

## Impacts économiques, sanitaires et environnementaux des accords commerciaux bilatéraux: le cas de la viande bovine dans l'Accord EU-Mercosur

CHOTTEAU Ph. (1), ANGOT J.L. (2), BUCZINSKI B. (3), GUYOMARD H. (4), LAURANS Y. (5)

(1) Département Economie, IDELE, 149 rue de Bercy, 75012 PARIS

(2) CGAEER, 251 rue de Vaugirard 75732 Paris Cedex 15

(3) Département Economie, IDELE, Lieu-dit Monvoisin - BP 85225 - 35652 Le Rheu cedex

(4) INRAE, 147 rue de l'Université, 75007 PARIS

(5) IDDRI, 27 rue Saint-Guillaume 75337 Paris Cedex 07

### RESUME

Tout particulièrement depuis le blocage du cycle de Doha à l'OMC, l'Union européenne tente de multiplier les accords commerciaux avec un nombre croissant de partenaires, des économies développées (Etats-Unis, Japon, Canada, Corée du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande...) comme émergentes (Pays Andins, Mercosur, Mexique, Vietnam, Afrique Sub-saharienne...). Ces accords ne se cantonnent pas aux seuls aspects commerciaux traditionnels (droits de douane, simplification des formalités...), mais concernent aussi les standards sanitaires et, tout particulièrement depuis 2015, la promotion du développement durable dans toutes ses dimensions. Les filières laitières et viande bovine sont généralement incluses dans ces accords de libéralisation, même si ces secteurs sont considérés comme « sensibles ». Les auteurs de cet article ont participé à une mission d'évaluation de l'impact de l'Accord UE-Mercosur, tel que signé le 30 juin 2019 mais en attente de ratification, à la demande du 1<sup>er</sup> Ministre français. Le cas de la viande bovine est particulièrement emblématique des enjeux économiques, sociaux et environnementaux des deux côtés de l'Atlantique. En effet, les 4 pays membres du Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay) comptent parmi les principaux exportateurs mondiaux et sont de loin les principaux fournisseurs à l'import en UE ces dernières décennies. Le cas du CETA (accord avec le Canada), non encore ratifié par les Etats Membres de l'UE, mais dont les chapitres commerciaux sont d'ores et déjà en vigueur depuis 2016, est évoqué en miroir, notamment sur les aspects sanitaires.

## Economic, health and environmental impacts of bilateral trade agreements: the case of beef within the EU-Mercosur Agreement

CHOTTEAU Ph. (1), ANGOT J.L. (2), BUCZINSKI B. (3), GUYOMARD H. (4), LAURANS Y. (5)

### SUMMARY

Especially since the negotiations of the WTO Doha Round have been in stand-by, the European Union has chosen to launch bilateral negotiations with a growing number of countries around the world, both with developed countries (United States, Japan, Canada, South Korea, Australia, New Zealand...) and emerging ones (Andean countries, Mercosur, Mexico, Vietnam, Sub-Saharan Africa...). These agreements do not only include traditional commercial aspects (customs duties, simplification of formalities, etc.), but also health standards and in a more general way, especially since 2015, the promotion of sustainable development in all its dimensions. Dairy and beef are most often included by these agreements, even if these sectors are classified as "sensitive". At the request of the French Prime Minister, the authors of this communication have participated in a mission to assess the impact of the EU-Mercosur Agreement, as signed on June 30, 2019, but not still ratified. The case of beef is particularly emblematic of economic, social and environmental issues on both sides of the Atlantic. The Mercosur members – Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay – are among the main beef exporters in the world, including to the UE. The case of the EU-Canada trade agreement, not yet ratified by EU member states, but whose trade aspects have already been in force since 2016, is used as another illustration for sanitary impacts.

### INTRODUCTION

En juillet 2008, un nouvel accord global à l'OMC était finalement rejeté par diverses parties lors de la conférence ministérielle de Genève. Depuis, le cycle de négociation initié à Doha en novembre 2001 et théoriquement pour trois ans seulement semble bloqué. L'Union européenne, avec le soutien de la totalité de ses pays membres, considère qu'il faut de nouvelles règles pour réguler des échanges mondiaux, notamment afin d'éviter les guerres commerciales. Prenant acte du blocage à l'OMC, l'UE a, comme bien d'autres pays, intensifié les négociations d'accords commerciaux bilatéraux. Contrairement aux souhaits de nombre d'organisations professionnelles agricoles et d'organisations non-gouvernementales (environnementales et de consommateurs

en particulier), les productions agricoles et alimentaires sont incluses dans ces accords. Elles en sont d'ailleurs des pans essentiels quand l'UE négocie avec des exportateurs agroalimentaires majeurs, comme les pays du groupe de Cairns<sup>1</sup>, avec lesquels l'UE a d'autres intérêts offensifs, dans le domaine des produits industriels, de la propriété intellectuelle et des services notamment. Pour les filières du lait et de la viande bovine, le projet d'accord entre l'UE et le Mercosur est particulièrement emblématique des enjeux. Même si ces deux filières sont considérées comme « sensibles », c'est-à-dire relevant d'un régime particulier pour un certain nombre de lignes tarifaires, excluant donc la libéralisation totale, les impacts potentiels sur l'économie des filières européennes, sur les aspects sociaux, environnementaux et les standards sanitaires sont très

<sup>1</sup> Groupe de 19 pays dits « exportateurs loyaux », créé en 1986 et comprenant en particulier l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, le Brésil et l'Argentine. Groupe constitué à l'origine contre les

« protectionnistes agricoles » européen et étatsunien à l'occasion du cycle de l'Uruguay au GATT / à l'OMC.

discutés par l'ensemble des parties prenantes (pouvoirs publics, partis politiques et société civile au sens le plus large) en France, dans l'UE et dans le Mercosur. La Commission européenne, dans sa stratégie commerciale publiée en 2015<sup>2</sup>, préconise la prise en compte des dimensions sociales et environnementales, et la promotion de la société civile pour des Accords commerciaux de nouvelle génération. Même si le mandat de négociation avec le Mercosur date de 1999, le projet d'Accord est supposé répondre à ces critères plus exigeants. La Commission européenne a publié une évaluation d'impact commanditée à la London School of Economics (LSE). Le Premier Ministre Français a nommé une Commission indépendante d'évaluation du projet d'accord, sous la présidence de Stefan Ambec le 31 juillet 2019. Quatre des auteurs de cette communication en étaient membres. Le rapport a été officiellement remis aux services du 1<sup>er</sup> Ministre en février 2020, mais pas encore officiellement publié à la date de rédaction de cet article suite aux péripéties liées à la pandémie de la Covid-19. Ce travail d'évaluation fait suite à une première évaluation de l'Accord UE-Canada, dit CETA, rendu à l'automne 2017. Un des auteurs de cet article (Jean-Luc Angot) faisait déjà partie de la Commission d'évaluation nommée à l'époque. Enfin, l'Institut de l'Élevage a réalisé en 2019 et 2020 une étude sur la dynamique de la filière viande bovine au Brésil et ses impacts qui est en attente de publication.

## 1. METHODE DE TRAVAIL

Cet article synthétise des éléments relevant du Rapport d'évaluation du projet d'Accord UE-Mercosur et d'une étude IDELE sur la filière viande bovine au Brésil ; il reprend également quelques conclusions du rapport d'évaluation d'impact du CETA publié en 2017.

### 1.1. Rapport sur les effets potentiels du projet d'Accord UE-Mercosur en matière de développement durable

La Commission d'évaluation de l'Accord nommée en juillet 2019 par le 1<sup>er</sup> Ministre (dite Commission « Ambec » dans cet article) compte 9 membres spécialistes des divers domaines : elle a auditionné près de 120 personnes, représentants des Gouvernements, de la Commission européenne ou des parties prenantes en France et en UE, mais également dans le Mercosur, notamment lors d'une mission de Yann Laurans au Brésil. En outre, la bibliographie et les statistiques disponibles ont été analysées. Les chapitres du rapport décrivent bien les champs couverts : « Contexte et enjeux politiques et géopolitiques » ; « Aspects juridiques » ; « Industrie, services et évaluation économique d'ensemble de l'Accord » ; « Agriculture » ; « Enjeux sanitaires et phytosanitaires » ; « Biodiversité » ; « Enjeux climatiques ». Concernant l'agriculture, 9 filières ont été plus spécifiquement étudiées, celles qui sont classées en « produits sensibles ». Parmi ces 9 filières, la viande bovine figure en bonne place, d'autant que c'est elle qui a le plus d'impact potentiel sur la déforestation dans le Mercosur, et que les standards sur les conditions de production (usage de médicaments vétérinaires, bien-être animal...) sont très différents de ce qu'ils sont en UE.

### 1.2. Etude IDELE sur la filière viande bovine au Brésil

L'étude décrit les évolutions de la production brésilienne sur la période 2009 à 2019. Elle analyse la compétitivité de la filière bovine brésilienne, les réglementations brésiennes, les coûts de production et les stratégies de grands groupes d'abattages brésiliens pour fournir le marché mondial et notamment européen.

Le travail s'appuie notamment sur une enquête de terrain de 3 semaines effectuée fin 2018 au Brésil dans les Etats de Sao Paulo, du Mato Grosso du Sud et du Mato Grosso, sur le traitement du recensement agricole brésilien, de différentes

enquêtes de l'IBGE (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*), de données produites par l'Institut IEG/FNP et des diverses statistiques récoltées sur place. L'ensemble des données ont été actualisées pour 2019.

### 1.3 Rapport sur « L'impact de l'Accord Économique et Commercial Global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA) sur l'environnement, le climat et la santé.

Ce rapport a été rendu public en septembre 2017 par la Commission indépendante présidée par Mme Katheline SCHUBERT. Les analyses d'impact pour la filière viande bovine recourent en partie celles du rapport d'évaluation de l'Accord UE-Mercosur, en particulier sur les aspects sanitaires et de traçabilité.

## 2. IMPACTS ATTENDUS DE L'ACCORD UE-MERCOSUR SUR LES ECHANGES DE VIANDE BOVINE ENTRE LE MERCOSUR ET L'UE

### 2.1. Les dispositions de l'Accord

#### 2.1.1. La viande bovine, un secteur agricole sensible

Au terme de cet Accord global avec les 4 pays membres du Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay), l'Union européenne libéraliserait 82% de ses importations de produits agricoles (95% des importations de produits agricoles du Mercosur en provenance de l'UE). Quelques rares secteurs restent totalement en dehors de l'Accord, comme la viande ovine et caprine. Une dizaine de secteurs dits « sensibles » s'ouvriraient davantage aux importations en provenance du Mercosur, mais essentiellement dans le cadre de nouveaux contingents tarifaires, les droits de douane hors contingent restant inchangés pour les lignes concernées. Cela concerne notamment les viandes (bovine, porcine et de volaille), les produits laitiers, le sucre, l'éthanol, le riz, le miel, et le maïs doux. Ce sont des secteurs dits « défensifs », c'est-à-dire où la compétitivité prix des exportateurs mercosuriens est supérieure à celle des filières européennes. En plus des vins et spiritueux, la principale exception est le secteur laitier, où la compétitivité (principalement hors prix) des produits européens semble généralement bien meilleure, ce qui fait craindre aux filières laitières mercosuriennes une déstabilisation de leurs marchés intérieurs. Dans les deux cas (vins et spiritueux, lait et produits laitiers), les contingents tarifaires sont bilatéraux, donc ouverts chez les deux parties. Ces contingents concernent des lignes tarifaires précises et seraient progressivement ouverts dans la durée, en moyenne 6 années à partir de la mise en œuvre de l'Accord (10 ans pour les produits laitiers). Cependant, même au sein d'un secteur « sensible », certaines lignes tarifaires seraient libéralisées au terme de la mise en œuvre de l'Accord, comme par exemple les bovins vivants, les préparations de viande bovine ou encore les spécialités laitières à tartiner...

Outre ces aspects purement douaniers, d'autres dispositions auraient un impact significatif sur les échanges, en particulier la reconnaissance de 349 Indications Géographiques, très majoritairement européennes, et concernant essentiellement des produits laitiers et des vins et spiritueux. Cette reconnaissance ne serait cependant pas totale. Elle comporterait un certain nombre d'exceptions et de dérogations, qui dépassent le cadre de cet article.

#### 2.1.2. La viande bovine, un secteur emblématique

Parmi tous les secteurs « sensibles » de l'Accord, la viande bovine apparaît emblématique. Surtout parce que les modes d'élevage de bovins viande pratiqués notamment au Brésil, mais aussi en Argentine et en Uruguay, sont accusés de contribuer fortement à la déforestation, davantage que les élevages de monogastriques ou encore que des cultures comme la canne à sucre ou le soja. Ainsi, si une des conséquences de cet Accord est d'accroître les flux de viande

<sup>2</sup> Commission européenne, 2015, « Le commerce pour tous », section 4.2

bovine depuis le Mercosur vers l'UE, il aura fatalement un impact sur la déforestation, impact qui est discuté dans la 4<sup>ème</sup> partie.

### 2.1.3. Les dispositions de l'Accord relatifs à la viande bovine

La disposition la plus importante est l'ouverture progressive d'un nouveau contingent tarifaire de 99 000 téc (tonnes équivalent carcasse) en 6 ans, dont 54 450 téc de viandes réfrigérées et 44 550 téc de viandes congelées, avec un droit de 7,5%<sup>3</sup>.

Une autre disposition prévoit la suppression immédiate du droit de 20% pour les exportations des 4 pays du Mercosur au sein du contingent *Hilton Beef*.

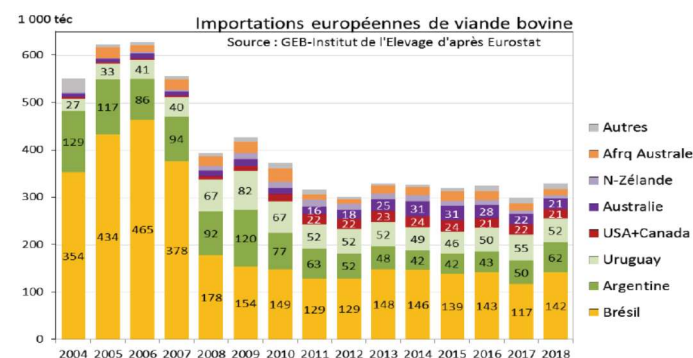
Enfin, les droits de douane seraient annulés en 4 ans pour les préparations de viandes cuites et en 10 ans pour les autres préparations et les bovins vivants hors reproducteurs (par exemple, les broutards).

## 2.2. Les flux actuels entre le Mercosur et l'UE

### 2.2.1. Le bilan européen en viandes bovines

Depuis 10 ans, le bilan abattage/consommation de l'UE-28 est pratiquement équilibré : les exportations totales de l'UE, incluant les bovins vivants, sont très proches d'équilibrer les importations. La production est plutôt en baisse : supérieure à 8,5 millions de téc jusqu'en 2007, elle s'est établie à 7,8 M téc en 2019 ; elle a cependant rebondi depuis un creux à 7,4 M téc en 2014.

Les importations européennes se sont stabilisées entre 300 et 330 ktéc depuis 2011 (311 ktéc en 2019, soit 4% de la consommation de viande bovine). Elles ont été bien plus élevées lors de la décennie précédente, notamment entre 2004 et 2007, quand elles ont pu dépasser 600 ktéc.



Les importations européennes proviennent principalement du Mercosur, dans une proportion de 75 à 80% ces dernières années (jusqu'à 95% au milieu de la décennie passée).

### 2.2.2. Les types de viandes bovines importés du Mercosur

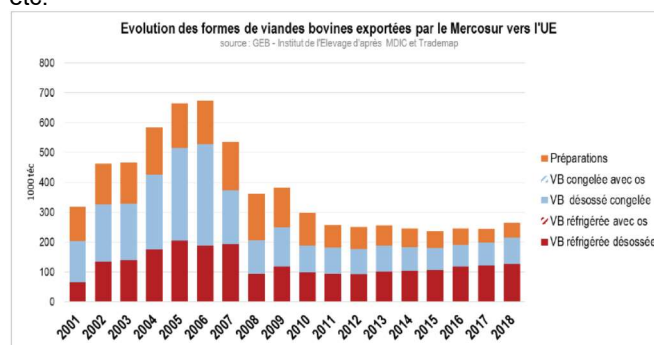
Les types de viandes importées sont de 3 sortes : des découpes, réfrigérées ou congelées, et des préparations cuites.

Depuis une dizaine d'années, les importations de préparations ont plutôt baissé, et ce sont surtout les achats de découpes réfrigérées qui ont augmenté. Les importations européennes de préparations cuites se font à droit plein, dit « NPF »<sup>4</sup>, égal à 16,6%. Il existe aussi des importations de découpes réfrigérées et congelées à droit NPF, quand le différentiel de prix entre UE et Mercosur le permet. Selon la DG Agri, ces importations européennes de découpes à droit NPF des pays du Mercosur se sont élevées, en moyenne sur la période

2014-2017, à environ 44 ktéc sous forme réfrigérée et 12 ktéc sous forme congelée, l'essentiel depuis le Brésil.

Les importations de découpes se font préférentiellement au sein de contingents tarifaires, soit *erga omnes* (ouverts à tous les membres de l'OMC), soit réservés à certains fournisseurs. Dans la 1<sup>ère</sup> catégorie, on trouve les contingents GATT de viande bovine congelée. Il y en existe 3, mais un seul est toujours utilisé par les exportateurs, celui qui permet d'exporter environ 55 kt de viandes congelées sans obligation d'usage, avec un droit de 20%. Les viandes exportées au sein de ce contingent n'ont aucun cahier des charges spécifique, sinon de respecter certaines règles européennes générales, comme l'interdiction de l'usage d'hormones de croissance (cf. plus bas).

Dans la 2<sup>ème</sup> catégorie, on retrouve un contingent très ancien attribué pays par pays : le contingent *Hilton Beef*. Il est de 29,5 kt produit (1 t produit = 1,3 téc), par an au bénéfice de l'Argentine, de 10 kt pour le Brésil, de 6,3 kt pour l'Uruguay et de 1 kt pour le Paraguay. D'autres pays exportateurs en bénéficient également, comme l'Australie, les Etats-Unis ou la Nouvelle-Zélande. Il impose des cahiers des charges assez précis (et spécifiques par pays bénéficiaire) pour les types de bovins dont les découpes peuvent être exportées au sein de ce contingent, portant sur l'âge, le sexe, la conformation de la carcasse, le type d'alimentation privilégiant la finition à l'herbe, etc.



Enfin, il existe un contingent plus récent qui a été ouvert suite au règlement du **Panel Hormone** déposé originellement par les Etats-Unis à l'OMC contre l'interdiction de l'usage des hormones de croissance dans l'UE. Les Etats-Unis ont ensuite été rejoints par 5 autres pays, dont l'Argentine et l'Uruguay. Jusqu'en 2019, les 6 pays parties prenantes de la plainte à l'OMC pouvaient indistinctement (pas de quantité fixée par pays) exporter de la viande bovine à droit nul, pour un volume total ne dépassant pas 45 kt produit (58,5 ktéc). Ce contingent est conditionné à des standards de production : les viandes importées doivent avoir été produites sans activateurs de croissance (hormones et autres), comme l'UE l'exige pour l'ensemble des viandes importées, mais doivent en outre être spécifiquement issues d'animaux âgés de moins de 30 mois (bœufs et génisses) ayant suivi une période de finition d'au moins 100 jours avec des rations très énergétiques<sup>5</sup>. Ces spécifications sont donc inverses de celles du contingent *Hilton* : il s'agit là de viandes issues très majoritairement de finition intensive en *feed lots*.

Le Brésil et, mais très loin derrière, l'Uruguay sont les principaux utilisateurs du contingent **GATT-congelé**, expédiant en moyenne 58 ktéc de découpes congelées dans ce cadre sur la période 2014-2017.

<sup>3</sup> Au lieu de 12,8 % + 3,034 €/kg pour les découpes réfrigérées (équivalent à 44% *ad valorem*) et 12,8% + 3,041 €/kg pour les découpes congelées comme aujourd'hui.

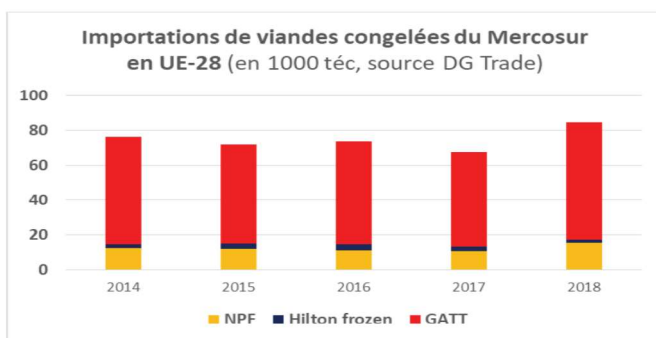
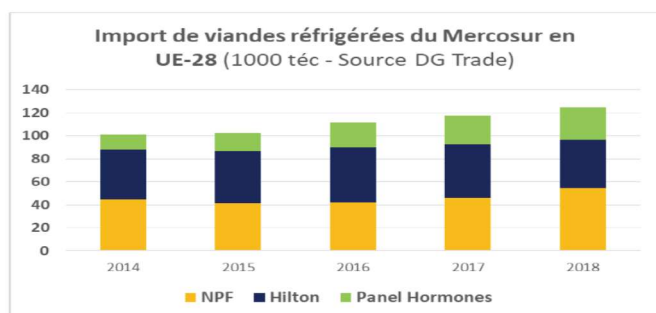
<sup>4</sup> Les droits NPF, pour Nation la Plus Favorisée, sont appliqués par défaut à tous les membres de l'OMC. Les règles de l'OMC ne permettent d'y déroger, pour un pays donné, que dans des conditions particulières : règlement d'un différent, au bénéfice des pays les plus

pauvres, ou encore dans le cadre d'un accord bilatéral de libéralisation des échanges.

<sup>5</sup> Rations contenant au moins 62% de la MS de concentrés ou de coproduits de céréales qui atteignent ou dépassent une teneur en énergie métabolisable de 12,29 MJ/kg de MS. Les animaux doivent recevoir quotidiennement l'équivalent de 1,4% de leur poids vif en MS.

Les quatre pays du Mercosur se sont vu attribuer la plus grande part du contingent **Hilton Beef** Ainsi, sur la période considérée (2014-2017), ils ont expédié en moyenne 48 ktéc par an sous ce contingent, très majoritairement sous la forme de découpes réfrigérées (seulement 2,6 ktéc en congelées). Le Mercosur n'a donc pas saturé son contingent qui était sur la période de 61,6 ktéc (1 t produit = 1,3 téc en UE). Il est intéressant ici de distinguer les 4 pays du Mercosur : l'Uruguay et le Paraguay ont toujours fourni la quasi-intégralité de leurs contingents ; l'Argentine, très perturbée par la crise sociale et économique, en a fourni 80% en moyenne ; le Brésil uniquement 50%. Notre interprétation, confirmée par des entretiens avec les abatteurs et les exportateurs brésiliens fin 2018, est que les coûts administratifs de gestion des exportations sous contingent **Hilton** leur paraissent lourdes, tout particulièrement la certification de finition exclusive à l'herbe, malgré le droit de 20% au lieu de 44% équivalent *ad valorem* pour les exportations NPF.

Pour le **contingent Panel Hormone**, Argentine et Uruguay ont expédié ensemble en moyenne environ 19 ktéc/an de découpes réfrigérées sur la période 2014-2017, un volume qui avait tendance à croître avant l'accord signé en 2019 entre les États-Unis et l'UE (cf. plus bas).



Tous ces muscles exportés *in natura* (sans transformation autre que le désossage, le parage et la découpe en muscle unitaire emballé sous vide) sur le marché européen sont très spécifiques. Il s'agit presque exclusivement de découpes d'aloiaux : filet, faux-filet, cœur de rumsteak, entrecôtes sur 6 côtes et aiguillette d'aloiau. En théorie, des découpes de globes (muscles de l'arrière, à griller et à rôtir mais de moindre valorisation) pourraient également être exportées dans le cadre par exemple, des spécifications du contingent **Hilton beef**, mais les quantités correspondante sont très marginales selon les opérateurs interviewés en Argentine, en Uruguay et au Brésil. Selon l'étude récente Carcabov, ces découpes d'aloiau représentent 19,5% du poids de carcasse (240 kg) d'un jeune bovin de race Angus. Pour plus de facilité, on prendra donc la référence de 20% du poids des jeunes bovins produits dans le Mercosur pour l'exportation, même si un bœuf de type zébu Nelore typiquement produit au Brésil ou au Paraguay n'est pas tout à fait comparable à un Angus ou un Hereford produit en Argentine ou au Paraguay.

Les prix à l'importation des viandes mercosuriennes en Union européenne sont très illustratifs du fait qu'il s'agit

exclusivement de découpes haut de gamme. Nous avons comparé les prix CAF (rendu UE hors droit de douane) pour les exportations mercosuriennes et les prix de gros de la viande européenne sur le marché de Hambourg selon les relevés de AMI<sup>6</sup>. Pour ces derniers nous avons reconstitué un prix de l'aloiau réfrigéré sous vide à partir des séries disponibles pour 3 muscles de jeunes bovins mâles : filet, faux-filet et rumsteak, et de leur poids moyen respectif dans une carcasse de jeune bovin de type Simmental : ce prix était de 16,4 €/kg en moyenne sur la période 2017-2019.

Prix CAF 2014-18 hors droits de douane en euros par kg désossé	Viandes réfrigérées	Viandes congelées
Argentine	11,06	6,27
Brésil	8,41	5,63
Uruguay	9,04	6,35

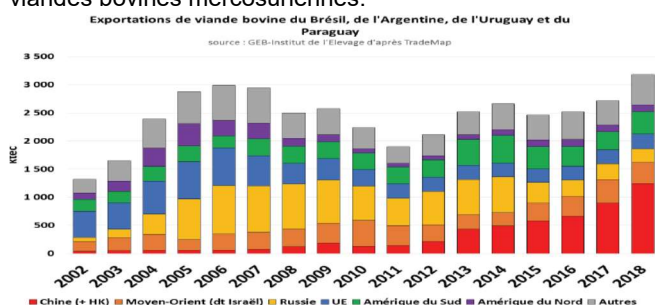
Source : GEB-Idele selon Eurostat

De ces comparaisons de prix, on tire 3 enseignements. D'abord, les viandes réfrigérées sont bien mieux valorisées que les viandes congelées à Hambourg et plus généralement au sein de l'UE. Ensuite, les découpes réfrigérées argentines bénéficient d'une « prime » de plus de 2,5 €/kg par rapport à leurs homologues brésiliennes. Enfin, si on ajoute aux prix d'entrée des découpes réfrigérées les droits qui seront appliqués aux douanes européennes (d'environ 2,2 €/kg pour les découpes argentines sous contingent Hilton ou environ 4,3 €/kg pour des découpes brésiliennes expédiées NPF), on arrive à un prix de gros entre 12 et 13 €/kg, inférieur au prix de gros de l'aloiau de JB allemand, mais bien supérieur aux découpes de globes de ce même JB allemand.

Cela confirme les interviews des exportateurs mercosuriens : l'essentiel des découpes expédiées en UE sont des pièces d'aloiau.

### 2.2.3. Place de l'UE dans les exportations mercosuriennes de viandes bovines

Les exportations totales de viandes bovines des 4 pays du Mercosur ont fortement rebondi depuis 2015, après avoir été un temps freinées par des sécheresses puis la recapitalisation. Elles ont atteint 3,7 M téc en 2019, un record absolu. Même la pandémie de la Covid-19 et la fermeture de restaurants à travers le monde qu'elle a induit, ne semble pas avoir freiné ces exportations en 2020. Dans ce contexte, la place de l'UE dans ces exportations globales a chuté sur la dernière décennie, principalement au profit de la Chine. On pourrait donc rapidement en conclure que l'UE n'est plus le déterminant premier de la croissance des exportations de viandes bovines mercosuriennes.



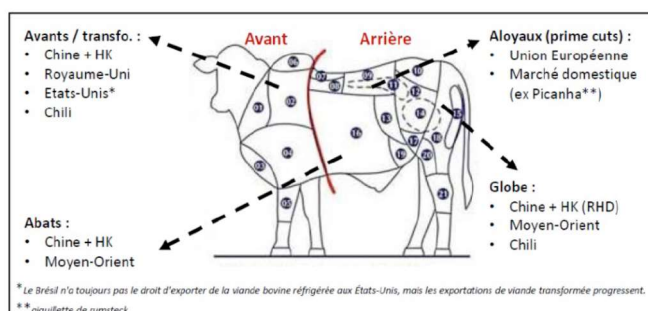
Cependant, l'augmentation des flux sur toutes les destinations concerne surtout des viandes congelées. L'UE achète toujours près de la moitié (44%) des exportations de découpes réfrigérées des pays du Mercosur, de loin les mieux valorisées. Les exportateurs du Mercosur, principalement 3 entreprises majeures ayant leurs sièges au Brésil (JBS, Marfrig et Minerva) ont une stratégie globale, de diversification de leur portefeuille de clients à travers le monde afin de pallier aux fermetures

<sup>6</sup> www.ami-informiert.de/ami-maerkte.de

sanitaires et politiques, cherchant à chaque fois le marché le plus valorisant pour tel ou tel type de muscle. En valeur, l'UE représente ainsi entre 16 et 17% des exportations mercosuriennes de viande bovine (source LSE). Nous avons ci-dessous schématisé les destinations privilégiées pour une carcasse typique de jeune bovin brésilien de type zébu.

#### Importateurs et types de viande exportée par le Brésil

Source : GEB – Institut de l'Élevage d'après divers



Si l'expansion de la demande chinoise est actuellement le moteur principal de la croissance de la production de viande bovine du Mercosur, dans le cas de l'application du projet d'Accord UE-Mercosur, la demande européenne supplémentaire d'aloiaux serait également une motivation à produire plus.

Il y a effectivement une synergie entre la demande européenne pour des pièces d'aloiaux et la demande asiatique qui porte davantage sur des avants, des globes et des abats.

La demande européenne supplémentaire d'aloiaux induite par l'Accord serait d'autant plus incitative à produire davantage de viande bovine dans le Mercosur que :

- la valorisation de l'aloiaux représente entre 30 et 40% de la valeur finale de la carcasse, davantage dans le cas de vente sous forme « chilled » ;
- cette valorisation est bien supérieure en UE à celle sur le marché intérieur mercosurien, principal autre débouché pour les aloiaux;
- la demande mercosurienne d'aloiaux est pénalisée par l'inflation quand l'export s'accroît (encore davantage avec les dévalorisations des parités monétaires - real ou peso), mais se reporte alors sur des pièces de moindres prix, s'ajoutant à la demande mondiale sur les avants et les globes de bovins.

### 2.3. Impact de l'Accord sur les importations européennes de viandes bovines en provenance du Mercosur

#### 2.3.1. L'évaluation de l'Accord par la LSE

A la demande de la Commission européenne, une évaluation globale de l'Accord dans tous ces aspects a été réalisée par la LSE. Pour les aspects économiques, la méthode retenue est une modélisation quantitative en équilibre général. Cette modélisation est appliquée pour 2 scénarii : un premier « conservateur » et un second « ambitieux ». Tous les deux tablent sur une libéralisation de 100% des lignes tarifaires de produits agricoles importés en UE du Mercosur, sauf pour les produits sensibles. Pour ces derniers, ils postulent une baisse de 15% des droits dans le 1<sup>er</sup> scénario et de 30% dans le 2<sup>ème</sup>. En effet, la méthode retenue ne permet pas de traiter les contingents qui s'appliquent à des lignes tarifaires plus précises que celles utilisées dans la modélisation de la LSE. Cette évaluation quantitative n'est donc pas appliquée réellement au projet d'Accord tel que signé en juin 2019. Le rapport de la LSE affirme « prendre en compte les aspects spécifiques des contingents », mais ne précise pas comment ceci est fait.

Le résultat calculé pour la viande bovine et ovine (cette dernière n'est pourtant pas concernée par le projet d'Accord) serait, à l'issue de la période de mise en œuvre, d'une augmentation de 30% des exportations de viande bovine du Mercosur vers l'UE dans le 1<sup>er</sup> scénario et de 64% dans le

2<sup>ème</sup>. En se basant sur des flux historiques annuels d'environ 200 ktéc, cela signifierait une augmentation d'environ 60 ktéc dans le scénario « conservateur » et d'environ 128 ktéc dans le scénario « ambitieux ».

Nos interlocuteurs de la DG Agri tablent sur un impact en fait intermédiaire, soit très proche du nouveau contingent inclus dans l'Accord (99 ktéc), même si le rapport souligne la forte probabilité d'une substitution, au moins partielle, des exportations actuellement à droit plein par le nouveau contingent. C'est sur ce dernier aspect que nous avons tout particulièrement travaillé pour le rapport d'évaluation réalisé à la demande du Gouvernement français.

#### 2.3.2. Les évolutions de contingents existants suite au Brexit et à l'accord sur le Panel Hormone avec les Etats-Unis

Suite au Brexit, la Commission européenne a notifié à l'OMC une répartition des contingents multilatéraux existants, conformément aux utilisations historiques par le Royaume-Uni d'une part et l'UE-27 d'autre part. Pour la viande bovine et le Mercosur, cela aboutit à :

- Une diminution du contingent *Hilton Beef* UE-27 d'un peu moins de 3 ktéc, principalement au détriment du Brésil et de l'Uruguay. Le nouveau contingent est fixé à 58,1 ktéc.

- Une diminution du contingent GATT de viandes congelées *in natura* qui l'amène à 56,9 ktéc.

En outre, la future répartition du Panel Hormone négociée au profit des Etats-Unis limitera la part des 4 autres bénéficiaires à 13 ktéc en 2026. Nous estimons que l'Argentine et l'Uruguay ne pourront alors exporter au sein de ce contingent à droit nul qu'environ 9 ktéc au lieu de 18,9 ktéc ces dernières années.

#### 2.3.3. Evaluation des impacts à l'issue de la mise en œuvre complète de l'Accord par rapport à la situation de référence (2014/2017)

L'exercice n'est pas simple.

Il intègre d'abord l'évolution des contingents existants et la création de nouveaux (en supposant une répartition entre pays du Mercosur telle qu'elle nous a été indiquée par oral par la DG Commerce<sup>7</sup>).

Mais il se base également sur la dynamique du marché de la viande bovine, du potentiel à l'export des pays du Mercosur comme de la demande de l'UE-27. Si on en croit les perspectives à moyen terme publiée durant l'été 2019 par la FAO et l'OCDE, les exports des 3 pays identifiés du Mercosur (Uruguay non inclus) pourraient augmenter de plus de 50% à l'horizon 2028/2018. De son côté, dans son *mid-term Outlook* à l'horizon 2030 publié en décembre 2019, la Commission européenne table sur une expansion de la demande à l'importation de 69 ktéc relativement à 2018 en absence de nouvel accord de libéralisation et donc, hors Accord avec le Mercosur. Bien évidemment, il faut prendre ces chiffres pour ce qu'ils sont : seulement une indication à partir du scénario central retenu. A ce stade, on peut simplement souligner que la dynamique à l'export des pays du Mercosur est attendue très positive, de même qu'une demande accrue à l'import de la part de l'UE-27, même en absence d'accord bilatéral avec le Mercosur.

L'aspect le plus discuté entre experts de la Commission d'évaluation a été d'évaluer l'impact de l'ouverture de nouveaux contingents. Les exportateurs mercosuriens vont-ils chercher à maximiser leurs rentes créées par le nouveau contingent et substituer leurs exports à droit NPF, ou bien vont-ils remplir les nouveaux contingents et aussi poursuivre, voire augmenter, leurs exportations à droits NPF ?

L'hypothèse de substitution est celle qu'implique la théorie quand les contingents existants ne sont pas saturés. Or, on a vu que le Brésil, par exemple, ne saturait pas son contingent *Hilton Beef* tout en exportant à droit NPF, ce qui veut dire qu'il faut traiter les deux volumes comme relevant de deux biens

<sup>7</sup> 50% Brésil ; 30% Argentine ; 15% Uruguay et 5% Paraguay.

différents ou différenciés. Cependant, les droits sur le contingent Hilton étant ramenés de 20% à 0 dans le cadre de l'Accord, cela devrait inciter le Brésil à remplir, d'abord ce contingent à droit nul, puis le nouveau contingent de viandes réfrigérées ouvert par l'Accord à 7,5% de droit. Nous avons également postulé que les exportations d'un pays donné ne pourraient pas diminuer suite à l'Accord par rapport à la référence historique.

Dans ce scénario de substitution, les importations de **viandes réfrigérées** du Mercosur passeraient de 108 à 127 ktéc à l'issue de la mise en œuvre de l'Accord, au profit du Brésil (+12 ktéc), de l'Argentine (+6 ktéc) et du Paraguay (+1 ktéc).

Une autre **hypothèse** a également été considérée, de **l'additionalité** des nouveaux contingents aux exportations à droits NPF. Les arguments qui soutiennent cette alternative sont les économies d'échelle par rapport à la certification de l'abattage pour l'UE (système SISBOV au Brésil notamment), les investissements préférentiels de rentes de contingents par les opérateurs pour accroître leurs capacités d'export, ou encore la bataille pour conquérir de nouvelles parts du marché de l'UE qui est un des plus valorisant au monde pour les découpes d'aloiaux.

Dans ce scénario d'additionalité, les importations de viandes réfrigérées du Mercosur passeraient de 108 à 164 ktéc, au profit du Brésil (+32 ktéc), de l'Argentine (+21 ktéc) et du Paraguay (+3 ktéc).

Pour les **viandes congelées**, nous n'avons retenu que le scénario de substitution, car le droit NPF équivalent *ad valorem* est beaucoup plus important (66% contre 44% pour les découpes réfrigérées), et aussi parce qu'elles sont beaucoup moins bien valorisées sur le marché communautaire.

L'impact de l'Accord ferait passer les importations de découpes congelées du Mercosur de 72 à 104 ktéc, au profit du Brésil (+15 ktéc), de l'Argentine (+13 ktéc), du Paraguay (+2 ktéc) et de l'Uruguay (+2 ktéc).

Les flux de **préparations cuites** seront impactés par l'annulation du droit de 16,6%. Mais ceux-ci étaient historiquement surtout destinés au Royaume-Uni quand il s'agissait de *corned beef*. A l'issue de l'Accord, selon l'hypothèse d'élasticité de la demande (1 vs 3), ces flux vers l'UE-27 pourraient passer de 20 ktéc en 2014-2017 à 23 vs 30 ktéc. Il s'agirait surtout de viandes cuites congelées directement réchauffables au micro-onde.

### 2.3.4. Quel impact prévisible sur la valorisation des bovins sur le marché européen ?

La mesure de cet impact dépend du différentiel de prix avec les viandes européennes, de la part du marché européen constitué par des importations de viande bovine mercosuriennes, et de la substituabilité entre origines pour le consommateur européen.

En volume total de viande bovine, la part des importations mercosuriennes sur le marché de l'UE est actuellement faible, autour de 4%. Cependant, si on s'intéresse plus spécifiquement aux aloiaux, elle était, en 2018, de 12% (180 ktéc d'importations de découpes réfrigérées et congelées à rapportés à une production européenne de 1,245 Mtéc<sup>8</sup>). A l'horizon 2030, si on en croit les perspectives publiées en décembre 2019 par la Commission européenne, la production d'aloiaux de l'UE-27 devrait baisser de 8%, pour s'établir à 1,060 Mtéc. En cas de mise en œuvre de l'Accord UE-Mercosur, les importations de découpes d'aloiaux, réfrigérées et congelées, s'établiraient entre 236 et 274 ktéc selon le scénario retenu (substitution ou additionalité, respectivement). La part de ces importations mercosuriennes sur les disponibilités totales en UE-27 passerait à 21%, voire 24%. Si

on considère uniquement les aloiaux de bovins de type viande, en reprenant les évolutions des différents cheptels européens des perspectives 2030, la part des aloiaux mercosuriens (tous issus de types viande) s'établirait entre 36 et 39%.

Ces parts de marchés en volume ne permettent pas à elles-seules d'évaluer l'impact de l'Accord sur les prix et la valorisation des aloiaux produits en UE, faute de modélisation (nous n'en avons ni le temps, ni les moyens). Cependant, le différentiel de prix entre les aloiaux mercosuriens et européens est déjà très important, quel que soit le stade de comparaison (de l'entrée abattoir au prix CAF dans les ports européens ; cf. plus haut). Plus la part de marché du Mercosur sera importante, et plus le risque de dévalorisation du prix de vente le sera également, d'autant qu'il persiste un facteur de volatilité fondamental : le real ou le peso ont régulièrement connu de très importantes et brutales dévaluations lors des dernières décennies par rapport à l'euro. D'un autre côté, plus le prix sera bas dans l'UE, moins il sera intéressant d'exporter sur cette zone, ce qui amènerait alors à privilégier le scénario de substitution et non celui d'additionalité.

La Commission européenne souligne qu'il est prévu dans l'Accord une clause de sauvegarde bilatérale concernant les produits sensibles pour éviter les effets trop brutaux de baisses de prix. Cependant, cette clause est limitée dans le temps après la mise en œuvre, même si c'est un temps long : 12 ans dans le cas des viandes bovines. D'autre part, ses conditions de déclenchement posent problème pour la viande bovine : il faudra pouvoir démontrer que la baisse de prix est effectivement liée aux importations supplémentaires et qu'au moins 50% des producteurs européens subissent « un préjudice sérieux » suite à la hausse des importations.

Le premier critère est aujourd'hui impossible à déterminer en absence d'observatoire du marché européen pour les aloiaux (il n'existe que pour les carcasses entières des différents types de bovins : sexe, âge et conformation). Et pour le deuxième critère, cela risque d'être encore plus compliqué : la plupart des producteurs de viande bovine de l'UE-27 sont des détenteurs de vaches laitières (les deux tiers des vaches européennes sont laitières), pour qui le coproduit viande ne dépasse pas 10 à 20% de leur chiffre d'affaires. Même pour les seuls producteurs de viande à titre principal, beaucoup sont en fait des producteurs mixtes<sup>9</sup>.

Un autre aspect de cet Accord est financier, et porte sur la baisse des droits de douane. Avec les simulations ci-dessus pour les volumes, les pertes de recettes douanières par annulation de droits existants (contingent Hilton et viandes cuites) ou la création du nouveau contingent à droit de 7,5% dépasseraient 360 millions d'euros par an. Cette perte pour le budget européen aurait comme contrepartie un gain pour les entreprises mercosuriennes, et tout particulièrement pour les 3 leaders brésiliens des viandes qui sont autant de *global players* : JBS, Marfrig et Minerva. Ils pourraient investir dans l'expansion de leurs productions tout particulièrement pour l'export.

### 2.3.5. En résumé concernant la viande bovine.

Les dispositions de l'Accord aboutiraient à des importations supplémentaires d'aloiaux en UE-27 de 19 à 56 ktéc sous forme réfrigérées selon l'hypothèse retenue) et de 32 ktéc sous forme congelées (soit un total de 51 à 88 ktéc d'aloiaux supplémentaires à l'issue de la mise en œuvre de l'accord). En outre, s'y ajouteraient 3 à 10 ktéc de viandes bovines cuites. La part de ces aloiaux mercosuriens sur le marché de l'UE-27 passerait alors de 12% en 2018 à 21% voire 24% en 2030.

<sup>8</sup> Dans le détail, la production d'aloiaux est calculée pour les seuls gros bovins (veaux et bovins jeunes exclus) en 2018, à 40% issue de bovins de type viande et 60% issue de bovins de type lait.

<sup>9</sup> En 2016, les 16% des exploitations agricoles européennes produisant de la viande bovine se répartissaient en : 3,9% spécialisées en viande bovine ; 5,4% spécialisées en bovins lait ; 1,1% de bovins mixtes (lait & viande) ; 2,8% de mixtes ruminants et céréales et 2,8% d'élevages mixtes de ruminants.

### 3. ASPECTS SANITAIRES

Les pratiques d'élevage mercosuriennes, tout particulièrement au stade de l'engraissement des bovins, sont assez différentes de ce qu'elles sont en UE. Or l'engraissement intensif au grain en centres de grande capacité (de type *feed lots*) gagne du terrain tout particulièrement au Brésil (18% des abattages contrôlés de gros bovins en étaient issus en 2018) mais aussi en Argentine et au Paraguay, notamment pour rajeunir et alourdir les bovins destinés à l'exportation.

Ainsi, s'agissant des promoteurs de croissance antibiotiques, neuf substances sont autorisées dans l'alimentation animale au Brésil alors que l'UE a interdit depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 l'usage d'antibiotiques comme promoteurs de croissance.

De même, l'usage de protéines animales transformées est une pratique légale dans les *feed lots* mercosuriens, alors qu'il est interdit en UE. A l'inverse, la réglementation européenne comme des pays du Mercosur interdit l'importation de viandes provenant de ruminants nourris avec des farines animales, de viandes et d'os.

En matière de bien-être animal, qui est l'une des préoccupations majeures de l'UE (article 13 du Traité de l'UE) en réponse à une attente sociétale de plus en plus importante, les textes en vigueur dans le Mercosur (sauf en Uruguay) sont beaucoup moins exigeants que les règles européennes, notamment en ce qui concerne la densité, le logement, les surfaces disponibles, le transport et l'abattage (cadences et la formation du personnel).

L'UE et les pays du Mercosur ont des conceptions et des approches différentes en matière d'évaluation et de gestion du risque sanitaire. L'UE applique le principe de précaution dans les domaines de l'alimentation et de la santé et prend davantage en considération les préférences collectives et les attentes sociétales (pour ce qui concerne par exemple les biotechnologies, la protection animale...) que d'autres régions du monde, dont le Mercosur.

Les aspects sanitaires de l'accord UE-Mercosur sont traités dans le chapitre sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (chapitre SPS) et dans le chapitre « Dialogue ».

Le chapitre SPS se réfère aux droits et obligations définis par l'accord SPS de l'OMC, selon lequel chaque partie a le droit de fixer son propre niveau de protection, sur la base des normes internationales reconnues et d'une évaluation scientifique du risque.

Le principe de précaution n'est pas explicitement évoqué dans ce chapitre qui fait référence à l'accord SPS de l'OMC dont l'article 5.7 permet de prendre des mesures provisoires sur la base d'éléments pertinents disponibles dans le cas où les preuves scientifiques sont insuffisantes. On peut toutefois s'étonner que ce principe soit explicitement mentionné dans le chapitre « Commerce et développement durable » et non pas dans le chapitre SPS.

Du fait de l'interdiction de l'importation dans l'UE de viandes issues d'animaux traités avec des stilbènes, des thyrostatiques, des substances à effet œstrogène ou gestagène, des hormones naturelles et des bêta-agonistes (dont la ractopamine), les viandes bovines importées dans l'UE en provenance de pays tiers doivent remplir les conditions sanitaires suivantes :

- les bovins doivent être issus d'une filière sans utilisation de substances à effet hormonal et de bêta-agonistes (comme la ractopamine),
- les bovins doivent être abattus dans des abattoirs agréés par l'UE (107 abattoirs sont agréés au Brésil, 20 en Argentine, 11 en Uruguay et 26 au Paraguay),

- les bovins doivent être abattus dans le respect des prescriptions d'hygiène européennes.

Ce sont actuellement les seules normes européennes qui s'appliquent à des modes de production en pays tiers.

En outre, dans l'Accord, le Mercosur n'a pas le statut d'entité unique, ce qui engendre un déséquilibre par rapport à une UE qui est un tout. En effet les difficultés des États membres pour accéder à chacun des marchés du Mercosur persisteront alors que les pays du Mercosur bénéficient déjà d'un accès à l'ensemble du marché européen. Ainsi, les autorités sanitaires européennes devront continuer à négocier leurs certificats sanitaires à l'exportation avec chacun des pays du Mercosur et subir des contrôles à l'importation spécifiques à chaque pays.

Le chapitre « Dialogue » crée un sous-comité chargé du dialogue en matière de bien-être animal, de biotechnologies en agriculture, de lutte contre l'antibiorésistance et de la sécurité sanitaire des aliments, de la santé animale et de la santé des végétaux en vue essentiellement d'échanger des informations et des données et développer une collaboration et une coopération. Ces sujets de dialogue sont ceux pour lesquels les différences de politiques et de réglementations entre UE et Mercosur sont les plus importantes. Des tentatives du Mercosur d'assouplir les positions de l'UE sont donc à craindre.

Il est nécessaire que la Commission européenne s'assure que toutes les recommandations des audits qu'elle a effectués dans les pays du Mercosur ont été bien respectées et prévoient à l'avenir davantage d'inspections. Ainsi, de nombreuses déficiences ont été relevées par les audits européens récents notamment en matière de contrôle et de certification des filières "sans hormones" au Brésil et au Paraguay. Les audits de l'USDA (Etats-Unis) ont mis également en évidence des lacunes concernant les contrôles et la formation du personnel.

La réciprocité doit être introduite dans les échanges commerciaux. Deux solutions se présentent. Soit sont explicitées les conditions sanitaires de production et de respect de l'animal dans l'accord (exemples : absence d'utilisation d'activateurs de croissance et de certains produits phytosanitaires, de certaines protéines d'origine animale, exigences de protection animale...). Soit le principe de réciprocité serait inscrit dans les règlements européens, en généralisant ce qui existe dans le nouveau règlement « médicaments vétérinaires ».

L'Accord en tant que tel ne modifie pas les dispositions sanitaires entre l'UE et les pays du Mercosur mais peut augmenter les risques si les flux en provenance du Mercosur et la production du Mercosur s'accroissent effectivement suite à l'ouverture du marché européen.

Par ailleurs, cet Accord représente une occasion manquée d'introduire des exigences liées aux modes de production, dans un triple objectif de garantie de la santé publique, de respect des préoccupations des consommateurs européens et de loyauté du commerce. Les instances de dialogue de coopération, dont la mise en place est louable par principe, pourraient inciter à réviser les bases réglementaires de l'UE en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation, d'authenticité des produits, de santé animale, de bien-être animal, de protection végétale et de propriété intellectuelle du vivant.

Une comparaison peut être utilement établie entre le projet d'Accord EU-Mercosur et le CETA. Ainsi, il existait un accord vétérinaire préalable au CETA entre l'UE et le Canada, alors qu'aucun accord vétérinaire n'a été conclu entre l'UE et les pays du Mercosur avant les négociations de l'accord UE-

Mercosur. Le principe réciproque du prelisting<sup>10</sup> est en vigueur avec le Canada alors qu'il n'existe pas pour les exportations européennes vers le Mercosur (sauf pour les produits laitiers).

Dans l'accord UE-Mercosur, le principe de précaution n'est pas évoqué dans le chapitre SPS mais figure dans le chapitre Commerce et développement durable, non juridiquement contraignant.

En outre de nombreux scandales sanitaires ont eu lieu au Brésil.

Avec le recul de la mise en œuvre provisoire de l'accord CETA, il apparaît que :

-la coopération prévue dans l'accord CETA a montré que le dialogue consistait à critiquer systématiquement la réglementation européenne (exemple des biotechnologies et du bien-être animal),

-les mesures demandées par la Commission européenne à la suite de l'audit effectué en 2014 au Canada n'ont pas été suivies d'effet ; un audit récent (rapport 2019-6681 publié le 25 mai 2020) a pointé que le dispositif d'exportation des viandes vers l'UE ne garantissait pas que celles-ci sont vraiment issues des filières sans hormones.

Autant de sujets de vigilance s'agissant de l'accord UE-Mercosur dans le domaine sanitaire.

#### 4. IMPACTS SUR LA BIODIVERSITE

La première cause de perte de biodiversité, dans le monde, est le changement d'usage des sols, principalement du fait de l'extension de l'agriculture (pâtures et cultures) au détriment des forêts, savanes, zones humides et autres biomes remarquables (Díaz et al. 2019, [2.1.]). Une évaluation complète et exhaustive de l'Accord supposerait d'estimer dans quelle mesure ses termes favorisent et défavorisent les pôles ou modèles agricoles les plus favorables à la biodiversité (élevage sur herbages dans les zones tempérées et les écosystèmes de prairies), et, au contraire, défavorables à la biodiversité (élevage intensifié avec un recours plus important à l'alimentation par céréales et légumineuses ou élevages extensifs sur terres déforestées). Faute de données précises et de temps, cette estimation n'a pas été possible pour tous les cas de figure. L'attention s'est donc surtout portée sur les produits agricoles d'importation, en particulier la viande bovine, et les filières brésilienne, argentine et paraguayenne. La déforestation dans les pays du Mercosur concerne à la fois la perte de surfaces forestières du massif amazonien du Brésil, mais aussi la conversion du *Cerrado* (Brésil) du *Gran Chaco* et d'autres biomes similaires (Argentine : 58 % de la déforestation récente a eu lieu dans la région du *Chaco*), et de ses équivalents paraguayens. Ce sont des espaces écologiquement assimilés à des savanes arbustives, d'un grand intérêt pour la biodiversité (habitat du guépard en Argentine, par exemple (Greenpeace Argentina, 2019)), et comportant un certain stock de carbone (Overbeck et al., 2015).

En Amérique Latine, la viande bovine est le principal facteur de déforestation, essentiellement du fait de la production brésilienne (Pendrill et al., 2019).

Cependant, l'importation de viande de ruminants représente très peu dans la déforestation importée par l'Europe, en proportion des autres produits (y compris pour l'alimentation animale) : c'est d'abord via ses importations de soja que l'Union participe à la déforestation sud-américaine (European Commission, 2013).

Du fait de la croissance de la consommation de viande bovine au niveau mondial, et des exportations, les surfaces

déforestées, dans le Cerrado et l'Amazonie, du fait de l'élevage bovin, sont toujours croissantes. Autrement dit, aujourd'hui la croissance de la productivité ne conduit pas (ou ne suffit pas) à réduire la pression sur la déforestation associée à viande bovine. Les marchés local, national, européen ou asiatique ne sont pas alimentés par les mêmes types d'exploitations d'élevage. Celles qui desservent les marchés d'exportation vers l'UE sont plutôt situées dans des régions déjà relativement intensifiées, éventuellement loin du front de déforestation mais, dans ce cas, les volumes exportés ne sont, de ce fait, pas disponibles pour d'autres marchés et sont alors potentiellement « remplacés », dans la consommation intérieure ou à l'exportation vers des marchés moins regardants par une partie des volumes produits sur le front de déforestation (effets du Changement d'Affectation des Sols Indirects ou CASI, ILUC en anglais).

En outre, la phase de naissance se fait préférentiellement sur les régions les plus marginales, donc notamment dans les zones de colonisation, alors que l'engraissement final (la finition) est pratiqué sur des terres plus fertiles.

De ce fait, on peut conclure en première analyse que la croissance des volumes importés du fait de l'Accord représente une faible partie de la croissance potentielle de la production du Mercosur, qui pourrait en théorie être facilement permise par une intensification de l'élevage sur les surfaces actuelles. Pour l'Argentine cependant, la productivité a stagné durant la dernière décennie ; pour les exportations de ce pays, on ne peut donc pas supposer que d'éventuelles augmentations de production associées à l'Accord puissent être principalement réalisées sur la base d'une intensification. Sur la base d'un certain nombre d'hypothèses que l'on ne peut détailler ici, *l'équivalent en surface de la production associée à d'éventuelles exportations supplémentaires* générées par l'Accord représenteraient environ 3,6 millions d'hectares en prenant en compte l'hypothèse de subsidiarité (+ 51 ktéc de viande bovine réfrigérée et congelée). L'impact serait pratiquement double en prenant l'hypothèse d'additionnalité (+98 ktéc de viande bovine réfrigérée et congelée).

On peut n'en retenir qu'une surface théorique de 19,5 % correspondant à la partie « aloyaux » des animaux ainsi élevés, qui forment l'essentiel des exportations vers l'UE, soit un effet spécifique de l'Accord équivalent à 700 000 hectares de surfaces de production dans les conditions futures (le double avec l'hypothèse d'additionnalité). A ces surfaces, il faudrait ajouter un besoin en surfaces généré par le besoin de cultures pour l'alimentation du bétail. Celui-ci, qui n'a pas pu être calculé ici, s'ajoute au calcul ci-dessus.

Outre que ces volumes suscité par l'Accord s'ajoutent à la croissance déjà en cours du cheptel et de la production bovine et participent à une pression pour l'espace, l'autre question est de savoir si des clauses de l'échange Mercosur-Europe garantissent que les importations de cette dernière ne sont pas issues de la partie de la production supplémentaire qui fait l'objet de l'extension de l'élevage au détriment des écosystèmes remarquables.

Il apparaît, à l'analyse que la déforestation progresse dans les trois pays concernés par ce phénomène au Mercosur, indiquant que les politiques mises en place ne fournissent pas les signaux et les incitations qui contraindraient les exploitants à se tourner vers d'autres espaces. En outre, dans le cas du Brésil, les signaux politiques ont renforcé les perspectives associées à la spéculation foncière et à la déforestation. Il apparaît que les démarches volontaires connues aujourd'hui, et concernant principalement l'Argentine et le Brésil, consistant en moratoire, soutien financier ou certification, ne possèdent pas (encore) l'exhaustivité, en termes de parts de marchés et d'espace, ni la rigueur des spécifications qui permettraient d'apporter les garanties que la production supplémentaire

<sup>10</sup> *Prelisting* : procédure d'agrément sanitaire des établissements par le pays importateur sur la base d'une liste établie par le pays exportateur qui s'en porte garant

générée par les importations européennes ne soient pas associées, éventuellement de manière indirecte (par substitution de surfaces), à une nouvelle déforestation.

Dans la rédaction de l'Accord, les questions de biodiversité et de déforestation ne sont pas spécifiquement visées par le chapitre « Dialogues ». Cela réduit donc les obligations des parties à organiser des discussions d'experts, engageant éventuellement la société civile, sur ces questions. D'une manière générale, les dispositions de l'Accord ne prévoient pas explicitement l'association de la société civile des parties aux échanges et collaborations entre les parties.

La référence aux accords multilatéraux environnementaux permet de considérer que les parties s'engagent à les appliquer. Lesdits accords contiennent de nombreuses décisions visant à réduire ou éliminer la déforestation et à préserver et restaurer les écosystèmes. Les autres dispositions citées encouragent les parties à respecter divers principes et instruments favorisant le développement durable. De même, l'Accord engage les parties à mettre en œuvre leurs engagements aux titres de l'Accord de Paris sur le climat, qui contient des dispositions recommandant de lutter contre la déforestation.

Pendant, les obligations créées par ces dispositions font l'objet d'un règlement des différends qui ne peut déboucher que sur des procédures d'expertise et de publication et de requêtes (« *name & shame* »), mais pas de représailles commerciales ni d'obligations effectivement contraignantes pour les parties. Le chapitre développement durable crée des références utiles, reconnaît des principes, encourage des démarches, mais ne contient aucune garantie de mise en œuvre, notamment parce que ses dispositions restent soumises aux lois et règlements nationaux. Il engage certes les parties à ne pas dégrader leur protection environnementale, mais uniquement dans la mesure où il serait établi que cette dégradation crée intentionnellement un avantage commercial, ce qui, d'expérience, est difficile à établir.

Enfin, la disposition concernant la « discrimination injustifiable ou arbitraire » - disposition courante et appuyée sur les règlements du GATT puis de l'OMC - est susceptible d'affaiblir la possibilité d'imposer des spécifications environnementales sur les commodités agricoles importées fondée sur des certifications qui, dans la mesure où elles ne sont pas gouvernementales, et où elles sont multiples, ne peuvent facilement échapper au reproche de « l'arbitraire ».

Il est ainsi difficile de considérer que les dispositions non tarifaires de l'Accord contiennent des dispositions susceptibles de garantir que les volumes de production de viande bovine, de volaille ou de sucre supplémentaires générés par les conditions tarifaires ne soient pas associés, directement ou indirectement, à une déforestation supplémentaire.

Au final, cette évaluation de l'impact de l'Accord sur le risque fait l'objet de plusieurs limites à souligner. En premier lieu, elle n'est que l'estimation d'un risque, et non d'une certitude ou d'un effet démontré. On notera ainsi que l'étude d'impact sur le développement durable de l'Accord, réalisé par LSE consulting pour la Commission européenne (LSE 2020), s'appuyant sur les mêmes données, conclut à l'inverse : on ne peut pas établir la certitude que les clauses de l'Accord résulteront en déforestation supplémentaire, et de ce fait ces reproches ne peuvent lui être faits.

On notera cependant que la déforestation ne faiblit pas dans le Mercosur, et que l'on peut attester que l'élevage en est un moyen toujours très utilisé, ce qui suggère que l'augmentation de ses débouchés, dans les conditions actuelles en tout cas, ne va pas dans le sens d'une meilleure protection des écosystèmes remarquables et des peuples qui y résident. En second lieu, l'impact indirect sur la biodiversité européenne qui pourrait découler d'une fragilisation des élevages bovins les plus utiles à la biodiversité (en particulier les élevages bio et extensifs pratiqués sur herbages) n'a pas pu être évalué, faute d'une estimation de l'effet différencié sur les filières de production européennes (l'effet dit « de composition »).

Les auteurs entendent l'argument avancé par de nombreux acteurs économiques et politiques du Mercosur (mais pas tous, en particulier ni par les ONG environnementales ni par les représentants des peuples premiers), selon lequel l'Europe, qui a déforesté de vastes espaces jusqu'au XIX<sup>ème</sup> siècle, fait un procès malvenu à des pays émergents.

Les pays du Mercosur encadrent l'expansion agricole par des textes qui protègent les forêts dans des proportions bien supérieures aux surfaces forestières européennes. La déforestation en cause dans le Mercosur, et discutée ici, est celle qui se fait en violation du droit forestier des pays concernés, et au détriment des populations vivant dans ces espaces. En outre, tous les pays du Mercosur ont pris des engagements dans le cadre des accords internationaux de lutte contre le réchauffement climatique (Accord de Paris) comme de protection de la biodiversité (CITES, CDB...), dont la protection des forêts natives constitue un pan essentiel... Notons par ailleurs que l'Uruguay, qui n'est pas plus riche que les 3 autres membres du Mercosur, a gagné plus d'un million d'ha de surfaces forestières en parallèle de la déforestation chez ses voisins, même s'il s'agit souvent de forêt cultivée...

Les questions portant sur le risque de déforestation ne visent pas à remettre en cause le droit légitime au développement de tous, mais à s'interroger sur la manière dont le commerce peut ou non participer à des politiques menées par des acteurs au détriment d'autres et en-dehors de la légalité démocratiquement définie de leurs pays. La réponse devrait passer par la mise en place de garanties permettant d'assurer la non-participation de ces échanges à ces actions.

## CONCLUSION

Les évaluations d'impact *ex ante* des accords de libéralisation commerciale restent des exercices délicats. Il s'agit en général bien davantage de mettre en exergue les risques et les opportunités. Concernant l'Accord UE-Mercosur, la conclusion de la Commission « Ambec » s'articule principalement autour du concept d'« occasion manquée » pour l'UE, ce qui n'est pas celle de l'évaluation par la LES. Occasion manquée selon les auteurs vis-à-vis de l'ambition revendiquée par la Commission européenne de promotion du développement durable et du dialogue avec les sociétés civiles. L'illustration dans cet article concerne la filière viande bovine, une filière jugée « sensible » côté européen, et les impacts en terme de risques économiques et sanitaires côté européen, et d'atteinte à la biodiversité des deux côtés de l'Atlantique.

La Commission « Ambec » a ainsi formulé 11 recommandations. Elles concernent notamment les méthodes d'évaluation *ex ante*, la clarification du principe de précaution, le fait de faire de l'Accord de Paris sur le Climat une clause essentielle ou encore les nouvelles disciplines environnementales à inclure dans ce type d'accord bilatéral.

Plus spécifiquement pour les secteurs agricoles sensibles (cas de la viande bovine et du lait), la Commission recommande :

- de suivre précisément et beaucoup plus finement qu'aujourd'hui la situation des marchés européens (ex de l'aloyau) ;
- de définir ce que serait une « perturbation grave des marchés » ;
- d'inclure des conditions de production au sein des contingents ouverts (par exemple sur le bien-être animal, l'usage des antibiotiques, les conditions de travail...) afin de favoriser la convergence des pratiques soutenables et souhaitables entre les parties ;
- d'améliorer la traçabilité des produits et leur étiquetage sur le marché européen ;
- de renforcer la coopération et les contrôles dans le domaine sanitaire ;
- d'accorder davantage de protection aux secteurs sensibles comme cela est prévu dans les accords bilatéraux conclus avec le Japon et la Corée du Sud.

## Bibliographie :

**AMBEC S. & al, septembre 2020**, "Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'Accord d'Association entre l'Union européenne et le Mercosur en matière de développement durable", Rapport pour le Premier Ministre, 192 pages.

**Commission Européenne – DG Agri, December 2019**, EU agricultural outlook for markets & income, 96 p.

**DÍAZ, S. & al. 2019**. « Summary for Policymakers of the Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services ». Report of the Plenary of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on the work of its seventh session IPBES/7/10/Add.1. Paris.

[https://ipbes.net/sites/default/files/ipbes\\_7\\_10\\_add.1\\_en\\_1.pdf](https://ipbes.net/sites/default/files/ipbes_7_10_add.1_en_1.pdf).

**FAO-OCDE, Juillet 2019**, Perspectives agricoles 2019-2028

FAO-Stat: <http://www.fao.org/faostat/fr/#data/GF>, consulté le 13 octobre 2020 pour les évolutions des surfaces de terres forestières entre 1990 et 2016.

**GEB-Département Economie IDELE, Juin 2020**, "La COVID-19 a percuté un marché mondial de la viande bovine en plein essor", Dossier Economie de l'Elevage n°510, 36 p.

**GEB-Département Economie IDELE, Septembre 2012**, "La filière viande bovine au Brésil: le zébu est-il toujours conquérant ?", Dossier Economie de l'Elevage n°427, 72 p.

**GEB-Département Economie IDELE, Octobre 2020, [à paraître]** "La filière viande bovine au Brésil: le vent en poupe malgré les scandales", Dossier Economie de l'Elevage n°513, 60 p.

**GREENPEACE ARGENTINA, 2019**, « El sacrificio de los bosques del gran chaco », Buenos Aires, Argentina.

**LSE, July 2020**, "Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the EU and Mercosur", Draft Final Report, 397 p.

**OVERBECK G.E & al., 2015**, « Conservation in Brazil needs to include non-forest ecosystems » Rafael Loyola (dir.), Diversity and Distributions, vol. 21, n°12, pp. 1455-1460.

**PENDRILL F. & al., 2019**, « Agricultural and forestry trade drives large share of tropical deforestation emissions », Global Environmental Change, vol. 56, pp. 1-10.

**POLAIN DE WAROUX Y. Le & al., 2019**, « The Restructuring of South American Soy and Beef Production and Trade Under Changing Environmental Regulations », World Development, vol. 121, pp. 188-202.

**SCHUBERT K. & al, 2017**, L'impact de l'Accord Economique et Commercial Global entre l'UE et le Canada (AECG/CETA) sur l'environnement, le climat et la santé – Rapport pour le 1er Ministre., 69 p.