

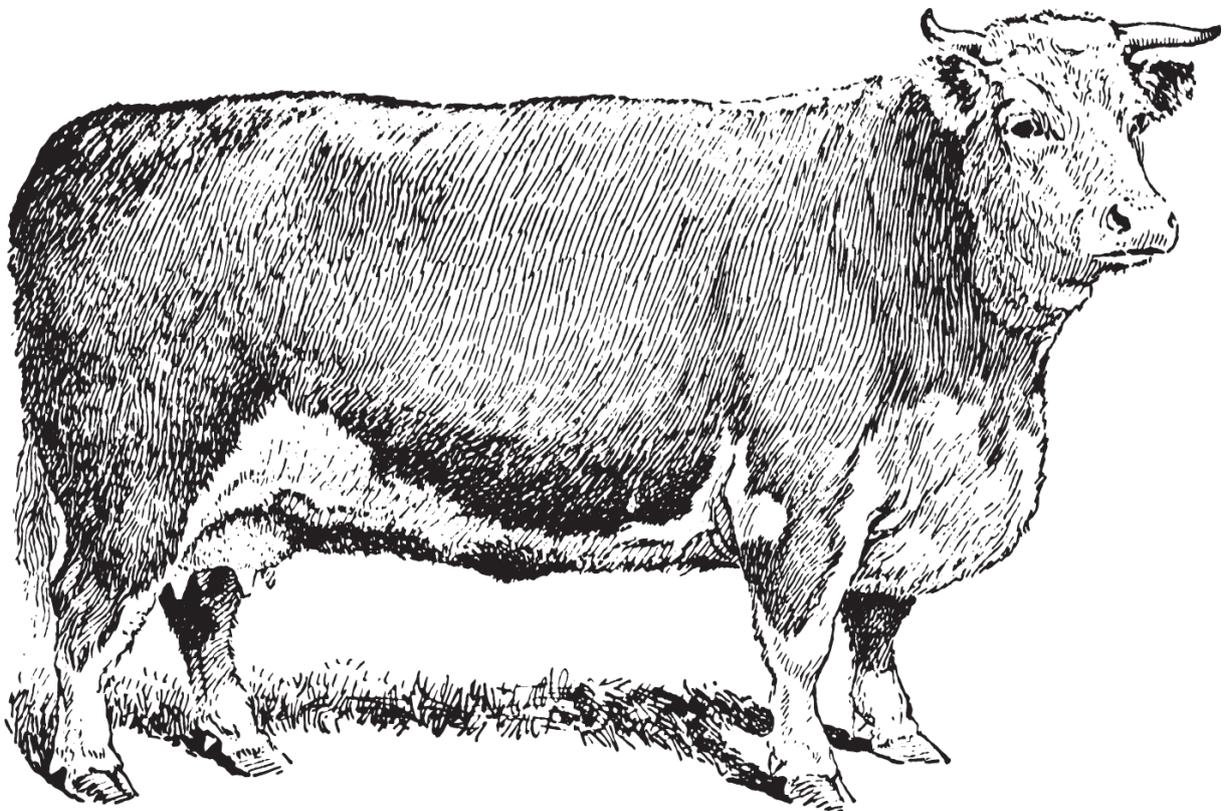


FONDATION
POUR LA NATURE
ET L'HOMME
Dépasser les clivages, inspirer les courages



Institut Veblen
pour les réformes
économiques

POUR LA MISE EN PLACE DE MESURES MIROIRS



CAS D'ETUDE : LA VIANDE BOVINE

*Données extraites du rapport "Pourquoi est-il urgent de mettre en place des mesures-miroirs?"
Etude de cas réalisée par la Fondation pour la Nature et l'Homme, l'Institut Veblen et Interbev.*

Table des matières

<i>Introduction</i>	2
<i>Production mondiale</i>	3
<i>Production, importation et consommation européenne</i>	6
<i>Production, importation et consommation française</i>	9
<i>Contexte commercial et sensibilité aux accord de libre-échange</i>	11
<i>Analyse comparée des pratiques agricoles</i>	16
<i>Evaluation économique de la distorsion liée à la Règlementation européenne</i>	19

Introduction

Les effectifs mondiaux de bovidés connaissent des cycles de croissance et diminution liés notamment aux évolutions de prix, au climat et à la disponibilité en fourrage. Ces cycles sont désormais plus erratiques avec les effets induits par le changement climatique.

Globalement, les cheptels mondiaux de bovins (dont les zébus) et de buffles progressent. Cette croissance mondiale est notamment soutenue par les évolutions observées au sein des pays émergents, qu'il s'agisse de répondre à la hausse de la consommation de viande et/ou de lait dans les pays à forte croissance de population (Chine ou Inde) ou de répondre aux besoins croissants en viandes d'un marché mondial en expansion. C'est le cas des pays où des géants de l'abattage, de l'exportation ou du commerce de bétail sont implantés, comme le Brésil, le Mexique ou plus récemment la Colombie.

Les grands pays producteurs/exportateurs historiques (États-Unis, Canada ou Australie) connaissent des évolutions de cheptels variables. Dans plusieurs pays développés importateurs (Japon, Corée), les pouvoirs publics participent également au soutien du cheptel mondial de bovidés, en cherchant à réduire le différentiel de compétitivité avec la viande d'import.

L'Union européenne (UE) occupe une position particulière : elle connaît une baisse continue de son cheptel de bovins (pour la production de lait et de viande) depuis plusieurs années, tendance amenée à se poursuivre¹. La production de viande bovine est très diverse en termes d'espèces (bovins domestiques d'Europe/zébus vs. buffles), d'orientation du cheptel (lait, viande, mixte), de mode de commercialisation (gré à gré et marché spot, coopérative, contrats...) ou des cahiers des charges de production (agriculture biologique, Label Rouge, démarches privées de qualité...). Les catégories animales (vache, taureau, bœuf, génisse, jeune bovin...) et les types de produits (bovins vifs ou viande bovine) sont multiples. Enfin la viande bovine peut être commercialisée sous différentes formes : avec os (carcasse, quartier, muscles avec os) ou sans os (compensé, catégoriel), fraîche/réfrigérée ou congelée, transformée, salée/séchée/sous-vide...

La filière viande bovine est une filière de désassemblage. La recherche d'un équilibre entre les différents produits de la carcasse du bovin est au cœur de la stratégie des opérateurs de la filière. Les échanges sont souvent importants afin de maximiser la valorisation de la carcasse. Ainsi, de nombreux industriels exportent certains types de produits/muscles sur certains marchés pour une meilleure valeur ajoutée. C'est le cas des exportations vers l'UE où les muscles de l'loyau² sont particulièrement bien valorisés³. Les concessions successives par l'UE de contingents tarifaires aux grands exportateurs mondiaux de viande bovine se concentrent sur ce type de muscles et fragilisent le secteur.

¹ <https://idele.fr/detail-article/marche-mondial-viande-bovine-annee-2022-perspectives-2023>

² Découpé sur une demi-carcasse de gros bovin, cet ensemble comprend l'ilium, les vertèbres sacrées, les six lombaires et trois dorsales (loyau à trois côtes) ou huit dorsales (loyau à huit côtes ou ALMTC – loyau milieu de train de côtes) sur lequel se trouvent le filet, le faux-filet, une partie des entrecôtes, le rumsteck et la bavette d'loyau. L'loyau rassemble les pièces de boucherie les mieux valorisées de la carcasse d'un bovin en Europe.

³ <https://www.greens-efa.eu/fr/article/study/the-eu-mercosur-free-trade-agreement-its-impacts-on-agriculture>

Production mondiale

Les cinq principaux pays producteurs - États-Unis, Brésil, Chine, Inde et Argentine - concentrent plus de la moitié de la production mondiale de viande bovine. En considérant l'UE 27 comme une seule entité, elle occupe la 4ème place du classement.

PRINCIPAUX CHEPTELS BOVINS DANS LE MONDE						
Millions de têtes	2010	2019	2020	2021	2022	2022/2021
Inde*	301,9	302,7	303,2	305,5	306,7	=
Brésil*	185,4	187,3	190,0	193,2	193,8	=
Chine	98,2	91,4	95,6	95,6	98,2	+3%
États-Unis	94,1	94,8	93,8	92,1	89,3	-3%
UE à 27	79,9	77,8	77,2	76,6	75,7	-1%
Pakistan*	63,7	87,8	90,8	93,9	**	-
Éthiopie	53,4	65,4	70,3	65,7	**	-
Argentine	48,9	54,5	53,5	53,4	54,2	+2%
Mexique	32,6	35,2	35,7	36,0	36,6	+2%
Australie	26,6	24,7	24,6	26,1	27,6	+6%

* Dont buffles
 ** Donnée non disponible
 Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après diverses sources (USDA, CONAB, Eurostat, FAOSTAT, SENASA et Meat & Livestock Australia)

PRINCIPALES PRODUCTIONS* DE VIANDE BOVINE DANS LE MONDE						
Millions de téc	2010	2019	2020	2021	2022	2022/2021
États-Unis	12,0	12,4	12,4	12,7	12,9	+2%
Brésil	8,8	9,1	9,1	8,6	8,8	+2%
Chine	6,3	6,7	6,7	7,0	7,2	+3%
UE à 27	7,0	6,9	6,8	6,8	6,6	-2%
Inde	3,1	4,3	3,8	4,2	4,4	+4%
Argentine	2,6	3,1	3,2	3,0	3,0	=
Mexique	1,7	2,0	2,1	2,1	2,2	+2%
Australie	2,1	2,4	2,1	1,9	1,9	-1%
Canada	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	+1%
Russie	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	-4%

* production nette = abattages
 Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après diverses sources (USDA, CONAB, IBGE, Eurostat, ABS, SIAP, ROSSTAT, Bureau des statistiques chinois, Ministerio de producción y trabajo Argentina)

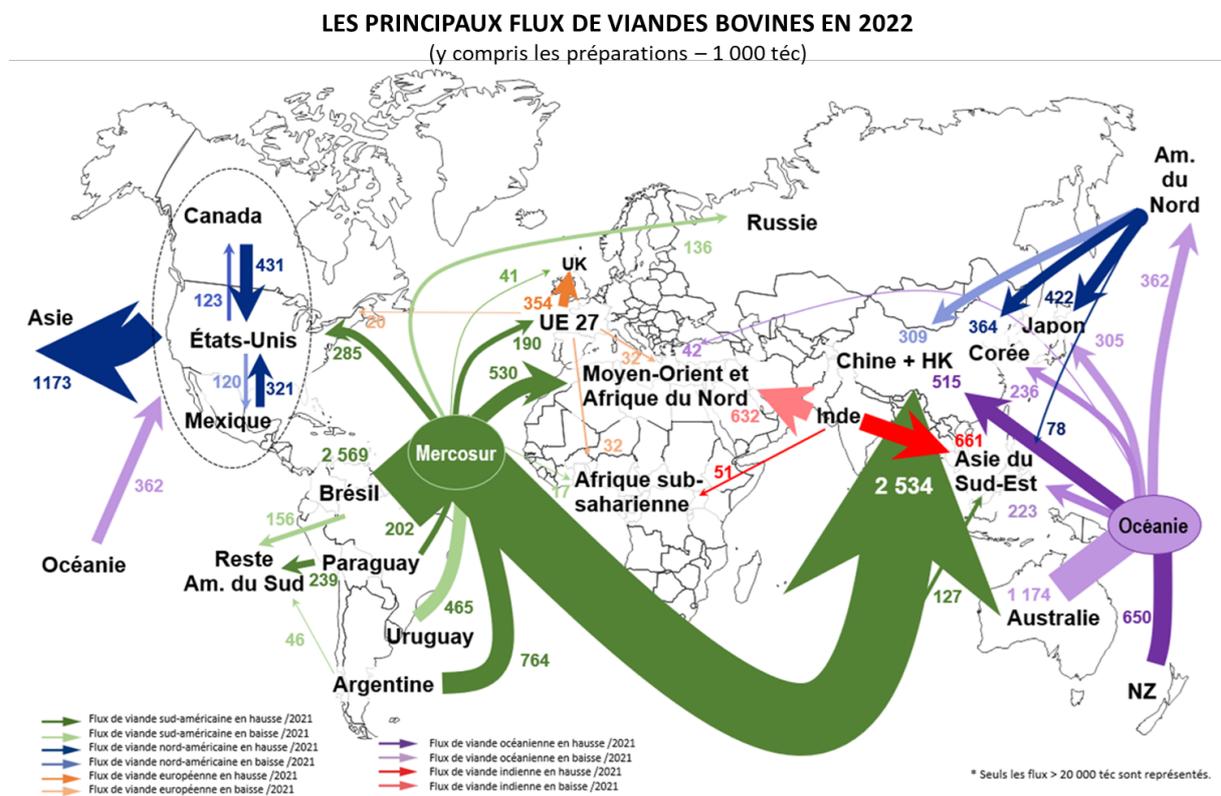
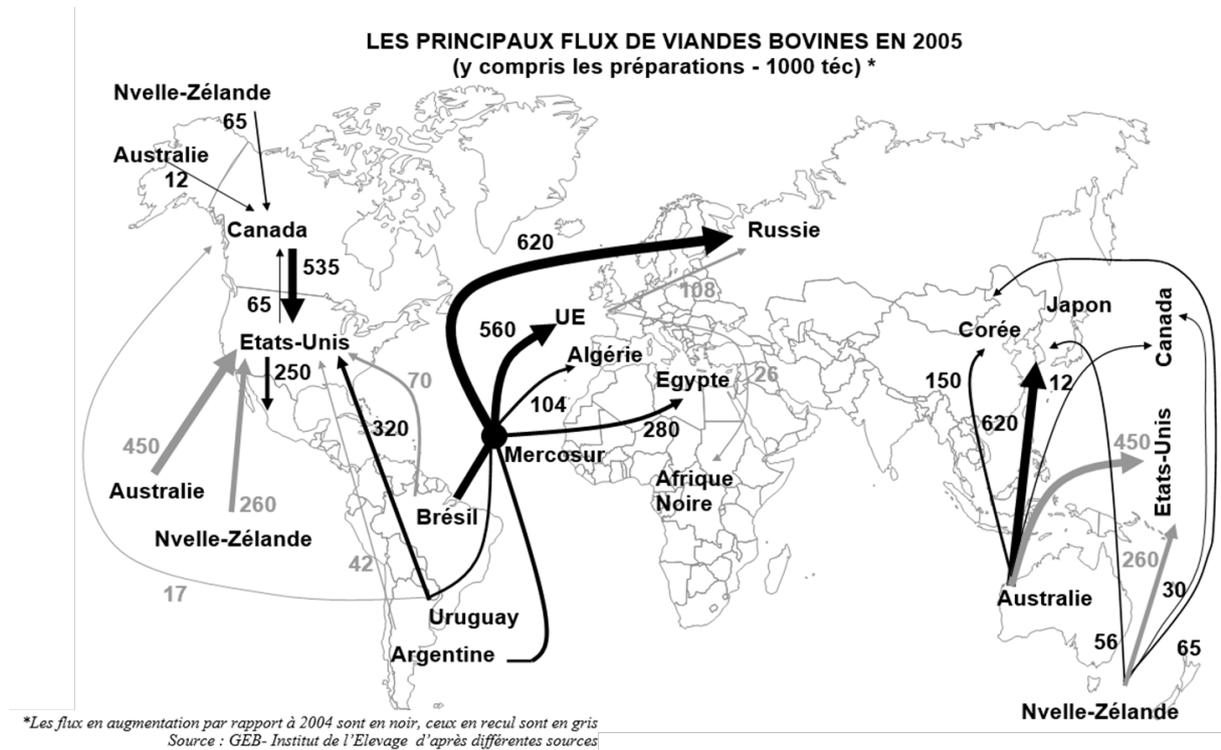
Source : GEB- Institut de l'élevage dans *Dossier économie de l'élevage n541 juin 2023*

EXPORTATIONS DE VIANDE BOVINE*						
Milliers de téc	2010	2019	2020	2021	2022	2022/2021
Brésil	1 550	2 150	2 380	2 170	2 720	+25%
États-Unis	960	1 260	1 240	1 430	1 480	+3%
Inde	640	1 430	1 230	1 340	1 380	+3%
Australie	1 300	1 700	1 460	1 310	1 170	-11%
Argentine	260	780	830	710	810	+14%
Nouvelle-Zélande	480	600	610	660	620	-6%
UE à 27	580	650	660	630	600	-5%
Uruguay	320	410	400	550	490	-11%
Canada	470	500	490	570	560	-2%
Paraguay	260	320	490	410	440	+7%

IMPORTATIONS DE VIANDE BOVINE*						
Milliers de téc	2010	2019	2020	2021	2022	2022/2021
Chine + Hong-Kong	200	2 570	3 130	3 290	3 540	+8%
États-Unis	980	1 310	1 440	1 430	1 470	+3%
Japon	660	810	790	770	740	-4%
Corée du Sud	310	530	530	570	570	=
Égypte	280	340	310	430	350	-19%
Chili	190	310	310	390	330	-15%
UE à 27	400	410	330	300	380	+27%
Indonésie	120	260	220	260	280	+8%
Malaisie	140	190	200	210	270	+29%
Vietnam	180	650	230	230	250	+9%

Source GEB-Institut de l'élevage d'après diverses sources (Trade Map, USDA, NZ statistics, eurostats...)

Entre 2000 et 2022, la part de la production mondiale de viande bovine exportée est passée de 12% à 18%. De nouveaux exportateurs sur le marché mondial (Brésil ou Inde) et de nouveaux importateurs/consommateurs (Chine) ont émergé.



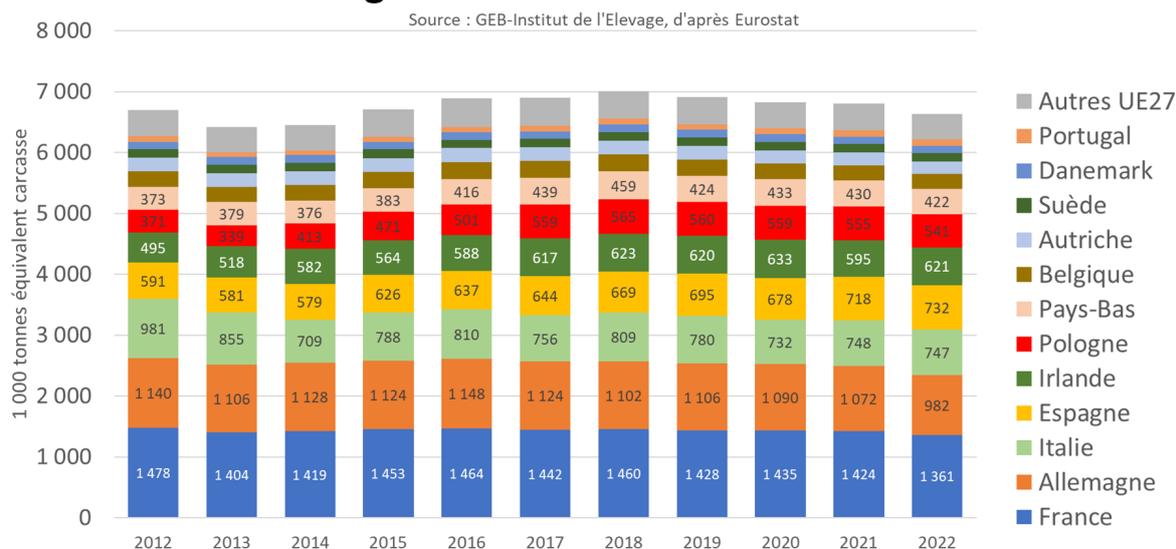
En volume, l'UE joue un rôle de moins en moins important dans les échanges. Mais en valeur, le marché communautaire reste très solvable. C'est pourquoi il est la cible d'exportateurs à la recherche de la meilleure valorisation possible pour leur production : les prix des importations européennes de viande

bovine désossée réfrigérée (où l'on retrouve les muscles de l'ailoyau sans possibilité de les isoler) figurent parmi les plus élevés du monde.

Production, importation et consommation européenne

Le cheptel de bovins de l'UE atteignait 74,9 millions en 2022, dont 20 millions de vaches laitières et 10,4 millions d'allaitantes. La production abattue a atteint 22,7 millions de têtes, soit 6,6 millions de téc⁴. La consommation domestique de l'UE-27 s'est établie à 6,4 millions de téc, soit 14,5 kgéc par habitant.

Abattages de viande bovine dans l'UE27



La décapitalisation (réduction de cheptel) a conduit à des baisses successives de production dans l'UE qui devraient se poursuivre. Mais la consommation baisse moins vite que la production, ce qui réduit l'autosuffisance de l'Union.

Si l'UE reste en apparence autosuffisante en viande bovine (le taux d'auto-alimentation⁵ de la zone est de 104%), elle échange de la viande afin de contrer un déséquilibre qualitatif (en termes de types d'animaux, de muscles...). En effet, la viande bovine n'est pas une commodité agricole à proprement parler. Les importations ne représentent certes que 5% de la consommation, mais une large part des importations se concentrent sur les muscles de l'ailoyau qui ne représentent que 18% de la carcasse contre environ un tiers de sa valeur⁶. Celles-ci sont importantes en regard du segment visé et peuvent avoir de lourds effets sur le marché de la viande bovine de l'UE. Ainsi, l'ensemble des contingents existants ou envisagés à ce jour dans les accords de commerce en vigueur ou en préparation représentent près de la moitié de la production d'ailoyau de l'UE (en volume).

Dans le même temps, la consommation baisse moins vite que la production, et le marché européen devient de plus en plus dépendant aux importations. Les accords de libre échange en cours de négociation, au niveau européen, devraient par ailleurs renforcer ce phénomène.

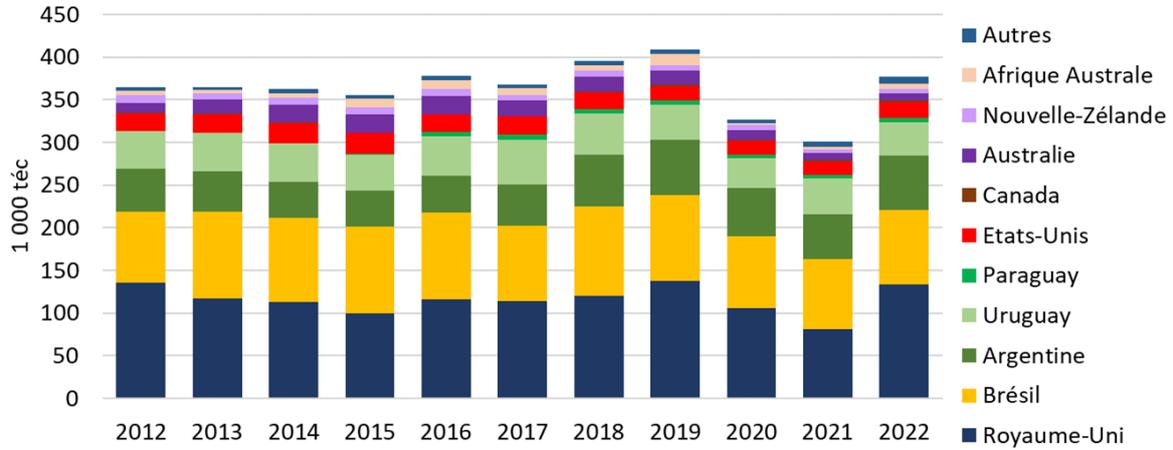
⁴ Eurostat

⁵ <https://www.agriculture-strategies.eu/cat/souverainete-alimentaire/>

⁶ <https://www.greens-efa.eu/fr/article/study/the-eu-mercotur-free-trade-agreement-its-impacts-on-agriculture>

Importations de viande bovine par l'UE27

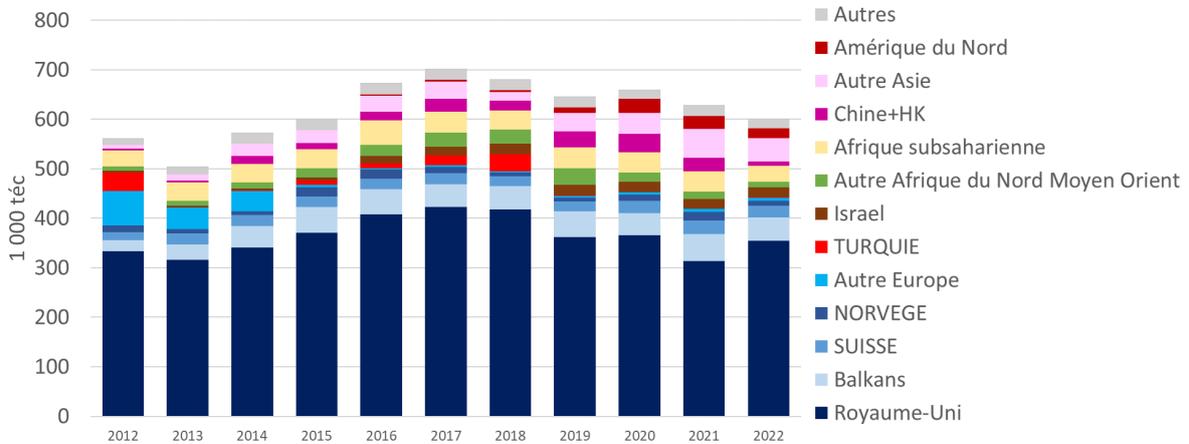
Source : GEB-Institut de l'Elevage, d'après Eurostat



Les exports de viande bovine de l'UE s'élèvent autour de 600 000 téc soit un peu moins de deux fois les imports. Cependant une grande part de ces exports (400 000 téc) sont en direction du Royaume-Uni. A cela s'ajoutent des exports d'animaux vivants.

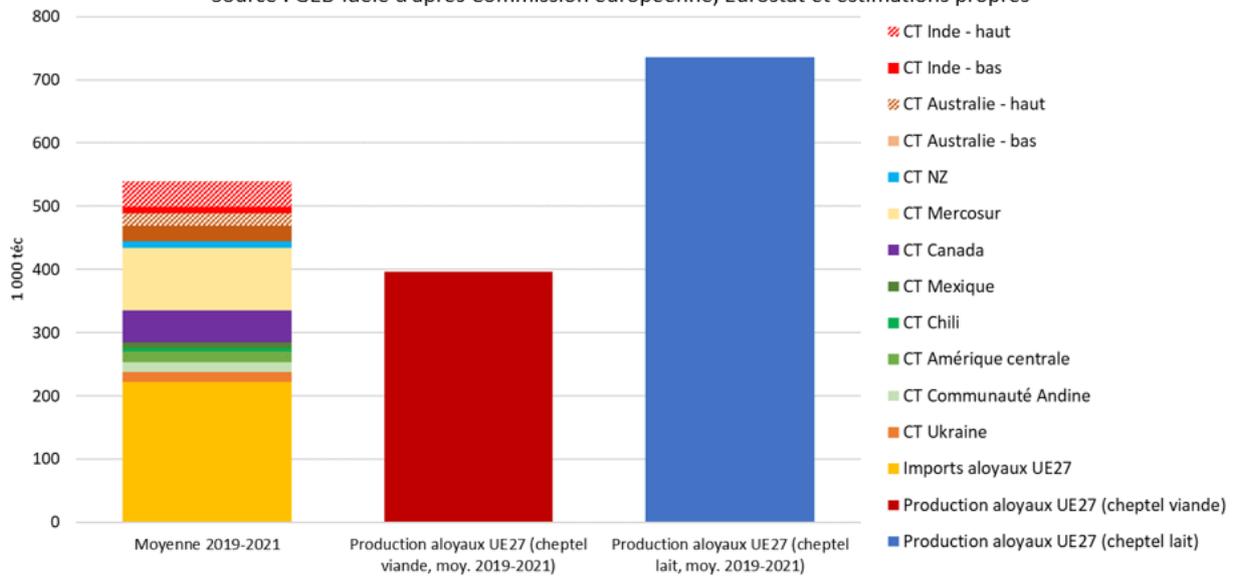
Exportations de viande bovine par l'UE27

Source : GEB-Institut de l'Elevage, d'après Eurostat



Importations et cumul des concessions bilatérales en regard de la production communautaire d'aloiau

Source : GEB-Idele d'après Commission européenne, Eurostat et estimations propres



Légende : CT = contingent tarifaire

Pour les importations, les chiffres incluent les CT existants et les CT envisagés dans des accords encore en discussion

Production, importation et consommation française

La France est le 1er producteur européen de viande bovine, devant l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne avec 1,2 million de téc issus d'abattages de gros bovins (dont 70% est issue d'animaux de type viande) et environ 180 000 téc issus d'abattages de veaux.

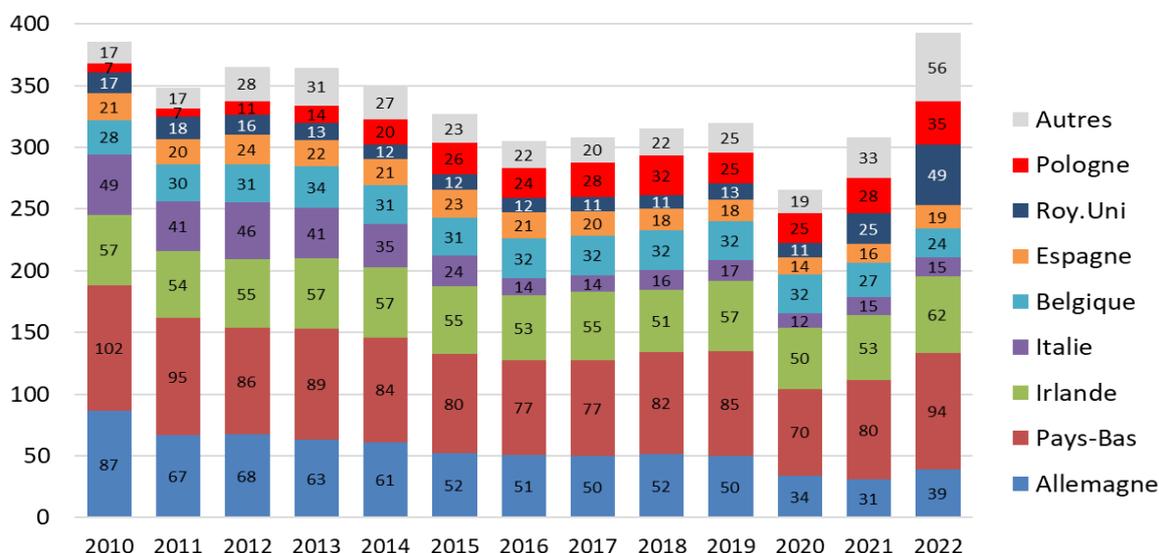
En 2022, la filière bovine française comptait environ 126 000 détenteurs d'au moins cinq vaches (de type lait et de type viande), pour 17 millions de têtes de bovins. Les détenteurs de vaches allaitantes (avec plus de 20 vaches) étaient 53 000.

Les importations françaises de viande se concentrent sur les viandes réfrigérées* (61 % en volume) puis congelées* (30 %). Les importations de viande réfrigérée sont souvent réalisées sous forme de muscle en catégoriel (les mêmes types de muscles sont importés, sans respect de l'équilibre carcasse) dont une grande partie est issue de l'ailoyau ou sont des pièces à griller substituables à ces produits.

En 2022, 344 000 téc de viande bovine réfrigérée et congelée ont été importées en France, en provenance principalement des Pays-Bas, d'Irlande, d'Allemagne, de Belgique et de Pologne. Toutefois, certains flux ont artificiellement augmenté avec le Royaume-Uni et les Pays-Bas depuis la mise en œuvre du Brexit. Des opérateurs néerlandais font notamment dédouaner des viandes britanniques en France avant réexportation vers les Pays-Bas. Les importations françaises représentent près de 25% de la consommation. La France a peu recours aux importations extra-communautaires (à l'exception de l'origine Royaume-Uni, au statut particulier). Une (faible) partie de ces viandes est probablement originaire de pays tiers, mais il est difficile d'en estimer le volume.

Importations françaises de viande bovine réfrigérée et congelée

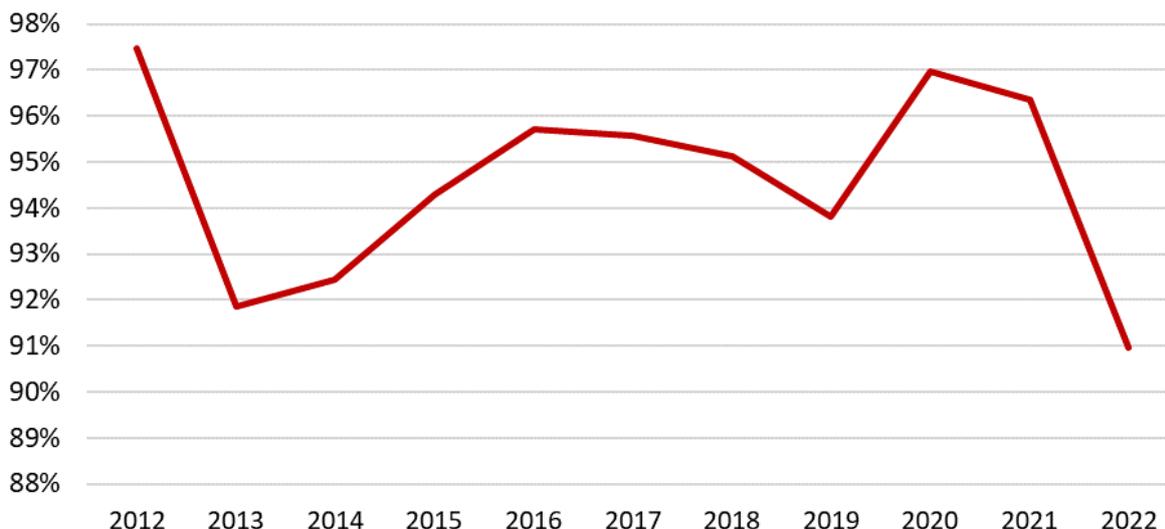
Source : GEB-Institut de l'Elevage, d'après Eurostat



Le taux d'auto-approvisionnement en viande bovine de la France a reculé ces dernières années après un bref rebond lié au Covid-19 et à la baisse concomitante des importations. En moyenne entre 2020 et 2022, il était de 95%. En 2022, il n'était plus que de 91%. Ce bilan ne concerne toutefois que la viande et la France reste un exportateur excédentaire de bovins vivants.

Taux d'auto-apvisionnement de la France en viande bovine

Source : GEB-Idele d'après Agreste

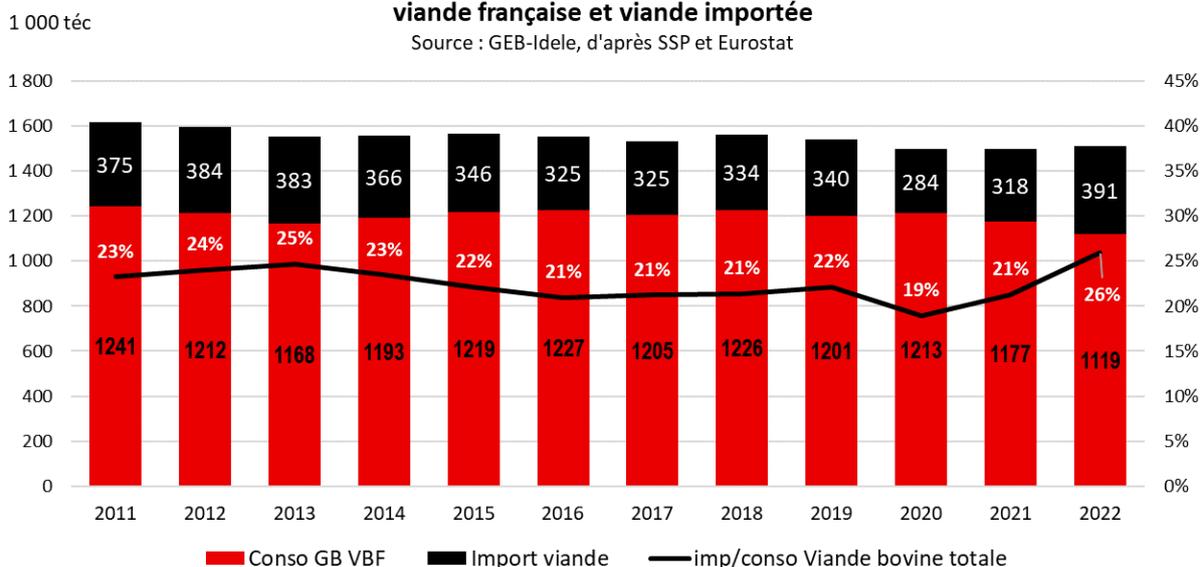


En France, les échanges ont été jusqu'ici davantage motivés par un déséquilibre qualitatif que quantitatif. Le pays importe de la viande issue des cheptels laitiers à des prix compétitifs venant d'autres pays européens (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Irlande, Pologne...) et exporte des mâles vifs sous forme de broutards (principalement vers l'Espagne) ou sous forme de viande (notamment vers l'Allemagne, l'Italie ou la Grèce). Depuis peu, avec le recul du taux d'auto-apvisionnement, le déséquilibre quantitatif progresse.

La multiplication des accords de libre-échange facilite l'accès de viandes extra-communautaires au marché européen. Si la France importe peu de viande bovine originaire des pays-tiers, ce n'est pas le cas d'autres États membres. La hausse des importations dans ces pays peut libérer du disponible exportable pour la France de viande européenne, par effet rebond. A l'instar du niveau UE, avec un cheptel qui diminue plus vite que la consommation, la part des importations dans la viande bovine consommée en France tend à augmenter (hors épisode Covid).

Consommation française de viande bovine : viande française et viande importée

Source : GEB-Idele, d'après SSP et Eurostat



Contexte commercial et sensibilité aux accord de libre-échange

Dans un contexte de concurrence mondialisée, les éleveurs européens se retrouvent en concurrence avec des élevages de pays tiers dont les pratiques ne respectent pas les mêmes normes environnementales et sanitaires. Les produits agricoles européens, soumis à des normes plus strictes, font face à d'importantes distorsions de concurrence ainsi qu'à des coûts de production plus basse. Si les droits de douane contribuaient à atténuer une partie de ce différentiel de compétitivité, la multiplication des accords commerciaux déjà négociés (Canada, Mercosur, Mexique, Chili, Nouvelle-Zélande...) ou en cours de négociations (Australie, Inde...) ouvre progressivement le marché communautaire.

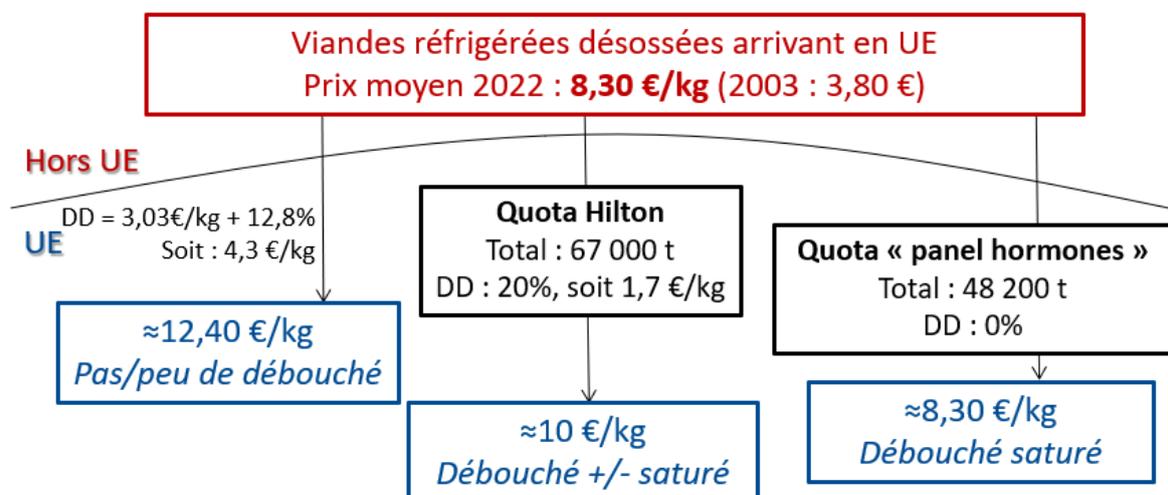
Les importations de viande bovine au sein de l'UE (à l'exclusion des échanges intra-communautaires, libres de droits de douane) peuvent être soumises à différents régimes de taxation suivant leur origine :

- Le régime de base est le droit de douane plein ou NPF, pour "nation la plus favorisée". Ceux-ci sont les droits appliqués par une nation à tous ses partenaires commerciaux membres de l'OMC, sans discrimination et sans traitement préférentiel, pour un produit similaire, en application de la clause de la Nation la plus favorisée issue du GATT. A titre d'exemple, le droit NPF pour la viande bovine désossée réfrigérée, définie au niveau des douanes (nomenclature combinée à 8 chiffres) par le code 02013000 est de 3,03 €/kg + 12,8% de la valeur du produit.
- Plusieurs "dérogations" à ce régime de base existent, on parle alors de régime préférentiel. Il peut s'agir de suppression de droits de douane pour certains produits déterminés par des lignes tarifaires au sein du code douanier. Pour les produits jugés sensibles, c'est souvent le cas pour la viande bovine européenne, des concessions peuvent être faites sur des volumes limités. On parle alors de contingents tarifaires (ou quota). Ceux-ci peuvent avoir des droits de douane nuls ou réduits.

Plusieurs types de contingents tarifaires existent. Certains sont ouverts à tout ou partie du monde et sont hérités de concessions au GATT ou à l'OMC par exemple, et d'autres sont ouverts à un seul état en lien avec des concessions bilatérales. Suivant le régime tarifaire appliqué, l'accès au marché est plus ou moins facile :

Droits de douane, contingents tarifaires et importations en UE de viande bovine désossée réfrigérée

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après Eurostat et Commission européenne



Les concessions tarifaires de l'UE sur l'accès au marché de la viande bovine sont nombreuses et continuent d'augmenter.

- a. Les contingents hérités du GATT sont ouverts à tous les fournisseurs, (contingents *erga omnes*).

C'est le cas des contingents GATT de viande bovine congelée, notamment pour la transformation. Les volumes des contingents multilatéraux ont été révisés après le *Brexit*, les volumes étant répartis entre l'UE27 et le Royaume-Uni sur la base des flux historiques.

Contingents non spécifiques de viande bovine ouverts par l'UE dans le cadre du GATT

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après Commission européenne

Nom	N° d'ordre	Codes NC (8 chiffres)	Droit préférentiel	Quantité annuelle disponible*	Accès
GATT 1 - congelé	09.4003	0202 + 0206 29 91	20%	43 732	<i>erga omnes</i>
GATT 2a – congelé pour transformation	09.4057	0202 20 30 0202 30 10 0202 30 50 0202 30 90 0206 29 91	20%		<i>erga omnes</i>
GATT 2b – congelé pour transformation	09.4058	0202 20 30 0202 30 10 0202 30 50 0202 30 90 0206 29 91	20% + ... : 9,945 €/kg (0202 20 30) 1,5543 €/kg (0202 30 10) 1,5543 €/kg (0202 30 50) 2,1384 €/kg (0202 30 90) 2,1384 €/kg (0206 29 91)	19 684	<i>erga omnes</i>

* En tonnes de produit

- b. Au-delà des contingents classiquement ouverts dans le cadre du GATT, l'Union européenne a ouvert des contingents spécifiques pour certains fournisseurs (contingents *Hilton*).

Elle a également dû ouvrir un contingent multilatéral supplémentaire à la suite du différend OMC "hormones". Ce contingent à droit nul initialement ouvert aux Etats-Unis, au Canada, à

l'Australie, à la Nouvelle-Zélande, à l'Uruguay et à l'Argentine de 48 200 tonnes de produits (62 660 t) s'est vu modifié : une partie est réservée au Canada depuis le CETA et l'autre aux Etats-Unis (35 000 tonnes de produits sur les 45 000 tonnes actuellement allouées).

Principaux contingents de viande bovine ouverts par l'UE (Hilton et viande bovine de haute qualité)

Source : GEB-Institut de l'Elevage d'après Commission européenne

Nom	N° d'ordre	Codes NC (8 chiffres)	Quantité annuelle disponible*	Droit standard (NPF)	Droit préférentiel	Origine
Hilton (buffle)	09.4001	0201 30 00 (20) + 0202 30 90 (65)	1 404	12,8% + 3,034 €/kg (0201) 12,8% + 3,041 €/kg (0202)	20%	Australie
	09.4004	0201 30 00 (20) + 0202 30 90 (65)	200	12,8% + 3,034 €/kg (0201) 12,8% + 3,041 €/kg (0202)	20%	Argentine
Hilton	09.4002	0201 (XX XX) + 0202 (XX XX) + 0206 10 95 + 0206 29 91	11 477	12,8% + 3,034 €/kg (0201, 0206 10 95) 12,8% + 3,041 €/kg (0202, 0206 29 91)	20%	USA/Canada
	09.4450	0201 30 00 (10) + 0206 10 95 (10)	29 381	12,8% + 3,034 €/kg	20%	Argentine
	09.4451	0201 20 90 + 0201 30 00 + 0202 20 90 + 0202 30 + 0206 10 95 + 0206 29 91	2 481	12,8% + 3,034 €/kg (0201, 0206 10 95) 12,8% + 3,041 €/kg (0202, 0206 29 91)	20%	Australie
	09.4452	0201 30 00 + 0206 10 95	5 274	12,8% + 3,034 €/kg	20%	Uruguay
	09.4453	0201 30 00 + 0202 30 90 + 0206 10 95 + 0206 29 91	8 950	12,8% + 3,034 €/kg (0201, 0206 10 95) 12,8% + 3,041 €/kg (0202, 0206 29 91)	20%	Brésil
	09.4454	0201 20 90 + 0201 30 00 + 0202 20 90 + 0202 30 + 0206 10 95 + 0206 29 91	846	12,8% + 3,034 €/kg (0201, 0206 10 95) 12,8% + 3,041 €/kg (0202, 0206 29 91)	20%	N.-Zélande
	09.4455	0201 30 00 + 0202 30 90	1 000	12,8% + 3,034 €/kg (0201) 12,8% + 3,041 €/kg (0202)	20%	Paraguay
Onglet et hampe congelé	09.4460	0206 29 91	700	12,8% + 3,041 €/kg	4%	Argentine
	09.4020	0206 29 91	800	12,8% + 3,041 €/kg	4%	Autres
Viande bovine de haute qualité ("panel hormones")	09.2202	0201 (XX XX) + 0202 (XX XX) + 0206 10 95 + 0206 29 91	19 600 (->10 000)**	12,8% + 3,034 €/kg (0201, 0206 10 95) 12,8% + 3,041 €/kg (0202, 0206 29 91)	0%	Argentine, Uruguay, Australie et N.-Zélande
	09.2203	0201 (XX XX) + 0202 (XX XX) + 0206 10 95 + 0206 29 91	25 400 (->35 000)**	12,8% + 3,034 €/kg (0201, 0206 10 95) 12,8% + 3,041 €/kg (0202, 0206 29 91)	0%	Etats-Unis

* En tonnes de produit en 2022-2023 / ** le volume ouvert aux Etats-Unis sera croissant jusqu'en 2026-2027 (35 000 t) au détriment des autres fournisseurs

Pour l'accès au contingents Hilton, certaines conditions de production sont exigées en fonction de l'origine du produit (finition à l'herbe, type et catégories d'animaux...) :

Conditionnalité d'accès au contingent Hilton selon l'origine du produit

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après Commission européenne

	Type de viandes (NC8)	Type d'animaux	Alimentation / élevage
Argentine	02013000 et 02061095	Bœufs classés JJ, J, U ou U2, jeunes bœufs et génisses classés AA, A ou B.	Exclusivement élevés en pâturage depuis leur sevrage
Brésil	02013000, 02023090, 02061095 et 02062991	Bœufs et génisses Carcasses B2 ou B3.	Exclusivement nourris d'herbe de pâturage depuis leur sevrage
Uruguay	02013000 et 02061095	Bœufs (novillos) et génisses (vaquillonas) Carcasses classées I, N ou A, avec état d'engraissement 1 à 3.	Exclusivement élevés en pâturage depuis leur sevrage
Paraguay	02013000 et 02023090. filet, faux-filet, noix d'entrecôte, rumsteak, tende de tranche	Bœufs et génisses (catégorie V) croisés sélectionnés, issus pour moins de 50% de races du type zébu, < 260 kg de carcasse.	Nourris exclusivement d'herbes de pâturage ou de foin.
NZ	02012090, 02013000, 02022090, 020230, 02061095 et 02062991	Animaux élevés en pâturage n'ayant pas plus de 4 incisives permanentes, < 325 kg de carcasse, avec des restrictions sur la présentation de la viande et le mode de conditionnement (sous vide).	/
Australie	02012090, 02013000, 02022090, 020230, 02061095 et 02062991	Bouvillons ou génisses, avec restriction sur la classification des carcasses, la couleur de la viande, la couleur du gras et l'état d'engraissement.	/
USA /Canada	0201, 0202, 02061095 et 02062991	Bovins de moins de 30 mois	Elevés pendant au moins 100 jours avec une ration de minimum 20 livres / jour dont 70% de grains OU type de classification carcasse (ex : <i>Prime</i> ou <i>Choice</i> aux USA).

- c. En parallèle, l'UE a multiplié les concessions (en ouvrant des contingents) dans le cadre de négociations d'accords de libre-échange bilatéraux :

Contingents tarifaires de viande bovine accordés par l'UE dans le cadre des principaux accords bilatéraux

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après Commission européenne

Pays (date d'entrée en vigueur)	Quantité (téc)	Produits – code NC	Droits appliqué
Amérique centrale (2013)	10 000 + 690/an	Viandes bovines désossées ou non (fraîches ou congelées)	0%
Communauté andine (2013)	10 075 + 1 008/an	Viandes bovines désossées (fraîches ou congelées)	0%
Ukraine (2014)*	15 600	02011000 + 02012020 + 02012030 + 02012050 + 02012090 + 02013000 + 02021000 + 02022010 + 02022030 + 02022050 + 02022090 + 02023010 + 02023050 + 02023090	0%
Canada (2017)	48 840	3 000 t/an de viande de bison (droit nul) 30 840 t/an de viande bovine fraîche ou réfrigérée (droit nul) 15 000 t/an de viande bovine congelée (droit nul)	0%
	14 950	Contingent Hilton partagé avec USA (20% -> 0%)	0%
	4 162	Viande bovine fraîche issu du règlement du différend sur le bœuf aux hormones	0%

* Les droits de douane sont actuellement nuls. Mais aucun flux n'existe faute d'agrément sanitaire

D'autres concessions sont également en cours de ratification et devraient bientôt être effectives :

Concessions bilatérales en cours de ratification de l'UE en viande bovine

Source : GEB-Idele d'après Commission européenne

Partenaire	Niveaux de concession
Chili	4 800 téc à droit nul, +100 téc par an entre le 1 ^{er} janvier 2021 et l'entrée en vigueur effective de l'accord. Il remplacera l'ancien contingent entré en vigueur au 1 ^{er} juillet 2009 d'un contingent à droit nul de 1 650 téc augmenté de 100 téc par an sans limite de temps (3 000 téc en 2023).
Mexique	10 000 téc de viande bovine + 10 000 téc d'abats (dont onglet/hampe). Droit de douane à 7,5 %
Mercosur	99 000 téc (55% réfrigérée et 45% congelée), Droit de douane à 7,5 % Suppression du droit de douane de 20% du contingent Hilton.
Nouvelle-Zélande	10 000 téc. Droit de douane à 7,5 % ramené à 0 en 7 ans après entrée en vigueur de l'accord. Passage de 20% à 7,5% du droit de douane du contingent.

Enfin, d'autres concessions, dont il est difficile de connaître l'ampleur exacte, pourraient être accordées par l'UE. C'est notamment le cas dans le cadre des négociations avec l'Australie ou l'Inde.

Les concessions existantes et à venir pourraient avoir des effets importants sur le marché communautaire. Par exemple, la conclusion de l'accord UE-Mercosur prévoit une concession d'un contingent supplémentaire de 99 000 téc de viande bovine à droit de douane réduit (7,5%). Un tel volume concédé pour des importations à bas prix sur le marché européen pourrait avoir de lourdes conséquences. Selon les deux hypothèses avancées en 2023, les importations de viande bovine de l'UE en provenance du Mercosur devraient augmenter en cas de pleine mise en œuvre de l'accord de libre-échange (ALE) dans une fourchette comprise entre +23% et +52% d'ici 2030⁷.

Comparaison des coûts de production entre le Brésil et la France

Selon les données disponibles pour l'année 2021⁸, qui compare un élevage français de 200 têtes situé en Vendée avec élevage brésilien de 5000 têtes situé dans l'État de Goiás, engraisés dans des feedlots et destiné au marché international, l'écart moyen de coût de production serait de 2,17 euros au kilo. Un quart de cette différence serait lié à la divergence de coûts sur la mécanisation. 19% sur le prix d'achat des animaux. Quant aux postes coût du travail et alimentation des animaux, ils pèsent chacun pour 12,5% aussi.

⁷ <https://www.greens-efa.eu/fr/article/study/the-eu-mercosur-free-trade-agreement-its-impacts-on-agriculture>

⁸ <http://www.agribenchmark.org/beef-and-sheep/farm-information.html>

Analyse comparée des pratiques agricoles

L'analyse comparée présentée ci-dessous se concentre sur le Brésil, un des principaux exportateurs de viande bovine.

Traçabilité

La traçabilité totale et individuelle des animaux de leur naissance à leur abattage est une obligation dans l'UE, mais elle ne s'applique pas intégralement aux produits importés de pays tiers. Seule une traçabilité par lot en période d'engraissement et de finition est exigée par les autorités européennes pour les importations.

Or les principaux pays exportateurs de viande vers l'UE ont des réglementations souvent plus laxistes en la matière.

Par exemple, au Brésil, la traçabilité n'est pas obligatoire, sauf dans l'État de Santa Catarina. Bien qu'un système national d'identification des bovins existe, son adhésion par les producteurs est volontaire et requise principalement pour les exportations vers le Chili, la Suisse et l'UE. Et les animaux ne sont pas suivis dès la naissance de manière individuelle, mais seulement par lot à partir de l'engraissement. De plus, ce système n'est ni exhaustif ni informatisé, ce qui le rend sujet à des erreurs et à des fraudes.

L'absence de contraintes strictes en matière de traçabilité compromet les efforts pour faire respecter des règles, comme l'interdiction de l'utilisation d'hormones ou la non déforestation liée à l'élevage d'un animal donné.

Ainsi l'extension des exigences de l'UE en matière de traçabilité individuelle des animaux dont les produits seront exportés vers l'UE est une condition sine qua non pour l'effectivité de l'ensemble des mesures-miroirs en matière d'élevage :

- interdiction des hormones de croissance ;
- interdiction des antibiotiques utilisés comme activateur de croissance ou encore des farines animales dans l'alimentation des ruminants ;
- garantie du respect de conditions minimales de bien-être animal en élevage ou au cours des différents transports lors de la vie de l'animal.

La traçabilité est également nécessaire pour une mise en place effective de différentes autres réglementations comme celle sur la déforestation importée relative à la viande bovine (**voir encadré déforestation importé**)

Bien-être animal

Le renforcement des exigences réglementaires en matière de bien-être animal dans l'UE vise aussi à répondre à une évolution des attentes sociétales et à une demande croissante en faveur d'une réglementation plus éthique des pratiques d'élevage. L'UE a mis en place des règles plus strictes pour l'alimentation animale, l'élevage, l'abattage ou encore les conditions de transport⁹.

En ce qui concerne le transport des animaux, le Règlement (CE) n° 1/2005 établit une durée maximale de transport de 8 heures pour les bovins adultes et les veaux non sevrés dans des véhicules standard,

⁹ Rapport FNH, Institut Veblen, Interbev 2021, Comment protéger nos agriculteurs et l'environnement?

et de 29 heures pour les bovins adultes, avec des pauses obligatoires toutes les 14 heures pour l'abreuvement et la nourriture. Les exigences sont encore plus strictes pour les veaux non sevrés.

Cependant, ces obligations ne s'appliquent pas à la viande importée. En effet, le certificat sanitaire pour l'importation de viande bovine dans l'UE ne couvre que la réglementation relative à l'abattage.

Antibiotiques activateurs de croissance

L'UE interdit depuis 2006 l'usage d'antibiotiques comme promoteurs de croissance. Le règlement sur les médicaments vétérinaires de 2018 interdit également l'utilisation chez les animaux d'antibiotiques de manière préventive pour compenser de mauvaises conditions d'hygiène, des conditions d'élevage inappropriées ou un manque de soins. L'ensemble de ces interdictions est justifié au regard notamment de la nécessité de lutter contre la résistance croissante aux antibiotiques qui représente une menace sanitaire considérable reconnue au niveau mondial¹⁰.

Et pour la première fois, ce règlement prévoit une mesure miroir aux termes de laquelle l'interdiction de l'utilisation des antibiotiques chez les animaux pour favoriser la croissance ou augmenter le rendement s'applique aux opérateurs des pays tiers.

La mesure miroir n'est pour le moment pas effective. Un premier règlement d'exécution a été publié le 29 janvier 2024 pour une application à partir de mars 2026¹¹. Mais alors que ce règlement devait préciser les modalités concrètes d'application de la mesure miroir, il repose sur une approche d'auto-déclaration et se borne à fournir des modèles d'attestation que les vétérinaires officiels devront fournir pour certifier la non-utilisation d'antibiotiques et d'hormones de croissance. Il manque en outre l'acte d'exécution listant les pays tiers agréés.

Comme pour la déforestation, les producteurs de viande (tels que JBS, Marfrig, Minerva) qui devront contrôler le respect de la mesure miroir ne disposent pas d'une traçabilité complète. Dans la plupart des pays du Mercosur (hors Uruguay), le manque de traçabilité et de réglementation des médicaments reste un réel problème. La transparence devrait permettre de réellement contrôler l'efficacité du règlement et d'entrer en vigueur le plus rapidement possible.

Si les hormones de croissance pour l'élevage de bovins sont interdites dans les pays du Mercosur comme au sein de l'UE, ce n'est pas le cas de certains antibiotiques utilisés comme activateurs de croissance.

Par exemple au Brésil, l'utilisation d'antibiotiques à des fins thérapeutiques, prophylactiques et métaphylactiques, est autorisée. Mais de nombreuses molécules actives sont désormais interdites en production animale. En un peu plus de 20 ans, les autorités brésiliennes ont progressivement légiféré pour réduire l'utilisation de certains antibiotiques jugés critiques et utilisés comme activateurs de croissance (avoparcine, tétracycline, colistine...). La dernière interdiction date de l'année 2020 et concerne la tylosine, la lincomycine et la tiamuline¹². Cependant de nombreuses molécules sont encore utilisées.

Répandue en élevages porcins et avicoles, l'utilisation d'antibiotiques comme activateurs de croissance reste commune en élevage bovins viande. Plusieurs molécules y sont utilisées : bacitracine,

¹⁰ Antibiorésistance en santé animal Bilan 2021 <https://www.anses.fr/fr/system/files/Press2021DPA01.pdf>

¹¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202400399#ntr4-L_202400399FR.000101-E0004

¹² <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-pecuarios/resistencia-aos-antimicrobianos/legislacao/proibicoes-de-aditivos-na-alimentacao-animal>

avomycine, lasolacide, monensin, narasin, salinomycine ou encore virginiamycine. A titre d'exemple, le monensin, interdit en UE depuis 2006¹³ est répandu comme additif alimentaire.

Dans l'UE, les limites maximales de résidus sur ces substances sont fixées par décision de la Commission européenne basée sur un avis scientifique rendu par l'Agence européenne du médicament (EMA)¹⁴. Or, les autorités européennes ont des procédures d'autorisation des substances actives différentes du reste du monde et les LMR autorisées sont souvent plus strictes. A titre d'exemple, la LMR pour la monensin dans le muscle d'un bovin est :

- de 2 µg/kg en UE,
- de 5 µg/kg au Canada¹⁵,
- de 10 µg/kg au Brésil¹⁶

¹³ Economie de l'élevage dossier viande bovine Mercosur IDELE Octobre 2022

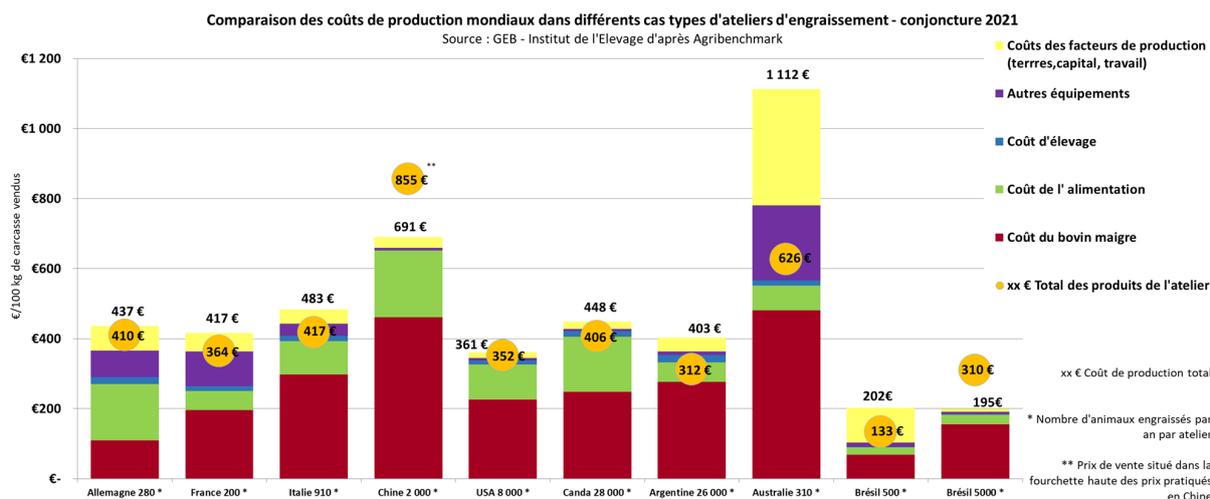
¹⁴ <https://www.anses.fr/fr/portails/1808/content/152824>

¹⁵ <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/medicaments-produits-sante/medicaments-veterinaires/limites-maximales-residus/liste-limites-maximales-residus-drogues-usage-veterinaire-aliments.html>

¹⁶ <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/setorregulado/regularizacao/alimentos/medicamentos-veterinarios>

Evaluation économique de la distorsion liée à la Règlementation européenne

Les producteurs mondiaux de viande bovine ont des coûts de production différente en lien avec le mode de production et les différences réglementaires (sanitaire, social, bien-être animal...). Ainsi, la structure et les niveaux de coûts de production sont variables.



L'objectif des exemples détaillés ci-dessous est d'illustrer des distorsions de concurrence liées à des standards de production différents.

Le chiffrage précis des surcoûts liés à la mise en place de réglementations au sein de l'UE dans la filière viande bovine est difficile. Plusieurs études ont été réalisées par le passé sur le sujet. Dans une étude de 2014 commanditée par la Commission européenne (DG Agri)¹⁷, le surcoût total lié à la mise en conformité à certaines réglementations ne s'appliquant qu'aux productions communautaires (Directive Nitrates, BEA, traçabilité ou encore médicaments vétérinaires...) pour les producteurs de viande bovine de l'UE était estimé entre 0,5 % et 3 % du coût de production. Dans une autre étude de l'Institut de l'élevage, datant de 2001¹⁸, le surcoût global lié au respect des réglementations européennes était estimé à environ 34 centimes d'€/kg de carcasse de bovin (soit près de 8%). L'éventail des estimations est donc plutôt large.

Par exemple, l'utilisation des antibiotiques les plus efficaces permet une réduction du coût alimentaire de production d'un jeune bovin de l'ordre de 7 à 8% et cela pour un poids de carcasse inchangé que l'on utilise ou non des antibiotiques¹⁹. Avec un coût alimentaire du kilogramme de carcasse vendu pour le système engraisseur spécialisé français produisant 200 jeunes bovins par an de 0,55 €/kg, l'utilisation d'antibiotiques comme activateurs de croissance permettrait de réduire le coût alimentaire

¹⁷ Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety, European Commission. 2011-2014

¹⁸ Coûts des contraintes réglementaires européennes. Idele. DEE N°307. Novembre 2001

¹⁹ Coût des contraintes réglementaires européennes. Idele. DEE n°308

aurait été réduit de 7 à 8%, soit entre 4 et 5 centimes d'euros en 2021. Cette diminution représenterait environ 1% du coût de production total de l'atelier d'engraissement français.

Déforestation importée

En 2023, l'UE a adopté un règlement visant à lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts liées à des produits spécifiques et de base mis sur ou exportés depuis le marché de l'Union.

Toutefois, la portée du texte reste insuffisante. Cette réglementation sur la déforestation ne concerne qu'une partie des forêts. « D'autres terres boisées », dont le Cerrado, le Pantanal ou le Chaco au Brésil, au Paraguay et en Argentine ne sont pour l'instant pas concernées par l'interdiction²⁰.

Par ailleurs, le respect de cette mesure miroir par les producteurs de viande (JBS, Marfrig, Minerva) dépendra de la mise en place réelle des mesures de traçabilité prévues dans le texte (géolocalisation précise des parcelles utilisées sur l'ensemble de la vie des animaux) .

Enfin, le niveau d'exigence relatif aux mesures de cartographie des risques et d'atténuation dépendra du classement retenu pour les pays du Mercosur.

Encart bien-être animal

Au-delà de la comparaison avec le Brésil et les autres pays du Mercosur, il existe d'autres différences concernant le bien-être animal avec d'autres pays exportateurs

Par exemple, plusieurs pratiques australiennes divergent en termes de bien-être animal²¹ :

- Ébourgeonnage, écornage et castration des bovins jusqu'à 6 mois sans soulagement de la douleur.
- Pas de soulagement de la douleur ni de limite d'âge pour la stérilisation du bétail.
- Le marquage du bétail au fer rouge et sans soulagement de la douleur.

L'Australie l'autorise encore. Un "mode d'emploi" est même disponibles sur le site gouvernemental²².

Concernant le transport, enfin, les différences sont aussi notables

L'Australie autorise le transport d'animaux sans pause jusqu'à 48h²³.

Durée maximale sans eau et temps de repos minimum après la période de privation en Australie

	Durée maximum sans eau (heures)	Durée minimum de repos (heures)
Bovin de plus de 6 mois	48	36
Veau de 30 jours à 6 mois	24	12
Vache allaitant son veau	24	12
Veau de 5 jours à 30 jours sans sa mère	18	-
Vache ou génisse pleine, de plus de 6 mois (excluant les 4 dernières semaines)	24	12

Source Animal welfare standard Australia

²⁰ Si dans le Cerrado, le premier facteur de la déforestation reste la culture du soja, la production de viande bovine y contribue aussi. Quant au Chaco, c'est le nouvel eldorado de la viande bovine au Paraguay et en Argentine, notamment parce que la pression foncière est forte à cause de la culture du soja dans les zones traditionnellement utilisées pour l'élevage

²¹ Étude « Risques et opportunités pour les filières animales françaises et européennes dans la perspective d'accords de libre-échange UE/Nouvelle- Zélande et UE/Australie » ABCIS 2018

²² <https://www.mla.com.au/research-and-development/animal-health-welfare-and-biosecurity/husbandry/branding/>

²³ <https://www.mla.com.au/research-and-development/reports/2013/transport-duration-effects-on-msa-eating-quality/>

BILAN : comparaison des réglementations néozélandaise et européennes

	Nouvelle-Zélande	Union européenne
Durée du transport	En dehors des « <i>bobby calves</i> », aucune durée maximale de transport (totale ou avant pause) n'est précisée dans la législation.	Les voyages de plus de 8 h ne sont permis que pour les véhicules offrant des conditions de voyage spécifiques, sous autorisation. Les durées maximales de transport avant pause varient en fonction des animaux (14 h pour les bovins, 9 h pour les veaux non sevrés). ⁴
Densité de chargement	La législation ne prévoit pas de densités maximales de chargement. Des recommandations sont néanmoins faites dans le cadre des démarches opérateurs.	Des densités maximales sont précisées pour chaque type d'animaux.

Evolution de la réglementation canadienne en termes de transport de bovins et notamment de bovins

Source : Gouvernement du Canada

COMPARAISON PRÉCISE		
DISPOSITION	AVANT (Règlement de 1977)	APRÈS (Règlement modifié en 2019)
Processus de transport	L'accent était mis principalement sur le temps de confinement.	La période d'alimentation, d'abreuvement et de repos (AAR) commence à partir du moment où la nourriture et l'eau sont retirées pour la première fois et inclut le temps nécessaire au chargement, au transport et au déchargement, jusqu'à ce que des aliments et de l'eau soient de nouveau fournis.
Type de réglementation	Exigences normatives	<ul style="list-style-type: none"> ☑ Réglementation davantage axée sur les résultats, notamment : ☑ espace suffisant; ☑ hauteur suffisante; protection contre les intempéries; ventilation, etc.
INTERVALLES MAXIMAUX SANS ALIMENTATION, ABREUVEMENT ET REPOS (AAR)		
Animaux de ferme, camélidés et cervidés âgés d'au plus 8 jours et ruminants trop jeunes pour être exclusivement nourris de foin et céréales.	Période max. de 18 h de confinement durant le transport (veaux)	Période max. de 12 h sans AAR
Animaux fragilisés	Aucune précision à cet égard. Intervalle prévu dans les exigences générales (48 h pour les ruminants, 36 h pour les animaux monogastriques).	Période max. de 12 h sans AAR
Ruminants	Période max. de 48 h de confinement durant le transport	Période max. de 36 h sans AAR

La mise en œuvre de mesures miroirs dans la réglementation européenne peut permettre de réduire certaines de ces distorsions de concurrence liées à la différence de normes environnementales, sanitaires ou de bien-être animal, tout en améliorant les conditions de production dans les pays tiers.