations de l'UE proviennent de cette zone. Le Mercosur est désormais en position de fournisseur extérieur quasi-exclusif de viandes bovines à l'Union européenne.

L'augmentation récente des importations ne s'explique pas par le changement du régime douanier de l'Union européenne, resté inchangé depuis 2000 (année de la mise en œuvre complète de l'accord du GATT signé à Marrakech en 1994). Pour en trouver la raison, il convient d'abord de détailler les différentes formes d'importation de bœuf.

Ces importations sont principalement composées des produits suivants :

- muscles désossés réfrigérés (découpes anatomiques de bovins parées, emballées sous vide et se conservant plusieurs mois à une température de 0 à 4°C) ;
- muscles désossés congelés ;
- conserves de viandes cuites (« *corned beef* » surtout) ;
- viandes cuites congelées ;
- abats congelés.

Du bœuf d'Amérique du Sud pour l'Europe : une histoire ancienne...

Jusqu'à la fin des années 1970, les flux traditionnels en provenance du Mercosur vers la CEE concernaient surtout les préparations et les abats, voire la viande séchée.

Les ouvertures de contingents à droits de douanes réduits dans le cadre du GATT à partir de 1980 (conclusion du « Tokyo Round ») ont véritablement enclenché des flux réguliers de découpes réfrigérées ou congelées.

Le contingent Hilton Beef pour des découpes fraîches

L'instauration en 1980 du premier contingent « Hilton Beef » pour des découpes « nobles » (7 muscles de l'ailoyau ou du globe²) de jeunes mâles engraisés à l'herbe a ainsi suscité des vocations d'abord dans les filières argentine et uruguayenne. Ce contingent a été progressivement augmenté (en 1995 en règlement du panel soja, en 2002 pour le Paraguay...), et atteint 59 100 tonnes de muscles découpés réfrigérés ou congelés, dont :

- 28 000 tonnes pour l'Argentine ;
- 6 300 tonnes pour l'Uruguay ;
- 5 000 tonnes pour le Brésil ;
- 1 000 tonnes pour le Paraguay.

Le reste de ce contingent est attribué aux Etats-Unis et au Canada, à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande, qui ne fournissent pas chaque année la totalité des volumes alloués,

¹ Le Mercosur (acronyme castillan ou Mercosul en portugais) a été constitué en 1991 entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Il s'agit d'abord d'un marché commun en constitution, avec réduction progressive des droits de douanes intérieurs, harmonisation des droits de douanes extérieurs... D'autres pays d'Amérique Latine sont en voie de rapprochement avec cette entité: le Chili et la Bolivie qui ont déjà un accord de libre-échange avec le Mercosur, mais aussi Venezuela, Colombie, Pérou... L'UE est le principal partenaire commercial du Mercosur.

² Filet, faux-filet, rumsteak, entrecôte, tende de tranche, tranche grasse, gîte.

notamment faute de satisfaire aux exigences sanitaires européennes (garantie de non-utilisation d'hormones et d'anabolisants en particulier).

Ce contingent Hilton Beef a la particularité d'être géré directement par les gouvernements des pays bénéficiaires, qui les attribuent à leur gré aux entreprises exportatrices.

Deux contingents de viandes congelées ouverts à tous les pays de l'OMC

A l'inverse, les autres contingents GATT existant en bœuf sont répartis par la Commission européenne parmi les entreprises importatrices : il s'agit surtout des contingents de bœuf congelé. Ces contingents ne sont donc pas ouverts au profit d'un pays exportateur ou d'un autre, mais à l'ensemble des 147 pays membres actuels de l'OMC. Néanmoins, ils sont dans les faits surtout fournis par les pays du Mercosur, Brésil en tête.

Ces contingents de bœuf congelé se décomposent en un contingent pour les découpes de bœuf ou de veau destinées à être commercialisées en l'état de 53 000 tonnes et un autre contingent exclusivement destiné à la transformation en Europe de 50 700 tonnes équivalent carcasse.

Pour être tout à fait complet, il existe aussi un contingent de hampes congelées de 1500 tonnes.

Les autres contingents GATT (bovins vivants, viandes de buffle) ne s'appliquent pas au Mercosur, et il n'existe pas encore d'accord bilatéral du type ACP ou PECO entre l'UE et le Mercosur.

Les importations de découpes s'emballent...

Pour comprendre pourquoi les contingents à droit réduit sont presque toujours remplis totalement, il faut se souvenir que les droits de douanes de l'Union européenne sont encore élevés pour la plupart des présentations du bœuf malgré la réduction consécutive à l'accord de Marrakech. Ils sont en général composés d'un droit proportionnel et d'un droit fixe. C'est surtout ce dernier qui est protecteur.

Par exemple, les muscles réfrigérés doivent acquitter à l'entrée sur le territoire de l'UE un droit de 12,8% plus 3,034 euros/kg. Le droit fixe pour les découpes congelées est très légèrement supérieur (3,041 euros/kg). Ces droits de douane se sont longtemps avérés totalement dissuasifs, même pour des pièces d'loyau.

Les onglets et les hampes (parties du Vème quartier) sont soumises au même régime douanier que les muscles découpés. En revanche, tous les autres abats peuvent entrer à droit nul.

En ce qui concerne les préparations de viandes, les droits fixes des viandes séchées ou des viandes crues sont d'un niveau comparable à ceux des muscles. En revanche, il n'existe pas de droit fixe pour les viandes cuites, mais seulement un faible droit de douane proportionnel de 16,6%.

Ainsi, jusqu'à la fin des années 1990, la situation était relativement simple dans le secteur de la viande bovine :

- les abats et les préparations cuites entraient sur le territoire de l'Union européenne pratiquement sans barrière tarifaire (mais avec des exigences d'ordre sanitaire);
- les viandes découpées ne rentraient que dans le cadre des contingents à droits réduits (en général taxées à 20% sans droit fixe).

... même à tarif plein

A partir de 1999/2000, les importations de muscles à droits pleins se sont mises à augmenter fortement.

● **Importations de l'UE en provenance du Mercosur**

(en 1000 tonnes produit)	Bœuf réfrigéré	Bœuf congelé	Préparations cuites	Hampes et onglets congelés	Autres abats	TOTAL éqc*
1995	36,6	58,7	105,7	1,5	9,2	303,6
1996	39,2	65,4	86,5	1,7	7,5	283
1997	40,4	81,5	86,4	1,6	5,5	305,4
1998	40,6	69,6	82,7	1	4,9	283,7
1999	55,5	80,5	90,3	1,3	5,5	330,3
2000	61,3	84,3	87	0,9	5,2	337,2
2001	50,6	78,7	85,7	0,8	2,8	313,8
2002	96,6	108,4	92,9	1,1	1,4	424,4
2003	104,0	105,7	98,3	0,8	1,3	439,7

*Les coefficients équivalent carcasse utilisés en UE sont les suivants : 1 pour la viande avec os; 1,3 pour la viande désossée; 1,7 pour les préparations de viandes et 0 pour les abats (onglets et hampes compris).

Source : GEB d'après EUROSTAT

En équivalent carcasse, les exportations du Mercosur stagnaient autour de 300 000 téc. Elles ont commencé à augmenter en 1999 et 2000, avec une interruption en 2001, précédant un décollage brutal en 2002 et 2003. Les résultats des premiers mois de 2004 indiquent une poursuite de cette forte progression.

Les flux de bœuf réfrigéré ont été multipliés par 2,6 en 5 ans, entre 1998 et 2003. Les flux de congelé n'ont augmenté que de 50% environ sur le même laps de temps, mais le début de la progression est intervenu plus tôt, dès 1996, même si elle était alors encore modeste.

Quant aux flux traditionnels de préparations, ils plafonnent nettement, sous leur niveau atteint en 1995, même si 2002 et 2003 marquent une petite reprise.

Enfin, les flux d'abats (qui n'entrent pas dans les bilans en équivalent carcasse) présentent un effritement très net.

Le « chilled » prisé, en Hilton ou non

Le véritable booster du décollage des flux de viandes réfrigérées est le Brésil. Ne disposant que d'un très faible contingent Hilton depuis 1995, il ne dépassait pas les 5000 tonnes expédiées jusqu'en 1997. A partir de 1999, ses expéditions montent brutalement en puissance, pour dépasser à elles-seules 57 000 tonnes en 2003.

L'augmentation en Argentine et en Uruguay est beaucoup moins nette. En outre, elle a été largement perturbée par l'épizootie de fièvre aphteuse intervenue en mars 2001 dans ces 2 pays (et aussi dans le Rio Grande do Sul, état le plus méridional de la Fédération Brésilienne) : les exportations de viandes non cuites d'Argentine et d'Uruguay ont été totalement stoppées vers l'UE de mars 2001 à février 2002³. Afin de compenser le gros manque à gagner pour les opérateurs argentins, l'Union européenne a attribué un contingent supplémentaire de 10 000 tonnes de Hilton Beef entre juillet 2002 et juin 2003, ce qui explique le boom enregistré sur l'année 2002 dans les expéditions argentines.

³ sauf pour la viande qui était déjà en frigorifique au moment du déclenchement de l'épizootie, ce qui explique des statistiques d'entrées dans l'Union européenne non nulles pour certains mois.

Néanmoins, les expéditions de bœuf réfrigéré de ces 2 pays excèdent leur contingent Hilton depuis 1999, même si c'est dans des proportions nettement moindres que le Brésil.

● **Importations de BŒUF REFRIGERE* de l'UE en provenance du Mercosur**

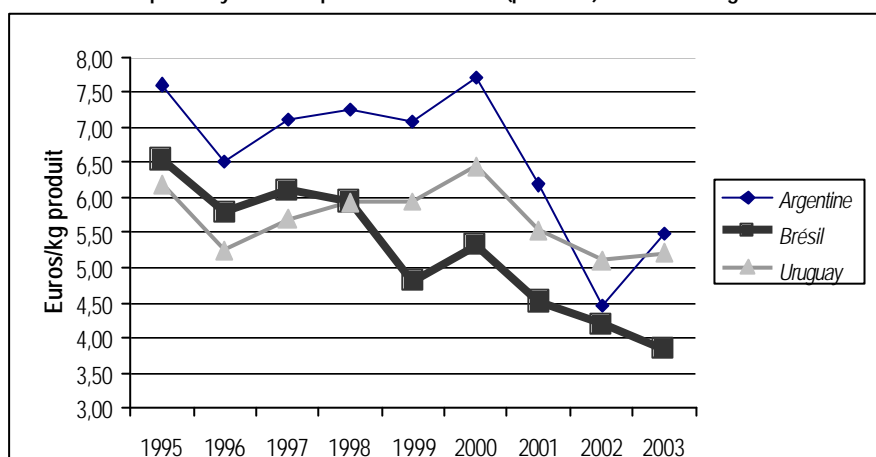
(en 1000 tonnes produit)	Argentine	Brésil	Uruguay	Paraguay	TOTAL	Rappel contingent HILTON**
1995	27,8	4,4	4,4	0	36,6	39,3
1996	28,1	4,6	6,5	0	39,2	39,3
1997	27,5	6,1	6,8	0	40,4	39,3
1998	26,7	6,9	7	0	40,6	39,3
1999	32,8	14,9	7,8	0	55,5	39,3
2000	32,2	22,3	6,7	0,1	61,3	39,3
2001	8,9	36,3	4,6	0,7	50,5	39,3
2002	46,6	40,2	9,7	0,2	96,7	50,3
2003	38,7	57,2	7,9	0,1	103,9	40,3

*On ne prend en compte ici que le bœuf désossé : il existe aussi de très petits volumes de viandes avec os (moins de 200 tonnes en 2003)

**Ce contingent Hilton Beef est attribué du 01/07 de l'an n au 30/06 de l'an n+1 : il peut donc se décaler légèrement d'une année civile à l'autre. En outre, il peut théoriquement être aussi servi en viandes congelées.

Source : GEB d'après EUROSTAT

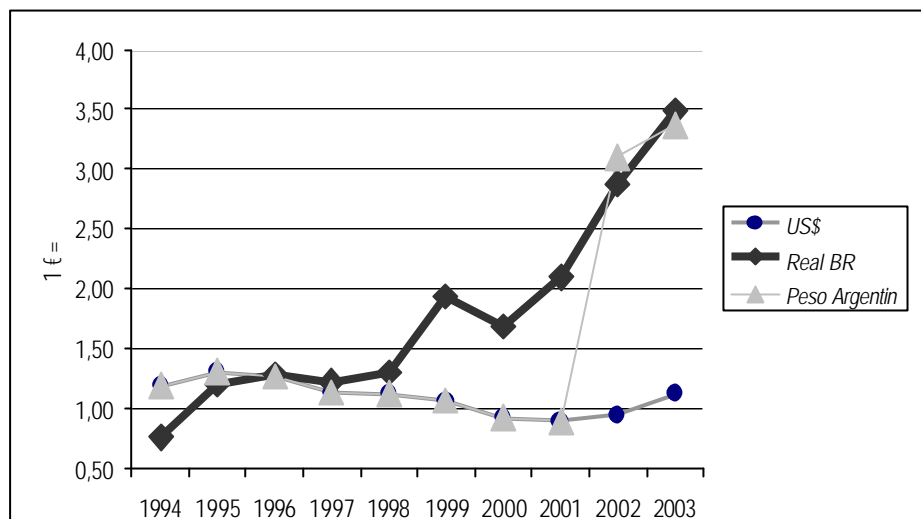
● **Evolution des prix moyens à l'importation dans l'UE (prix CAF) du bœuf réfrigéré mercosurien :**



Source : GEB d'après EUROSTAT

Les rapports de prix à l'importation en UE entre les découpes réfrigérées d'Argentine, du Brésil et d'Uruguay étaient à peu près stables jusqu'en 1998. A partir de 1999, les prix de revient des découpes brésiliennes se sont mises à chuter, avec un petit sursaut en 2000. Cela ne traduit pas tant les variations des cotations en monnaies locales (voir Dossiers Economie de l'Elevage de mai et juin 2004), que la dévaluation de la monnaie brésilienne à partir de 1999.

● Taux de change face à l'€



Source: GEB d'après Banque de France (moyenne des cours fin de mois).

Puis, le peso argentin qui était accroché au dollar des Etats-Unis jusqu'en décembre 2001, a très fortement dévalué en 2002. Le peso uruguayen a suivi le mouvement. Par rapport à la moyenne de 1995 à 1997, ces monnaies ne valent plus en 2003 que le tiers en dollars US.

Comme, depuis 2002, le dollar US s'est en outre nettement dévalué par rapport à l'euro, la dévaluation s'est encore accentuée en monnaie européenne. C'est bien l'explication première de la forte augmentation des expéditions mercosuriennes vers l'UE.

Les certificats délivrés par la Commission européenne pour les importations sous contingent et hors contingent permettent de chiffrer précisément les flux à tarif plein. Il s'agit en grande majorité de bœuf réfrigéré. Les bilans annuels sont réalisés en année GATT (de juillet à juin) et non pas en année civile. Ils font ressortir la forte poussée des importations à droit plein: 25 à 30 000 téc en 1999/2000 et 2000/2001, puis 49 000 téc en 2001/2002, 62 000 téc en 2002/2003. Pour l'année 2003/2004, on ne dispose encore que des 10 premiers mois, mais ils indiquent un rythme annuel de 88 000 téc !

En congelé, le Brésil sans rival

● Importations de BŒUF CONGÉLÉ* de l'UE en provenance du Mercosur

(en 1000 tonnes produit)	Argentine	Brésil	Uruguay	Paraguay	TOTAL
1995	25,7	18,1	13,4	1,5	58,7
1996	26,3	23,6	14,4	1	65,3
1997	27,4	30,3	22,5	1,2	81,4
1998	11	38,1	19,7	0,8	69,6
1999	11,9	55,8	11,9	0,8	80,4
2000	8,1	65,7	9,9	0,5	84,2
2001	3,4	65,1	9,6	0,5	78,6
2002	10,5	76,9	20,6	0,3	108,3
2003	12,6	84	8,6	0,5	105,7

*On ne prend en compte ici que le bœuf désossé : il existe aussi de très faibles volumes de viandes avec os (moins de 10 tonnes en 2003)

Pour le Brésil, mêmes causes, mêmes effets : la baisse des prix à l'export lui a permis de multiplier par 4,7 ses expéditions de viandes congelées vers l'UE en 8 ans. Mais, contrairement au bœuf réfrigéré dont les expéditions d'Argentine et d'Uruguay progressent aussi, l'expansion des flux de congelé brésilien s'est effectuée aux dépens de ces deux pays. Ce qui n'empêche pas le total des expéditions du Mercosur vers l'UE d'avoir presque doublé depuis 1995.

Ce jeu de vases communicants s'explique d'abord par les contingents à droits réduits de viandes congelées. Ceux-ci sont attribués aux importateurs européens, qui choisissent leurs fournisseurs pourvu qu'ils soient agréés par les autorités sanitaires européennes. Les importateurs peuvent donc faire librement jouer la concurrence, ce qui n'est pas du tout le cas avec le contingent Hilton Beef.

On peut toutefois remarquer qu'à eux-seuls, les flux en provenance du Mercosur outrepassent la totalité des contingents GATT de viandes congelées (92 000 tonnes de bœuf désossé) depuis 2002. Cela signifie, que pour ces viandes congelées aussi les importations à droits pleins progressent, même si c'est à un niveau nettement moindre que pour le bœuf réfrigéré.

L'analyse en terme de prix globaux à l'entrée dans l'UE par les statistiques douanières est moins évidente que pour le bœuf réfrigéré, car sont mêlés dans la même ligne tarifaire (désossé congelé) aussi bien des muscles nobles (découpes d'aloiau et de globe) que des muscles de 2ème catégorie destinés à la transformation. Néanmoins, on constate une forte baisse des prix des viandes congelées en provenance du Brésil dès 1996, ce qui a permis à ce pays de conquérir l'essentiel des flux.

Les débouchés des découpes nobles dans l'UE

Ces volumes croissants de muscles découpés de bœuf entrent dans l'Union européenne par un nombre limité de ports: principalement par Rotterdam, Southampton, Hambourg et Gênes. Ce tropisme n'est guère étonnant, puisque ce sont aussi les principales plaques tournantes du trafic des porte-conteneurs en Europe. Mais, il est renforcé dans le cas du bœuf par les flux historiques du Hilton Beef surtout dirigés vers l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Italie.

Désormais, avec l'explosion des volumes hors contingent, les découpes nobles en provenance d'Amérique du Sud se retrouvent dans toute l'Union européenne. Même si les pays importateurs sont encore principalement les 4 premiers cités, les viandes circulent ensuite librement au sein de l'UE.

D'après les entretiens que nous avons eus avec différents importateurs allemands et français, les avantages communs de tous ces muscles du Mercosur sont :

- le prix d'abord ;
- la standardisation ensuite (obtenue notamment par la découpe et le parage très généreux, qui compensent l'hétérogénéité des animaux);
- la tendreté des viandes emballées sous vide, qui poursuivent leur maturation durant les 15 jours (de Santos au Brésil) à 3 semaines (de Buenos Aires ou de Montevideo) que dure le voyage en cargo porte-conteneurs ;
- les volumes disponibles en pièces nobles tout au long de l'année ;
- la confiance dans les garanties sanitaires offertes par les abattoirs avec lesquels ils travaillent (professionnalisme des interlocuteurs).

Les points d'interrogations concernent surtout la fiabilité à moyen terme des filières dans leur ensemble.

Le risque d'une crise de fièvre aphteuse ne peut pas être écarté comme l'ont montrés l'épizootie de grande ampleur intervenue en 2001 en Argentine et en Uruguay et la permanence de cas isolés, le dernier en date étant celui de juin 2004 au Para (Brésil). En effet, le Paraguay et la Bolivie constituent des réservoirs à virus qui font peser une menace permanente sur le statut sanitaire des pays voisins. De même, si les opérateurs agréés sont jugés fiables, la situation des filières bovines dans leur ensemble n'est en général pas jugée très rassurante, tout spécialement au Brésil (la moitié des abattages y sont clandestins). Malgré des législations sanitaires qui se rapprochent des législations en vigueur dans l'Union européenne (interdiction des anabolisants, interdictions des farines animales dans l'alimentation des ruminants, volonté de généraliser l'identification du bétail) et la fiabilité croissante des contrôles vétérinaires, beaucoup reste à faire pour offrir une garantie comparable à celle existant à l'intérieur de l'Union européenne.

Tant et si bien que le marketing de ces viandes dans l'Union européenne oscille en permanence entre afficher la provenance de la viande en jouant sur l'image « naturelle » (viande de mâles castrés, élevés en plein air et surtout à l'herbe, avec peu d'alimentation concentrée) et la cacher. Cette 2^{me} solution est possible parce que le débouché privilégié de ces découpes demeure la restauration, et que l'affichage de la provenance n'y est pas généralisée dans l'Union européenne, contrairement à la distribution directe aux consommateurs.

De même, il semble exister une très nette différence de comportement de la plupart des opérateurs en fonction de la provenance : si la viande argentine ou uruguayenne sont volontiers vendues comme telles (souvent avec une publicité représentant des Angus ou des Hereford broutant la Pampa), en revanche la provenance du Brésil est beaucoup moins mise en avant et pratiquement jamais avec des photos de zébus.

Il semble que pour beaucoup de consommateurs européens (et aussi pour beaucoup d'importateurs), la qualité des viandes de la Pampa soit un fait acquis, ce qui est loin d'être le cas pour les viandes brésiliennes. Sans doute faut-il voir là un effet historique, avec un contingent Hilton Beef ancien et principalement dévolu aux pays de la Pampa (y compris le Rio Grande do Sul qui a été longtemps le principal exportateur de bœuf brésilien sur l'Europe).

Mais cela reposerait également sur des éléments objectifs, notamment un marbré supérieur pour les viandes de la Pampa, de par leur origine raciale (Angus, Hereford).

Toutes les pièces ne sont pas disponibles au Brésil

Par ailleurs, comme les entreprises argentines et uruguayennes sont très orientées sur le marché européen, elles proposent plusieurs types de découpes adaptées à différents marchés, notamment pour le rumsteak. Or les exigences sont extrêmement disparates pour la définition du cœur de rumsteak d'un pays à l'autre : le Royaume-Uni se satisfait d'une découpe simple, mais les Néerlandais exigent un parage beaucoup plus généreux, aboutissant fréquemment à une baisse de rendement de 15 à 20% sur le parage à la britannique. Les exigences allemandes sont proches de celles des Néerlandais.

Ceci explique que beaucoup d'opérateurs d'Europe continentale ne trouvent pas de rumsteak qui leur convienne au Brésil. Quant aux opérateurs brésiliens, ils sont sans doute d'autant moins enclins à répondre aux exigences européennes qu'ils valorisent largement les aiguillettes de rumsteak sur leur marché intérieur : en effet, la « *picanha* » (aiguillette baronne) et la « *maminha* » (queue de rumsteak) figurent parmi les morceaux les plus chers au Brésil.

Mais les opérateurs brésiliens sont souvent plus accessibles

A l'inverse, les opérateurs argentins et uruguayens travaillent depuis longtemps avec un nombre limité d'importateurs européens. Les allemands en particulier s'y taillent la part du lion. Une entreprise comme Eyckeler & Malt a noué des relations très étroites avec la plupart des exportateurs du Cône Sud. Il est très difficile pour un importateur nouveau venu de se faire une place sur ces marchés. Ces relations étroites reposent sur une fiabilité commerciale éprouvée et sur un paiement rapide. En outre, la vente de ces viandes est souvent effectuée sous la marque de l'importateur, conformément à un cahier des charges rigoureux : les exportateurs n'ont pas vraiment une idée précise sur le devenir de leurs viandes en Europe.

Du coup, les firmes européennes qui veulent entrer sur ce marché de vente de viandes sud-américaines ont davantage tendance à travailler avec les exportateurs brésiliens, plus ouverts aux nouveaux-venus et semble-t-il « plus flexibles » commercialement.

Les viandes « chilled » surtout en restauration

L'aspect technologique est primordial pour les débouchés du bœuf réfrigéré importé sous vide. Tant qu'il est emballé, la législation en vigueur dans l'Union européenne permet une conservation durant 4 mois après fabrication tant que la chaîne du froid est respectée (pas plus de 2°C). En revanche, la durée de vie est très limitée après ouverture du paquet.

Or, contrairement à l'agneau, la taille des muscles de bovins est peu favorable à l'achat direct par le consommateur (le filet de bœuf le plus petit pèse tout de même 1,5 kg). En outre, l'aspect de la viande sous vide n'est pas engageant pour le consommateur européen peu habitué à la couleur sombre de la viande, ni à l'exudat qui se forme le plus souvent, ni à l'odeur assez forte qui se dégage à l'ouverture. Cette viande réfrigérée sous vide est donc essentiellement vendue soit à la restauration commerciale ou collective, soit en rayon à la coupe (le muscle peut alors reprendre sa couleur normale et l'odeur disparaît rapidement). Le reconditionnement en unités de vente au consommateur individuel sous film plastique semble plutôt exceptionnel, avec une durée de vie extrêmement brève.

Même s'il existe des expériences de commercialisation de viande sud-américaine en UVCf⁴ (par exemple en Allemagne ou en Finlande, ou encore par expédition par avion comme vers la Suisse), l'essentiel des débouchés concerne la restauration ou les grossistes : on trouve encore très peu de bœuf sud-américain réfrigéré sur les linéaires européens. Cela limite encore pour le moment le marché potentiel de ces importations.

En revanche, le marché de la restauration ressemble fort à un eldorado pour le bœuf sud-américain. A l'origine, il s'agissait surtout de chaînes spécialisées et haut de gamme, comme celle des hôtels Hilton pour laquelle justement le contingent Hilton Beef avait été négocié à l'origine. Ou encore des chaînes de «steak-houses », restaurants spécialisés en grillades, dont la plus célèbre en Europe est sans doute Maredo, originaire d'Allemagne. En France, l'exemple le plus connu est Buffalo Grill. Ces chaînes ont construit leur image sur l'exotisme. Si au départ l'origine des viandes pouvait être largement européenne, la baisse des prix des viandes sud-américaines leur a donné l'opportunité de mieux coller à leur image, tout en se démarquant au moment des crises ESB, tout spécialement à partir de la fin 1999.

Depuis, la compétitivité de ces viandes sud-américaines s'est améliorée de telle manière qu'elles ont fini par pénétrer la restauration collective, notamment d'entreprise, en concurrence avec les viandes de vaches de réforme européennes.

⁴ UVCf : Unité de vente au consommateur industrielle, généralement en portion individuelle.

Pour le congelé : la restauration et les fabrications

Les muscles congelés peuvent éventuellement être vendus au détail. Mais leur débouché principal est surtout là encore la restauration. Ils peuvent aussi constituer la matière première pour la fabrication de préparations industrielles en Europe.

Pour la restauration, il s'agit exactement des mêmes muscles que pour le bœuf réfrigéré : principalement des découpes d'ailou, plus des noix d'entrecôtes (vers la France surtout) ou des découpes de globes (tranche et gîte pour des « *roastbeefs* » au Royaume-Uni, tende de tranche pour l'Italie ou les Pays-Bas...).

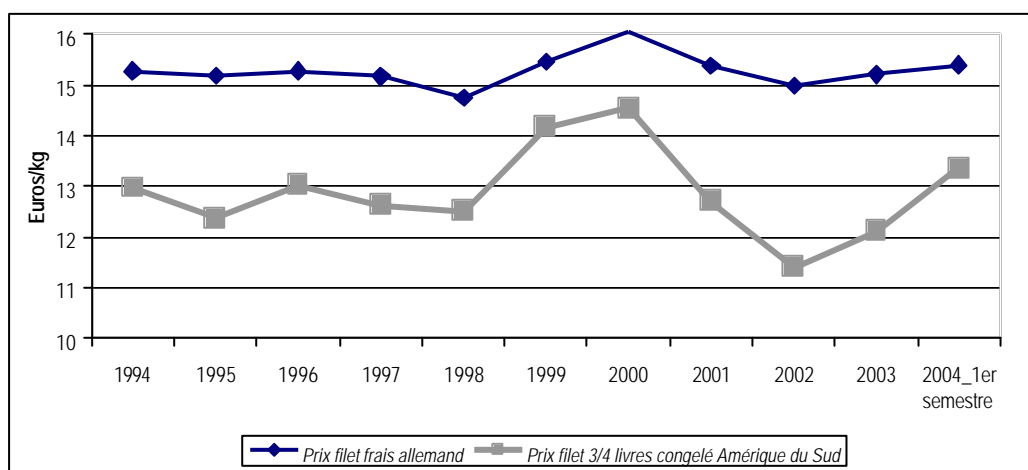
Pour les fabrications, il s'agit peu de « *trimmings* » ou de petites viandes comme ce que l'Uruguay expédie aux Etats-Unis pour faire du hamburger. Il s'agit notamment de découpes de globe (tranche, tende de tranche, gîte-noix), voire de semelles, de paleron... destinées à des fabrications haut de gamme : soit des spécialités séchées du type « *pastrami* » ou « *bresola* », soit des viandes froides, soit des plats cuisinés. Pour ces derniers, les importations de viandes crues congelées se retrouvent alors en concurrence avec des importations directes de viandes « cuites congelées » fabriquées en Amérique du Sud.

Les prix des aloyaux sud-américains s'alignent sur les prix intérieurs en Europe

L'organisme d'analyse de conjoncture allemand, ZMP, publie chaque semaine une cotation du marché en gros des viandes d'Hambourg, en distinguant entre les origines allemandes d'une part et d'Amérique du Sud d'autre part. Jusque fin 2002, seules les cotations de pièces congelées d'Amérique du Sud étaient publiées. Depuis, elles existent aussi pour les viandes fraîches.

Les cotations des filets frais allemands en gros sur une longue période présentent une remarquable stabilité. En comparaison, les prix des filets sud-américains sont beaucoup plus variables, s'écroulant notamment entre 2000 et 2002 à la faveur des dévaluations brésiliennes puis argentines. On constate cependant sur la dernière période une forte remontée des prix des viandes sud-américaines.

● Moyenne annuelle des prix du gros du filet



Source: GEB d'après ZMP

Avec 18 mois de recul, la cotation du filet « *chilled* » sud-américain paraît plus élevée d'environ 2 euros/kg que celle du filet congelé : elle est donc très proche de celle des filets frais allemands. Tout semble donc se passer comme si les importateurs se calaient sur les

prix intérieurs pour vendre les viandes sud-américaines : jusqu'alors, il n'y a pas de dégradation du marché due à l'augmentation de ces importations.

Pour les autres pièces un peu moins nobles :

- les noix d'entrecôtes sud-américaines congelées sont systématiquement plus chères que les entrecôtes fraîches de jeunes bovins allemands, même si l'écart se réduit ces dernières années ;
- les pièces de globe (gîte-noix, tranche) semble également plus chères que les globes allemands.

Les exportateurs sud-américains empochent la rente du Hilton

D'après tous les opérateurs, qu'ils soient mercosuriens ou européens, le prix des pièces exportées dans le cadre du contingent Hilton Beef ou à tarif plein est sensiblement le même.

Les statistiques douanières argentines sont particulièrement éclairantes. D'une part, parce qu'il s'agit du principal pays bénéficiaire du contingent Hilton. D'autre part, parce qu'elles distinguent par grand type de pièce.

En volume, en 2003, l'Argentine a exporté vers l'Union européenne :

- environ 29 000 tonnes sous contingent Hilton ;
- environ 26 000 tonnes de découpes réfrigérées et congelées hors contingent Hilton.

L'Allemagne a acheté à elle-seule 60% des exportations argentines sous contingent Hilton, le Royaume-Uni 16%, les Pays-Bas 10%. Viennent ensuite l'Italie (7%), l'Espagne (3,5%), la France (1%)...

Pour les exportations argentines hors contingent Hilton (découpes réfrigérées et congelées), la place de l'Allemagne est moins dominante, même si c'est toujours la première destination (34%). Elle précède toujours le Royaume-Uni (20%), les Pays-Bas (13%), l'Italie, l'Espagne et la France qui représentent chacune environ 8%.

Les découpes d'ailoyau dominant dans les expéditions sous contingent Hilton (3/4 des volumes). Elles représentent aussi près de la moitié de celles hors contingent.

Concernant les prix, d'après les statistiques douanières argentines, les prix moyens des pièces les plus significatives exportées vers les principales destinations de l'Union européenne étaient les suivants :

● Prix des pièces exportées d'Argentine en US\$/kg en 2003

	Allemagne Hilton	Allemagne autres	RU Hilton	RU autres
Filet	7,53		6,57	
Faux-filet	7,34	4,96	6,37	4,37
Rumsteak	7,11	4,85	5,55	3,72
Tende de tranche	3,71	1,96	3,37	1,77

	France Hilton	France autres
Noix d'entrecôtes	4,92	3,03

Source: GEB d'après Douanes argentines

Premier constat : les prix vers le Royaume-Uni sont significativement plus bas que ceux vers l'Allemagne (les prix néerlandais étant très proches de ces derniers). Ceci s'explique principalement par les préconisations différentes de parage, les Britanniques étant moins exigeants que les continentaux (filet et faux-filet avec ou sans chaînette...). La différence est particulièrement marquée pour le rumsteak.

Deuxième constat : les prix des découpes d'ailoyau sont très proches les uns des autres sur le marché de l'UE continentale: le filet n'est pratiquement pas plus cher que le rumsteak.

Troisième constat : la différence pour une même pièce exportée vers le même pays sous contingent Hilton ou hors contingent s'explique surtout par la différence de droit de douane.

Ainsi, le faux-filet vers l'Allemagne :

- sous contingent Hilton :

Prix FOB : 7,34 US\$/kg, soit 6,55 euros/kg⁵. Coût de transport + assurance : 0,18 euros par kg, soit un prix rendu UE de 6,73 euros/kg. Avec le droit de douane de 20%, le prix de revient pour l'importateur est de 8,08 euros/kg au port d'arrivée.

- hors contingent Hilton :

Prix FOB : 4,96 US\$/kg, soit 4,43 euros/kg. Avec le transport maritime et l'assurance, le prix rendu est de 4,61 euros/kg. Avec le droit proportionnel de 12,8% plus le droit fixe de 3,03 euros/kg, le prix de revient pour l'importateur est de 8,23 euros/kg au port d'arrivée, soit un prix très proche.

La marge des importateurs semble confortable

Cependant, si on compare les prix de vente en gros sur le marché de Hambourg avec le prix de revient du filet argentin rendu sur ce port, la marge des importateurs européens sur la viande sud-américaine semble encore confortable. Ainsi, le filet argentin sous contingent Hilton arrivait-il à Hambourg aux alentours de 8,3 Euros/kg en 2003, alors qu'il était coté cette année là au marché de gros à plus de 14 Euros/kg...

En outre, on raisonne ici pour les viandes argentines. Mais les prix des viandes brésiliennes sont le plus souvent inférieurs de 1 à 2 Euros/kg : les prix de gros étant des moyennes de toutes les provenances, cela signifie que les marges réalisées sont plus élevées que les calculs pour les seules viandes argentines.

Néanmoins, la marge semble plus réduite pour les autres pièces d'ailoyau et pour celles du globe.

Ce constat explique l'attrait des opérateurs (tant exportateurs mercosuriens qu'importateurs européens) à nourrir ces flux. Pour l'instant, ils fonctionnent dans l'intérêt bien compris de toutes les parties, sans trop léser les filières intra-européennes. Jusqu'à aujourd'hui, il s'agit davantage de bénéficier d'une rente que d'exercer une pression à la baisse des prix sur le marché.

Cependant, à l'inverse, cela signifie qu'il existe une marge significative de baisse possible des prix sans remettre en cause l'incitation à exporter pour les filières sud-américaines, ce qui est beaucoup plus inquiétant pour les filières d'élevage européen.

Des importations qui risquent de peser sur la valorisation des carcasses européennes

Bien sûr, les volumes concernés sont encore limités par rapport au bilan des viandes dans l'Union européenne : pour les seules découpes désossées réfrigérées ou congelées (hors celles destinées à la transformation industrielle), les importations de 2003 atteignent environ 170 000 tonnes, ou encore 220 000 téc selon le coefficient utilisé dans l'UE. Cela représente 3,2% de la consommation de l'UE à 15.

Cependant, cette proportion est nettement plus élevée si on ne prend en compte que les pièces nobles qui constituent l'essentiel de ces importations de découpes (environ 20% du

⁵ La parité moyenne du dollar US par rapport à leuro était de 1,12 en 2003 et de 1,23 au premier semestre 2004.

poinds des carcasses européennes selon les types d'animaux et les races). Les importations du Mercosur équivalent déjà au 1/6^{ème} de la production européenne de ces pièces en 2003 ! Or ces mêmes pièces représentent entre le quart et le tiers de la valorisation des carcasses sur le marché intérieur européen, le tiers pour les jeunes bovins issus du cheptel allaitant. C'est donc tout l'équilibre des filières viandes bovines européennes qui risque d'être bousculé en cas de poursuite de l'augmentation de ces flux et/ou de baisse des prix.

En outre, les opérateurs argentins, uruguayens, voire même brésiliens essaient depuis quelques années de percevoir le marché européen autrement que par l'écran des grossistes-importateurs. L'Europe du Sud, notamment l'Espagne et le Portugal, semblent être le terrain naturels où ces opérateurs tentent de faire des accords en direct, surtout en restauration commerciale.

Par ailleurs, les projets de cahiers des charges spécifiques destinés à la clientèle la plus exigeante ne manquent pas. Il s'agit de viande issue d'élevages d'animaux de races sélectionnée, garantie respectueuse de l'environnement, du bien-être de ces animaux... (exemple des viandes Hereford ou Angus). Mais il s'agit aussi de viande biologique. Les Uruguayens semblent avoir une longueur d'avance dans ce domaine, avec un opérateur comme Tacuarembó qui a passé un accord avec un réseau de 130 élevages, détenant 250 000 bovins, donc un potentiel de production frisant les 10 000 t/c par an.

Néanmoins, cette stratégie de conquête de niches de marché n'est pas antinomique de celles de conquêtes de volumes.

Les Sud-Américains en veulent plus

La Commission européenne a plusieurs fers au feu avec les partenaires du Mercosur. D'une part, ces 4 pays sont des piliers du « G20 » à l'OMC, groupe d'exportateurs principalement intéressés par la « libéralisation » des échanges agricoles dont les leaders sont le Brésil et l'Afrique du Sud. D'autre part, ils sont également engagés dans des négociations bilatérales UE-Mercosur, pour faire pièce au projet états-unien de constitution d'un grand marché réunissant toutes les Amériques.

Les négociations multilatérales à l'OMC sont en attente de redémarrage après l'échec de Cancun en septembre 2003⁶. Mais le calendrier des négociations bilatérales paraît plus ambitieux, avec une date cible en octobre 2004 pour parvenir à un accord global.

La Commission européenne a déjà fait une offre d'augmentation du contingent Hilton Beef de 100 000 tonnes d'ici 10 ans⁷ et propose aussi de réduire les droits à l'intérieur de ce contingent de 20% à 10%. Ce contingent pourrait être accordé en 2 parts : 60 000 tonnes au titre de cette négociation bilatérale, 40 000 tonnes comme à-valoir sur un éventuel accord à l'OMC qui se traduira forcément par une augmentation de l'accès au marché. La majeure partie de ce contingent supplémentaire ira au Brésil, qui est aujourd'hui défavorisé par rapport à ses partenaires du Mercosur pour l'attribution du contingent Hilton Beef.

Néanmoins, comme toujours dans la dernière ligne droite, les coups de théâtre ne vont pas manquer. Le dernier en date est la suspension unilatérale des négociations par le chef de la délégation mercosurienne, l'ambassadeur brésilien Régis Arslanian, qui considère insuffisante l'offre européenne sur l'accès au marché européen des produits agricoles. En face, la délégation européenne se plaint de l'absence de concession proposée notamment pour l'accès aux services et aux produits industriels européens dans le Mercosur...

⁶ Au moment du bouclage de ce dossier, les discussions ont été reprises à Genève, et il n'est pas impossible que soit conclu un accord cadre d'ici la fin juillet 2004. Les négociations agricoles constituent toujours le principal point d'achoppement.

⁷ Entre autre concession sur l'agriculture...

Certains responsables mercosuriens réclament une ouverture à la fois plus importante et plus rapide pour le bœuf : le directeur de la Chambre paraguayenne de la viande a ainsi fixé à 200 000 tonnes désossées le niveau minimum de contingent à obtenir à court terme (la délégation mercosurienne réclamait 315 000 tonnes par an de bœuf sans droit). Tous ne sont cependant pas aussi maximalistes : la CNA⁸, représentant les gros agriculteurs brésiliens, appelle à la reprise immédiate de la négociation en considérant « qu'il s'agit là de la meilleure chance d'obtenir une ouverture concrète des marchés à nos exportations agricoles à court terme ».

Jusqu'à quel tonnage l'équilibre des prix peut-il tenir ?

Quoi qu'il en soit, les contingents à droit réduit étant toujours remplis, cela va se traduire par des importations qui augmenteront : ce n'est pas parce que le contingent sera élargi que cela va dissuader les exportateurs de poursuivre leurs expéditions à droit plein, tant que le différentiel de prix continuera à exister.

En effet, le potentiel d'augmentation des exportations du Brésil, et, à un degré moindre, de l'Argentine et de l'Uruguay (voir Dossiers Economie de l'Elevage de mai et juin 2004), semblent encore considérables. Même la revalorisation en cours des prix du bœuf dans ces pays ne signifie pas une moindre pression sur les exportations à droit plein vers l'Union européenne, du moins tant que les monnaies mercosuriennes continueront à se dévaluer, et l'euro à battre des records face au dollar. Le marché où la monnaie est la plus forte exerce toujours le plus fort tropisme, surtout quand c'est une destination régulière !

Le danger n'est peut-être pas dans un engorgement du marché européen du bœuf, du moins si on en croit les prévisions de déficit de la production par rapport à la consommation variant entre 100 et 200 000 t_{éc} par an d'ici 2010⁹. Néanmoins, ces prévisions restent évidemment hypothétiques. Elles supposent une croissance des importations beaucoup plus modérée que lors de ces dernières années (elles passeraient de 480 000 t_{éc} en 2003 à 560 000 t_{éc} en 2010), l'équilibre du marché européen du bœuf reposant sur la poursuite des exportations (aux alentours de 400 000 t_{éc} par an) et sur un bon maintien de la consommation. Or les exportations ne sont aujourd'hui envisageables qu'avec la poursuite des restitutions, qui sont très fortement attaquées à l'OMC...

Le principal danger semble plutôt un effondrement des prix des pièces nobles. Bien sûr, ce ne serait dans l'intérêt ni des exportateurs mercosuriens ni des grossistes-importateurs européens. Mais dans la mesure où les importations de découpes de haut de gamme continueraient à augmenter, et si la limite technologique à la mise en UVCI sur les linéaires des grandes surfaces était levée, la tentation deviendrait grande pour les chaînes de grande distribution de multiplier des opérations de promotion sur les découpes d'ailoyau d'Amérique du Sud !

Le bœuf sud-américain a sans nul doute sa place sur le marché de l'UE, encore faudrait-il qu'il ne finisse pas par cannibaliser les débouchés du cheptel allaitant européen...

⁸ Communiqué du 22 juillet 2004 après l'annonce de la suspension des négociations bilatérales, repris sur le site beefpoint.com.br

⁹ "Reform of the Common agricultural policy : medium term prospect in the UE 2003-2010", Commission Européenne, document publié en décembre 2003

Le GEB-Institut de l'Elevage avait publié dès octobre 2002 (Dossier Economie de l'Elevage n°317) des prévisions faisant état d'un probable déficit à l'horizon 2008.