



AGRICULTURE STRATÉGIES

Accord de libre-échange UE/NZ : quel impact sur les filières animales européennes ?

Si certains accords de libre-échange sont plutôt favorables aux exportations européennes de produits laitiers, comme le CETA ou l'accord avec le Japon, d'autres devraient augmenter la concurrence entre produits européens et ceux issus de pays tiers exportateurs de produits agricoles, notamment l'accord avec la Nouvelle-Zélande, conclu en juin 2022 et ratifié le 27 novembre dernier. La petite taille de ce pays limite son intérêt pour les exportateurs européens – la population est de 5 millions d'habitants (90 fois moins qu'en Europe). Par contre, l'agriculture néozélandaise est tournée vers l'export ; le bien le plus exporté est de très loin le lait, suivi de la viande, du bois, des fruits et noix et des boissons.

La balance commerciale avec l'UE 27 est très largement en faveur des européens, qui envoient vers la Nouvelle Zélande des machines, des voitures, des médicaments et réceptionnent de la viande, des fruits et noix, et un peu de produits laitiers. **Produits industriels contre produits agricoles en somme.**

L'UE27 est ainsi le deuxième partenaire de la Nouvelle Zélande à l'import et seulement son 5^{ème} en termes de débouchés en 2022¹. **Les produits agricoles néozélandais restent en effet peu présents sur le marché européen, encore protégé par des droits de douanes importants, mais qui sont appelés à diminuer avec la mise en application de cet accord de libre-échange.** L'accord prévoit une quasi-élimination des droits de douane sur les kiwis, les oignons, les pommes, le poisson, le vin, le miel, ainsi qu'une réduction des droits sur des contingents de fromage, lait en poudre, beurre, viande ovine et bovine.

Quel impact sur la filière laitière européenne ?

Une étude commandée par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation pour identifier les risques et opportunités de cet accord pour les filières animales européennes concluait ainsi en 2020 : « *une levée de ces restrictions [à l'importation] ferait peser des risques significatifs sur les filières françaises et européennes, sans présenter de réelles opportunités.* »².

Cet accord vise à accorder de nouveaux contingents à la Nouvelle Zélande, ce qui lui permettra de payer moins de droits de douane et donc de rendre ses produits agricoles plus compétitifs sur nos marchés.

¹ https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_new-zealand_en.pdf

² <https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/Ana156/Analyse%201562011.pdf>

Un contingent est un volume qui peut entrer sur le territoire en bénéficiant de droits de douane réduits ou nuls. Il existe deux grands types de contingents : les contingents *erga omnes* définis dans le cadre des accords de l'OMC, ouverts à tous les pays exportateurs (les contingents sont remplis au fur et à mesure par différents pays fournisseurs), et des contingents spécifiques, réservés aux pays avec lequel des accords bilatéraux ont été signés, qui bénéficient d'autres volumes et de tarifs préférentiels.

Les droits de douane peuvent être établis en proportion de la valeur du produit (droits *ad valorem*), fixes ou sur la base d'un mélange des deux précédents procédés.

Hors contingents, les droits de douanes qui s'appliquent sont les *MFN rates* (ou taux NPF pour nation la plus favorisée). La clause de la nation la plus favorisée est une mesure de non-discrimination, permettant à un État de bénéficier des mêmes avantages commerciaux que tout autre État, pour l'importation/l'exportation d'un produit similaire.

En pratique, les contingents ne sont pas toujours remplis. Pour les imports de beurre et de poudre de lait écrémé, le principal partenaire européen est de loin le Royaume-Uni, qui bénéficie de droits de douane nuls avec l'Union. Néanmoins, la Nouvelle-Zélande a la capacité de pénétrer un marché dont l'entrée lui sera facilitée par l'octroi de nouveaux contingents à droits réduits. Le pays est leader mondial sur le beurre et la poudre de lait entier³ et a été capable d'envoyer jusqu'à 80 500 T de beurre sur le marché européen en 2006 alors que l'UE croulait à l'époque sous les excédents de matière grasse⁴. Depuis, les équilibres ont évolué, la Nouvelle-Zélande a noué de nouveaux partenariats avec la Chine notamment qui représente la moitié de ses exportations de produits laitiers et vers qui elle priorise les envois. Mais le danger que représente la volatilité des achats chinois pour la Nouvelle-Zélande dont le marché laitier est résolument tourné vers l'export la pousse à diversifier ses clients, et à [rechercher l'abaissement des barrières douanières en misant sur le succès de sa stratégie « Fit for a better world »](#). Même si la croissance de la production laitière néozélandaise qui semblait inarrêtable semble aujourd'hui terminée et fait désormais place à une légère réduction des volumes en lien avec la mise en œuvre de nouvelles exigences environnementales et l'impact des sécheresses (la production étant fortement basée sur l'herbe), la conclusion de ce nouvel accord et de celui signé entre la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni pourrait modifier les équilibres en place, en particulier lors en cas de baisse de la demande asiatique.

Le tableau ci-dessous présente les contingents accessibles aux exportateurs néo-zélandais au regard de la situation européenne pour les produits laitiers. Pour analyser l'impact de cet accord sur les filières, il est donc important de considérer à la fois le niveau actuel des importations, les volumes déjà concédés dans le cadre des accords existants, mais aussi l'évolution des taxes à l'importation.

³ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733622/EPRS_BRI\(2022\)733622_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733622/EPRS_BRI(2022)733622_EN.pdf)

⁴ https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-03/eu-dairy-historical-trade-series_en.pdf

Tableau 1 : contingents d'exportation vers l'UE pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande⁵

	Production	Conso	Imports	Taxe hors contingent (MFN rates)	Erga omnes (contingents ouverts à tous les pays exportateurs ⁶)		Contingents spécifiques NZ existants ⁶		Contingents additionnels NZ suite accord	
	Moyenne UE27 2019-2022				volume	taxe	volume	taxe	Volume	taxe
Beurre	2 340 000 T	2 100 000 T	44 000 T	1 900 €/T	11 360 T	948 €/T	47 177 T	700 €/T	15 000 T + abaissement des droits pour 21 000 T au sein du quota antérieur + 14 000 T	5% du MFN rate (95 €/T) 30 % du MFN rate (570 €/T)
Fromages	10 240 000 T	9 480 000 T	210 000 T	De 1 390 à 2 221 €/T selon les catégories	60 477 T	De 130 à 1 060 €/T selon les catégories	11 000 T (fromages transfo + cheddar)	170,6 €/T	25 000 T + abaissement des droits pour 6 031 T au sein du quota antérieur	0 €/T 0€/t
Poudre de lait écrémé	1 460 000 T	650 000 T	41 000 T	1 188€/T	62 917 T	475 €/T			15 000 T poudres grasse et maigre	20 % du MFN rate (356 €/T)
Poudre de lait entier	670 000 T	395 000 T	25 000 T							

Plus que les contingents supplémentaires, c'est l'abaissement des taxes sur les volumes existants qui risque de faciliter l'entrée des produits laitiers néozélandais sur notre marché intérieur. En payant moins de taxes sur ces produits exportés, il sera plus facile pour les opérateurs de baisser le prix de leurs produits et de les rendre encore plus compétitifs qu'auparavant.

Ainsi par exemple en ce qui concerne le beurre, dont la cotation a tourné autour des 5 000€/t en 2023, le droit de douane qui s'applique à l'entrée de l'UE est hors contingent de 1 900€/t. L'UE autorise l'entrée de 11 360 tonnes avec un droit réduit de 948 €/t et la Nouvelle Zélande pouvait faire entrer ses volumes (plus de 44 000 tonnes) avec un droit de 700 €/t. Suite à l'application de cet accord, elle pourra faire entrer 36 000 tonnes avec un droit quasiment symbolique de 95 €/tonne et 14 000 tonnes avec un droit de 570 €/t, et conservera du fait de l'accord précédent 26 000 tonnes avec un droit de 700 €/t. Au regard de la consommation interne (plus de 2 millions de tonnes), ces volumes restent peu élevés (76 000 tonnes au total)⁷. Mais ils risquent de contribuer à faire diminuer les prix internes (puisque les coûts de production néozélandais sont inférieurs aux coûts de production européens), [alors que l'UE a largement la capacité de couvrir ses besoins en beurre.](#)

⁵ Sources : accord de libre-échange UE-Nouvelle-Zélande, étude pour le Ministère de l'Agriculture citée ci-dessus ; Commission Européenne

⁶ Contingents ajustés suite à la sortie du Royaume Uni, voir <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=OJ%3AL%3A2023%3A119%3AFULL>

⁷ On peut d'ailleurs remarquer que le total des volumes accordés au sein de ce nouvel accord pour le beurre ramène le contingent néozélandais au niveau du contingent qui lui était accordé du temps de l'UE 28 (74 693 tonnes, ramenées à 47 177 tonnes lors de la sortie du Royaume Uni).

La Nouvelle Zélande estime que le potentiel de gain pour son secteur laitier suite à l'application de cet accord est de 518 millions de dollars (258 millions pour le beurre, 187 pour le fromage et 73 pour la poudre)⁸.

Quel impact sur les filières viandes européenne ?

Pour les filières viandes, le gain attendu par la Nouvelle Zélande s'élève à 117 millions pour la viande bovine (non chiffré pour la viande ovine).

Tableau 2 : contingents d'exportation vers l'UE pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande⁹

	Production	Conso	Imports	Taxe hors contingent (MFN rates)	Erga omnes (contingents ouverts à tous les pays exportateurs ¹⁰)		Contingents spécifiques NZ existants ⁹		Contingents additionnels NZ suite accord	
	Moyenne UE27 2019-2022				volume	taxe	volume	taxe	Volume	taxe
Viande bovine	6 870 000 T	6 630 000 T	333 000 T	12.8% de la valeur + droit de douane 3 041€/T	43 732 T (viande congelée) 19 676 T (viande congelée pour transformation)	20% 15% ¹¹	1 102 téc	20%	10 000 T + abaissement des droits pour les 1 102 T du quota antérieur	7.5% 7.5%
Viande ovine	580 000 T	680 000 T	150 000 T	12.8% de la valeur + droit de douane 3 118€/T	178 T	0%	125 769 téc	0%	38 000 T	0%

Les partisans de ce texte argumentent sur le fait qu'en ce qui concerne la viande ovine, les contingents n'étaient pas remplis, et que l'addition de contingents supplémentaires ne changera pas l'état du marché européen, dont la production en viande ovine est déficitaire.

Il faut intégrer deux points majeurs dans cette réflexion :

- 1) Les contingents *Erga Omnes* et les contingents spécifiques accordés à la Nouvelle Zélande par l'Union Européenne ont été revus en décembre 2022 et réduits suite à la sortie du Royaume Uni, afin de tenir compte de la perte de la consommation historique du Royaume Uni.

Ainsi, le contingent 006 (viandes de haute qualité d'animaux de l'espèce bovine, fraîches, réfrigérées ou congelées) est passé de 1 300 à 1 102 tonnes, **le contingent 020 (viande ovine) a été significativement réduit, passant de 228 389 à 125 769 tonnes**, et le contingent 030 (lait écrémé en poudre) est passé de 68 537 à 62 917 tonnes. Les tonnages supplémentaires consentis dans le cadre de ce nouvel accord deviennent ainsi significatifs.

⁸ <https://www.beehive.govt.nz/sites/default/files/2022-07/NZ-EU%20FTA%20-%20Highlights.pdf>

⁹ Sources : accord de libre-échange UE-Nouvelle-Zélande, étude pour le Ministère de l'Agriculture citée ci-dessus ; Commission Européenne

¹⁰ Contingents ajustés suite à la sortie du Royaume Uni, voir <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=OJ%3AL%3A2023%3A119%3AFULL> et [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22022A1222\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22022A1222(01)&from=EN)

¹¹ Le taux a été ramené de 20 à 15% depuis le 5 mai 2023.

- 2) La hausse de ces contingents de viande fait peser un risque sur les filières européennes lors des pics de consommations indispensable à leur survie, notamment en ce qui concerne la viande ovine et la période cruciale de Pâques/Aïd.

L'UE 27 est la deuxième destination des exportations néo-zélandaises de viande ovine (22% de la valeur exportée en 2022, contre 36% pour la Chine, 14% pour les Etats-Unis, et 9% pour le Royaume-Uni¹²) et la Nouvelle Zélande est de très loin le principal fournisseur extérieur de l'UE. Et c'est une destination de choix pour les morceaux à forte valeur ajoutée, pour lesquels la Nouvelle Zélande (comme les pays du Mercosur pour la viande bovine) sont bien plus compétitifs.

Un nouvel accord sans clause miroir, a portée environnementale très discutable

Comme l'accord avec le Chili, les dispositions contenues dans la partie environnementale de l'accord sont très limitées et non contraignantes. Le chapitre sur les systèmes alimentaires durables¹³, qui caractérise ces accords de nouvelle génération, reprend d'ailleurs exactement la même rédaction établie pour l'accord avec le Chili et précise (article 7.5) que ces nouvelles dispositions ne doivent en aucun cas forcer une des parties à :

- « a) modifier ses exigences en matière d'importation ;
- b) s'écarter des procédures nationales de conception et d'adoption des mesures réglementaires ;
- c) prendre des mesures qui nuiraient à l'adoption rapide par l'autre partie de mesures réglementaires lui permettant d'atteindre ses objectifs de politique publique ;
- d) adopter tout règlement particulier »

En ce qui concerne le chapitre sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, le ton est donné dès le premier article, qui intègre dans les objectifs de « **veiller à ce que les mesures sanitaires et phytosanitaires des Parties ne créent pas d'obstacles inutiles au commerce** ». Loin de l'application de clauses miroir, le texte reste conforme à l'approche existante dans le cadre de l'OMC, avec un principe d'équivalence des mesures de protection des cultures et des consommateurs, et de références aux normes internationales. Par exemple, en ce qui concerne les pommes ou les kiwis, les agriculteurs européens n'ont plus le droit depuis 2008 d'utiliser de cyanamide hydrogène, un produit phytosanitaire classé comme perturbateur endocrinien qui permet d'accélérer et d'uniformiser la floraison des arbres. Les arboriculteurs néozélandais ne sont pas soumis à cette contrainte, et peuvent utiliser ce produit tant qu'il n'est pas détectable dans le fruit exporté. A l'image des néonicotinoïdes ou du glyphosate, ces produits utilisés avant floraison ne sont pas présents dans les produits récoltés. **Quand la Commission indique que « Tous les aliments importés doivent être conformes aux normes de l'UE, qui s'appliquent à tous les produits vendus dans l'UE, y compris s'ils sont importés », elle se réfère bien aux caractéristiques des produits finis, ce qui n'a rien à voir avec une uniformisation des normes de production agricoles.**

Le texte stipule clairement que les contrôles sont à charge de la partie importatrice, et qu'aucune inspection pré-exportation ne pourra être requise. **L'occasion de rappeler que l'UE ne parvient pas à contrôler toutes les limites maximales de résidus (LMR) en vigueur**, ni à faire appliquer correctement les LMR qui font l'objet de contrôles, comme l'a démontré un rapport du sénateur Laurent Duplomb¹⁴ : « au regard des 1 498 substances à contrôler, (...) plus de 900 substances actives ne sont presque jamais contrôlées par les autorités sanitaires aujourd'hui ». La seule obligation inédite de ce texte est de

¹² Source : Calculs Agriculture Stratégies à partir de https://statisticsnz.shinyapps.io/trade_dashboard/

¹³ Textes complets de l'accord disponibles sur https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/new-zealand/eu-new-zealand-agreement/text-agreement_en

¹⁴ <https://www.senat.fr/rap/r20-368/r20-368-syn.pdf>

restreindre l'ouverture des quotas de viande bovine à la viande issue d'élevages pâturants, et d'en refuser l'accès à la viande engraisée dans des modèles hors sol. Une exigence en effet historique et qui apporte des perspectives pour les prochains accords, mais qui dans le cas présent reste bien mince lorsqu'on sait que le modèle néozélandais ne comporte quasiment aucun feedlots...

Enfin, en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre, le texte renouvelle l'engagement déjà pris par les deux parties au respect des Accords de Paris (sans envisager de sanction si les objectifs ne sont pas atteints), tandis que l'étude d'impact de la Commission Européenne¹⁵ estime que cet accord pourrait générer une hausse de 23 % des exportations de l'UE vers la Nouvelle-Zélande et de 30% dans l'autre sens, qui entraîneront une augmentation des émissions de gaz à effet de serre (GES) dues au transport de marchandises. Elle précise que « cet accord UE-Nouvelle-Zélande est susceptible d'entraîner des flux commerciaux supplémentaires qui n'auraient pas eu lieu du tout au niveau mondial, ainsi qu'un certain détournement des flux commerciaux des partenaires commerciaux existants ».

Pour autant, cela n'empêche pas la Nouvelle Zélande de fourbir ses arguments commerciaux en présentant des études scientifiques qui visent à démontrer que, même en intégrant les effets de la réfrigération des viandes durant plusieurs semaines et leur transport sur 18 000km, l'impact carbone de ses productions est inférieur aux productions européennes. Cela conduit des observateurs non avertis à communiquer, chiffres à l'appui, que "Manger de l'agneau français, c'est générer 35% de gaz à effet de serre de plus qu'avec un agneau néo-zélandais ". En réalité dans ses calculs, la Nouvelle Zélande retire plus 30% des émissions de l'agneau qu'elle attribue à la laine (contrairement à la France, la Nouvelle Zélande valorise très bien la laine, ce qui lui permet de baisser le prix de la viande et d'être extrêmement compétitive sur ce marché)¹⁶.

Conclusion

Ce nouvel accord de libre échange vise à renforcer les caractéristiques de notre balance commerciale avec la Nouvelle Zélande, augmentant nos envois de produits industriels et renforçant la capacité des produits agricoles néozélandais à pénétrer le marché européen. Si l'UE a obtenu des concessions notamment en ce qui concerne la protection des indications géographiques européennes, 94% des barrières douanières existantes qui protègent le secteur agricole européen seront éliminées lors de l'entrée en vigueur de l'accord, et 98,5% seront éliminées au bout de sept ans.

Les filières pommes, kiwi, oignons et miel sont en première ligne avec une élimination totale des droits de douane sans contingents, et si les filières animales restent encore un peu protégées par ce système de quota d'importation, l'abaissement des droits de douane prévu dans cet accord renforce les risques d'envoi opportunistes notamment en cas de réduction des débouchés chinois.

¹⁵ <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/1458c970-91f2-4562-adeb-6ad789680ace/details>

¹⁶ Source de l'étude néozélandaise :

https://beeflambnz.com/sites/default/files/levies/files/BLNZ_review_report.pdf

La NZ annonce 6.01 kg co2 eq/ kg poids vif, ce qui correspond à $6.01 * 1/0.46 = 13.06$ kg co2 eq/kg carcasse.

Si on intègre les émissions liées à la laine, les émissions montent à 7.8 kg co2 eq/ kg poids vif et 17 kg co2 eq/ kg poids carcasse pour la NZ pour la partie des émissions liées à la ferme.

Lorsqu'on y rajoute le post-production (abattage, découpe, mise sous vide) et le transport on parvient à 18.5 co2 eq/ kg poids carcasse pour la NZ. Sachant que pour le transport les estimations peuvent aller jusqu'à 4.13 co2 eq/ kg poids carcasse et que l'étude citée en retient 0.96, l'écart type est assez large sur l'estimation.

La moyenne française est de 22.5 kg eq co2/kg carcasse, source Idèle.

Comment comprendre cette volonté continue de la Commission à signer de nouveaux accords de libre-échange alors qu'elle cherche en parallèle à améliorer les standards de production européen au travers du Green Deal ? On peut légitimement se demander si la mise en danger de nos secteurs sensibles par une exposition accrue à la concurrence déloyale, ainsi que celle des consommateurs européens et de l'environnement par une augmentation d'importations qui ne respectent pas nos normes de productions, [se justifie pour un gain théorique d'un milliard d'euros sur la balance commerciale européenne, selon des perspectives optimistes et stables.](#)

Alors que cet accord est désormais acté, quelles solutions reste-t-il pour protéger le marché intérieur ? [La révision de la réglementation européenne en matière d'étiquetage](#) pourrait être une piste. Le règlement INCO (pour « information des consommateurs ») date de 2011 et devait être réexaminé initialement fin 2022, mais aucune proposition n'a été faite, malgré les demandes répétées de pouvoir "rendre obligatoire la mention de l'origine nationale sur l'ensemble de denrées alimentaires y compris transformées" de la part de nos députés et sénateurs¹⁷.

Alessandra Kirsch, Directrice des études d'Agriculture Stratégies

Le 19 décembre 2023

¹⁷ <https://www.senat.fr/rap/r21-742/r21-7421.html>