

# Le bœuf du Mercosur : atouts et faiblesses sur le marché de l'Union Européenne

Ph. CHOTTEAU, G. YOU

GEB-Institut de l'Élevage, 149, rue de Bercy, 75595 Paris Cedex 12

**RESUME** - Le Mercosur est désormais le fournisseur quasi exclusif de viandes bovines de l'Union Européenne. Les volumes expédiés vers l'UE augmentent d'année en année, notamment en payant les droits pleins sur les découpes réfrigérées et congelées, grâce à des prix serrés par la dévaluation des monnaies sud-américaines. Et ses disponibilités pour l'export devraient fortement augmenter dans les prochaines années.

Les législations de ces pays sont adaptées pour satisfaire les exigences européennes. 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.

Les expéditions mercosuriennes de découpes réfrigérées et congelées trouvent jusqu'alors leur débouché principalement dans la restauration commerciale. Néanmoins, l'ambition des opérateurs est de pénétrer de plus en plus les grandes surfaces, mais il existe encore de fortes barrières technologiques.

Les points forts de ces viandes sont le prix, la standardisation des morceaux, la tendreté, l'image naturelle des bœufs nourris essentiellement à l'herbe, la disponibilité des volumes et la bonne réactivité des opérateurs. Les points faibles concernent surtout les garanties sanitaires des filières mercosuriennes dans leur ensemble : le risque d'une nouvelle épidémie de fièvre aphteuse ne peut pas être écarté. En outre, il existe une véritable tension sociale entre la préoccupation du pouvoir économique et politique d'augmenter les exportations et les aspirations populaires à accéder à la consommation quasi-quotidienne de bœuf, ce qui reste un rêve pour la majorité.

## Mercosur beef industry : strong and weak points on the EU market

Ph. CHOTTEAU, G. YOU

GEB-Institut de l'Élevage, 149, rue de Bercy, 75595 Paris Cedex 12

**ABSTRACT** - Mercosur is now the virtual unique external supplier of beef for the EU. Tonnage is sharply increasing, above all for fresh and frozen cuts imported at full duties. The low prices and the continuous devaluation of Brazilian Real are the best incentives. In addition, the resources of beef for export from Brazil and Argentina will increase a lot in the next few years.

The Mercosur governments are working very hard to implement new regulations in order to meet the European requirements. The EU market appears to be very profitable for beef industries of these countries, and for their economies as a whole. Business players and governments play the same game: negotiation of additional quotas at reduced prices (the most profitable for them) and lower duties. The main markets for Mercosur beef cuts in EU are restaurants. Nevertheless, the final objective of the exporters is to sell directly to supermarkets, even if technical barriers still exist.

The strong points for Mercosur beef are its low price, the standardisation of its cuts, tenderness of chilled cuts, its "natural beef" image from grass fed steers, the availability of regular volumes and the good reactivity of exporters. The weak points are above all sanitary : the risk of FMD epizootic still exists. In addition, the social tension remains the preoccupation of economical and political decision-makers to increase exports and popular aspirations to be able to eat beef nearly every day, which remains a dream for the majority.

## INTRODUCTION

Depuis l'élargissement de l'UE à 25 membres en mai 2004, plus de 90 % des importations de viandes bovines de l'UE proviennent du Mercosur, union douanière entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Ces flux ont augmenté de 50 % en volume entre 1995 / 1998 et 2003, et cette progression se poursuit en 2004. Alors que les négociations à l'OMC buttent notamment sur l'accès aux marchés des pays riches pour les produits agricoles des pays du Sud, et que les négociations bilatérales UE-Mercosur sont en phase d'achèvement, l'OFIVAL a demandé à l'Institut de l'Élevage d'étudier la réalité actuelle des filières viandes bovines dans le Mercosur, les marchés de ces viandes dans l'UE ainsi que leur potentiel d'évolution dans les prochaines années.

## 1. MATERIEL ET METHODES

Cette étude repose à la fois sur l'analyse des données statistiques et d'études diverses émanant des pays du Mercosur (recensement agricole, coûts de production, quantification de la production, commerce extérieur) et sur une centaine d'entretiens menés en 2003 auprès d'un échantillon de chercheurs, de représentants des pouvoirs

publics et des opérateurs des filières argentines, brésiliennes et uruguayennes. Ces entretiens ont été complétés en 2004 par une dizaine d'entretiens auprès d'importateurs européens.

## 2. RESULTATS

### 2.1. LES IMPORTATIONS DE MUSCLES SOUS VIDE S'EMBALLENT

Les importations sont principalement composées des produits suivants :

- muscles désossés réfrigérés (ou "chilled" 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* ...) ;
- viandes cuites congelées ;
- abats congelés.

#### 2.1.1 Les contingents à droit réduit ont créé l'ouverture

Jusqu'à la fin des années 1970, les flux traditionnels en provenance du Mercosur vers la CEE concernaient surtout les conserves 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 ont véritablement enclenché des flux réguliers de découpes réfrigérées ou congelées.

L'instauration en 1980 du premier contingent "*Hilton Beef*" pour des découpes "nobles" (7 muscles de l'aloiau ou du globe) 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 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 et 1 000 tonnes pour le Paraguay. Ce contingent *Hilton Beef* a la particularité d'être géré directement par les gouvernements des pays bénéficiaires.

A l'inverse, les autres contingents GATT de bœuf sont répartis par la Commission européenne parmi les entreprises importatrices : il s'agit surtout de bœuf congelé. Ces contingents sont ouverts 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 de 53 000 tonnes pour les découpes de bœuf ou de veau destinées à être commercialisées en l'état et d'un autre de 50 700 tonnes équivalent carcasse exclusivement destiné à la transformation en Europe.

Les droits de douanes de l'Union européenne hors contingent 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 € / kg. Ces droits de douane se sont longtemps avérés totalement dissuasifs, même pour des pièces d'aloiau. A part les onglets et les hampes, tous les abats peuvent entrer à droit nul. 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 viandes découpées ne rentraient que dans le cadre des contingents à droits réduits (en général taxées à 20 % sans droit fixe) et les abats et les préparations cuites entraient sur le territoire de l'Union européenne pratiquement sans barrière tarifaire.

### **2.1.2. Les découpes réfrigérées importées aux 2/3 à droit plein**

A partir de 1999 / 2000, les importations de muscles à droits pleins se sont mises à augmenter fortement. Les flux de bœuf réfrigéré ont été multipliés par 2,6 en 5 ans, entre 1998 et 2003. Les flux de muscles congelés n'ont augmenté que de 50 % environ sur le même laps de temps. Mais les flux traditionnels de préparations plafonnent.

Le véritable propulseur 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 5 000 tonnes expédiées jusqu'en 1997. A partir de 1999, ses expéditions montent brutalement en puissance, pour dépasser 57 000 tonnes de découpes réfrigérées en 2003.

L'augmentation en provenance d'Argentine et d'Uruguay est beaucoup moins nette. Leurs exportations ont été largement perturbées par l'épizootie de fièvre aphteuse intervenue en mars 2001 dans ces 2 pays : les exportations de viandes non cuites d'Argentine et d'Uruguay ont été totalement stoppées vers l'UE de mars 2001 à février 2002.

### **2.1.3. La dévaluation du Real brésilien a enfoncé la barrière douanière**

A partir de 1999, les prix à l'arrivée dans l'UE des découpes brésiliennes se sont mises à chuter: de 6 € / kg en 1998 jusqu'à moins de 4 € / kg en 2003 pour des découpes d'aloiau réfrigérées. Les prix d'importation des découpes argentine et uruguayennes ont résisté avant d'amorcer une forte baisse en 2001 et 2002. La principale explication de cette baisse est la forte dévaluation des monnaies mercosuriennes, dont la parité par rapport à l'Euro a été divisée par 2,7 à 2,8 en 2003 par rapport à la moyenne de 1995 à 1997. Tant et si bien que les aloiaux brésiliens d'abord, puis argentins et uruguayens peuvent être importés en payant les droits pleins. Ainsi, les certificats délivrés par la Commission européenne pour les importations hors contingent concernent 25 à 30 000 téc en 1999 / 2000 et 2000 / 2001, puis 49 000 téc en 2001 / 2002, et 62 000 téc en 2002 / 2003. Pour l'année 2003 / 2004, la tendance des 10 premiers mois indique un rythme annuel de 88 000 téc !

### **2.2. LES DEBOUCHES DES DECOUPES NOBLES DANS L'UE**

Ces volumes croissants de découpes nobles de bœuf entrent dans l'Union européenne par un nombre limité de ports: principalement par Rotterdam, Southampton, Hambourg et Gênes. Ce sont les flux historiques du *Hilton Beef* surtout dirigés vers l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Italie. Désormais, ces découpes en provenance d'Amérique du Sud conquièrent toute l'Union européenne à partir de ces plate-formes.

#### **2.2.1 La perception des points forts et des points faibles du bœuf du Mercosur**

D'après les importateurs, 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) ;
- la tendreté des viandes emballées sous vide, qui poursuivent leur maturation durant les 2 à 3 semaines 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.

Les points d'interrogations concernent surtout la fiabilité des filières dans leur ensemble. Le risque d'une crise de fièvre aphteuse ne peut pas être écarté comme l'ont montré l'épizootie de grande ampleur intervenue en 2001 en Argentine et en Uruguay et les cas sporadiques dans tout le nord du Brésil. En effet, malgré les efforts de ces trois pays pour éradiquer le virus, le Paraguay et la Bolivie constituent des réservoirs qui font peser une menace permanente sur le statut sanitaire des 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.

### **2.2.2. L'image du bœuf du Mercosur associée à la Pampa dans l'UE**

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 deuxième 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 généralisé 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 est volontiers vendue comme telle (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, type de 90 % du cheptel bovin national.

Par ailleurs, comme les entreprises argentines et uruguayennes sont très orientées sur le marché européen, elles proposent plusieurs types de découpe adaptés à différents marchés, notamment pour le rumsteak. 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. 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 (souples)" commercialement.

### **2.2.3. Les viandes "chilled" surtout en restauration ou à la coupe**

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. 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.

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. Ou encore des chaînes de "steak-houses", restaurants spécialisés en grillades : Maredo en Allemagne ou Buffalo Grill en France. Ces chaînes ont construit leur image sur l'exotisme et 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. Depuis 2000, 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.

### **2.3. UNE RENTE POUR LES EXPORTATEURS ET POUR LES IMPORTATEURS**

D'après l'organisme d'analyse de conjoncture allemand, ZMP, les cotations des filets allemands sur le marché en gros de Hambourg présentent une remarquable stabilité sur 10 ans, oscillant entre 15 et 16 € du kg. En comparaison, les prix des filets sud-américains sont beaucoup plus variables. Cependant, 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 des découpes d'aloyau.

A l'inverse, le prix des pièces à l'importation dans le cadre du contingent *Hilton Beef* ou à tarif plein est sensiblement le même : ce sont les exportateurs mercosuriens qui empochent la rente du contingent Hilton.

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 que disparaisse l'incitation à exporter pour les filières sud-américaines.

Les volumes concernés sont encore limités par rapport au bilan des viandes dans l'Union européenne : pour les seules découpes désossées réfrigérées ou congelées non destinées à la transformation industrielle, les importations de 2003 atteignent environ 170 000 tonnes, soit 220 000 téc ou encore 2,9 % de la consommation de bœuf dans 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. Les importations du Mercosur équivalent déjà au 1/6<sup>ème</sup> 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.

## CONCLUSION

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. 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.

La Commission européenne a déjà fait une offre d'augmentation du contingent *Hilton Beef* de 100 000 tonnes d'ici 10 ans et propose aussi de réduire de moitié les droits à l'intérieur de ce contingent. Ce contingent pourrait être accordé en deux 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. Pour la délégation mercosurienne, cela reste encore loin du compte.

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, semble encore considérable. La dévaluation monétaire renforce la compétitivité de ces viandes. L'UE représente pour les filières bovines mercosuriennes le marché le plus rémunérateur aujourd'hui et un marché structurel sur lequel elles peuvent affiner leurs technologies et leurs stratégies avant d'aller à la conquête de l'Asie du Sud-Est ou de l'Amérique du Nord.

**Geb-Institut de l'Elevage, 2004.** Dossier Economie de l'Elevage n°335 "Argentine : Le bœuf revient de loin", 58 pages.

**Geb-Institut de l'Elevage, 2004.** Dossier Economie de l'Elevage n°336 "Brésil : Le zébu conquérant", 82 pages.

**Geb-Institut de l'Elevage, 2004.** Dossier Economie de l'Elevage n°337 "La viande bovine du Mercosur dans l'Union Européenne : des restaurants aux linéaires ?", 16 pages.

Les références statistiques et bibliographiques sont citées dans chacun de ces dossiers.