

Rapport au Premier ministre

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

Par la Commission indépendante composée de : M. Stefan Ambec (Toulouse School of Economics & INRAE), président. M. Jean-Luc Angot (Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux), M. Philippe Chotteau (Institut de l'Élevage), M. Olivier Dabène (Sciences Po), M. Hervé Guyomard (INRAE), M. Sébastien Jean (Centre d'études prospectives et d'informations internationales & INRAE), M. Yann Laurans (Institut du Développement Durable et des Relations Internationales), M. Yves Nouvel (Université Panthéon-Assas), Mme Hélène Ollivier (Paris School of Economics & CNRS). Assistés par Mme Marine Coinon (Université Bourgogne Franche-Comté), M. Alípio Ferreira (Toulouse School of Economics) et Mme Ana Kuhn-Velázquez (élève de Sciences Po)

07/04/2020

Table des matières

Synthèse	4
Recommandations	7
Introduction	10
Chapitre 1. Contexte et enjeux politiques et géopolitiques	12
1. Introduction.....	12
2. Bilan de l'inter-régionalisme UE-Mercosur	13
3. Les piliers « Dialogue politique » et « Coopération » de l'accord.....	15
4. Gouvernance de l'accord et rôle de la société civile	16
Chapitre 2. Aspects juridiques.....	19
1. Cadrage.....	19
2. La mise en œuvre effective de l'accord de Paris sur le climat par l'Accord UE-Mercosur	19
3. Le respect des normes environnementales et sanitaires européennes	23
4. La protection des filières agricoles sensibles	26
Chapitre 3. Industrie, services et évaluation économique d'ensemble de l'Accord.....	29
1. Cadrage.....	29
2. L'étude d'impact sur le développement durable de 2019 et l'évaluation économique d'ensemble de l'accord	31
3. Autres éléments d'évaluation	35
4. Conclusion.....	39
Chapitre 4. Agriculture.....	40
1. Cadrage général : l'agriculture dans l'accord UE-Mercosur	40
2. Analyse du fonctionnement des contingents tarifaires et de l'étude d'impact sur le développement durable d'octobre 2019	43
3. Analyse d'intérêts agricoles défensifs du point de vue de l'UE	48
4. Analyse d'intérêts agricoles offensifs de l'UE.....	87
5. Conclusion	98
Chapitre 5. Enjeux sanitaires et phytosanitaires	102
1. Cadrage.....	102
2. Le chapitre sanitaire et phytosanitaire.....	103

3.	Les lacunes du chapitre sanitaire et phytosanitaire.....	104
4.	Le Chapitre Dialogues.....	111
5.	Le respect des normes européennes.....	112
	Chapitre 6. Biodiversité	117
1.	Introduction : le raisonnement suivi.....	117
2.	Les enjeux biodiversité du commerce international et de l'accord.....	117
3.	Sensibilité de la région du Mercosur aux enjeux de biodiversité.....	118
4.	Rôle du commerce international entre l'UE et le Mercosur dans la déforestation.....	119
5.	Les conséquences sectorielles potentielles de l'Accord.....	119
6.	Les impacts potentiels des clauses négociées (offres tarifaires de l'UE) en termes de surface de production nécessaires.....	120
7.	Mécanismes et déterminants de la consommation d'espace à haute valeur écologique (forêts et savanes).....	127
8.	Les possibilités de maîtrise de la déforestation par les politiques publiques.....	127
9.	Appréciation des possibilités d'utilisation des « terres dégradées » pour l'expansion agricole 131	
10.	Conclusion quant aux surfaces à risque de déforestation supplémentaires associées à l'Accord.....	132
11.	Impacts sur la biodiversité européenne via les systèmes de production agricoles de l'Union 134	
12.	Recommandations.....	134
	Chapitre 7. Enjeux climatiques	136
1.	Cadrage général : les émissions de gaz à effet de serre et les engagements des pays du Mercosur dans l'accord de Paris.....	136
2.	Décomposition de l'effet du commerce sur la pollution.....	137
3.	Effet global à partir des résultats du SIA.....	138
4.	Effet de composition.....	141
5.	Effet technologique.....	143
6.	Conclusion.....	144
	Références bibliographiques	146
	Annexe 1. Lettre de mission.....	149
	Annexe 2. Liste des personnes auditionnées	152
	Annexe 3. Annexe au chapitre 3	157

Annexe 4. Annexes au chapitre 4	162
Annexe 5. Annexes au chapitre 5	174
Annexe 6. Annexe au chapitre 7	184

Synthèse

Le volet commercial de l'Accord d'association entre l'Union européenne (UE) et le Mercosur (« l'Accord ») a été conclu le 28 juin 2019 dans un contexte très particulier, après vingt ans de négociations interrompues à plusieurs reprises. Les piliers « coopération » et « dialogue politique » de la négociation n'ont pas soulevé autant de difficultés. Un texte a été approuvé lors de la session de négociations des 6-8 juin 2018 à Montevideo (Uruguay). Il n'a toutefois pas été rendu public. Conformément à la mission confiée à notre commission d'évaluation, l'objectif de ce rapport est d'analyser « les dispositions de l'Accord et ses effets en matière de développement durable » et de « formuler des recommandations pour répondre aux risques » identifiés.

Le présent rapport conclut que l'Accord représente une occasion manquée pour l'UE d'utiliser son pouvoir de négociation pour obtenir des garanties solides répondant aux attentes environnementales, sanitaires, et plus généralement sociétales de ses concitoyens. En effet, l'Accord se définit essentiellement comme un accord de libéralisation des échanges, avec pour nouveauté d'intégrer un accès facilité aux marchés publics ainsi que des dispositions sur le commerce des services. L'Accord intègre certaines des attentes sociétales, par exemple en mentionnant explicitement la prise en compte du principe de précaution et l'Accord de Paris sur le climat. Pour autant, nous estimons que les dispositions de l'Accord concernant le respect du principe de précaution, le respect des engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris et la reconnaissance des préférences européennes vis-à-vis des normes environnementales et sanitaires, des normes de travail et des préférences liées au bien-être animal offrent des garanties relativement fragiles.

Du point de vue européen, la mise en œuvre de l'Accord va probablement induire des gains commerciaux dont l'impact en termes de revenu réel pour les concitoyens européens sera minime, ce qui paraît somme toute logique s'agissant d'un accord bilatéral qui ne concerne que deux groupes de pays, aussi importants soient-ils. Cette vision d'ensemble masque une hétérogénéité entre des secteurs qui enregistreront des gains – essentiellement dans l'industrie et les services – et d'autres qui pâtiront de la concurrence des pays du Mercosur comme les secteurs agricoles et agroalimentaires. Les gains commerciaux attendus dans l'industrie sont néanmoins à relativiser du fait de la présence importante d'investissements directs européens dans les pays du Mercosur (notamment dans le secteur de la construction automobile). Les engagements d'ouverture des marchés publics pris par les pays du Mercosur sont conséquents, parfois même plus que ceux qu'ils ont pris entre eux, et ouvriront sans doute des débouchés significatifs pour les entreprises européennes. Quant aux secteurs des services, les engagements semblent importants pour l'Argentine mais plus limités pour le Brésil.

Dans le domaine des produits agricoles, l'Accord libéralise une large part des lignes tarifaires des deux parties. Cette libéralisation bénéficiera à certains secteurs qui représentent des intérêts offensifs de l'UE – les vins et spiritueux avec une annulation rapide des tarifs douaniers, les fromages et les préparations infantiles sous la forme de contingents tarifaires relativement modestes. Néanmoins, dans le cas des vins et spiritueux, l'Accord n'oblige pas les pays du Mercosur à aligner leurs réglementations nationales sur les normes internationales, ce qui pourrait limiter les gains. Pour ce qui est des Indications Géographiques (IG), l'Accord apporte une amélioration par rapport à la situation actuelle : il inclut un nombre élevé d'IG européennes et permet ainsi la reconnaissance par les pays du Mercosur du « modèle » agricole européen reposant fortement sur les Signes Officiels de la Qualité et de l'Origine (SIQO). Pour autant, cette protection reste tributaire des législations nationales des pays du Mercosur et ne règle pas le problème de la concurrence entre IG et marques.

La libéralisation des échanges agricoles induite par l'Accord est partielle dans le cas des intérêts offensifs de l'UE (volaille, porc, bœuf, sucre, éthanol, riz, miel et maïs doux). Elle est mise en œuvre sous

la forme de contingents tarifaires à droits réduits, voire nuls. Ce rapport propose une analyse détaillée de la plupart des produits agricoles sensibles, soit la volaille, les viandes bovines, le sucre, l'éthanol et le miel. Du fait de l'Accord, il projette une augmentation des importations européennes de volaille, de viandes bovines (essentiellement sous forme d'aloyaux réfrigérés et congelés), d'éthanol et de miel en provenance des pays du Mercosur, ce qui pourrait fragiliser les producteurs agricoles européens si cette tendance se traduit par des baisses de prix sur les marchés européens. Dans le cas du sucre, la conjoncture incertaine liée à la fin des quotas sucriers et des prix garantis dans l'UE et au Brexit expose le secteur à la volatilité des cours mondiaux, ce qui rend difficile toute prédiction quant aux impacts possibles. Notons toutefois que les dispositions relatives à l'éthanol auront vraisemblablement pour conséquence de réduire les débouchés du sucre européen. La clause de sauvegarde bilatérale de l'Accord permettant de limiter les effets éventuellement préjudiciables de la libéralisation des échanges pour les producteurs européens de produits agricoles sensibles est bienvenue en soi ; on peut cependant douter de sa capacité à jouer ce rôle dans sa définition actuelle.

Sur le plan sanitaire et phytosanitaire, l'Accord ne modifie pas les dispositions sanitaires des parties mais peut augmenter les risques sanitaires en cas d'intensification des échanges et faire craindre un assouplissement de certaines normes dans le cadre du dialogue. Il 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 (notamment sur les plans de l'environnement et du bien-être animal) et de la loyauté du commerce. Les instances de dialogue dans les domaines du sanitaire, du bien-être animal, des biotechnologies et de la résistance microbienne – dont la mise en place est louable par principe – sont peu contraignantes. Quant à la reconnaissance du principe de précaution dans l'Accord, elle reste incomplète. Le principe est énoncé dans une version amoindrie qui suggère que les parties sont en désaccord sur le niveau de protection sanitaire et environnemental susceptible de justifier un obstacle au libre-échange.

Concernant le risque de déforestation, ce rapport se focalise essentiellement sur la pression sur l'espace forestier et de savanes dans les pays du Mercosur, associée à une augmentation de la production de viande bovine par suite de l'ouverture partielle des marchés européens contenue dans l'Accord. En principe, cette augmentation relativement faible, de l'ordre de 2 % à 4 % du volume annuel de production de la région, pourrait être « absorbée » par des augmentations de la productivité de l'élevage ou de la production à moyen terme tirée par la demande chinoise. Cependant, plusieurs facteurs permettent d'en douter. Premièrement, la déforestation se poursuit, voire s'accélère, et la viande bovine en est un des principaux instruments. Les contraintes réglementaires qui pèsent sur l'expansion agricole au détriment des écosystèmes remarquables sont faibles dans la région. Deuxièmement, les garanties offertes par les différentes initiatives de durabilité existantes et les clauses non tarifaires prévues par l'Accord ne permettent pas d'écarter le risque que des exportations supplémentaires vers l'UE soient associées à une déforestation.

Ce risque de déforestation a été évalué dans le rapport sous la forme d'un équivalent en surfaces de pâturages supplémentaires qui serait théoriquement nécessaire pour répondre à cette augmentation de production de viande bovine, en considérant plusieurs scénarios. Le résultat obtenu est une accélération de la déforestation annuelle de l'ordre de 5 % pendant la période de six ans prévue par l'Accord pour la réduction des tarifs, par rapport à la moyenne des cinq dernières années. Ces valeurs ne prennent pas en compte les surfaces supplémentaires des cultures nécessaires pour l'alimentation de la viande bovine, de la volaille et, éventuellement (de manière spécifiquement indirecte pour cette dernière) de la canne à sucre.

Du point de vue des enjeux climatiques, l'évaluation d'impact mandatée par la Commission européenne¹ nous permet d'approximer les augmentations des émissions de gaz à effet de serre (GES) en faisant l'hypothèse d'un facteur d'émissions par unité de Produit Intérieur Brut (PIB) constant. Au total, les émissions supplémentaires attribuables à l'Accord seraient comprises entre 4,7 et 6,8 millions de tonnes équivalent CO₂ selon le scénario d'évaluation d'impact conservateur ou ambitieux, respectivement. Ce résultat notable reste toutefois limité au regard des bénéfices économiques. En effet, avec une valeur forfaitaire dite « tutélaire » du carbone à 250 euros,² le solde entre les gains économiques et les coûts climatiques calculés est positif. En revanche, la prise en compte du risque de déforestation renverse cette conclusion : si ce risque était avéré, le bilan net entre les gains économiques et les coûts climatiques serait alors négatif.

Enfin, l'Accord ne contient pas de conditionnalité spécifique sur les engagements pris par les parties dans le cadre de l'Accord de Paris. Les clauses de l'Accord renvoient aux obligations climatiques sans les faire relever du mécanisme de règlement des différends applicable aux autres obligations. Ainsi, aucune mesure effective pour la mise en œuvre des engagements climatiques n'a été élaborée dans l'Accord. Seul un mécanisme de dialogue spécifique est prévu. C'est mieux que rien, mais il s'agit là encore d'une occasion manquée de mettre toutes les parties contractuelles, de part et d'autre de l'Atlantique, face à leurs responsabilités vis-à-vis des générations futures.

¹ LSE, 2019. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report, 3 October 2019, 253 p.

² Valeur recommandée par le rapport Quinet à l'horizon 2030, voir : La valeur de l'action pour le climat, France Stratégie, Février 2019, https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2019-rapport-la-valeur-de-laction-pour-le-climat_0.pdf

Recommandations

Nos recommandations sont de trois ordres. Tout d'abord, elles portent sur les évaluations d'impact à mener sur les accords commerciaux ainsi que pour approfondir notre présent rapport. Ensuite, elles concernent la mise en œuvre de l'Accord et les mesures d'accompagnement. Enfin, nous formulons des propositions sur des modifications souhaitables de certaines dispositions de l'Accord, ainsi que l'ajout de nouvelles clauses dans la perspective de négociations d'accords de nouvelle génération. Certaines recommandations de notre commission renouvellent des propositions du rapport de la commission d'évaluation de l'impact du CETA (Commission Schubert) qui avait conduit à l'élaboration d'un plan d'action du Gouvernement français en octobre 2017.

Evaluation :

1. Mieux prendre en compte le développement durable dans les évaluations d'impact

Le modèle d'équilibre général calculable du SIA mandaté par la Commission européenne sous-estime l'impact de l'Accord sur les dimensions environnementales du développement durable. D'une part, il ignore les modifications d'usage des terres (agricoles ou forestières), le prélèvement des ressources naturelles (eau et biomasse notamment) ainsi que les impacts sur la qualité de l'air et de l'eau. Il estime de manière trop agrégée les émissions de gaz à effet de serre (GES) liées à l'activité économique et semble ignorer les émissions dues au transport international. A cet effet, nous recommandons : (i) la mobilisation d'un modèle d'usage des terres pour prendre en compte l'impact de l'Accord sur les écosystèmes, et sur les émissions liées aux changements d'usage de sol et plus particulièrement, à la déforestation ; (ii) une décomposition sectorielle plus fine des émissions de GES incluant les changements d'usage des sols et ; (iii) une évaluation des émissions générées par le transport international attribuables à l'Accord.

2. Enrichir l'évaluation économique

Il serait souhaitable de disposer d'une modélisation analysant plus finement les secteurs d'activités. En particulier, il serait nécessaire de disposer d'une modélisation qui distinguerait explicitement les différents produits agricoles (intérêts défensifs et offensifs), modéliserait explicitement les différentes politiques commerciales qui leur sont appliquées, avant et après l'entrée en vigueur de l'Accord, mobiliserait les données disponibles les plus récentes et tiendrait compte du Brexit, sous la forme, à cette heure, de scénarios. Cette modélisation devrait également prendre en compte l'hétérogénéité de l'UE, dans la mesure les différents États membres seront impactés de façon différenciée par l'Accord. Enfin, cette modélisation devrait être actualisée périodiquement pour un suivi dynamique de l'Accord (cf. Recommandation 3).

Mise en œuvre :

3. Suivre l'évolution des marchés des produits agricoles défensifs

Nous recommandons de mettre en place un suivi dynamique des flux et des prix relatifs aux secteurs agricoles sensibles de la viande bovine, de la volaille, du porc, du sucre, de l'éthanol et du miel afin d'anticiper de possibles perturbations du marché européen de ces produits (et des marchés nationaux) à des niveaux plus fins qu'actuellement (par exemple les aloyaux bovins et non pas seulement les carcasses). Ce suivi devrait être réalisé aux niveaux de chaque État membre et de la Commission européenne (au sein des Observatoires de marché de la DG Agriculture). Dans le cadre de ce suivi, il

paraît nécessaire de déterminer précisément les seuils de « perturbation grave de marché » pour le déclenchement de la clause de sauvegarde bilatérale, à la fois au niveau de l'UE et de chaque Etat membre, en prenant en référence la situation économique des exploitations spécialisées pour chaque produit. Cette clause de sauvegarde bilatérale ne devrait pas être limitée dans le temps (cf. Recommandation 7).

4. Définir un cahier des charges de produits agricoles

Nous recommandons d'associer un cahier des charges incluant des critères tels que l'origine et le mode de production dans la définition des produits agricoles. Un des critères pourrait être de ne pas contribuer à la déforestation, à l'image du moratoire sur le soja et des efforts de certification du bœuf issu d'« un élevage bovin viande durable » mis en place par la grande distribution brésilienne elle-même. L'application de ces critères nécessitera une traçabilité complète des bovins destinés au marché européen de la naissance à l'abattoir, comme cela existe déjà en Uruguay et dans l'UE. À titre d'exemple, la finition à l'herbe obligatoire dans le cadre du contingent *Hilton Beef* pourrait être étendue aux autres contingents tarifaires afin d'éviter la finition en *feedlots* sujette à de nombreuses controverses (utilisation d'aliments non autorisés dans l'UE, d'antibiotiques comme facteurs de croissance, concentration excessive des animaux, etc.). D'autres critères de mode de production sont souhaitables : les conditions de travail dans les plantations de canne à sucre, le mode de production pour le miel (type de nourriture des abeilles, usage d'antibiotiques), le bien-être animal lors du transport des animaux (attente, abreuvement, densité).

5. Améliorer la traçabilité et l'étiquetage des produits

De manière générale, il serait utile d'améliorer l'étiquetage des produits afin de mieux informer le consommateur, ainsi que de renforcer la traçabilité pour que cette information soit complète et fiable. Par exemple, au-delà de la traçabilité « né, élevé et abattu » pour la viande bovine, il serait nécessaire de mettre en place un dispositif d'information pour le consommateur sur les modes de production (utilisation d'antibiotiques, respect du bien-être animal, caractère transgénique des aliments), aussi bien dans le système de remise directe au consommateur que dans la restauration collective et commerciale. L'Accord a vocation à s'accompagner d'une collaboration technique et politique pour le renforcement de ces politiques de traçabilité et de certification. De telles dispositions doivent naturellement s'appliquer dans les deux sens, des pays du Mercosur vers l'UE comme de l'UE vers les pays du Mercosur.

6. Renforcer la coopération et les contrôles sur le plan sanitaire

Nous recommandons de :

- veiller à ce que l'acte délégué pris en application du règlement UE 2019/6 soit publié avant l'échéance du 22 janvier 2022 et, en tout état de cause, avant la mise en œuvre provisoire de l'Accord ;
- étendre, sur la base du principe de réciprocité, l'introduction de mesures-miroirs dans la réglementation européenne et mettre un terme aux tolérances à l'importation ;
- vérifier que les recommandations des derniers audits de l'UE ont été correctement respectées ;
- s'assurer que les contrôles des autorités nationales sont effectués avec rigueur et que l'étanchéité de la filière dédiée à l'UE est effective ;
- adapter le programme d'audit sanitaire dans les pays du Mercosur (en particulier sur la traçabilité, l'usage des pesticides et le transport des animaux) dont les produits sont destinés à être exportés vers l'UE.

Améliorations de l'Accord et propositions à inclure dans les accords de nouvelle génération :

7. Octroyer aux filières sensibles agricoles européennes des protections telles que celles mises en œuvre dans d'autres traités commerciaux de l'UE

Les accords commerciaux susceptibles d'affecter certaines filières agricoles devraient incorporer un régime de sauvegarde pouvant être mis en œuvre au profit de la partie la plus exposée. Ces mécanismes existent dans les accords conclus par l'UE avec le Japon et la Corée du Sud. Ils présentent l'intérêt de garantir l'ajustement progressif des secteurs concernés aux effets de libéralisation.

8. Clarifier le principe de précaution

Il serait souhaitable que le principe de précaution soit énoncé de manière plus explicite en y incluant, non seulement la protection de l'environnement et la sécurité au travail, mais aussi la sécurité sanitaire des aliments et la santé publique de façon plus générale. Pour l'application effective du principe de précaution, il conviendrait qu'il soit énoncé dans la partie du traité susceptible de le rendre invocable dans le cadre du règlement des différends commerciaux.

9. Attribuer au respect de l'Accord de Paris sur le climat le statut de clause essentielle

La consécration des obligations climatiques dans les instruments commerciaux conclus par l'UE devrait tendre à ce qu'elles soient élevées au rang d'engagements fondamentaux. Il pourrait être conféré à la clause imposant le respect de l'Accord de Paris le caractère de « clause essentielle », autrement dit de clause dont le manquement aurait pour effet de permettre la suspension des obligations commerciales, par l'une ou l'autre des deux parties. Ce résultat ne sera effectif que s'il passe par une juridictionnalisation des engagements climatiques dans le cadre des instruments commerciaux.

10. Introduire de nouvelles disciplines environnementales à portée commerciale

Une réflexion est certainement à entreprendre au plan européen sur le fait d'introduire la conditionnalité de l'application effective de l'Accord de Paris dans les instruments commerciaux. Elle passerait notamment par l'introduction de disciplines environnementales à portée commerciale. Il pourrait être envisagé l'élaboration par les parties aux accords commerciaux de mécanismes permettant une certification environnementale conditionnant l'obtention de tarifs douaniers réduits. L'évaluation du respect de ces engagements pourrait s'appuyer sur des rapports d'évaluation d'étape mis en œuvre dans le cadre des forums de dialogue.

11. Positionner le mandat de négociation commerciale de la Commission dans les réflexions sur la taxe carbone à la frontière

Le mandat de négociation commerciale de la Commission européenne devrait s'inscrire dans la réflexion de taxe carbone à la frontière incluse dans le *Green Deal* (Pacte Vert) présenté en décembre 2019 par la Commission européenne.

Introduction

Le mandat

Dans sa lettre de mission du 31 juillet 2019 adressée au président Stefan Ambec, le Premier Ministre a mandaté notre commission afin de conduire une évaluation indépendante du projet d'accord d'association entre l'Union Européenne (UE) et le Mercosur. La Commission, dont la composition a été arrêtée par les services du gouvernement, rassemble des personnalités scientifiques « toutes reconnues dans leur domaine pour leur indépendance vis-à-vis des représentants d'intérêts et des préjugés, et pour la qualité de leurs travaux académiques en matière environnementale, commerciale, agricole, sanitaire, juridique, sociale et géopolitique. » Le mandat consiste à analyser « les dispositions de l'accord et ses effets en matière de développement durable, dans une approche pluridisciplinaire. En particulier, les travaux de la Commission devront :

- Analyser l'ensemble des dispositions du projet d'accord pouvant avoir un impact sur le développement durable (dans ses dimensions économique, climatique, environnementale et sociale), la santé des consommateurs et l'aménagement des territoires, ainsi que les dispositions transversales qui s'y appliquent (comme les mécanismes de gouvernance de l'accord et de consultation de la société civile, les garanties d'application et le règlement des différends), y compris par rapport aux précédents accords conclus par l'UE, en tenant compte des évolutions du cadre juridique international, européen et national.
- Évaluer les effets du projet d'accord sur les émissions de gaz à effet de serre et la déforestation, la biodiversité, la diffusion des technologies propres et la transition écologique des modes de production. [...]
- Évaluer les conséquences du projet d'accord sur la capacité des États et de l'UE à réguler dans le domaine du développement durable et de la santé des consommateurs, et à appliquer ses standards environnementaux et sanitaires sur les produits consommés sur le marché européen. »

Le Gouvernement a aussi donné comme mandat à la Commission de « formuler des recommandations pour répondre aux risques qu'elle identifiera ». La lettre de mission prolonge le mandat dans une perspective plus large « des accords commerciaux dit de nouvelle génération » qui doivent avoir pour objectif non seulement d'approfondir l'intégration commerciale, mais aussi de contribuer à atteindre les objectifs de « développement durable, la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité et la sécurité sanitaire des aliments. » A ce titre, les travaux de la Commission « serviront à proposer des axes d'action pour renforcer la contribution de la politique commerciale au développement durable (climatique, environnemental et social) et à la santé des consommateurs ainsi qu'à l'aménagement des territoires, au service des citoyens. »

Les travaux

Les travaux ont véritablement débuté en septembre 2019 par deux réunions d'information. La première a eu lieu au Ministère de l'Economie et des Finances le 5 septembre en présence des services de la Direction Générale du Trésor et du Secrétariat Général des Affaires Européennes (SGAE). La seconde s'est déroulée à la Commission européenne à Bruxelles le 27 septembre en présence des Directions Générales (DG) commerce, développement durable, santé et agriculture. Nous avons également rencontré à Bruxelles la négociatrice en chef de l'accord Sandra Gallina. Cette réunion a été organisée par la représentation permanente française à la Commission. Nous avons par la suite échangé par visioconférence avec la DG Agriculture.

Les travaux de la Commission ont été réalisés en toute indépendance avec les moyens mis à notre disposition. Les services du Premier ministre ont débloqué une enveloppe de 10 000 euros. Ce budget

nous a permis de couvrir des frais de mission et de rémunérer trois assistants de recherche à temps partiel : Marine Coinon, doctorante à l'Université de Bourgogne Franche-Comté en visite à la Toulouse School of Economics (TSE), Alipio Ferreira doctorant à TSE et Ana Kuhn Velazquez diplômée de Sciences Po.

Nous avons organisé une série d'auditions à Paris dans les locaux du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) avec des experts et des parties prenantes (syndicats, ONGs, associations professionnelles). Les personnes et institutions auditionnées sont mentionnées en Annexe 2. Pour la mise en place de ces auditions, nous avons bénéficié de l'appui logistique de Aline Couratier, assistante INRA à TSE. Ana Kuhn Velazquez en a rédigé les comptes rendus. Nous listons également en annexe des personnes que les membres de la Commission ont contactées de manière indépendante. Notamment Yann Laurens qui a rencontré des experts et des parties prenantes au Brésil lors d'une mission en décembre dernier.

Il convient de souligner que la Commission européenne a mandaté deux évaluations d'impact (*Sustainability Impact Assessment* ou SIA) basées sur un modèle d'équilibre général calculable (MEGC). La première, réalisée par l'Université de Manchester, commence à dater car elle a été publiée en 2009. La deuxième, conduite par LSE Consulting, est plus récente. Les résultats ont été publiés dans le 'Draft Interim Report' en octobre 2019. Nous décrivons cette étude dans la Section 2 du Chapitre 3 sur 'Industrie, services et évaluation économique d'ensemble de l'accord' et reprenons les résultats dans plusieurs chapitres du rapport.

Les accords commerciaux de nouvelle génération

Dans sa lettre de mission, le Premier ministre inscrit nos travaux d'évaluation dans la perspective des accords commerciaux dits « de nouvelle génération ». Même si ce terme fait généralement référence aux accords dont la négociation a commencé après 2006, il constitue le cadre de référence pertinent dans la mesure où il désigne les accords commerciaux noués avec des pays tiers qui ne sont pas des voisins immédiats, et dont les clauses s'étendent bien au-delà des droits de douane, du commerce de biens et des aspects traités depuis longtemps dans ce cadre, pour couvrir également de façon significative les échanges de services, les marchés publics et la coopération réglementaire, entre autres.

Ces accords se distinguent également par l'importance plus grande accordée aux dimensions sociales et environnementales, au travers des engagements inclus dans le chapitre que chacun d'entre eux consacre aux liens entre commerce et développement durable. A cet égard, l'approche suivie dans ces accords repose sur trois piliers : (i) des engagements contraignants pour les signataires de ratification et de mise en œuvre de conventions de l'Organisation internationale du travail et d'accords environnementaux multilatéraux ; (ii) des structures facilitant la participation de la société civile à la mise en œuvre de ces engagements ; et (iii) un mécanisme de règlement des différends spécifique fondé sur les recommandations de groupes d'experts. La stratégie commerciale publiée en 2015 insistait par ailleurs sur l'importance de cette dimension de promotion du développement durable (Commission européenne, 2015, section 4.2), qui fait partie intégrante des démarches d'évaluation de la mise en œuvre des accords de l'UE (voir par exemple Commission européenne, 2019).

Chapitre 1. Contexte et enjeux politiques et géopolitiques

1. Introduction

Le rapprochement entre le Brésil et l'Argentine au sortir des dictatures militaires au milieu des années 1980 avait pour objectif initial de créer un mécanisme de défense collective de la démocratie. L'inspiration venait de la Communauté économique européenne (CEE), un organisme qui, aux yeux des pays sud-américains, avait su accompagner et consolider la démocratisation de l'Espagne et du Portugal.

Avec l'élection de présidents néo-libéraux en Argentine et au Brésil en 1989, le projet bifurque vers la création d'une zone de libre-échange. En 1991, l'Argentine, le Brésil, le Paraguay, et l'Uruguay signent le traité constitutif du Marché commun du Sud (Mercosur).

Depuis, le Mercosur a été balloté par les alternances politiques et les aléas de la conjoncture économique internationale. Les années 1990 sont d'abord très prometteuses, avec une dynamisation sans précédent du commerce intra-régional. Les crises brésilienne et argentine (1998-2001) interrompent toutefois brutalement la dynamique d'intégration.

Le « tournant à gauche » de l'Amérique du Sud, avec notamment les élections de Luiz Inácio Lula da Silva au Brésil en 2002 et Nestor Kirchner en Argentine en 2003, permet ensuite de relancer le Mercosur avec une ambition plus sociale. Mais dès 2002, les priorités diplomatiques du Brésil changent et l'union douanière se trouve entravée par la multiplication des mesures protectionnistes.

La négociation avec l'UE, lancée en 1999, suscite un temps l'espoir de voir le Mercosur resserrer ses liens. Mais l'enlisement des discussions achève de convaincre les Brésiliens que le format Mercosur n'est plus opératoire. Face à l'avancée de la Chine dans la région, Lula choisit de défendre les intérêts de son pays au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Les négociations multilatérales s'achèvent toutefois par un échec en 2008, contraignant les grands acteurs du commerce international à se replier sur des formats bilatéraux ou régionaux.

L'Europe opte pour la conclusion d'accords commerciaux qui impliquent le respect de valeurs et standards en matière de travail et d'environnement. Une telle stratégie est mal accueillie par le Mercosur qui y voit un protectionnisme déguisé.

Alors que l'Europe signe en Amérique Latine des accords avec le Mexique (1997), le Chili (2002), l'Amérique Centrale (2012) et la Colombie et le Pérou (2012), le Mercosur demeure isolé.

Le boom des exportations de matières premières en direction de la Chine dans les années 2000 fait également perdre à l'Europe sa position de premier partenaire commercial du Mercosur. L'intérêt réciproque que les deux régions portent à l'ouverture commerciale faiblit. Pour autant, l'ambition de voir aboutir la négociation n'est jamais totalement abandonnée. Elle bute sur des obstacles dirimants, notamment le protectionnisme argentin et brésilien, et le manque de volonté politique de les éliminer, mais le pari est fait qu'une configuration nouvelle d'acteurs doit permettre d'aller de l'avant.

Le tournant politique de l'Argentine et du Brésil vers des positions plus favorables au libre-échange permet de rebattre les cartes. Les négociations avancent rapidement en 2017-2018 car les positions politiques des principaux acteurs convergent :

- La Commission Junker (2014-2019) est désireuse de conclure la négociation avant la fin de son mandat

- L'Espagne, l'Allemagne et cinq autres pays (Pays-Bas, Suède, Portugal, République Tchèque et Lituanie) soutiennent énergiquement la signature de l'accord lors du G20
- La France estime que ses demandes (« lignes rouges ») ont été prises en compte
- Le Brésil revoit à la baisse ses exigences en matière de quotas d'exportation de viande
- En campagne pour sa réélection, le président de la Nation argentine Mauricio Macri cherche un succès diplomatique

Sur le plan géopolitique, les deux groupes ont des préoccupations complémentaires.

L'UE est convaincue que la conclusion de l'accord est rendue nécessaire par la conjonction d'un certain nombre de facteurs impactant ses intérêts :

- La guerre commerciale entre la Chine et les États-Unis qui menace la croissance mondiale
- L'affaiblissement du multilatéralisme suite aux prises de position du président des États-Unis Donald Trump
- Les difficultés à faire respecter l'Accord de Paris sur le climat

L'accord avec le Mercosur, s'ajoutant aux deux autres signés précédemment (avec le Canada et le Japon), doit replacer l'Europe au centre de la dynamique du commerce international et consolider son statut de puissance normative.

Le Mercosur, de son côté, souhaite dynamiser sa croissance économique et diversifier ses débouchés commerciaux, craignant d'être pris au piège des tensions entre la Chine et les États-Unis. Il cherche aussi à rendre la libéralisation de l'économie irréversible, un peu comme l'avait fait le Mexique en signant l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1992.

L'accord d'association UE-Mercosur comprend trois piliers : commerce, dialogue politique et coopération. Alors que le pilier commercial sera analysé en détail dans les chapitres suivants, ce chapitre se concentre sur une analyse des deux derniers piliers. Il se base sur le texte accordé en 2017 qui, c'est à regretter, n'a pas été rendu public.

L'évaluation du possible impact de la coopération et du dialogue politique doit tout d'abord s'apprécier à l'aune du bilan de l'inter-régionalisme.

2. Bilan de l'inter-régionalisme UE-Mercosur

L'assistance européenne au Mercosur a débuté dès la signature du traité en 1991. En 1992, la Commission européenne signe un accord interinstitutionnel afin de fournir une aide technique et institutionnelle. Un accord-cadre inter-régional de coopération est ensuite signé en décembre 1995 et un mandat de négociation est approuvé en juillet 1998.

Les négociations débutent en 1999 à l'issue du 1^{er} sommet UE-Mercosur à Rio de Janeiro (Brésil), mais la séquence 2000-2004 s'avère être un échec pour la partie commerciale. La méthodologie retenue de l'accord unique (*single undertaking*) ne permet pas la signature d'accords partiels, et les transformations européennes ne facilitent pas la poursuite du dialogue inter-régional. En 2004, la Commission est renouvelée et l'UE s'élargit à dix nouveaux États membres, pour la plupart des pays d'Europe centrale et orientale. Entre 2003 et 2005, l'UE et le Mercosur défendent des positions opposées sur l'agriculture aux sommets de l'OMC à Cancun (Mexique) et Hong Kong.

L'UE poursuit toutefois l'accompagnement des changements dans les pays venant d'adhérer et dans les régions avec lesquelles elle négocie. Outre la facilitation du commerce, la coopération fonctionnelle et l'« exportation de ses valeurs » sont placées au centre de sa stratégie.

La coopération vise à exporter le savoir-faire européen en matière d'intégration régionale. Dès 1993, un Centre de formation à l'intégration régionale (CEFIR) est ouvert à cet effet à Montevideo (Uruguay), financé par l'UE. Son rôle a été important pour diffuser des expériences pratiques et créer des réseaux de professionnels travaillant sur les thèmes de l'intégration dans la région. Parallèlement, des fonds sont octroyés pour renforcer les institutions et approfondir l'intégration économique³. Durant la période 1992-2002, l'UE déplore le manque de fonds de contrepartie qui handicape son assistance technique. Elle continue toutefois à fournir une aide importante au Mercosur dans les années 2002-2012 pour renforcer son institutionnalisation, finaliser son tarif extérieur commun et associer la société civile au processus d'intégration. La sensibilisation du public à l'importance de l'intégration régionale fait ainsi l'objet de projets éducatifs, notamment auprès des jeunes. Les principales institutions du Mercosur (Parlement, tribunal permanent, secrétariat) bénéficient aussi de fonds de coopération.

Concernant les valeurs, la démocratie, les droits de l'homme et la cohésion sociale sont prioritaires. Comme dans l'ensemble de ses relations extérieures, l'UE installe dans les années 1990 une clause de conditionnalité, définissant la démocratie et les droits de l'homme comme « éléments essentiels » des accords. L'accord de coopération entre l'UE et le Mercosur de 1995 comprend une telle clause (dans son article 1). On la retrouve également dans les accords signés avec le Mexique (1997), le Chili (2005), l'Amérique centrale (1993) et les pays andins (1993).

Concernant le Mercosur, le bilan dans ce domaine est mitigé car la notion de citoyenneté sociale fait l'objet de malentendus⁴. Le Mercosur, en dépit d'une « proximité culturelle » toujours postulée avec l'Europe, ne partage pas sa conception de l'inclusion sociale par le biais d'un État-providence.

À défaut de s'entendre avec les gouvernements, l'UE trouve des interlocuteurs plus attentifs au sein de la société civile du Mercosur, ce qui la conduit à faire évoluer sa méthode de diffusion de valeurs. L'objectif devient le renforcement de la société civile locale, afin de l'épauler dans son combat pour la défense de la démocratie et des droits de l'homme.

Plus généralement, l'efficacité de la clause « droits de l'homme et démocratie » a été limitée par la préférence pour les incitations en lieu et place de la menace de sanctions. Le dialogue politique, comme « forme privilégiée d'action préventive »⁵, et les éventuelles « démarches déclaratives » visant à rendre public un écart de conduite d'un partenaire, se sont révélés d'une portée limitée, notamment en Afrique.

Quels enseignements tirer de ce court bilan de l'inter-régionalisme ?

La diffusion de valeurs s'est révélée peu efficace, sauf lorsqu'elle est envisagée de façon indirecte, « par le bas », auprès de la société civile. Rien ne remplace toutefois la menace de sanctions pour obtenir des résultats plus rapides, comme l'a montré la réaction européenne très ferme à la tentative de coup d'État au Paraguay en 1996.

La coopération de l'UE a ciblé trois priorités (institutionnalisation du Mercosur, renforcement du marché commun, et participation de la société civile) qui ont connu des succès inégaux. L'institutionnalisation

³ Voir les documents de stratégie régionale Mercosur pour les périodes 2002-2006 et 2007-2013 de la Commission européenne.

⁴ Grugel, Jean, "Democratization and ideational diffusion: Europe, Mercosur and social citizenship", *Journal of Common Market Studies* 45(1), 2007, pp43-68.

⁵ Jacquemin, Ode, "La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'homme ? Mise en œuvre, critiques et bilan", CRIDHO Working Paper 2006/03, p14.

a peu progressé, avec notamment un degré très faible d'incorporation des normes communautaires et une paralysie du parlement du Mercosur, tandis que l'union douanière a régressé. La coopération européenne a toutefois fait beaucoup pour que ce bilan ne soit pas pire.

Avec l'entrée en fonction de la Commission Juncker en 2014, le commerce devient un instrument au service du respect de l'environnement et de la hausse des standards en matière de droit du travail. Ces orientations nouvelles figurent dans le document de 2015 « Commerce pour tous » de la Direction du commerce de la Commission⁶, et structurent l'accord avec le Mercosur. Pour autant, et contrairement à ce que souhaitait la France, le développement durable ne figure pas parmi les « éléments essentiels » de l'accord. La conditionnalité environnementale s'en trouve handicapée dans des proportions qu'il convient de relativiser car les clauses « droits de l'homme » n'ont guère contribué aux progrès de ces valeurs et pratiques dans la centaine de pays dans le monde concernés par des accords avec l'UE.

Au plus haut niveau politique, la diffusion des valeurs du développement durable auprès de l'actuel gouvernement du Brésil risque de se heurter à des difficultés. L'aide à la société civile ou les multiples autres formes de coopération envisagées dans l'accord, notamment avec les États fédérés et les villes, sont susceptibles de produire de meilleurs résultats. Ce point est abordé dans la section suivante.

3. Les piliers « Dialogue politique » et « Coopération » de l'accord

Les sujets placés à l'agenda du dialogue politique et de la coopération sont multiples. Fidèle à sa méthode, l'UE fixe un cadre de discussion élargi qui doit ensuite faire l'objet de mise en œuvre différenciée, en fonction des priorités politiques arrêtées par l'UE et ses États membres. Pour l'Europe, et plus particulièrement pour la diplomatie française, la mise en œuvre de l'accord de Paris sur le climat (entré en vigueur le 4 novembre 2016) est une priorité. L'Europe a manifesté le souhait de mettre sa politique commerciale au service d'une ambition environnementale et sociale, sans avoir encore arrêté une méthode définitive.⁷

De fait, le développement durable fait l'objet d'un chapitre important dans le volet politique et coopération de l'accord d'association avec le Mercosur, mais les trois autres parties, « Démocratie, droits de l'homme, État de droit, paix et sécurité internationale », « Justice, liberté et sécurité » et « Partenariat social, économique et culturel », ne sont pas explicitement placées au service du développement durable. Le texte mentionne toutefois la nécessité « d'intégrer les considérations environnementales dans tous les secteurs de la coopération » et il ajoute concernant le changement climatique que « les pays développés offriront des ressources financières pour la compensation et l'adaptation ». Un tel langage avait été agréé dans l'accord de Paris (article 9).

Il est à noter que cet agenda de l'accord a été arrêté en 2017, soit avant la campagne électorale et les élections au Brésil. Rien ne permettait de penser alors que ces élections se solderaient par la victoire d'un candidat climato-sceptique défendant la déforestation comme œuvrant au développement et menaçant de sortir son pays de l'accord de Paris. Jair Bolsonaro a de surcroît évoqué une sortie du Mercosur et la signature d'un accord de libre-échange avec les États-Unis.

Ce nouveau contexte politique a généré une montée en tension diplomatique qui n'a toutefois pas dépassé le seuil de l'irréversible remise en question de l'acquis, car aucun pays ne veut être tenu pour

⁶ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153879.pdf

⁷ *Trade and sustainable development (TSD) chapters in EU Free trade agreements (FTAs)*. Non paper of the Commission services, 11 July 2017; *Feed back and way forward on improving the implementation and enforcement of the Trade and Sustainable development chapters in EU Free Trade Agreements*. Non paper of the Commission services, 26 February 2018.

responsable de l'échec des négociations à ce stade. Le différend s'est cantonné au niveau bilatéral entre la France et le Brésil :

- Lors du G7, la France a critiqué la négligence du Brésil concernant les incendies dans la forêt amazonienne. Le président Macron a accusé son homologue brésilien Jair Bolsonaro d'avoir menti à propos de ses engagements dans le cadre de l'accord de Paris. Il a annoncé qu'« en l'état », il ne signera pas l'accord.
- Le Brésil s'est crispé sur la question du respect de la souveraineté brésilienne sur la forêt amazonienne. Lors de l'Assemblée générale des Nations Unies, le président Bolsonaro a fait échouer la tentative française d'organiser un sommet sur l'Amazonie qui mette en accusation le Brésil.

D'autres pays ont, il est vrai, ajouté une dose de complexité aux débats politiques concernant la ratification de l'accord :

- En Autriche, la commission des affaires étrangères de l'assemblée nationale a voté contre l'accord (18 septembre). Le gouvernement est donc mandaté pour s'opposer à sa signature au sein du Conseil européen.
- L'Argentine est entrée dans une phase d'incertitude politique suite à la victoire du candidat péroniste à l'élection présidentielle du 27 octobre. Le nouveau président Alberto Fernández, qui a pris ses fonctions le 10 décembre, n'a pas caché pendant sa campagne sa volonté de défendre le secteur industriel argentin.

Tout porte à croire cependant que le Mercosur surmontera ces difficultés. Le Brésil, engagé dans une négociation parallèle pour entrer à l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE) doit faire la preuve qu'il est capable d'absorber des réformes et s'aligner sur les standards européens. L'Argentine, une fois la campagne électorale passée, semble se résoudre à l'ouverture économique. Le président Fernandez souhaite toutefois qu'une partie de l'accord soit renégocié.

Demeurent les incertitudes européennes, dont hérite la nouvelle Commission. La France peut dans ce contexte concéder à la Commission qu'une politique d'accompagnement vaut certes mieux qu'une rupture, mais elle doit aussi convaincre que l'accord requiert des ajustements.

Si le contenu de l'accord offre peu de garanties de voir les différents partenaires faire des progrès notables dans le domaine du développement durable, la gouvernance de l'accord et les conditions de sa mise en œuvre permettent d'envisager la conditionnalité environnementale sous un autre jour. La place octroyée à la société civile est particulièrement importante à observer car, comme souligné plus haut, elle est susceptible de conférer de la légitimité et de l'efficacité au dispositif.

4. Gouvernance de l'accord et rôle de la société civile

La gouvernance de l'accord repose sur les organes suivants :

- Sommets présidentiels
- Conseil de l'association (différents formats de réunions ministérielles)
- Comité de l'association (qui assiste le Conseil dans la préparation des réunions du Conseil et veille à la mise en œuvre des dispositions de l'accord)
- Possibles sous-comités (en cas de besoin pour assister le Comité)
- Comité parlementaire (délégués des parlements régionaux, peut faire des recommandations)
- Groupes consultatifs internes (représentant la société civile)

- Forum de la société civile (représentant la société civile)

L'UE a, de longue date, engagé des dialogues inter-gouvernementaux complétés par une concertation avec des organisations issues de la société civile. Le Mercosur possède lui aussi une tradition de dialogue avec la société civile. Sous l'impulsion de l'Uruguay, et inspiré par le modèle européen, le Mercosur se dote dès 1994 d'un Forum consultatif économique et social (FCES). Les groupes de travail du processus d'intégration sont aussi ouverts à la participation de représentants de la société civile.

Concernant les accords commerciaux signés par l'UE, la démocratisation de la gouvernance prend la forme de la constitution de groupes consultatifs internes (GCI). L'accord d'association avec la Corée du Sud (entré en vigueur en 2011) a innové en soumettant la mise en œuvre du chapitre développement durable (environnement et droit du travail) à la surveillance de la société civile. L'accord récent avec le Canada (CETA, entré en vigueur en 2017) prévoit lui aussi la constitution de GCI pour contrôler la mise en œuvre des chapitres sur le développement durable, le travail et l'environnement.

Le règlement des GCI prévoit que chaque partie choisit librement les organisations de la société civile invitées. Les deux GCI se rencontrent chaque année au sein d'un Forum de la société civile. Le rôle des GCI et du forum est consultatif. Ils peuvent soumettre des avis et recommandations.

Le modèle des GCI est récent et encore en quête d'efficacité. De nombreuses questions demeurent ouvertes concernant leur composition et leur représentativité⁸. Le positionnement vis-à-vis des gouvernements des États membres, ou vis-à-vis du Comité économique et social de l'UE, reste à évaluer. La relation avec d'autres formats de dialogue reste aussi à préciser. La Direction du commerce de la Commission, par exemple, dialogue aussi avec la société civile depuis 1998.

Pour autant, l'accord UE-Mercosur reprend le format de consultation des GCI et l'étend à « tous les sujets couverts par l'accord », ce qui marque une évolution notable. Le dispositif devra faire ses preuves. Il convient d'éviter une situation analogue à celle qu'a engendré le GCI européen en 2014 et 2016 lorsqu'il a vainement demandé à la Commission de réagir à la violation des droits des syndicalistes sud-coréens. Il est à noter que la Commission a mandaté un groupe d'experts pour évaluer l'impact de la non-ratification des conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT), et elle a menacé de suspendre l'accord si la Corée persistait dans sa politique vis-à-vis de la liberté syndicale, le droit de négociation collective et l'interdiction du travail forcé⁹. De l'issue de cette affaire dépend sans doute la crédibilité des GCI.

Au sein du Mercosur, les représentants de la société civile ont toujours déploré que l'agenda de discussions qui leur était soumis se limitait à des points de détail, sans aborder les grandes orientations stratégiques du processus d'intégration.

Afin d'éviter ces travers qui minent la crédibilité du dispositif, il convient sans doute de rendre la consultation des GCI obligatoire pour un certain nombre de sujets sensibles, et de prévoir que la Commission soit tenue d'examiner leur avis.

Concernant la dimension parlementaire de la gouvernance, une politique devra être arrêtée concernant l'attitude à adopter face à la paralysie du parlement du Mercosur (PARLASUR). Celui-ci est en crise depuis quelques années. En avril dernier, les ministres des affaires étrangères du Mercosur ont annoncé que les élections pour le PARLASUR étaient annulées.

⁸ Martin Westlake, « Asymmetrical institutional responses to civil society clauses in EU international agreements: pragmatic flexibility or inadvertent inconsistency », Collège d'Europe, Bruges political research papers, 66/2017

⁹ « Commerce : l'Union européenne met la pression sur la Corée du sud », *Le Monde*, 15 janvier 2020.

L'UE devra prendre acte de l'échec de sa politique de soutien à la consolidation du PARLASUR et se résoudre à dialoguer avec des parlementaires qui seront délégués par leur assemblée nationale respective.

Parallèlement, l'UE pourrait gagner à développer les schémas de coopération qui existent déjà avec la société civile du Mercosur. Quelques 40% des fonds de coopération destinés au Brésil vont déjà à la société civile. Le travail avec le pouvoir judiciaire, le législatif, les états fédérés, le secteur privé, et de multiples organisations de la société civile peut s'avérer plus efficace pour faire progresser les valeurs européennes que le dialogue politique officiel.

Une grande attention devra aussi être portée à la trentaine de dialogues sectoriels existant dans le cadre du partenariat stratégique UE-Brésil¹⁰. L'intégration de préoccupations environnementales peut constituer un moyen d'action. Ce partenariat avec le Brésil n'est toutefois pour l'heure pas associé à l'accord avec le Mercosur. Il est souhaitable à l'avenir que des efforts soient consentis pour faire apparaître une cohérence entre la stratégie Brésil et l'accord avec le Mercosur.

¹⁰ Voir www.sectordialogues.org

Chapitre 2. Aspects juridiques

1. Cadrage

Juridiquement, l'accord UE-Mercosur, tel que diffusé pour l'heure, se présente sous la forme d'une série de chapitres relatifs à une libéralisation des échanges entre les deux intégrations régionales. Cependant, le mandat initial de négociation orientait vers la conclusion d'un « Accord d'association », autrement dit, d'un accord de caractère global censé dégager un corpus de valeurs communes dépassant les seules questions de nature commerciale (Directives de négociation, Bruxelles, 17 septembre 1999). Il était rappelé d'ailleurs dans le mandat que « le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme [...] constitue un élément essentiel de l'accord ». Cette dimension politique de l'accord n'a pas encore été publiée. Soit ce volet politique viendra s'agréger à l'accord UE-Mercosur existant et, dans ce cas, la mixité du traité serait établie. Soit il sera présenté sous la forme d'un accord distinct en le dissociant de la partie commerciale et cette dernière pourrait être conclue sans être soumise aux Parlements nationaux dans la mesure où elle ne met en jeu que les seules compétences exclusives de l'UE, à savoir la conduite de la politique commerciale. Cette pratique a été suivie dans la conclusion récente de l'accord avec le Japon où un accord de partenariat stratégique a été isolé de l'accord du partenariat économique. Au regard de son contenu, le volet commercial de l'Accord pourrait dans ce cas être conclu sans un accord unanime au Conseil puisque l'Accord UE-Mercosur ne comprend aucune disposition imposant le respect de cette règle d'adoption (ni aménagement de règles internes, ni règles commerciales sur les services sensibles, ni perturbations de l'organisation de ces services au plan national).

L'examen de l'Accord UE-Mercosur sous l'angle juridique mettra ici l'accent sur les points de vigilance indiqués au négociateur européen par le gouvernement français il y a plus de deux ans afin d'apprécier quelle transcription effective ces préoccupations trouvent dans les normes projetées. Pour mémoire, les autorités françaises ont dessiné trois « lignes rouges » (Discours du Président de la République française à la nouvelle génération agricole, Salon de l'agriculture, 22 février 2018) dans le cadre de cette négociation : la mise en œuvre effective de l'Accord de Paris sur le climat, le respect des normes environnementales et sanitaires européennes, et la protection des filières agricoles sensibles, notamment le bœuf, le sucre et la volaille.

2. La mise en œuvre effective de l'Accord de Paris sur le climat par l'Accord UE-Mercosur

L'Accord UE-Mercosur assure une réaffirmation de l'Accord de Paris, mais reste entièrement dépourvu de mesures d'application effectives des engagements climatiques.

2.1. La réaffirmation de l'Accord de Paris par l'accord UE-Mercosur

L'Accord UE-Mercosur dresse un lien entre le respect de cet instrument du libre-échange et l'Accord de Paris sur le climat. En vertu de l'article 6 du chapitre « Commerce et développement durable » (ci-après « CDD ») de l'Accord UE-Mercosur, les Parties sont tenues de mettre en œuvre effectivement les engagements souscrits dans le cadre de l'Accord de Paris :

“1. Les Parties reconnaissent l'importance de poursuivre l'objectif ultime de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), afin de répondre à la menace pressante que constitue le changement climatique, et le rôle du commerce à cette fin.

2. En application du paragraphe 1, chaque Partie :

(a) met effectivement en œuvre la CCNUCC et l'Accord de Paris établi en vertu de celle-ci ;”

En se référant ainsi expressément à un autre traité dont il incorpore les stipulations, l'Accord UE-Mercosur opère un renvoi inter-conventionnel. En s'engageant à assurer l'application effective de l'Accord de Paris, il pourrait être soutenu que les Parties à l'Accord UE-Mercosur s'obligent à demeurer liées par la convention sur le Climat. En effet, une obligation de mise en œuvre d'un traité suppose *a minima* d'en demeurer partie. De ce point de vue, une dénonciation de l'Accord de Paris pourrait apparaître comme un acte violant les engagements souscrits dans l'Accord UE-Mercosur. L'instrument de libre-échange offre ainsi un moyen de renforcement et de pérennisation des obligations en matière environnementale.

Mais surtout, l'incorporation des engagements climatiques dans l'Accord UE-Mercosur a pour conséquence de doter les États d'un mécanisme de règlement des différends dont ils ne disposaient pas au titre de l'Accord de Paris. Ce dernier établit un mécanisme non juridictionnel dit de facilitation de la mise en œuvre et de la conformité. La Conférence de Katowice (Pologne) en juin 2018, a confirmé qu'il s'agissait d'un mécanisme de suivi tel que ceux prévalant dans le droit de l'environnement principalement tourné vers la prévention et privilégiant une approche d'assistance à l'exécution des obligations plutôt que de règlement des différends.

Dans le cadre du chapitre « CDD », un différend résultant du non-respect des obligations climatiques pourra être soumis à un groupe d'experts désignés en commun par les parties. Celui-ci propose une solution en droit au litige dont il est saisi car il se prononce sur la base des dispositions applicables pertinentes. Il est tenu à une obligation de motivation de ses constatations factuelles et de ses recommandations. Ce groupe d'experts ne constitue néanmoins pas un organe juridictionnel car, bien que statuant en droit, il ne se prononce pas de manière obligatoire. La solution donnée au litige par le groupe d'experts constitue une proposition de solution sur la base de laquelle les Parties sont tenues de négocier aux fins d'établir des mesures appropriées pour mettre en œuvre ses recommandations. Mais une obligation de négocier n'est pas une obligation de résultat et la recommandation peut rester lettre morte sans que le traité ne soit violé.

Toutefois, le sous-comité sur le Commerce et le développement durable assure la procédure de suivi concernant la mise en œuvre des recommandations et informe la société civile à travers les ONG intéressées à la question. Le mécanisme de règlement des différends relatif au chapitre « CDD » constitue donc une technique juridique relevant de la conciliation où l'organe propose une solution en droit dont les Parties doivent discuter des mesures d'application. Dans la mesure où le rapport d'experts, bien que résultant de l'application du droit, n'a pas de caractère obligatoire, il ne constitue pas un acte juridictionnel. Il se distingue des sentences arbitrales rendues dans le cadre du mécanisme général de règlement des différends de l'Accord UE-Mercosur qui non seulement lient les Parties mais sont aussi insusceptibles d'appel (article 12.8 du chapitre sur le règlement des différends).

Les obligations climatiques sont certes soumises à un mécanisme de règlement des différends qui ne s'applique pas ordinairement dans ce cadre mais elles ne sont pas pleinement incorporées dans l'Accord UE-Mercosur du point de vue des litiges auxquels elles peuvent donner lieu. Le mécanisme de conciliation applicable aux questions environnementales présente, en effet, une moindre efficacité juridique que celui applicable aux questions de nature purement commerciale qui sont réglées par voie de sentences arbitrales susceptibles de sanctions effectives (Chapitre Règlement des différends). Ce double régime juridique – conciliation pour les enjeux climatiques, juridiction pour les enjeux commerciaux – traduit que ces derniers conservent une forme de prévalence sur les premiers dans le fonctionnement de l'Accord.

En toute hypothèse, le mouvement vers la juridictionnalisation des enjeux climatiques et plus largement environnementaux et sociaux dans le cadre de l'accord UE-Mercosur n'a pas été présenté au cours des échanges avec la Commission européenne comme une orientation souhaitable. Le point de vue

de la Commission, exprimé par plusieurs de ses représentants, est que l'« on ne peut pas faire une lecture commerciale des problèmes environnementaux ». Selon cette approche, une violation des exigences sociales ou environnementales n'est pas susceptible de recevoir une traduction en termes de commerce. À l'appui de cette lecture, les agents de la DG Commerce renvoient notamment à un rapport rendu par un organe juridictionnel dans le cadre d'un accord de libre-échange conclu par les États-Unis constatant des violations concernant certains engagements en matière sociale auxquels l'accord renvoyait (Panel Report, In the Matter of Guatemala – Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR, 14 June 2017). Tout en faisant ce constat, la décision du Panel conclut qu'il n'est pas démontré que les défaillances des autorités locales ont un effet sur l'échange international. Prenant appui sur cette décision, la Commission européenne affirme que le « test de l'impact commercial » est un obstacle à la soumission des enjeux environnementaux affectant les échanges au mécanisme de règlement des différends. Toutefois selon cette approche, les « questions concernant l'emploi et liées au commerce » (article 4.8 du chapitre « CDD »), celles « concernant l'environnement et liées au commerce » (article 5.5 du chapitre « CDD »), « concernant le changement climatique et liées au commerce » (article 6.3 du chapitre « CDD »), ou celles « concernant la gestion durable des forêts et liées au commerce » (article 8.3 du chapitre « CDD »), bien qu'identifiées par l'Accord UE-Mercosur, demeurent sans mécanisme effectif de sanction. Il convient de rappeler que la sanction commerciale n'obéit pas à une simple « logique de représailles », selon les termes des représentants de la Commission européenne, mais constitue surtout un moyen de pression.

Il importe aussi de se demander si la juridictionnalisation des obligations environnementales n'est pas écartée par le négociateur européen dans la mesure où celle-ci réintroduirait la compétence partagée dans des aspects de politique commerciale. En effet, appliquer les mécanismes de règlement des différends commerciaux aurait pour effet de modifier la portée juridique des obligations internationales en matière environnementale (CJUE, Avis n°2/15 du 16 mai 2017, Accord de libre-échange entre l'UE et la République de Singapour, pt. 154). Or, ces dernières relèvent de la compétence partagée. Dès lors, la juridictionnalisation des engagements environnementaux conférerait aux accords la prévoyant un caractère mixte requérant l'accomplissement par chaque État membre des procédures nationales de ratification. Il est douteux que la Commission européenne soit désireuse d'un tel résultat. Aussi, le maintien du chapitre sur le commerce et le développement durable hors du cadre du mécanisme de règlement applicable aux différends commerciaux peut aussi se comprendre comme une volonté d'assurer le maintien du monopole de l'Union dans la conclusion des instruments commerciaux.

En résumé, il existe bien une forme de conditionnalité climatique dans la mesure où le respect de l'accord UE-Mercosur suppose le respect de l'Accord de Paris. Ainsi, l'obligation d'exécuter les engagements commerciaux incorpore l'obligation de respecter les engagements environnementaux. Toutefois, comme ces obligations ne sont pas placées sur un pied d'égalité du point de vue du mécanisme de règlement des différends, la conditionnalité n'est pas dotée d'une réelle efficacité juridique. Au surplus, l'Accord UE-Mercosur n'a pas été saisi comme le moyen d'introduire des mesures concrètes d'application des engagements climatiques.

2.2. L'absence de mesures concrètes en faveur de la protection climatique dans l'Accord UE-Mercosur

Si l'accord UE-Mercosur rend le respect de l'Accord de Paris obligatoire, il ne procède pas lui-même à sa mise en œuvre. De ce point de vue, il paraît d'une ambition limitée. Certes, les Parties s'engagent à « promouvoir la contribution positive du commerce à la transition vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient face au changement climatique » (article 6.2 (b) du chapitre « CDD »), mais force est de constater qu'aucun dispositif ne consacre de manière effective cette contribution positive dans l'accord UE-Mercosur au climat.

Or, certaines dispositions de l'Accord de Paris étaient appelées à trouver un terrain d'application effectif dans le cadre d'un accord commercial avec les pays du Mercosur. On rappellera qu'en vertu des

engagements climatiques, « [l]es Parties sont invitées à prendre des mesures pour appliquer et étayer, notamment par des versements liés aux résultats [...] les mesures d'incitation positive concernant les activités liées à la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts, et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement » (article 5.2 de l'Accord de Paris). Aucune disposition allant dans ce sens n'est repérable dans l'Accord UE-Mercosur.

En vertu de l'Accord de Paris, « [l]es Parties devraient prendre des mesures pour conserver et, le cas échéant, renforcer les puits et réservoirs de gaz à effet de serre [...], notamment les forêts » (article 5.1). Sur ce point, les Parties peuvent agir « en concertation dans la mise en œuvre de leurs contributions déterminées au niveau national », en procédant par « l'utilisation de résultats d'atténuation transférés au niveau international » (article 6.2 de l'Accord de Paris). L'Accord UE-Mercosur offrait certainement une opportunité d'élever les objectifs nationaux au plan international en tenant dûment compte du « principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales » (article 2.2 de l'Accord de Paris). En ce domaine, l'Accord UE-Mercosur se borne à affirmer que « [c]haque Partie [...] encourage le commerce des produits issus de forêts gérées durablement, récoltés conformément à la législation nationale du pays de récolte » (article 8.2.(a) du chapitre « CDD »). Sur la base de cette disposition, il n'est toutefois pas garanti que la prise en considération du mode de gestion des forêts puisse constituer un facteur légitime permettant à une partie importatrice d'opérer une distinction entre les produits selon leur mode de production.

Tout en se déclarant tenues par leurs obligations climatiques, les Parties ne sont parvenues à aucune mise en œuvre concrète de celles-ci dans l'instrument commercial au point qu'il est impossible de matérialiser la « contribution positive » (article 6.2 (b) du chapitre « CDD »). Les contributions potentielles existent pourtant. Les baisses des tarifs douaniers sur des produits importés du Mercosur auraient pu ainsi constituer des « versements liés aux résultats » d'atténuation tels que ceux promus par l'Accord de Paris. La viande provenant de l'élevage contribuant aux objectifs de l'Accord de Paris en « préservant des stocks de carbone forestiers » aurait pu, par exemple, être encouragée et aurait pu bénéficier d'un tarif douanier préférentiel plus avantageux. En l'espèce, la gestion du contingent tarifaire de viande bovine que se partagent les États du Mercosur ne fait l'objet d'aucune règle de distribution. Elle se répartira, selon les termes d'un intervenant de la Commission, au « plus fort » des partenaires du continent sud-américain. Cette gestion du contingent tarifaire ne pouvait-elle pas inclure un taux préférentiel attribué selon une certification dont les États du Mercosur auraient eu la charge afin de favoriser des productions neutres en déboisement ou privilégiant des modalités d'élevage favorables à la biodiversité ? Sur la base d'une règle convenue entre les Parties, des avantages de cette nature ne pouvaient pas être qualifiés de discriminatoires et auraient pu offrir un moyen d'assurer un libre échange promouvant des valeurs environnementales et mettant effectivement en œuvre les engagements climatiques. Une telle démarche de prise en considération de l'effet climatique des matières échangées est entièrement ignorée par le traité.

Sur ce point, les négociateurs auraient pu utilement s'inspirer de mécanismes tels que ceux élaborés, par exemple, par le projet d'accord établissant un Partenariat Transpacifique (TPP). Dans ce cadre, les États-Unis avaient conditionné le maintien des avantages tarifaires à la réalisation d'aménagements législatifs à réaliser par les autorités vietnamiennes concernant notamment la liberté syndicale et les droits de l'homme. Il était ainsi prévu par un accord spécifique qu'au terme d'une période de libéralisation consécutive au TPP, les États-Unis se réservaient le droit de suspendre les concessions octroyées si l'autre partie n'avait pas fait évoluer sa réglementation dans les domaines considérés ; cette suspension pouvant elle-même faire l'objet d'un recours devant le mécanisme de règlement des différends en matière commerciale. Il est certain que soit sur ce modèle, soit sur d'autres, les négociateurs européens pouvaient rechercher à établir des mécanismes pour la mise en œuvre effective des normes environnementales que les Parties se sont engagées à appliquer. Force est de constater que le projet d'accord sur ce terrain est dépourvu de toute solution innovante.

En définitive, la dimension climatique de l'accord l'UE-Mercosur reste presque entièrement à inventer. La Commission, dont les négociateurs se présentent eux-mêmes comme des « *tariffs men and women* », ne semble pas sur ce point avoir fait preuve d'une grande créativité. Aucune proposition significative même non retenue n'a été évoquée au cours des échanges directs avec les personnes en charge de ces questions. Certes, l'accord UE-Mercosur procède à un renvoi à l'Accord de Paris mais sans procéder lui-même à la mise en œuvre de celui-ci par l'hybridation des normes environnementales et du libre-échange. Sur cette question, les Parties n'ont pas été plus loin que de reconnaître « l'importance d'œuvrer ensemble, [...] s'agissant des aspects liés au commerce, [...] à un régime international dynamique [de lutte contre] le changement climatique dans le cadre de la CCNUCC, en particulier la mise en œuvre de l'Accord de Paris » (article 13 du chapitre « CDD »). L'Accord présente de ce point de vue un aspect inabouti.

3. Le respect des normes environnementales et sanitaires européennes

Dans le domaine des normes environnementales et sanitaires, l'accord UE-Mercosur procède d'une part à une consécration incomplète du principe de précaution. D'autre part, l'Accord ne rend pas impossible un abaissement des normes environnementales et sanitaires européennes.

3.1. Une consécration incomplète du principe de précaution

Le chapitre « CDD » de l'accord UE-Mercosur contient une référence plus explicite au principe de précaution que dans les autres accords commerciaux de l'Union européenne en prévoyant qu'« une Partie peut adopter des mesures fondées sur le principe de précaution ». Les accords les plus récents prévoyaient en effet seulement que « les Parties tiennent compte (...) du principe de précaution » (Art. 16. Accord avec le Japon, art. 12.5 de l'accord avec Singapour et art. 13.11 de l'accord avec le Vietnam). Par le passé, les accords commerciaux de l'Union se bornaient à rappeler la Déclaration de Rio de 1992 ainsi que d'autres accords qui, eux, citaient le principe de précaution

L'article 10.2 du chapitre « CDD » de l'accord UE-Mercosur vise directement ce principe :

« Dans les cas où les preuves ou informations scientifiques sont insuffisantes ou peu concluantes et qu'il existe un risque de dégradation grave de l'environnement ou de la santé et de la sécurité au travail sur son territoire, une Partie peut adopter des mesures fondées sur le principe de précaution. Ces mesures sont fondées sur les informations pertinentes disponibles et font l'objet d'un examen périodique. La Partie qui adopte la mesure cherche à obtenir les informations scientifiques nouvelles ou supplémentaires nécessaires à une évaluation plus concluante et réexamine la mesure le cas échéant ».

La reconnaissance du principe de précaution dans l'Accord UE-Mercosur apparaît néanmoins lacunaire. Elle vise la protection de l'environnement et de la santé ainsi que la sécurité au travail. Ni la sécurité sanitaire des aliments, ni la santé humaine de manière générale ne sont expressément couvertes par cette définition. C'est donc un principe de précaution tronqué de sa part la plus essentielle sur lequel les Parties se sont accordées. Aussi, une interdiction sur le marché de produits destinés à l'alimentation humaine du fait d'une incertitude quant au risque pour la santé pourrait ne pas valablement se prévaloir du principe de précaution.

L'aptitude à adopter des mesures sur le fondement du principe de précaution reconnue dans le chapitre sur le commerce et le développement durable fait l'objet d'un encadrement étroit par le chapitre concernant les mesures sanitaires et phytosanitaires. Dans cette partie de l'accord, l'obligation de justification scientifique (article 11.f), l'obligation de notification des mesures envisagées (article 12) et de proportionnalité de la mesure (article 7B. 4) ainsi que l'obligation d'envisager des mesures alternatives (article 8.1) limitent l'application effective du principe. Ces conditions opèrent plutôt un resserrement de l'encadrement par rapport au droit de l'OMC dans la mesure où elles ajoutent des exigences,

notamment celles de rechercher des mesures alternatives. Comme l'article 4 du chapitre SPS de l'accord UE-Mercosur précise que rien dans le présent chapitre n'affecte les droits et obligations de chacune des parties au titre de l'accord SPS de l'OMC, la protection effective du principe de précaution se situe strictement au même niveau qu'en droit de l'OMC.

Cependant alors que l'affirmation du principe de précaution relève du mécanisme de conciliation, son encadrement relève pour sa part du mécanisme juridictionnel de règlement des différends. Le principe de précaution tel qu'énoncé par l'Accord UE-Mercosur est-il dès lors véritablement opposable dans le cadre du contentieux relatif à une mesure sanitaire fondée sur le risque ? Rien n'est moins certain. En effet, à l'égard des dispositions relatives au chapitre « CDD », « aucune Partie n'a recours au mécanisme de règlement des différends prévu au Titre VIII (chapitre du Règlement des différends) en ce qui concerne les questions relevant du présent chapitre » (article 15.5 du chapitre « CDD »). En d'autres termes, les questions découlant de la reconnaissance du droit d'adopter des mesures fondées sur le principe de précaution sont exclues du mécanisme d'arbitrage alors que celles touchant à l'encadrement de ce droit y sont incluses. C'est la raison qui conduit le ministère des affaires agricoles brésiliennes à affirmer sur la page de présentation de l'accord UE-Mercosur que « [l]e mécanisme [du principe de précaution] ne s'applique pas à des mesures sanitaires et phytosanitaires ». ¹¹ Alors que dans le même temps, la Commission européenne affirme le contraire (Commission européenne - Questions et réponses, Éléments essentiels de l'accord commercial UE-Mercosur, Bruxelles, 28 juin 2019). Les ambiguïtés relatives à l'applicabilité du principe de précaution aux mesures sanitaires et phytosanitaires témoignent de ce que les Parties n'ont pas adopté des stipulations claires qui seules seraient de nature à assurer le respect des normes environnementales et sanitaires européennes.

En toute hypothèse, même si l'accord UE-Mercosur peut être vu comme une avancée dans l'affirmation symbolique du principe de précaution, les Parties conservent, pour faire trancher les litiges auxquels donnent lieu les mesures sanitaires et phytosanitaires prises sur son fondement, le pouvoir de recourir au mécanisme de règlement des différends de l'OMC. En effet, pour les questions relevant d'une matière régie tant par l'accord UE-Mercosur que par le droit de l'OMC, la partie plaignante dispose du pouvoir de soumettre le litige à l'Organe de règlement des différends du système commercial multilatéral plutôt qu'à l'arbitrage prévu dans le cadre UE-Mercosur (article 21 du chapitre Règlement des différends). Or, le juge de l'OMC n'a pas le pouvoir de faire application de l'Accord. Dès lors, une mesure sanitaire sur le fondement du principe de précaution, bien qu'intéressant les seuls rapports entre l'UE et le Mercosur, pourrait voir sa licéité contestée au regard du seul droit de l'OMC.

3.2. La remise en cause du niveau européen de protection sanitaire et environnementale sur le fondement de l'accord UE-Mercosur

Dans le domaine environnemental et sanitaire, l'Accord UE-Mercosur ne doit pas faire illusion, il existe un véritable « dissensus » entre les partenaires économiques. Il suffit sur ce point de prendre connaissance des positions brésiliennes récentes au sein du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC pour mesurer combien ce pays est hostile à une prise en considération véritable du principe de précaution : « Le Brésil a rappelé qu'il avait à maintes reprises exprimé ses préoccupations au sujet de l'approche fondée sur les dangers que suivait l'Union européenne pour homologuer les pesticides, qu'il considérait comme incompatible avec les articles 2 et 5 de l'Accord ». ¹²

On notera que, dans le cadre de l'OMC, chaque fois qu'une réglementation sanitaire ou phytosanitaire projetée peut avoir un effet notable sur le commerce et qu'en outre elle n'est pas en substance la même

¹¹ Cf. *Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)*, « Mercosul-UE : O acordo prevê ainda normas para a aplicação do princípio da precaução ». Notícias publicado 08/07/2019.

¹² Cf. résumé de la réunion du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC des 21 et 22 mars 2019, note du Secrétariat, G/SPS/R/94, 27 juin 2019 p. 13n § 3.20).

que celle d'une norme internationale, elle doit être notifiée aux autres Membres. Par cet acte, l'État identifie les produits visés par la réglementation, en indiquant brièvement l'objectif et la raison d'être de la norme en préparation. Pour la première fois en 2019, le Brésil a procédé à 66 notifications relatives à l'introduction de nouvelles réglementations relatives à des pesticides en rupture avec les standards internationaux du Codex Alimentarius. Pour cet exercice annuel, le Brésil concentre à lui seul plus de la moitié de nouvelles normes non conformes au Codex dont la plus grande part constitue un abaissement du standard international. Jamais aucun État n'a notifié autant de nouvelles réglementations phytosanitaires dérogatoires à ces standards sur une si courte période. L'introduction de cet arsenal réglementaire permettant l'emploi de pesticides dans les produits agricoles en méconnaissance des standards internationaux prend appui sur une explication unique : « Les méthodes d'utilisation des substances chimiques à usage agricole diffèrent d'une région ou d'un pays de production à l'autre du fait que les organismes nuisibles, les maladies et les facteurs environnementaux n'y sont pas les mêmes. Par conséquent, les LMR [limites maximales de résidus] brésiliennes pour les substances chimiques à usage agricole dans les aliments peuvent être différentes de celles des normes du Codex ». ¹³ S'agissant par exemple de l'emploi du malathion, les LMR européennes pour les haricots sont par exemple de 0,02 alors qu'elles sont quatre cents fois plus élevées au Brésil. Ces écarts dans l'appréhension des questions sanitaires sont annonciateurs d'oppositions avec la Partie européenne qui rendront indispensable de produire demain devant le juge « une évaluation des risques » pour justifier d'un obstacle sanitaire à l'importation de ces produits. Si cette évaluation n'est pas suffisamment documentée, elle pourrait conduire à une non-conformité des normes sanitaires européennes soit à l'Accord UE-Mercosur, soit à l'Accord OMC.

Sur ce point, le discours de la Commission prétendant que l'Accord UE-Mercosur permet « l'exportation de valeurs européennes » notamment dans le domaine environnemental et sanitaire semble particulièrement optimiste sinon trompeur. En réalité, le désaccord fondamental des Parties sur quantité de sujets n'a pas été dépassé ; les points de divergence ont simplement été relégués dans le chapitre « Dialogues » par lequel les Parties prévoient de favoriser une simple coopération sur ces sujets. S'agissant par exemple de l'émergence de standards communs relatifs aux questions scientifiques sur la sécurité alimentaire, l'article 6§1 du chapitre « Dialogues » se borne en termes particulièrement peu contraignants à prévoir que : « Les Parties devraient favoriser la coopération entre leurs organismes scientifiques officiels respectifs responsables de la sécurité sanitaire des aliments ainsi que de la santé animale et végétale. Cette coopération visera à approfondir les informations scientifiques dont disposent les Parties afin de soutenir leurs approches respectives concernant les normes réglementaires susceptibles d'affecter le commerce mutuel ». Le niveau de convergence est assez éloigné de celui atteint par d'autres instruments en vertu desquels l'Union a véritablement obtenu « une exportation de ses valeurs » en prévoyant un rapprochement progressif de la législation du partenaire économique avec la sienne propre. ¹⁴ Au terme du chapitre « Dialogues », l'Accord UE-Mercosur établit des bases très faiblement prescriptives – coopérer de bonne foi – aux fins d'élaborer à l'avenir les solutions consensuelles que les Parties n'ont pas su trouver au terme de la négociation.

De ce point de vue, il n'est pas suffisant que l'Accord stipule que : « Les produits exportés depuis une Partie doivent satisfaire aux prescriptions SPS applicables de la Partie importatrice » (article 6.1 du chapitre sur les mesures sanitaires et phytosanitaires), pour empêcher que des mesures SPS fondées sur le principe de précaution puissent demain être considérées comme des « obstacles injustifiés au commerce entre les Parties » (article 1 du chapitre sur les mesures sanitaires et phytosanitaires) au

¹³ Cf. Les notifications relatives aux pesticides présentées devant le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC par le Brésil en 2019 sous la cote G/SPS/N/BRA/*).

¹⁴ Cf. par exemple l'article 181 de l'accord d'association conclu entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, en vertu duquel : « La République de Moldavie procède au rapprochement progressif de sa législation sanitaire, phytosanitaire et relative au bien-être animal de la législation de l'Union selon les modalités définies à l'annexe XXIV du présent accord [comprenant une méthodologie détaillée du processus de rapprochement] ».

sens du traité. Bien loin d'être immunisées contre les contestations devant les Tribunaux arbitraux de l'accord UE-Mercosur, les mesures SPS européennes, comme celles émanant du partenaire sud-américain, sont justiciables d'un contrôle devant les organes établis à cet effet par l'Accord. Ce n'est qu'au terme d'une évaluation dûment effectuée des risques selon les critères de l'Accord ou du droit de l'OMC que la possibilité de maintenir la mesure SPS en question sera établie par la sentence arbitrale ou par l'ORD. Ce type de contentieux est d'autant plus probable au regard des incertitudes entourant le principe de précaution que l'Accord n'a nullement réglées et des positions très fermes du Brésil et de l'Argentine en la matière.

On rappellera pour mémoire que l'Argentine a déjà obtenu devant le juge de l'OMC, dans un contentieux relatif aux OGM, la condamnation de l'UE qui invoquait en l'espèce « le droit de chaque pays de prendre ses propres décisions sur chacun des OGM en fonction de ses grands objectifs légitimes ; le droit d'adopter une approche de précaution dans le cas des OGM ; la nécessité d'un étiquetage et d'une surveillance postérieure à la commercialisation ». ¹⁵ La question des OGM, relevant des points de divergence entre les Parties, a été placée dans le chapitre « Dialogues ».

En résumé, si l'Accord échoue à exporter les valeurs de l'Union en matière sanitaire et environnementale, il offre une base juridique supplémentaire pour permettre l'importations de produits à l'occasion desquelles ces valeurs pourront être mises en cause devant les tribunaux arbitraux disposant du pouvoir, le cas échéant, de contraindre l'UE au retrait ou à l'aménagement desdites mesures de protection sanitaire.

4. La protection des filières agricoles sensibles

L'Accord ne permet pas de remédier au déséquilibre affectant les conditions de concurrence pouvant résulter du mode de production suivi par les filières agricoles dans les pays du Mercosur. La libéralisation des échanges entre les deux zones peut ainsi s'accompagner de la création d'avantages compétitifs indus trouvant leur origine dans une rupture de niveau de protection environnementale ou sanitaire entre les deux ensembles régionaux. Rien ne garantit que l'UE pourra opposer efficacement aux importations en provenance du Mercosur le niveau de protection exigeant qu'elle impose à ses producteurs agricoles. En outre, aucun mécanisme de sauvegarde propre à ces filières n'a été introduit dans l'Accord pour réguler les effets éventuellement perturbateurs de la libéralisation projetée. L'Accord ne recèle en effet aucun mécanisme de protection spécifique aux branches de production agricole les plus exposées alors même que ce type de dispositions figurent dans d'autres instruments négociés par le passé au profit des filières sensibles de nos partenaires économiques.

4.1. L'absence de mécanismes protecteurs spécifiques aux filières agricoles sensibles

Les mécanismes de sauvegarde spécifiques à l'agriculture existent dans le cadre de l'OMC. Trente-huit membres de l'OMC dont l'UE se sont réservés le droit d'invoquer cette clause de sauvegarde spéciale en indiquant dans leur liste de concessions annexée à l'accord de Marrakech le droit de recourir à ces mesures de sauvegarde. Cette disposition permet d'introduire de manière urgente des droits additionnels sur la seule base de l'évolution des quantités importées ou sur l'effondrement des prix intérieurs. Toutefois, en application de l'article 5.2 de l'Accord sur l'Agriculture de l'OMC, les importations faisant l'objet d'un engagement tarifaire préférentiel ne seront pas affectées par un droit additionnel pouvant découler de l'application de la clause spéciale de sauvegarde agricole de l'OMC. Les Parties à l'Accord ont pris acte de ce qu'elles n'utiliseraient pas la sauvegarde spéciale en matière agricole : « Les Parties exemptent le commerce bilatéral soumis à un traitement préférentiel de l'application de la clause de sauvegarde spéciale pour l'agriculture de l'Accord sur l'Agriculture de l'OMC »

¹⁵ Cf. Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques, Rapport du Groupe spécial, WT/DS293/R, 29 septembre 2006, § 4. 509.

(article 1.2 du chapitre Défense commerciale et mesures de sauvegarde globales ». Les perturbations sectorielles directement issues des effets préférentiels de l'Accord ne sont pas susceptibles d'être corrigées par le biais de la clause de sauvegarde spéciale à l'Accord sur l'agriculture de l'OMC.

Dès lors, les modalités de protection des filières sensibles sont à rechercher dans le régime général des clauses de sauvegarde de l'OMC, tel que complété par celui des sauvegardes bilatérales introduites par l'Accords UE-Mercosur pour une période transitionnelle de 12 à 18 années après l'entrée en vigueur du traité.

Une mesure de sauvegarde suppose d'identifier une importation en quantité tellement accrue qu'elle cause ou risque de causer un dommage grave aux producteurs nationaux. Comme le régime des sauvegardes bilatérales obéit à des conditions de déclenchement aussi rigoureuses que le régime général, il ne présente pas de source de protection supplémentaire significative. La clause de sauvegarde du régime bilatéral se distingue seulement de celle du régime général par quelques aspects non déterminants. Elle impose notamment d'identifier des « circonstances exceptionnelles » plutôt que des « circonstances imprévues » pour sa mise en œuvre. Il est vrai qu'il paraît difficile de qualifier d'imprévues les hausses des importations ayant donné lieu à des quotas préférentiels tels que ceux formulés par exemple pour la viande bovine. La notion de « circonstances exceptionnelles » n'est toutefois pas définie et ne donne pas de garantie d'une souplesse dans l'emploi relatif à ce mode de suspension des obligations. Ces difficultés de mise en œuvre sont confirmées par l'analyse sectorielle conduite dans le chapitre agriculture (infra p. 41).

Le régime bilatéral introduit cependant une modalité d'application locale pour les régions ultra périphériques (pour la France, la Guadeloupe, Guyane française, Martinique, Réunion, Mayotte, Saint Martin). Mais on ne trouve aucun élément spécifiquement protecteur des filières sensibles. Ainsi, aucune période d'ajustement particulier ou aucune modalité n'est octroyée aux producteurs les plus exposés. L'absence de ces mécanismes est d'autant plus remarquable que d'autres accords conclus très récemment par l'UE ont consacré de tels dispositifs au profit de nos partenaires commerciaux.

4.2. Les mécanismes de sauvegarde non mobilisés au bénéfice des filières sensibles

La comparaison avec d'autres instruments issus de la pratique conventionnelle de l'Union européenne dans le domaine du libre-échange témoigne de ce que les négociateurs de l'Accord n'ont pas su trouver, s'ils ont été recherchés, des mécanismes protecteurs pour les filières sensibles. En effet, lorsque l'UE a négocié avec d'autres partenaires commerciaux tels que le Japon ou la Corée du Sud, dont les filières agricoles se trouvaient en situation de secteurs défensifs, on notera que des mécanismes de sauvegarde spécifiques ont été élaborés dans ces deux situations. Ces mécanismes sont établis en tant que procédés d'ajustement favorisant une libéralisation des échanges qui organise des modalités d'adaptation.

Dans l'accord UE-Japon, un régime très sophistiqué de sauvegardes pouvant être mis en œuvre en matière agricole au seul bénéfice de la partie japonaise a été élaboré. L'article 2.5.2 de cet instrument précise que « [d]es mesures de sauvegarde agricoles peuvent être appliquées aux marchandises agricoles originaires en vertu du présent accord conformément à l'Annexe 2-A, partie 3, section C ». Cette annexe présente un régime simplifié de déclenchement des droits additionnels avec pour chaque année, un seuil de déclenchement déterminé en termes de volumes d'importation au-delà desquels les sauvegardes peuvent être appliquées. L'accord précise aussi un taux maximal des droits de douane applicables à titre de sauvegarde. Cet accord révèle une volonté de trouver une période d'ajustement progressif pour éviter un effet trop massif et immédiat sur le secteur agricole.

On retrouve un dispositif comparable au bénéfice des agriculteurs de Corée du Sud dans l'accord conclu par l'UE avec ce pays. Les dispositions spécifiques relatives aux mesures de sauvegarde en matière agricole (article 3.6 et suivants de l'accord de libre-échange entre l'UE et la Corée du Sud) reposent

sur la même construction consistant dans l'identification des produits, et la détermination de volumes d'importation annuels au-delà desquels le seuil de déclenchement de la sauvegarde est atteint. Ce mécanisme arrête aussi l'établissement d'un taux maximal de droits additionnels. Ces précédents témoignent de ce que les protections octroyées aux filières sensibles de nos partenaires commerciaux ont su être introduites lorsque ces dernières risquaient d'être fragilisées par l'effet d'engagements commerciaux souscrits dans le cadre d'un accord de libre-échange.

Ces mécanismes de sauvegarde spéciaux paraissent conformes au droit de l'OMC dans la mesure où ils organisent des suspensions temporaires dans une période de temps définie permettant la mise en œuvre de l'accord. Ils aboutissent à des rehaussements de droits de douane qui ne vont pas au-delà du tarif octroyé sur la base de la nation la plus favorisée. Ils peuvent, en toute hypothèse, faire exception au droit de l'OMC s'ils apparaissent nécessaires à la conclusion d'un accord commercial préférentiel.¹⁶

On notera pour finir que la question de la réexportation de produits agricoles en provenance du Mercosur à laquelle les filières sensibles sont exposées, demeure une question non traitée. Il s'agit de flux d'échanges en provenance de la zone Mercosur à destination de pays tiers qui font ensuite l'objet de réexportations vers le territoire de l'Union. De manière générale, ce type de situations est régi dans le cadre d'accords entre l'UE et ces pays de réexportation.¹⁷ Il eût néanmoins été possible de sensibiliser les pays du Mercosur à cette difficulté en tentant d'obtenir un engagement de ces pays à n'exporter leur production agricole vers des pays tiers que sous la condition d'obtenir de ces derniers des certificats de non réexportation vers l'UE.

En résumé, l'Accord laisse les filières agricoles sensibles sans aucune des protections spéciales contre les effets perturbateurs de la libéralisation des échanges que l'UE concède pourtant à ses partenaires économiques confrontés à des difficultés comparables dans d'autres instruments.

¹⁶ Cf. article XXIV du Gatt de 1994 tel qu'interprété notamment par l'Organe d'appel dans l'Affaire des Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements, Inde c. Turquie, AB-1999-5, Rapport de l'Organe d'appel, 22 octobre 1999, WT/DS34/AB/R, p. 11-22, § 41-66.

¹⁷ Cf. par exemple le mécanisme anti-contournement spécifique prévu à l'article 148 de l'accord conclu par l'UE avec la Moldavie, afin que ce pays ne serve pas de plateforme pour la réexportation vers l'Union en franchise de droits de produits agricoles provenant de pays tiers.

Chapitre 3. Industrie, services et évaluation économique d'ensemble de l'Accord

1. Cadrage

La spécificité la plus marquante du Mercosur en tant que partenaire commercial est sa forte spécialisation dans l'agriculture. C'est naturellement la raison pour laquelle les questions relatives à l'impact sur l'agriculture font l'objet d'une attention particulière dans le présent rapport. Il n'en reste pas moins que l'industrie et les services occupent une place prépondérante dans les échanges de l'UE avec le Mercosur, même si elle est très asymétrique. En 2017, dernière année pour laquelle des statistiques complètes sont disponibles pour l'ensemble des composantes, les produits de l'industrie manufacturière représentaient 56 % des exportations de l'UE vers le Mercosur, et les services 35 %. Le contraste très net avec la structure des importations se résume par des soldes commerciaux très contrastés, au profit du Mercosur pour les produits agricoles et alimentaires (20,1 Md€) ainsi que l'énergie et les minerais (4,2 Md€, reflétant principalement les exportations sud-américaines de minerais de fer, de pétrole, de minerais de cuivre et d'or), au profit de l'UE pour l'industrie (26,9 Md€) et les services (11,8 Md€). L'ampleur des différences est très marquée : les exportations bilatérales de produits agricoles du Mercosur sont dix fois plus élevées que les flux inverses, tandis que la disproportion est d'environ un à quatre en faveur de l'UE pour les produits industriels. Dans ces conditions, les intérêts « offensifs » de l'UE sont naturellement concentrés dans l'industrie et les services, et quelques produits agricoles et agro-alimentaires, notamment les vins et spiritueux, et les produits laitiers.

Tableau 1 : Structure générale des échanges bilatéraux de l'Union européenne avec le Mercosur (2017, Md€ et ventilation par poste en %)

	Importations		Exportations		Solde
Produits agricoles et alimentaires	22,596	42%	2,470	4%	- 20,126
Energie et minerais	7,690	14%	3,460	5%	- 4,230
Industrie manufacturière	9,855	18%	36,791	54%	+ 26,936
Services	11,103	21%	22,875	34%	+ 11,772
Total biens et services	53,683	100%	67,902	100%	+ 14,352

Source : Eurostat.

Note : Les produits sont regroupés selon la nomenclature CTCl. Les pourcentages de ventilation ne somment pas à 100 % en raison des produits non classifiés. Le Venezuela n'est pas inclus dans les chiffres du Mercosur.

Pour prendre complètement la mesure de l'importance de cette asymétrie, il faut y ajouter celle des niveaux de protection. Alors que l'UE se caractérise par un niveau de protection tarifaire nettement plus élevé dans l'agriculture que dans l'industrie, le contraire est vrai pour le Mercosur, qui maintient des niveaux de protection élevés sur nombre de produits industriels. Dans la mesure où l'accord prévoit, à terme, la suppression des droits de douane sur des biens comptant pour 91 % des exportations de l'UE vers le Mercosur, et pour 92 % du Mercosur vers l'UE, les conséquences commerciales devraient être importantes.

A titre d'élément de cadrage (voir Tableau 8 en annexe), on peut considérer que les dispositions tarifaires de l'Accord sont susceptibles d'avoir un effet important dans les secteurs combinant un volume significatif d'exportations bilatérales (fixé ici arbitrairement à 300 millions d'euros, les secteurs étant définis selon les chapitres du Système harmonisé de nomenclature – SH2) et un droit de douane moyen supérieur à 5 %. Selon ces critères, l'impact sur les exportations du Mercosur vers l'UE est susceptible d'être important dans seulement trois secteurs industriels, avec des ordres de grandeur très limités à l'échelle européenne : le chapitre regroupant les automobiles, camions et tracteurs, les produits

chimiques divers et les matières plastiques (les autres secteurs qui satisfont ces critères sont agricoles). Dans le cas des exportations de l'UE vers Mercosur, en revanche, 14 secteurs répondent à ces critères, couvrant l'essentiel des matériels de transport, de la sidérurgie et des produits chimiques, avec des niveaux d'importations considérablement plus importants à l'échelle de la production du bloc, et des taux de protection tarifaire nettement plus élevés (voir Tableau 9 en annexe).

Le même exercice pour la France, en abaissant le seuil d'exportations bilatérales considérées comme significatives à 40 millions d'euros, donne des résultats qualitativement similaires (voir Tableau 10 et Tableau 11 en annexe). Un seul secteur industriel apparaît comme un intérêt offensif potentiellement significatif pour le Mercosur en France, celui des chaussures. Par contraste, 13 secteurs sont identifiés selon ces critères comme intérêt offensif significatif de la France, parmi lesquels le secteur automobile mérite d'être souligné étant donné le niveau très élevé de protection initiale (22,5 % en moyenne, les voitures particulières étant taxées à 35 %), ainsi que celui des machines (9,4 % de droit de douane en moyenne sur les exportations française du secteur, 14 à 20 % pour les machines elles-mêmes), des appareils électriques, de la chimie et des cosmétiques (taxés à 17,4 % en moyenne) ; au total, une très large part de l'industrie française.

Il convient toutefois de remarquer que la présence commerciale de la France n'est pas faible dans le Mercosur relativement au reste du monde : elle y détient une part de marché souvent supérieure à son niveau ailleurs dans le monde, comme c'est le cas par exemple pour les appareils électriques ou les produits chimiques, même si sa part de marché est relativement faible dans l'automobile (voir Tableau 11 en annexe). Cette situation contraste avec celle de l'UE prise dans son ensemble, dont la part de marché est presque systématiquement inférieure au Mercosur à son niveau dans le reste du monde. Cet indicateur est très rudimentaire, mais si l'on considère qu'il illustre dans quelle mesure le potentiel exportateur d'un pays est réalisé sur le marché du Mercosur, alors ce constat suggère que la marge d'amélioration serait plus significative en moyenne pour le reste de l'UE que pour la France.

Pour comprendre la nature des enjeux potentiels de cet accord dans l'industrie et les services, il convient également de souligner l'importance des investissements directs étrangers (IDE) des pays européens dans le Mercosur. D'après les meilleures évaluations disponibles à notre connaissance, le stock d'IDE européens se montait en 2016 à 1,6 milliard de dollars US (Md\$) au Paraguay, 11,8 Md\$ en Uruguay (chiffre pour 2017), 33,4 Md\$ en Argentine et 366 Md\$ au Brésil (Tableau 2). La valeur de l'ensemble dépasse donc 400 Md\$, un montant considérable aussi bien dans l'absolu que relativement à la taille de ces marchés et aux exportations européennes, puisque la valeur de ce stock représente environ sept fois la valeur annuellement exportée.

Tableau 2. Investissements directs (IDE) de l'UE vers le Mercosur (Md\$)

	Argentine (2016) ^a	Brésil (2016) ^b	Paraguay (2016) ^c	Uruguay (2017) ^d
Flux annuel IDE	1,6	46,4	0,2	0,2
Stock IDE	33,4	365,6	1,6	11,8
Revenus annuels d'IDE	3,2	11,2	-	0,1
Principales entreprises ^e	Peugeot, Telefonica	Renault, Peugeot, Carrefour, Casino, Zara	-	-

^aSource : Banque Centrale de l'Argentine, *Inversiones Directas en Empresas Residentes*. Les flux en 2016 ont été particulièrement bas, en raison de flux négatifs vers plusieurs pays. Ceci explique pourquoi la proportion de l'Europe est supérieur à 100 % du total net. Un flux négatif signifie que les filiales à l'étranger – en l'occurrence le Brésil et le Paraguay – ont investi dans l'entreprise-mère ou, le plus souvent, que l'entreprise mère a versé des bénéfices à la filiale (paiement négatif de dividendes) supérieurs aux investissements en retour.

^bSource : Banque Centrale du Brésil : *Foreign Direct Investment tables*, Tables 6 (*equity by ultimate investor country*) and 7 (*debt instruments by ultimate investor country*). FDI Inflows by country. Les revenus sont seulement les dividendes. Parfois le rapport de la Banque Centrale par pays ne présente pas tous les pays, dont les valeurs de l'UE ne prennent pas en compte quelques pays, comme la Bulgarie, la Croatie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie.

^cSource : Banque Centrale du Paraguay.

^dSource : Données 2017, OECD Stats. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FDI_CTRY_IND_SUMM# Les chiffres prennent en compte 23 des 28 Etats-Membres de l'Union Européenne. Les exceptions sont la Bulgarie, Chypre, Croatie, Malte et Roumanie.

^e Source : Santander Trade.

Pour se limiter à une comparaison de flux à flux, la valeur du flux d'IDE européen vers le Mercosur en 2016 (chiffre de 2017 pour l'Uruguay) approchait les 55 Md\$, soit plus des quatre cinquièmes de la valeur totale des exportations de biens et services des entreprises européennes vers le Mercosur. Le chiffre d'affaires des filiales européennes dans le Mercosur, quant à lui, frôlait 50 Md€ en Argentine et dépassait 200 Md€ au Brésil en 2016. Ces chiffres montrent bien que l'investissement a été jusqu'ici une modalité centrale d'accès aux marchés du Mercosur pour les entreprises de l'UE, ce qui pose la question de savoir comment l'accord est susceptible d'influer sur cette stratégie. La réponse est loin d'être évidente, d'autant que le contournement des barrières douanières (*tariff jumping*) est l'une des motivations structurantes de ces stratégies lorsque ces barrières sont élevées, comme c'est le cas dans les secteurs industriels du Mercosur. Or, l'industrie est justement le principal secteur dans lequel ont lieu ces investissements directs européens, puisqu'elle accueille 40 % ou plus du total au Brésil comme en Argentine, d'après les données disponibles, même si le commerce, la finance et les services aux collectivités sont également importants (Tableau 12 en annexe). Pour ce qui est des entreprises concernées, les implantations les plus importantes en valeur sont le fait de Renault, Peugeot, Telefonica, Carrefour, Casino et Zara, d'après les données de Santander, mais plus de 4000 entreprises européennes sont présentes au Brésil et plus de 1000 en Argentine (Tableau 13 en annexe).

2. L'étude d'impact sur le développement durable de 2019 et l'évaluation économique d'ensemble de l'Accord

Dans ce contexte, déséquilibré et complexe, il est très délicat d'évaluer quelles seraient les conséquences économiques de l'Accord. L'étude d'impact sur le développement durable (*Sustainable Impact Assessment*, ou SIA, selon son appellation la plus courante) a précisément pour objet de s'y essayer. Dans le cas de l'accord avec le Mercosur, deux études de ce type ont été réalisées à la demande de la Commission européenne : celle de l'Université de Manchester, publiée en 2009 (ci-après, SIA 2009) ; et celle de LSE Consulting, dont le rapport intérimaire a été publié en octobre 2019 (ci-après, SIA 2019). Etant donné l'ancienneté de la première, nous focaliserons l'essentiel de nos commentaires sur la seconde.

2.1. L'étude d'impact sur le développement durable de 2019 : cadre d'analyse

Dans un cas comme dans l'autre, l'analyse quantitative s'appuie sur des simulations de modèles d'équilibre général appliqué. Cet outil est généralement considéré comme le mieux à même de permettre une analyse synthétique des effets économiques d'un accord de ce type, dans la mesure où il permet de décrire les réactions probables des principaux agents économiques en se fondant sur les représentations microéconomiques de leurs comportements telles qu'elles sont généralement caractérisées dans la littérature. Son avantage est de permettre de le faire dans un cadre exhaustif et cohérent, fondé sur des hypothèses bien identifiées, dont l'étude a fait l'objet d'une littérature fournie. Sans entrer dans une

discussion méthodologique de ces modèles et des évaluations qu'ils permettent¹⁸, qui dépasse l'objet de ce rapport, rappelons qu'il s'agit avant tout d'une évaluation par secteur des effets structurels de l'accord commercial étudié. L'analyse se focalise sur les effets à terme (dans le cas présent, 2032) sans étudier les mécanismes d'ajustement de court terme, et elle s'appuie sur une modélisation représentative des comportements, qui ne permet pas de prendre en compte les spécificités de certains secteurs et agents économiques. A ce titre, il s'agit avant tout d'un outil de cadrage des effets macroéconomiques et sectoriels, qui doit être complété par des analyses plus fines des secteurs et filières les plus sensibles ou les plus spécifiques. Le modèle tient compte du fait que les économies évolueront à l'horizon des simulations, mais il suppose que l'Accord n'altère pas leurs trajectoires de progrès technique. Par ailleurs, s'il évalue des impacts sur les salaires réels pour les travailleurs qualifiés et non qualifiés, ce type de simulations ne dit rien des conséquences sur le niveau de l'emploi agrégé ou le taux de chômage ; ce choix méthodologique paraît adapté dans la mesure où un accord commercial comme celui considéré ici n'a pas à terme d'impact significatif sur ces variables indépendamment des politiques macroéconomiques et de marché du travail, qui restent les principaux déterminants en la matière. En revanche, les variations d'emploi ou de masse salariale par secteur permettent d'évaluer l'ampleur des ajustements auxquels l'Accord peut donner lieu.

Dans sa mise en œuvre pratique, le SIA 2019 s'appuie sur un modèle dynamique (modèle GDyn), dans lequel l'Accord peut notamment influencer sur l'accumulation du capital dans les économies considérées, fondé sur une hypothèse de concurrence parfaite dans tous les secteurs considérés. Il distingue 31 secteurs et 16 régions. Il n'inclut pas de modélisation spécifique des émissions de gaz à effet de serre, ni ne prend en compte des différences des structures de commerce entre biens destinés à la consommation intermédiaire et à la consommation finale. L'UE est considérée dans son ensemble, si bien qu'aucun résultat par Etat membre n'est disponible.

Deux scénarios alternatifs sont modélisés pour représenter l'Accord, respectivement dénommés « conservateur » et « ambitieux ». Les droits de douane sur les biens industriels sont supposés être entièrement supprimés dans les deux cas pour l'UE, mais ils le sont à seulement 90 % dans le scénario conservateur pour le Mercosur. Pour les produits agricoles, l'UE est supposée n'appliquer qu'une suppression partielle de ses droits de douane (baisse de 15 % le scénario conservateur, 30 % dans l'ambitieux) pour un ensemble de produits sensibles, composé du riz, du sucre et des viandes (de toutes espèces), ainsi que les céréales et les produits laitiers (la baisse est néanmoins de 100 % dans le scénario ambitieux pour ces deux derniers produits). Les droits de douane sont supposés être supprimés pour les autres produits agricoles. Pour le Mercosur, une libéralisation complète est supposée pour 80 % des produits agricoles dans le scénario conservateur, 100 % dans le scénario ambitieux. On ne peut que déplorer que ces hypothèses de simulation ne reflètent pas mieux le résultat des négociations. C'est particulièrement le cas pour les produits sensibles, puisque la nature de l'impact de l'accord dépendra étroitement en pratique des contingents tarifaires qui ont finalement été adoptés, et il est difficile d'évaluer en quoi les hypothèses de coupes tarifaires qui viennent d'être décrites reflètent la réalité de cet impact (voir chapitre 4). Dans l'industrie, force est de constater que l'UE ne s'est finalement pas engagée à supprimer l'ensemble de ses droits de douane, mais il n'est pas évident que cela change très significativement l'ampleur de l'impact commercial relativement à ce que supposent les simulations. Quant au Mercosur, les engagements finalement accordés se rapprochent plus du scénario conservateur par la proportion des produits entièrement libéralisés (91 %), mais l'accord se situe sans doute plus à mi-chemin que ne le laisse penser ce seul chiffre puisque la plupart des autres produits font l'objet d'une libéralisation partielle.

La modélisation de l'accord inclut également une réduction des coûts de commerce induits par les mesures non tarifaires (MNT), qui s'appuie sur des estimations économétriques de l'équivalent tarifaire de ces mesures, c'est-à-dire du taux de taxe qui aurait le même effet sur les flux commerciaux. Cette

¹⁸ Sur ce sujet, voir par exemple Bellora et Fouré (2019).

représentation est évidemment réductrice, mais elle est relativement classique pour les travaux sur ce sujet, dans la mesure où elle constitue une façon cohérente de proposer des ordres de grandeur pour l'impact commercial de ces mesures, variées dans leurs natures comme dans leurs effets. De façon plus inhabituelle, outre le fait qu'elle ne modélise pas ces MNT dans l'agriculture, l'étude suppose que l'Accord ne donnerait lieu à aucune réduction de l'équivalent tarifaires des MNT pour les importations européennes (« *at this stage* », est-il précisé p. 18), tandis qu'il serait réduit de 5 % (scénario conservateur) ou 10 % (ambitieux) pour les importations du Mercosur en provenance de l'UE. Cette asymétrie dans l'hypothèse de modélisation n'est pas justifiée et son fondement n'a rien d'évident. C'est problématique, dans la mesure où l'on peut considérer qu'elle tend à systématiquement gonfler l'accroissement évalué des exportations européennes vers le Mercosur, ainsi que les gains de revenu réel évalués pour les pays du Mercosur, ces baisses d'équivalents tarifaires étant modélisées comme une meilleure efficacité dans l'utilisation des importations européennes. L'impact correspondant reste néanmoins probablement assez limité, puisque l'équivalent tarifaire des MNT se monte à 16 % en moyenne pour l'Argentine et 4 % pour le Brésil, mais il peut être significatif dans certains secteurs, ce niveau équivalent atteignant 37 % pour la chimie en Argentine et 14 % pour les véhicules motorisés au Brésil. Pour ce qui est des services, enfin, le rapport mentionne l'hypothèse d'une baisse des coûts d'échange liés aux MNT équivalent à 3 % *ad valorem*, apparemment dans les deux sens, même si le texte est ambigu à cet égard (SIA 2019, p. 19).

2.2. L'étude d'impact sur le développement durable de 2019 : lecture critique des résultats

Les résultats de simulation concernant les flux commerciaux bilatéraux ne sont pas décrits de manière agrégée, seules les évolutions proportionnelles par secteurs sont indiquées, et les valeurs des flux à l'année de base ne sont pas indiquées. Dans ce contexte, seule la moyenne non pondérée des taux de croissance peut être calculée pour mesurer l'impact agrégé, même si cet indicateur est très insatisfaisant ; il est donc regrettable que les résultats des simulations ne soient pas présentés de façon plus informative. Naturellement, les impacts sur les flux commerciaux bilatéraux sont positifs, à la seule exception des exportations de services de l'UE vers le Mercosur dans le scénario conservateur (voir plus bas sur ce point). Dans l'agriculture et l'industrie, les augmentations sont très substantielles. La moyenne non pondérée des hausses sectorielles des exportations agricoles du Mercosur vers l'UE est ainsi de 27 % dans le scénario conservateur et 51 % dans le scénario ambitieux, alors qu'elle est respectivement de 32 % et 42 % pour les exportations européennes. Le solde bilatéral initialement excédentaire du Mercosur pour les produits agricoles serait significativement augmenté.¹⁹ La situation est inversée dans l'industrie, avec un contraste nettement plus marqué, puisque la hausse moyenne des exportations du Mercosur vers l'UE est de 23 % ou 28 % selon le scénario, contre 118 % ou 156 % pour les exportations européennes vers le Mercosur. Sans surprise, ces chiffres suggèrent que la spécialisation initiale des échanges bilatéraux entre les deux zones serait considérablement accentuée, au bénéfice du Mercosur dans l'agriculture et de l'UE dans l'industrie. L'augmentation proportionnelle est la plus spectaculaire dans le textile-habillement (311 ou 424 %, selon les scénarios) mais, étant donné la structure initiale des échanges, les hausses d'exportations industrielles européennes vers le Mercosur les plus notables en termes d'impact potentiel sont celles obtenues pour les véhicules à moteur (95 ou 114 %), les machines (78 ou 101 %), les appareils électriques (109 ou 149 %) et les produits chimiques (48 ou 60 %). Ces chiffres correspondent à des augmentations d'exportations bilatérales considérables. Pour en prendre la mesure, on peut faire un calcul approximatif appliquant ces taux proportionnels d'augmentation (obtenus, rappelons-le, pour l'UE dans son ensemble, à terme) aux exportations de la France vers le Mercosur pour les principaux secteurs concernés en 2017 (en l'occurrence, les chiffres du Tableau 11) : on obtient une augmentation de 574 à 785 M€ pour les appareils électriques, 490 à 634 M€ pour les machines mécaniques, 371 à 445 M€ pour les automobiles, 206 à

¹⁹ L'agriculture faisant dans ce rapport l'objet d'une étude séparée, les commentaires qui suivent se focalisent sur le reste de l'économie.

258 M€ pour les produits pharmaceutiques, 189 à 236 M€ pour les produits de la chimie organique ; soit, pour ces seuls cinq chapitres du système harmonisé, 1,8 à 2,4 Md€ d'exportations supplémentaires vers le Mercosur. Ces chiffres ne sont toutefois pas des augmentations nettes, puisque les exportations du Mercosur vers la France augmentent également, même si c'est pour des montants bien inférieurs.

Dans un accord bilatéral, cependant, les augmentations des échanges bilatéraux ne sont pas nécessairement des créations nettes de commerce, car elles peuvent partiellement remplacer des flux existants : s'agissant des exportations de l'UE vers le Mercosur, par exemple, elles peuvent dans certains cas augmenter au détriment des exportations des pays tiers vers le Mercosur ; ce nouveau débouché peut également amener à une diminution des exportations européennes vers des pays tiers, en particulier si l'accord amène à une appréciation du taux de change effectif réel de l'UE. Cette question n'est pas posée dans le rapport du SIA, mais la lecture attentive des résultats suggère que de tels phénomènes dits de détournement de commerce se produisent dans le cas présent. Ainsi, alors que l'UE compte en moyenne pour environ un quart des importations brésiliennes dans les principaux secteurs industriels mentionnés plus haut, les importations totales brésiliennes n'augmenteraient d'après les simulations, dans le scénario ambitieux, que de 4,9 % dans les machines, 4,3 % dans les matériels de transport et 1,5 % dans la chimie, et elles baisseraient de 5,0 % dans les équipements électriques (SIA 2019, tableau 14, p. 34-35). S'agissant des exportations totales européennes (dans lesquelles le Mercosur représente une part comprise entre 2 et 3 % pour la plupart de ces secteurs), elles augmenteraient de 1,7 % dans les machines, 1,9 % dans les matériels de transport, et seraient inchangées pour les équipements électriques. En conséquence, l'augmentation de production évaluée reste relativement modeste même dans le scénario ambitieux, à 0,5 % pour les machines, 0,6 % pour les matériels de transport et 0,2 % dans la chimie, tandis que la production baisserait de 0,4 % dans les équipements électriques.

On peut présumer que ces résultats tiennent pour partie à des effets d'équilibre général qui sont partie intégrante des simulations mais ne sont pas décrits dans le rapport, et que l'on peut résumer comme suit : à taux de change réel constant, la libéralisation des échanges bilatéraux créerait une augmentation des exportations européennes vers le Mercosur nettement plus importante en valeur que celle des exportations du Mercosur vers l'UE ; il s'ensuivrait une détérioration significative de la balance courante du Mercosur ; à terme, cette situation n'est pas soutenable pour les pays du Mercosur, et le rééquilibrage s'opèrerait par une dépréciation du taux de change effectif réel du Mercosur tandis que, symétriquement, celui de l'UE s'apprécierait. Si cette représentation est très simplifiée, il n'en reste pas moins qu'un ajustement de ce type est probable, étant donné les fortes asymétries de flux d'échange et de niveau de protection initiale précédemment décrits. Pour le Mercosur, cet accord est susceptible de constituer un choc structurel de concurrence significatif, ce qui laisse augurer à la fois des ajustements sectoriels potentiellement importants et un impact macroéconomique non négligeable, y compris sur le taux de change.

Les simulations du SIA 2019 évaluent l'impact global de l'accord comme étant positif pour toutes les régions concernées. Pour l'UE, il se traduirait par une augmentation du PIB de 0,1 %, soit 15 Md€ dans le scénario conservateur, et 20 Md€ dans le scénario ambitieux. Les gains de bien-être, c'est-à-dire de revenu réel, seraient de 9 à 12 Md€. Pour les pays du Mercosur, le gain serait un peu moindre dans l'absolu (10 à 16 Md€ d'augmentation du PIB), mais plus élevé en termes proportionnels, puisqu'il atteint, dans le scénario ambitieux, 0,3 % pour le Brésil, 0,7 % pour l'Argentine, 0,4 % pour l'Uruguay et 0,1 % pour le Paraguay.²⁰ À l'échelle de l'UE, force est de constater que ces gains sont tout à fait minimes, même si peu de mesures de politiques économiques prises isolément peuvent prétendre

²⁰ A titre de comparaison, les simulations réalisées pour la Banque Mondiale dans Licetti et al. (2018), utilisées comme base dans un rapport plus récent (World Bank, 2019), indiquent un accroissement du PIB de 0,4% pour l'Argentine, mais les hypothèses et les résultats de ce travail sont décrits de façon trop lapidaire pour en faire une analyse précise.

influencer fortement la trajectoire de croissance. Ce résultat n'est toutefois pas étonnant : pour une zone à la fois grande et déjà largement ouverte aux échanges comme l'est l'UE, toutes les évaluations sérieuses de l'effet agrégé sur le revenu d'un accord de commerce bilatéral convergent vers des chiffres très faibles.²¹ Le SIA 2009 ne concluait d'ailleurs pas différemment, puisqu'il évaluait le gain de revenu réel pour l'UE à +0,1 %, alors même qu'il supposait une suppression complète de l'ensemble des droits de douane et des MNT, ainsi que des mesures de facilitation du commerce entre les deux partenaires (SIA 2009, tableau A.2, p. 130). Le gain évalué était toutefois plus important pour les partenaires sud-américains, atteignant 0,5 % pour l'Argentine, 1,5 % pour le Brésil, 2,1 % pour l'Uruguay et 10 % pour le Paraguay.

Notons, enfin, que la réalité des impacts économiques à terme de l'Accord dépendra en grande partie des politiques qui seront menées dans les pays du Mercosur. Au-delà des politiques macroéconomiques et structurelles, qui conditionneront la nature de son adaptation, la politique commerciale elle-même sera également en cause : la négociation d'un accord commercial du Mercosur avec le Canada a été annoncée en mars 2018, tandis que le gouvernement brésilien a fait savoir au cours de l'été 2019 son intention de négocier un accord commercial avec les Etats-Unis, et que la Chine et d'autres pays asiatiques manifestaient leur intérêt pour un éventuel accord. Il est courant qu'un accord avec une grande puissance commerciale incite le pays partenaire à en considérer d'autres, tout en lui donnant le pouvoir de les négocier dans des termes favorables. Il ne faudrait donc pas s'étonner si la mise en œuvre de l'Accord soit suivie dans les années à venir par la signature par le Mercosur d'accords commerciaux avec d'autres grandes puissances commerciales.

3. Autres éléments d'évaluation

Les éléments de cadrage présentés ci-dessus, tout comme ceux du SIA 2019, se focalisent essentiellement sur les flux de commerce de biens et les dispositions tarifaires de l'accord, même si nous avons souligné que ce dernier faisait des hypothèses sur les MNT et les échanges de services. L'évaluation de l'impact économique de l'accord doit cependant prendre en compte plusieurs autres aspects potentiellement déterminants.

3.1. Investissements directs à l'étranger

Le premier a trait aux IDE, dont nous avons souligné plus haut l'importance. Sans aborder pour l'instant les engagements relatifs à l'établissement d'entreprises originaires de la zone partenaire, traitées ci-dessous, les IDE existants sont importants parce qu'ils interfèrent avec les flux d'exportations, dans la mesure où ils constituent une modalité alternative d'accès au marché. Ainsi, les constructeurs français sont présents industriellement de longue date dans le Mercosur (depuis 1955 pour Renault et 1999 pour Peugeot), qui constitue un marché important pour eux. Ils y ont réalisé des investissements conséquents, chacun d'entre eux possédant une usine en Argentine et au Brésil, l'usine de Renault à Curitiba (Brésil) étant même l'un de ses principaux sites industriels au niveau mondial, avec plus de 5500 employés et une production de 300 000 véhicules en 2018. Les ventes locales des deux groupes sont donc en grande partie issues de leur production locale, tout particulièrement pour Renault. Ils ne sont pas les seuls dans ce cas, puisque Fiat et Volkswagen y sont également bien implantés, pour s'en tenir aux constructeurs européens. Il reste que, dans ces conditions, la baisse des droits de douane du Mercosur vis-à-vis des entreprises européennes facilitera certes leurs exportations, mais également celles de leurs concurrents européens. L'impact qui en résultera est difficile à évaluer. L'accord permettra aussi aux constructeurs français de mieux approvisionner leurs sites de production sur place en pièces et composants européens, pour lesquels de surcroît la libéralisation sera plus rapide, la suppression des droits de douane intervenant après 10 ans, contre 15 pour les automobiles, mais ce

²¹ Voir par exemple Jean et al., 2018, ou Bellora et al., 2019.

bénéfice potentiel est limité par la priorité donnée dans les orientations stratégiques à l'intégration locale, privilégiant l'achat de pièces et composants locaux afin de mieux résister aux effets de change.

Dans le même ordre d'idée, étant donné que les enseignes de distribution étrangères ont tendance à favoriser les achats depuis leur pays d'origine, notamment pour les produits agro-alimentaires (Emlinger et Poncet, 2019), il est possible que les enseignes françaises présentes dans le Mercosur (Carrefour, Casino) profitent de la libéralisation pour vendre plus de produits français sur place. Il est néanmoins peu probable que cet effet, s'il est avéré, soit d'ampleur significative.

3.2. Règles d'origine

Une autre dimension importante concerne les règles d'origine, qui régissent les conditions dans lesquelles les produits se voient « conférer l'origine », condition nécessaire pour bénéficier de l'accès préférentiel prévu dans l'accord. Dans le cas présent, c'est une dimension importante en particulier dans le textile-habillement, l'automobile, les cosmétiques ou la chimie. Les dispositions générales habituelles dans les accords européens sont reprises, en particulier le principe de cumul bilatéral (pour les producteurs européens, les matériaux originaires du Mercosur sont comptabilisés comme s'ils étaient européens, et réciproquement – Protocole sur les règles d'origine, article 3) et la tolérance générale de 10 % (l'utilisation de matériaux importés, « non originaires », est admise à concurrence de 10 % de la valeur transactionnelle ou du prix départ usine du produit – article 5), réduite à 8 % pour le textile et l'habillement (annexe 1 au Protocole, notes 6 et 7). Le plus décisif en pratique réside sans doute dans les règles d'origine spécifiques aux produits (annexe 2), qui précisent des conditions alternatives permettant de conférer l'origine pour des ensembles de produits spécifiés. Dans le textile-habillement, pour un grand nombre de produits, ces règles reconnaissent une ou plusieurs transformations comme conférant l'origine : filature, tissage ou tricotage, mais également dans différents cas la confection, assortie de conditions de transformation et de limite de la valeur des matériaux non originaires en proportion du prix-départ usine (PDU), le plus souvent fixée à 40 %. Autrement dit, une chemise confectionnée en Europe à partir de tissu non européen dont la valeur n'excède pas 40 % du PDU, sera considérée à son arrivée sur le marché du Mercosur comme provenant de l'UE, et à ce titre éligible au régime préférentiel prévu par l'Accord. Dans l'industrie automobile, l'utilisation de matériaux non-originaires est tolérée à hauteur de 45 % du PDU. Dans la chimie, ce seuil est de 50 %, et le changement de position ou sous-position tarifaire est admis dans certains cas comme une façon alternative de conférer l'origine. Ces règles semblent largement considérées par les professionnels comme relativement favorables, c'est-à-dire qu'elles ne devraient pas les forcer à modifier significativement leur politique d'approvisionnement pour bénéficier de l'Accord. Soulignons toutefois que ces règles ne s'appliquent pas aux clauses concernant les marchés publics, pour lesquelles ce sont les règles d'origine non-préférentielles qui s'appliquent, c'est-à-dire les règles appliquées par défaut par chacun des partenaires, qui sont moins avantageuses ; cette restriction devrait toutefois avoir un impact très limité.

3.3. Aspects réglementaires et techniques

Les dispositions concernant les aspects réglementaires et de certifications peuvent également jouer un rôle important. L'Accord ne semble pas apporter d'amélioration décisive en la matière. Comme il est habituel dans ce type d'accord, le chapitre sur les obstacles techniques au commerce (OTC) réaffirme les engagements pris dans le cadre de l'accord correspondant de l'OMC, qui reste pour l'essentiel la référence opposable en la matière (articles 2 et 6, notamment). En comparaison, les déclarations d'intentions sur l'élaboration et l'usage de ces réglementations (article 5) ont peu de chance de s'avérer opposables, même si elles peuvent constituer un point d'appui dans des discussions ultérieures. L'Accord prévoit également une reconnaissance des attestations de conformité (article 7), mais elle est conditionnelle et limitée dans son périmètre, si bien que son importance pratique n'est pas claire. Les professionnels interrogés par la Commission restent prudents sur les conséquences pratiques de ces dispositions mais, en s'appuyant sur le texte de l'Accord et les expériences des accords récents, ils

n'en attendent pas de changements décisifs. Ils soulignent cependant que la réalité ne dépend pas seulement du texte de l'Accord, mais également des moyens engagés pour suivre son application.

L'automobile mérite une mention particulière, parce que l'Annexe 3 du chapitre sur les obstacles techniques aux échanges de l'Accord, consacré aux « véhicules à moteur, équipements et leurs pièces et composants », prévoit que les pays du Mercosur reconnaissent les règlements techniques établis dans le cadre du Forum mondial sur l'harmonisation des Règlements concernant les véhicules (WP.29) de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU, UNECE en anglais) comme « utiles pour la préparation et l'adoption de réglementations nationales et de procédures d'évaluation de conformité des produits » (article 3, traduction libre). Il s'agit d'une disposition importante, dans un secteur où les réglementations techniques sont très complexes et leurs variations probablement coûteuses, parce que l'UE s'appuie sur ce Forum de la CEE-ONU pour s'efforcer de contribuer à l'harmonisation internationale des réglementations techniques. Cette reconnaissance n'est toutefois pas engageante en tant que telle, dans la mesure où ce même article 3 stipule également que les pays du Mercosur préservent leur droit à s'appuyer sur d'autres références pour élaborer leurs réglementations. Il reste, au-delà du principe favorable, que l'article 4 inclut des engagements précis (dont la liste complète ne nous est pas connue à ce jour) de reconnaissance par les pays du Mercosur de rapports de tests et de certificats de conformité élaborés conformément aux règles du Forum de la CEE-ONU ou aux règles européennes. Sans qu'il soit possible d'évaluer l'importance quantitative de ces dispositions, elles sont clairement de nature à faciliter les exportations européennes de produits de l'industrie automobile vers le Mercosur. Par ailleurs, en cohérence avec les accords récemment négociés, notamment avec le Japon et le Canada, elles permettent à l'Union d'avancer dans le positionnement de ce Forum comme élément incontournable de réglementation technique dans le secteur automobile.

3.4. Marchés publics

Les marchés publics sont un enjeu économique important de l'Accord parce que la situation initiale est doublement asymétrique : en termes de compétitivité, les entreprises de l'Union sont très compétitives dans beaucoup des secteurs concernés, qu'il s'agisse de matériels d'équipement et de transport, de construction ou de services aux collectivités, entre autres ; en termes d'ouverture, parce que l'Union applique des principes stricts d'ouverture à la concurrence des marchés publics que les pays membres Mercosur n'appliquent pas. L'UE a d'ailleurs pris des engagements internationaux à cet égard dans le cadre de l'Accord sur les marchés publics de l'OMC (AMP). Les pays du Mercosur ne sont pas signataires de cet accord plurilatéral, qui n'engage d'ailleurs que les autres pays signataires.

Le principe du chapitre de l'Accord consacré aux marchés publics est de reprendre les engagements de l'AMP : application du traitement national aux entreprises du partenaire dans les marchés publics, qu'elles fournissent par exportation ou *via* une implantation sur place (article 6) ; obligations de notifications (article 13) et de transparence (article 23), encadrement des modalités de sélection (article 15). Un sous-comité de suivi de la mise en œuvre des engagements de ce chapitre est par ailleurs prévu.

Le champ d'application de ces engagements est décrit dans les annexes de ce chapitre de l'Accord. Son application au Paraguay est incertaine à ce stade puisqu'elle est conditionnée à l'expression de son consentement dans les trois ans ; l'enjeu correspondant étant très limité (en termes de volumes financiers), les conditions afférentes à ses engagements ne sont pas commentées dans ce qui suit. Les engagements ne s'appliquent qu'aux marchés dépassant un seuil minimal, fixé par pays et diminuant avec le temps. Le principe retenu pour le Brésil, l'Argentine et l'Uruguay est que ce seuil est fixé *in fine* au niveau appliqué par l'UE, à savoir 130 000 DTS (environ 160 000 €) pour les biens et services, et 5 M DTS (environ 6 M€) pour la construction (légèrement plus pour l'Uruguay). La mise en œuvre est cependant progressive, avec une période de transition de 15 ans pour les biens et services et 5 ans pour la construction, pendant laquelle les seuils sont plus élevés. Pour les trois pays, le champ d'application couvre les institutions des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, ainsi que nombre d'agences gouvernementales. Les universités nationales et les institutions de sécurité sociale sont

également couvertes en Argentine. Quelques exceptions sont mentionnées dans les produits couverts (matériels de bureau en Argentine, matériels d'extraction et quelques produits chimiques au Brésil), mais elles ne semblent pas devoir limiter sensiblement la portée des engagements. Pour les services, enfin, seuls ceux désignés dans une « liste positive » sont concernés ; la plupart des services aux entreprises y sont inclus, ainsi que les services de construction, qui représentent une part très conséquente des marchés publics et dont l'ouverture est une question politiquement sensible.

Le cas des entités subcentrales, c'est-à-dire ne relevant pas du gouvernement central, est particulièrement important ici dans la mesure où l'Argentine et le Brésil sont des États fédéraux, laissant beaucoup d'autonomie respectivement aux Provinces ou aux États fédérés, qui ont de ce fait la maîtrise d'une part très importante des achats publics. Les engagements précis concernant ces entités subcentrales n'ont pas été arrêtés, mais l'accord inclut un engagement des trois pays concernés à mettre en œuvre des négociations visant à étendre la couverture de ce chapitre aux échelons territoriaux d'une zone couvrant au moins 65 % du PIB, sans que les zones concernées soient identifiées. Les Provinces, gouvernement des États fédérés et communes de plus de la moitié des économies des pays du Mercosur sont donc supposés être concernés à terme par ces engagements. Il s'agit d'une concession potentiellement très importante pour ces pays, alors qu'ils n'ont même pas pris d'engagement semblables entre eux. Les conséquences du non-respect éventuel de ces engagements ne sont pas explicitées, mais leur formulation les rend probablement opposables dans une procédure de règlement des différends.

En résumé, ces engagements couvrent une grande partie des marchés publics des marchés concernés, et contiennent des engagements d'ouverture à la concurrence que ces pays n'avaient jamais pris envers des partenaires étrangers, et parfois pas même entre eux. Même si nombre d'entreprises européennes, notamment françaises, sont déjà largement présentes dans les marchés publics des partenaires concernés, la compétitivité des Européens dans les domaines concernés par les marchés publics laisse penser que ces engagements pourraient avoir des conséquences commerciales positives qu'il n'est cependant pas possible de chiffrer sur la base des informations en notre possession.

3.5. Commerce de services et établissement

L'Accord inclut un chapitre d'engagement sur le commerce de services et les conditions régissant l'établissement d'entreprises originaires de la zone partenaire. Ces engagements ne concernent que les secteurs explicitement nommés (listes positives). Soulignons par ailleurs que l'Accord ne contient pas de disposition régissant les différends entre un investisseur et un Etat (RDIE, ou ISDS en anglais), qui n'était pas prévu dans le mandat. Plus largement, les dispositions ne concernent donc que les conditions préalables à l'établissement ou à l'investissement, pas celles ultérieures, à l'exception du principe de traitement national. Les engagements pris en la matière mériteraient un examen plus approfondi que celui que notre Commission est en position d'effectuer ; à défaut, nous nous contenterons de quelques commentaires généraux.

Notons en premier lieu qu'il s'agit d'un domaine où les intérêts sont très asymétriques. Par suite, la question qui se pose concerne avant tout les bénéfices commerciaux potentiels pour les entreprises européennes, celles du Mercosur ayant relativement peu à gagner de l'accord étant donné la difficulté à pénétrer un marché européen très concurrentiel et souvent morcelé par manque d'harmonisation. Par ailleurs, si les engagements ont pu être consultés par notre Commission, ils incluent en l'état actuel une réserve de la part des pays du Mercosur du droit de les modifier ou de les retirer, « pour assurer l'équilibre global final des droits et obligations entre les Parties ».

Les enjeux économiques concernent essentiellement les marchés argentins et brésiliens. Leurs engagements incluent notamment la libéralisation de l'accès au transport maritime (hors transports de passagers pour le Brésil), hors cabotage au sein d'un même pays mais y compris le transport entre pays du Mercosur, ce qui est susceptible de profiter significativement aux transporteurs européens. Au-delà

de ce secteur, les engagements de l'Argentine apparaissent comparativement beaucoup plus importants : ils couvrent en effet assez largement les services informatiques et de télécommunication, les services aux entreprises, la distribution, le tourisme et l'assurance, la plupart du temps aussi bien pour la prestation transfrontière de service (mode 1) que pour la présence commerciale (mode 3). En dehors des services informatiques, les engagements du Brésil sont nettement plus limités sur la plupart de ces services, ou assortis de l'obligation de demande d'une licence dont l'octroi n'est pas automatique. Soulignons enfin que l'engagement à ne pas imposer de droits de douane sur les transactions électroniques (article 44) concerne l'ensemble des parties. L'absence de dispositions concernant les flux de données est également un élément positif, le Règlement général sur la protection des données (RGPD) restant en la matière la seule base légale d'encadrement de ces flux.

En somme, même sans être en mesure de proposer de chiffrage des engagements concernant les services, ceux-ci semblent à même de procurer une sécurité juridique renforcée dans un certain nombre de secteurs, et de faciliter l'accès dans d'autres. Au total, ils devraient faciliter significativement les exportations de services par les entreprises européennes vers le Mercosur.

4. Conclusion

Les relations commerciales entre l'UE et le Mercosur sont profondément asymétriques. Au-delà du solde bilatéral, significativement excédentaire pour l'UE, leur structure reflète la spécialisation prononcée des pays du Mercosur dans l'exportation de produits agricoles et agroalimentaires, et celle des pays européens dans l'industrie manufacturière et les services. La mise en œuvre de l'Accord ne ferait sans doute qu'accentuer ce schéma, dans la mesure où les protections commerciales démantelées sont comparativement plus élevées dans les secteurs plus fortement importateurs. En particulier, la protection douanière est relativement élevée pour beaucoup de produits manufacturés dans le Mercosur, qui n'a pas jusqu'ici signé d'accord commercial préférentiel d'envergure en dehors d'Amérique du Sud. Autrement dit, l'analyse d'ensemble de l'accord suggère clairement que les gains commerciaux à attendre pour l'UE se situent essentiellement dans l'industrie et les services (intérêts « offensifs »), tandis que ceux du Mercosur se situeraient dans les produits agricoles et agroalimentaires.

L'évaluation proposée dans l'étude d'impact sur le développement durable de 2019 (SIA 2019) va en effet dans ce sens, suggérant une augmentation des flux bilatéraux entre les deux zones de l'ordre d'un tiers à la moitié. L'accroissement des exportations européennes vers le Mercosur serait important dans la plupart des grands secteurs manufacturiers, en particulier les appareils électriques, les machines, les automobiles, les produits pharmaceutiques et les produits de la chimie organique. Dans l'agriculture, les simulations indiquent des augmentations substantielles des importations européennes en provenance du Mercosur, mais les hypothèses sur lesquelles elles reposent nous semblent trop éloignées de la réalité de l'Accord et des marchés pour constituer un guide fiable. Ces simulations concluent par ailleurs à des gains de revenu réel dont l'ampleur pour l'UE serait minime (+0,1 %).

Par rapport à ce cadrage général, l'importance des investissements directs européens au Mercosur doit aussi être prise en compte, ce qui amène notamment à relativiser l'ampleur potentielle des gains pour les constructeurs automobiles français. Les règles d'origine semblent quant à elles suffisamment souples pour ne pas gêner l'utilisation des conditions préférentielles de l'Accord. Les clauses concernant les aspects réglementaires et techniques ne paraissent pas devoir apporter de changement profond, mais elles marquent l'acceptation par les pays du Mercosur du Forum mondial sur l'harmonisation des Règlements concernant les véhicules de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, même si c'est dans des termes vagues et peu contraignants en apparence. Les engagements d'ouverture des marchés publics pris par les pays du Mercosur sont importants, parfois même plus que ceux qu'ils ont pris entre eux, et ouvriront sans doute des débouchés significatifs aux entreprises européennes. Quant aux secteurs de services, les engagements semblent importants pour l'Argentine mais beaucoup plus limités pour le Brésil.

Chapitre 4. Agriculture

1. Cadrage général : l'agriculture dans l'accord UE-Mercosur

Dans le domaine agricole et agro-alimentaire, la Commission européenne (EC, 2019a)²² considère que le résultat de l'Accord est équilibré au sens où il offre des opportunités à l'exportation pour les producteurs agricoles et agro-alimentaires européens *via* un accès augmenté à un marché de 260 millions de personnes, tout en atténuant de possibles pressions sur les marchés européens. Ceci serait assuré *via* (i) la suppression de droits de douane élevés pour de nombreux produits agricoles et agro-alimentaires européens exportés vers les pays du Mercosur, (ii) l'impossibilité d'imitations pour les produits agricoles et agro-alimentaires européens couverts par des indications géographiques) et (iii) la fixation de procédures plus claires, plus simples et plus prévisibles pour les exportateurs de l'Union européenne (UE). La deuxième partie de la fiche descriptive de la Commission européenne susmentionnée porte sur les secteurs agricoles européens qui pourraient être menacés par l'accord *via* des augmentations des importations en provenance des pays du Mercosur, s'attachant à essayer de montrer que les intérêts des producteurs agricoles européens ont été respectés *via* une ouverture prudente des marchés européens, l'application de mesures de sauvegarde en cas de perturbations sérieuses des marchés européens et l'octroi possible d'un soutien budgétaire de 1 milliard d'euros au maximum si nécessaire.

Ce chapitre est essentiellement centré sur les risques de l'Accord analysés à l'aune des augmentations possibles des importations européennes de produits agricoles et agro-alimentaires en provenance des pays du Mercosur. Il traite aussi de des deux intérêts offensifs de l'UE, soit les indications géographiques et les produits laitiers (les vins et spiritueux ne sont pas traités en tant que tels).

1.1. L'agriculture et l'agro-alimentaire dans l'Accord : intérêts défensifs de l'UE

Tout accord est le résultat d'un compromis entre deux parties. Il n'est donc pas étonnant que la Commission européenne (EC, 2019b) présente la partie agricole et agro-alimentaire de l'Accord UE-Mercosur comme étant équilibrée, offrant des opportunités pour les deux parties tout en protégeant les intérêts européens dans les secteurs agricoles dits sensibles *via* l'ouverture du marché européen sous la forme de contingents tarifaires à droits réduits ou nuls (dénommés ci-après droits sous contingents), la segmentation des produits à l'intérieur des contingents, un mécanisme de sauvegarde et un soutien financier. D'après la Commission européenne (EC, 2019a, 2019b), c'est la première fois qu'un accord commercial inclue un mécanisme bilatéral de sauvegarde qui s'applique à tous les produits agricoles et agro-alimentaires, y compris ceux couverts par des contingents tarifaires, et qui permet à l'UE d'adopter des mesures temporaires de contrôle des importations si celles-ci augmentent de façon soudaine et significative en causant de fortes perturbations du marché européen. De même, c'est la première fois, toujours selon la Commission européenne, qu'un soutien financier, rappelons-le de 1 milliard d'euros, est rendu possible dans le contexte d'un accord de libre-échange ; il serait mis en œuvre en cas de fortes perturbations du marché européen dans le cadre de l'Organisation commune des marchés (OCM) de la Politique agricole commune (PAC). Ces deux dispositifs posent plusieurs questions dans la mesure où la notion de perturbations fortes du marché européen n'est pas clairement définie.²³

²² https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158059.pdf

²³ On illustrera ce point sur la base de la réponse écrite de la Commission européenne à une question d'un parlementaire européen. À la question « Can the Commission clarify where exactly the EUR 1 billion safety net budget for agriculture is coming from? », la réponse fut « Regarding the announced financial support package, the specific actions would be articulated around the measures possible within the common market organisation and build on the experience gained through the exceptional measures adopted in recent years when market crises emerged. Whenever market disturbances attributable to the Mercosur Agreement were to arise, the details about the concrete

Ils traduisent aussi la reconnaissance implicite que l'Accord pourrait conduire à sérieusement perturber le marché européen même si la Commission européenne ajoute que ces deux dispositifs ne seraient mis en œuvre que dans le cadre d'augmentations non anticipées et significatives des importations européennes en provenance du Mercosur.

Notre première recommandation relative aux aspects agricoles serait donc de demander à la Commission européenne de préciser (i) la notion de perturbations graves du marché européen et (ii) les procédures concrètes de déclenchement et de mise en œuvre du mécanisme bilatéral de sauvegarde et de l'aide budgétaire de 1 milliard d'euros (et notamment de préciser si les ressources budgétaires correspondantes s'ajoutent au budget de la PAC, ou si elles sont déjà incluses dans celui-ci).

L'UE libéraliserait 82 % de ses importations de produits agricoles, le solde restant contrôlé sous la forme de contingents tarifaires à l'importation. Les offres correspondantes pour les produits agricoles sensibles du point de vue européen sont résumées dans le Tableau 1.

Tableau 1. Ouverture (contingents tarifaires) du marché européen pour les produits agricoles sensibles dans l'Accord UE-Mercosur

Produits	Contingents tarifaires
Viande de volaille	Nouveau contingent tarifaire de 180 000 tonnes d'équivalent carcasse (téc) à droit nul divisé à parts égales entre la viande avec os et la viande désossée, progressivement ouvert en 6 étapes annuelles égales.
Viande porcine	Nouveau contingent tarifaire de 25 000 tonnes à un droit de 83 € par tonne (€/t), progressivement ouvert en 6 étapes annuelles égales.
Bœuf	Nouveau contingent tarifaire de 99 000 ttec à un droit de 7,5 % divisé entre la viande fraîche (55%) et la viande congelée (45%), progressivement ouvert en 6 étapes annuelles égales ; suppression, le jour de l'entrée en vigueur de l'Accord, du droit de douane à l'intérieur de l'actuel contingent tarifaire dit « Hilton » réservé au Mercosur.
Sucre	Le jour de l'entrée en vigueur de l'Accord, suppression du droit de douane à l'intérieur de l'actuel contingent tarifaire OMC de 180 000 tonnes réservé au Brésil (sucre destiné à être raffiné) et ouverture d'un nouveau contingent tarifaire à droit nul de 10 000 tonnes réservé au Paraguay.
Ethanol	Nouveaux contingents tarifaires de 450 000 tonnes à droit nul (usages chimiques de l'éthanol) et de 200 000 tonnes à un droit égal au tiers du droit NPF (tous usages), progressivement ouvert en 6 étapes annuelles égales.
Riz	Nouveau contingent tarifaire de 60 000 tonnes à droit nul, progressivement ouvert en 6 étapes annuelles égales.
Miel	Nouveau contingent tarifaire de 45 000 tonnes à droit nul, progressivement ouvert en 6 étapes annuelles égales.
Mais doux	Nouveau contingent tarifaire de 1 000 tonnes à droit nul, ouvert le jour de l'entrée en vigueur de l'accord.

Source : Commission européenne (divers documents), IEG (2019).

Pour les produits agricoles sensibles, l'ouverture du marché européen est donc opérée sous la forme de nouveaux contingents tarifaires (volaille, porc, bœuf, sucre, éthanol, riz, miel, maïs doux),

measures and their financing will be spelled out. » Cf. : http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-002423_EN.html

possiblement en segmentant les produits (viande avec os *versus* désossée pour la volaille, viande fraîche *versus* congelée pour le bœuf, usages chimiques *versus* tous usages pour l'éthanol), ouverts en six phases annuelles égales (à l'exception du maïs doux), souvent à droit nul mais pas toujours (droits de 83 €/t dans le cas du porc, de 7,5 % dans le cas du bœuf, égal à 33% du droit NPF dans le cas de l'éthanol tous usages). L'ouverture est également ouverte *via* la suppression, au premier jour de l'entrée en vigueur de l'Accord, des droits de douane à l'intérieur de contingents tarifaires existants (bœuf Hilton, sucre). En outre, même pour ces produits agricoles sensibles, certaines lignes seront libéralisées, comme par exemple les préparations cuites de bœuf.

1.2. L'agriculture et l'agro-alimentaire dans l'Accord : intérêts offensifs de l'UE

Le premier intérêt agricole offensif de l'UE a trait aux indications géographiques (IG) prises en compte dans l'accord *via* la protection de 349 IG européennes, les rares exceptions à la protection entière étant sujettes à des disciplines spécifiques. La Commission européenne se félicite de cette reconnaissance par un acteur commercial majeur tel que le Mercosur du système des IG qui est au cœur de la politique européenne de qualité et permet aux agriculteurs d'obtenir un surprix et de renforcer leur position sur les marchés (EC, 2019a, 2019b).

De nombreux produits agricoles et agro-alimentaires européens font face à des tarifs élevés à l'importation dans les pays du Mercosur : 10 % pour l'huile d'olive, 14 % pour le malt, 20 % pour le chocolat, entre 20 et 35 % pour les spiritueux, 27 % pour le vin ou encore 55 % pour les conserves de pêches. Ceci n'empêche pas que les exportations européennes vers les pays du Mercosur sont déjà élevées, avant accord: 300 millions d'euros pour l'huile d'olive, 50 millions d'euros pour le malt, 65 millions d'euros pour le chocolat, 180 millions d'euros pour les spiritueux, 160 millions d'euros pour le vin et entre 3 et 5 millions d'euros pour les conserves de pêches (EC, 2019a). En pratique, les droits de douane à l'entrée dans les pays du Mercosur seraient supprimés pour 95 % des exportations agro-alimentaires européennes, le reste (5 %) bénéficiant d'une libéralisation partielle. C'est notamment le cas pour les produits laitiers, les ouvertures des deux marchés – mercosuriens et européens – étant assurés par le biais de contingents tarifaires réciproques (Tableau 2). L'UE est déjà aujourd'hui le premier exportateur non mercosurien de produits laitiers sur le marché de l'Amérique du Sud, et l'Accord lui offrirait un avantage additionnel dans un contexte de demande à la hausse des classes moyennes des pays du Mercosur, notamment de fromages de qualité et de lait infantile (IEG, 2019). C'est aussi le cas pour les vins et spiritueux. Dans le cas du vin, l'accès préférentiel serait assuré par la suppression totale *in fine* du droit de douane de 27 %, ceci dans un contexte où les exportations européennes de vin vers le Mercosur ont crû de plus de 20 % en valeur sur les cinq dernières années (IEG, 2019).

Tableau 2. Contingents tarifaires réciproques pour différents produits laitiers

Produits	Contingents tarifaires
Fromage	Contingent tarifaire de 30 000 tonnes progressivement ouvert en 10 étapes annuelles égales, à un droit progressivement réduit à zéro en 10 étapes annuelles égales.
Poudres de lait	Contingent tarifaire de 10 000 tonnes progressivement ouvert en 10 étapes annuelles égales, à un droit progressivement réduit à zéro en 10 étapes annuelles égales.
Lait infantile	Contingent tarifaire de 5 000 tonnes progressivement ouvert en 10 étapes annuelles égales, à un droit progressivement réduit à zéro en 10 étapes annuelles égales.

Source : Commission européenne (divers documents), IEG (2019).

2. Analyse du fonctionnement des contingents tarifaires et de l'étude d'impact sur le développement durable d'octobre 2019

2.1. Comment fonctionnent des contingents tarifaires ?

Évaluer les conséquences d'une ouverture du marché européen sous la forme de contingents tarifaires et/ou de baisse des droits de douane à l'intérieur de contingents déjà en place, comme cela est le cas dans l'Accord, requiert une analyse au cas par cas en tenant compte, pour chaque produit, des importations actuelles de l'UE (celles provenant des pays du Mercosur comme celles en provenance d'autres pays tiers), des politiques commerciales à l'importation déjà en vigueur qui régissent ces importations, du caractère contraignant ou pas d'un contingent existant ou d'un nouveau contingent tarifaire qui serait introduit, etc. Dans ce contexte, il nous a semblé utile de rappeler, dans cette sous-section, les principes de base de fonctionnement de contingents tarifaires. Nous nous appuyons à cette fin sur les travaux de Laroche et Matthews (2005) qui proposent une analyse du fonctionnement des contingents tarifaires centrée sur les effets en termes d'accès au marché d'importation et de bien-être économique des exportateurs. Leur analyse est résumée dans l'Annexe 4.1 à ce chapitre 4. Elle est étendue au sens où nous étudions en plus, à l'intérieur de chaque régime distingué par Laroche et Matthews (2005), les effets d'une baisse du droit de douane sous contingent et d'une augmentation de la taille du contingent tarifaire.

Que retenir de cette analyse dans le contexte des dispositions de l'Accord UE-Mercosur relatives aux produits agricoles sensibles ? De façon générale, les importations européennes de ces produits sont déjà aujourd'hui, avant Accord, régies par le biais de contingents tarifaires généraux (toutes origines) ou spécifiques (une ou plusieurs origines), à des droits sous contingents plus faibles, voire nuls, par rapport aux droits NPF. Dans un contexte où l'Accord consiste à ouvrir de nouveaux contingents tarifaires à droit nul (volaille, sucre Paraguay, éthanol usage chimique, riz, miel, maïs doux) ou réduit (porc, bœuf non Hilton, éthanol tous usages), ainsi qu'à annuler le droit de douane réduit à l'intérieur de contingents existants (bœuf Hilton, sucre), une analyse au cas par cas est requise en partant d'une appréciation de la situation initiale, notamment des importations actuelles de l'UE en provenance des pays du Mercosur au regard des contingents tarifaires actuels et de leur remplissage (degré de saturation). L'analyse est plus complexe que l'étude théorique résumée dans l'Annexe 4.1 du fait de la non-unicité des contingents tarifaires et des droits possiblement différents selon les contingents, ceux-ci pouvant en outre être généraux ou spécifiques.

La nécessité d'une appréciation au cas par cas tenant compte de la situation initiale est illustrée ci-après dans le cas du sucre. Au préalable, il est néanmoins possible de dégager des enseignements généraux utiles de l'analyse théorique développée dans l'Annexe 4.1.

- Le premier enseignement est que si les pays du Mercosur ne saturent pas aujourd'hui les contingents auxquels ils ont accès alors une augmentation de la taille de ceux-ci n'aura aucun effet sur leurs exportations vers l'UE, alors qu'une diminution des droits à l'intérieur des contingents existants aura un effet positif sur ces exportations.
- Le deuxième enseignement est que si les pays du Mercosur saturent juste les contingents actuels auxquels ils ont accès, alors une augmentation de la taille de ceux-ci augmentera leurs exportations vers l'UE alors qu'une baisse des droits à l'intérieur des contingents existants n'aura aucun effet sur ces exportations.
- Le troisième enseignement est que si les pays du Mercosur exportent déjà aujourd'hui hors contingents auxquels ils ont accès, alors une augmentation de la taille de ces derniers ou une diminution des droits à l'intérieur des contingents existants n'auront pas d'effet sur leurs exportations vers l'UE.

Il apparaît ainsi un paramètre clef, soit les volumes aujourd'hui exportés par les pays du Mercosur vers l'UE au regard des contingents actuels dont ils bénéficient déjà, selon que ces volumes sont inférieurs, juste égaux ou supérieurs aux niveaux des contingents. Ces trois enseignements ne restent valables que si l'on reste dans le même régime, par exemple que l'on ne passe pas d'un régime de contingents non saturés à un régime où ils le seraient juste. En outre, les enseignements résumés ci-dessus, et l'analyse théorique qui les sous-tendent, ne s'appliquent strictement que dans un cadre « marginaliste » qui ne tient pas compte, par exemple, du fait que les pays du Mercosur peuvent utiliser tout ou partie des rentes de contingents dont ils bénéficient / bénéficieraient possiblement pour investir dans des capacités accrues de production et d'exportation.

Venons-en maintenant au cas spécifique du sucre en ignorant ici le nouveau contingent tarifaire à droit nul de 10 000 tonnes réservé au Paraguay et en supposant que seul le Brésil est en mesure de profiter des dispositions actuelles et futures d'accès privilégié au marché européen. Avant l'Accord, le Brésil bénéficie d'un accès privilégié à ce marché sous les trois formes (i) d'un contingent OMC spécifique de 334 000 tonnes²⁴ à un droit de 98 €/t, (ii) d'un contingent OMC spécifique additionnel de 78 000 tonnes²⁵ à un droit de 11 €/t et (iii) d'un possible élargement, en compétition avec d'autres exportateurs, au contingent OMC *erga omnes* de 290 000 tonnes à un droit de 98 €/t. Avec l'Accord, son accès privilégié prend les formes (i) d'un contingent spécifique OMC de 180 000 tonnes à un droit nul, (ii) d'un contingent spécifique OMC de 154 000 tonnes²⁶ à un droit de 98 €/t, (iii) d'un contingent OMC spécifique additionnel de 78 000 tonnes à un droit de 11 €/t et (iv) d'un accès possible au contingent OMC *erga omnes* de 290 000 tonnes à un droit de 98 €/t. Afin de simplifier l'analyse, nous ignorons le contingent OMC spécifique additionnel de 78 000 tonnes à un droit de 11 €/t (celui-ci n'a été rempli qu'à 29 % en 2017-2018). Sous cette hypothèse, il est possible de résumer les effets de l'accord sur les importations européennes de sucre en provenance du Brésil en distinguant les cas suivants :

- Si les importations européennes en provenance du Brésil sont aujourd'hui inférieures à la somme du contingent OMC spécifique à droit nul et du contingent OMC spécifique à un droit de 98 €/t, la situation correspond à celle de contingents tarifaires non contraignants – régime (a) de l'Annexe 4.1. L'Accord devrait alors avoir pour effet d'accroître les exportations brésiliennes de sucre vers l'UE. Il n'est cependant pas possible de déterminer sans calculs additionnels l'ampleur de l'accroissement qui dépend, non seulement de l'écart entre le montant cumulé des deux contingents spécifiques et les importations brésiliennes actuelles (plus l'écart est grand, plus l'accroissement sera fort, toutes choses égales par ailleurs), mais également des élasticités prix des offres d'exportation (du Brésil et des autres pays) et de la demande européenne.²⁷ Il est donc possible que les exportations brésiliennes de sucre vers l'UE restent inférieures au montant cumulé de ces deux contingents OMC spécifiques, ou dépassent ce montant cumulé (tout en restant inférieures à celui-ci augmentée du contingent OMC *erga omnes*, ceci parce que ce dernier, égal à 290 000 tonnes, est supérieur au contingent OMC spécifique de 180 000 tonnes à droit nul).
- Si les importations européennes en provenance du Brésil sont aujourd'hui inférieures à la somme du contingent OMC spécifique à droit nul, du contingent OMC spécifique à un droit de 98 €/t et du contingent OMC *erga omnes* à un droit de 98 €/t, l'analyse est qualitativement identique. L'accord devrait également avoir pour effet d'accroître les exportations brésiliennes

²⁴ Contingent de l'année 2017-2018.

²⁵ Dans le cadre du processus d'adhésion de la Croatie à l'UE.

²⁶ Soit 334 000 - 180 000 = 154 000 tonnes.

²⁷ En particulier, les exportations brésiliennes de sucre vers l'UE augmenteront d'autant plus que l'offre d'exportation brésilienne et/ou la demande européenne sont élastiques (i.e., réagissent aux variations de prix), toutes choses égales par ailleurs. L'augmentation de l'offre brésilienne de sucre vers l'UE et la baisse induite du prix sur le marché européen auront des conséquences négatives sur les offres d'exportation des autres exportateurs et sur la production domestique européenne.

de sucre vers l'UE, au détriment des autres exportateurs et des producteurs domestiques, et à nouveau sans qu'il soit possible de déterminer l'ampleur de l'accroissement sans calculs additionnels (simulations).

- Tel n'est plus cas si les importations européennes en provenance du Brésil sont, dans la situation actuelle, égales ou supérieures à la somme de ces trois contingents tarifaires – régimes (b), (c) ou (d) de l'Annexe 4.1 –, l'accord se traduisant alors par un accroissement de la rente de contingents dont bénéficie le Brésil sans modification des importations européennes de sucre, totales et spécifiquement en provenance du Brésil.

Une analyse similaire peut être menée dans le cas où l'Accord consiste à introduire un nouveau contingent tarifaire qui s'ajoute à ceux déjà possiblement en place (cas, par exemple, de la viande de volaille). L'impact sur les exportations mercosuriennes vers l'UE différera alors, essentiellement, selon que ces exportations sont, dans la situation initiale avant Accord, inférieures à la somme des contingents initiaux et du nouveau contingent (dans ce premier cas, les exportations seraient inchangées) ou supérieures à cette somme (dans ce deuxième cas, les exportations augmenteraient). Il n'est à nouveau pas possible de définir l'ampleur de l'augmentation sans calculs additionnels reposant sur des hypothèses et des simulations.

En résumé, l'analyse théorique du fonctionnement des contingents tarifaires souligne l'importance clef de la situation initiale, spécifiquement de la position des exportations mercosuriennes initiales par rapport aux niveaux des contingents tarifaires déjà en place. De façon générale, une réduction du droit de douane à l'intérieur des contingents existants aura pour effet d'augmenter les exportations des pays du Mercosur vers l'UE quand ces contingents ne sont pas saturés ; elle aura pour effet d'augmenter les rentes de contingents dont bénéficient les pays du Mercosur mais sans jouer sur les volumes exportés quand ils sont saturés, i.e., quand les exportations mercosuriennes actuelles vers l'UE sont plus élevées que les contingents. Toujours de façon générale, la mise en œuvre d'un nouveau contingent à droit réduit, nul à la limite, n'aura pas d'effet sur les exportations mercosuriennes vers l'UE si celles-ci sont inférieures aux contingents initiaux ; elle aura un effet positif sur les exportations mercosuriennes vers l'UE quand celles-ci sont supérieures aux contingents initiaux. Ceci dans un cadre néoclassique « marginaliste » qui néglige des effets additionnels possibles tels qu'un relâchement d'une contrainte de crédit et d'investissement pour les exportateurs mercosuriens du fait d'un surplus économique et/ou d'une rente de contingents augmentés, qu'un comportement consistant à accepter à court terme de moindres profits pour capter une plus grande part du marché européen, etc.

On le voit, la position des exportations mercosuriennes vers l'UE relativement aux niveaux cumulés des contingents tarifaires actuels dont bénéficient les pays du Mercosur joue un rôle pivot, avec des effets différenciés selon que l'Accord passe par une diminution des droits de douane à l'intérieur des contingents et/ou une augmentation de la taille des contingents. Une difficulté pratique est que l'Accord peut inclure à la fois une réduction du droit de douane à l'intérieur de contingents existants et une augmentation des tailles des contingents existants *via* l'introduction de nouveaux contingents (bœuf, sucre). Il importe surtout de souligner qu'il n'est pas possible, sauf exception, de déterminer de façon robuste les effets quantitatifs de l'Accord, volumes (exportations mercosuriennes vers l'UE, importations totales, productions et consommations européennes) et valeurs (prix, rentes, surplus économiques) sans recourir à la modélisation et à des simulations. C'est dans cette perspective que nous examinons maintenant les enseignements qu'il est possible de déduire d'analyses d'évaluation des dispositions agricoles de l'accord qui ont pu être développées, plus spécifiquement de l'analyse SIA développée par la *London School of Economics* (LSE) pour le compte de la Commission européenne.

2.2. Analyse critique de l'étude d'impact de durabilité (SIA) pour les produits agricoles

Toute étude qui ne préciserait pas les hypothèses et les raisonnements permettant de justifier les évolutions des exportations mercosuriennes suite à l'Accord, plus généralement les évolutions des échanges, des productions et des consommations, n'est en pratique guère utile dès lors qu'il s'agit d'apprécier si, et à quelle hauteur, le marché européen pourrait être sérieusement perturbé par l'Accord. Ceci peut être illustré par l'étude de novembre 2019 de l'ONG GRAIN (GRAIN, 2019).

Cette étude alerte sur le fait que le développement des échanges bilatéraux de volaille, de bœuf, de sucre, d'éthanol à partir de canne à sucre, de riz, de fromage, de poudre de lait écrémé et de lait infantile²⁸ entre les deux parties aurait pour effet d'accroître les émissions annuelles de GES de 8,7 millions de tonnes d'équivalent CO₂, soit un accroissement de +34 % par rapport à aujourd'hui. Ce chiffre est obtenu en supposant que les exportations du Mercosur vers l'UE des produits agricoles sensibles seraient égales aux nouveaux niveaux, après Accord, des contingents tarifaires²⁹, et en chiffrant ce que représentent ces nouveaux contingents relativement aux exportations actuelles (mais sans préciser comment ces dernières ont été précisément déterminées). En d'autres termes, les évaluations des exportations mercosuriennes de produits agricoles sensibles vers l'UE sont ici maximales dès lors qu'il s'agit de nouveaux contingents tarifaires : volaille, bœuf, sucre Paraguay, éthanol et riz. De façon cohérente avec l'analyse théorique présentée dans l'Annexe 4.1 de contingents tarifaires contraignants, la suppression des droits de douane à l'intérieur de contingents déjà en place (bœuf Hilton, sucre) n'entraînerait pas, dans l'étude de l'Organisation non gouvernementale (ONG) GRAIN, un accroissement des exportations des pays du Mercosur vers l'UE.

L'étude d'impact de durabilité de la LSE ne permet pas plus de réellement apprécier dans quelle mesure l'Accord pourrait conduire à des augmentations significatives des exportations mercosuriennes de produits agricoles sensibles vers l'UE et ainsi, perturber sérieusement les marchés européens de ces produits (LSE, 2019). Deux parties de ce rapport auraient pu, *a priori*, être utiles pour une telle appréciation : la modélisation en équilibre général calculable (MEGC) des chapitres 2 et 3 et l'analyse sectorielle du chapitre 7 qui traite de trois intérêts défensifs agricoles de l'UE (bœuf, sucre, éthanol) et de deux intérêts agricoles offensifs (produits laitiers, boissons).

L'analyse quantitative en équilibre général inclut 11 produits agricoles et agro-alimentaires au titre des 31 biens et services distingués au total.³⁰ Dans le domaine agricole et agro-alimentaire, le scénario dit conservateur suppose, dans l'UE une baisse des droits de douane de 15 % pour les céréales, le riz, le sucre, la viande de ruminants, les autres viandes et les produits laitiers et une suppression des droits de douane pour les sept autres produits agricoles, et dans les pays du Mercosur une libéralisation totale pour 80 % des lignes tarifaires agricoles et agro-alimentaires, malheureusement sans préciser les lignes ainsi ciblées et ce qu'il advient réellement des 20 % restantes. Le scénario dit ambitieux suppose, dans l'UE une baisse des droits de douane de 30 % pour le riz, le sucre, la viande de ruminants et les autres viandes, de 100 % pour les céréales et les produits laitiers ainsi que pour les 7 autres produits agricoles, et dans les pays du Mercosur une libéralisation totale pour 100 % des lignes tarifaires agricoles et agro-alimentaires. Dans aucun des scénarios, les barrières non tarifaires aux échanges agricoles et agro-alimentaires ne sont prises en compte. Les impacts sectoriels de ces deux scénarios sont

²⁸ Dans le cas du fromage, de la poudre de lait écrémé et du lait infantile, trois produits correspondant à des intérêts offensifs de l'UE (cf. Tableau 2), les flux à la hausse iraient de l'UE vers les pays du Mercosur.

²⁹ De même, les exportations de produits laitiers européens vers le Mercosur seraient égales aux niveaux des contingents d'importation offerts par les pays du Mercosur.

³⁰ Les 11 produits agricoles et agro-alimentaires pris en compte sont : (1) les céréales, (2) le riz, (3) les fruits, légumes et noix, (4) les oléagineux, huiles et graisses végétales, (5) le sucre, (6) les autres cultures, ainsi que les fibres végétales et animales, (7) la viande de ruminants, (8) les autres viandes (volaille, porc), (9) les autres produits animaux, (10) les boissons et le tabac, et (11) les produits laitiers.

présentés en 2032 en pourcentages relativement au scénario de base à la même date, pour (i) les productions, (ii) les consommations, (iii) les exportations (brutes) totales, (iv) les importations (brutes) totales et (v) les échanges bilatéraux (importations européennes en provenance du Mercosur et exportations européennes vers le Mercosur). Les deux scénarios induisent une double augmentation à la fois des importations agricoles européennes en provenance du Mercosur et des exportations agricoles européennes vers le Mercosur, augmentations plus élevées dans le scénario ambitieux (tableau 15 du rapport, p. 38) que dans le scénario conservateur (tableau 10 du rapport, p. 34), ceci du fait de baisses des protections tarifaires plus importantes dans le scénario ambitieux que dans le scénario conservateur. Les exportations européennes totales (toutes destinations) de tous les produits agricoles diminueraient sauf pour les oléagineux et les boissons, et les importations européennes totales (toutes origines) de tous les produits agricoles augmenteraient, ces diminutions et ces augmentations étant plus élevées (en valeur absolue) dans le scénario ambitieux que dans le scénario conservateur.

Les résultats de ces scénarios ne peuvent pas être réellement exploités pour apprécier les impacts de l'Accord UE-Mercosur dans le domaine agricole et agro-alimentaire, ceci pour plusieurs raisons. En premier lieu, parce que les deux scénarios simulés ne correspondent pas à l'Accord du 1^{er} juillet 2019. Ainsi, celui-ci n'offre pas un accès privilégié au marché européen sous la forme d'un droit de douane réduit de 15 ou de 30 %, mais un accès privilégié sous les formes de nouveaux contingents tarifaires à droits nuls ou réduits et/ou de suppression des droits de douane à l'intérieur de contingents tarifaires existants. C'est néanmoins pour les produits agricoles sensibles (volaille, porc, bœuf, sucre, riz³¹) que les baisses simulées des droits de douane sont les plus faibles, de -15 % dans le scénario conservateur et de -30 % dans le scénario ambitieux. En second lieu, l'étude de la LSE n'indique pas explicitement comment sont modélisés les contingents tarifaires multilatéraux et bilatéraux, se limitant à indiquer que « des corrections sur les droits de douane pour le sucre et le bœuf ont été faites pour s'assurer que le scénario de base reflète de façon adaptée les différents régimes tarifaires (e.g., quotas OMC) sous lesquels ces produits entrent dans l'UE (LSE, 2019, page 17). » Nous ferons ici l'hypothèse que les contingents tarifaires sont modélisés sous la forme d'équivalents droits de douane, i.e., sous la forme de droits qui, s'ils étaient appliqués, conduiraient aux mêmes importations que les contingents tarifaires, sans toutefois pouvoir préciser quelles sont ces importations, notamment les taux de remplissage des contingents tarifaires et l'existence, ou non, d'importations au-delà de ceux-ci. Comme on l'a vu dans l'analyse théorique, les taux de remplissage des contingents tarifaires conditionnent les impacts de l'Accord sur les volumes échangés, produits et consommés de produits agricoles. En pratique, l'étude de la LSE revient implicitement à supposer que les importations sans Accord sont au moins égales aux niveaux des contingents tarifaires et par suite, que tout nouveau contingent tarifaire entrainera une augmentation des exportations mercosuriennes vers l'UE, augmentation générée dans les simulations par une baisse des droits de douane. Néanmoins, même en acceptant cette hypothèse, il est difficile, si ce n'est impossible, de conclure que, par exemple, l'ouverture d'un nouveau contingent tarifaire de 180 000 téc à droit nul pour la viande de volaille correspond à une baisse de l'équivalent droit de douane de -15 ou de -30 % (plus proche de -15 ou de -30%). En troisième lieu, l'année de base du modèle est l'année 2011, ce qui ne permet pas, par construction, de prendre en compte les évolutions des quantités échangées, produites et consommées depuis cette date. Ces évolutions ont pu être très significatives.³²

Les analyses sectorielles spécifiques consacrées, d'une part, au bœuf, et, d'autre part, au sucre et à l'éthanol, n'apportent guère plus.³³ Ainsi, dans le cas du sucre et de l'éthanol, l'analyse sectorielle se

³¹ Le rapport écrit de la LSE ne permet pas d'identifier comment est pris en compte l'éthanol (autre produit agricole sensible), à l'offre (production) et à la demande (usages) dans la modélisation en EGC, et même s'il est pris en compte. Ceci est d'autant plus dommageable que le marché de l'éthanol est fortement lié, *via* le bioéthanol, au marché du sucre dans les deux zones de l'UE et du Mercosur.

³² Comme le montreront les analyses relatives à tel ou tel produit sensible développées ci-après.

³³ Plusieurs produits agricoles sensibles ne font pas l'objet d'une analyse sectorielle spécifique, soit la volaille, le porc, le riz, le miel et le maïs doux.

limite à résumer les résultats de l'analyse quantitative en équilibre général, et à ajouter que l'avantage comparatif dont bénéficient les pays du Mercosur sur ces deux produits devrait leur permettre d'accroître leurs exportations vers l'UE-28 si cette zone ouvre réellement son marché, mais sans préciser si tel est le cas avec l'Accord du 1^{er} juillet 2019. En d'autres termes, l'analyse sectorielle spécifique se contente de conjecturer que si l'UE ouvrait réellement ses marchés, alors les pays du Mercosur devraient accroître leurs exportations de sucre et d'éthanol vers l'UE-28.

Enfin, l'analyse quantitative en équilibre général et les analyses sectorielles spécifiques sont muettes sur le Brexit, plus spécifiquement sur ses conséquences possibles en termes d'impact de l'Accord UE-Mercosur sur les marchés européens des produits agricoles sensibles.

Notre deuxième recommandation relative aux aspects agricoles découle directement de l'analyse du rapport SIA de la LSE. Elle serait de compléter l'analyse d'impact dans le cadre d'une ou de plusieurs modélisations qui distingueraient explicitement les différents produits agricoles (intérêts défensifs et offensifs), modéliseraient explicitement les différentes politiques commerciales qui leur sont appliqués, avant et après accord, mobiliseraient les données disponibles les plus récentes et tiendraient compte du Brexit, sous la forme à cette heure de scénarios. Ces modélisations devraient distinguer les différents Etats membres.³⁴

L'analyse d'impact de durabilité souffre des mêmes défauts pour les intérêts agricoles offensifs de l'UE. Elle ne permet pas d'apprécier dans quelle mesure l'Accord pourrait booster certaines exportations agro-alimentaires de l'UE vers le Mercosur.

3. Analyse d'intérêts agricoles défensifs du point de vue de l'UE

3.1. Viande de volaille

Analyser les impacts potentiels de l'Accord UE-Mercosur pour la viande de volaille (et de façon plus générale pour les différents produits agricoles) est un exercice particulièrement délicat en raison des données disponibles librement et des écarts entre sources de données. Pour partie, ces écarts s'expliquent par le fait que des données sont exprimées en téc ou en tonnes de produits, avec impossibilité de passer d'une unité à l'autre de façon simple et rigoureuse sur la base des seules informations disponibles compte tenu de la multiplicité des formes de produits échangés. Par le fait également que les données de bilans établies par la Commission européenne correspondent à l'année civile, alors que certains contingents tarifaires sont ouverts sur des années campagne, allant du 1^{er} juillet de l'année n au 30 juin de l'année n+1. D'autres sources d'écarts, voire d'incohérences, existent. Ainsi, les coefficients de passage des tonnes de produits aux téc ne seraient pas les mêmes selon la statistique française ou européenne.³⁵ De plus, même en se limitant aux seuls travaux de la Commission européenne, des écarts importants subsistent selon les rapports, les études, les annexes statistiques, etc. A titre d'illustration, les exportations européennes de viande de volaille en 2018 seraient de 1,780 million de téc selon le rapport relatif à la situation du marché européen de la volaille qui a été présenté lors de la réunion du comité de l'organisation commune des marchés agricoles du 17 octobre 2019³⁶, mais de

³⁴ Nous sommes naturellement parfaitement conscients de l'ampleur du travail qu'il conviendrait de développer pour satisfaire cette deuxième recommandation. Mais sans un tel travail, naturellement impossible à développer dans le cadre de la présente commission, nous resterons sempiternellement à regretter son absence.

³⁵ Ainsi, le service de la statistique et de la prospective (SSP) du ministère français en charge de l'agriculture utiliserait un coefficient de passage des tonnes de produits aux téc de 1,6 pour la viande de volaille désossée alors que la statistique européenne (Eurostat) utiliserait un coefficient de passage de 1,4 pour ce même produit (François Cadudal, ITAVI, information par mail du 21 octobre 2019).

³⁶ <https://circabc.europa.eu/sd/a/cdd4ea97-73c6-4dce-9b01-ec4fdf4027f9/24.08.2017-Poultry.pptfinal.pdf>

« seulement » 1,593 million de téc selon les bilans matière de cette même année 2018³⁷. L'analyse qui suit prend comme point de départ les bilans matière de la Commission européenne, ceci ayant comme atout majeur la cohérence entre les ressources et les emplois, complétés par d'autres sources si nécessaire.

3.1.1. Le marché européen de la volaille en un clin d'œil

Le marché européen (UE-28) de consommation de viande de volaille, très majoritairement (plus de 80%) sous forme de viande de poulet, est un marché en croissance depuis le début des années 2000, de façon plus soutenue depuis le début de la décennie 2010 (Tableau 3). La consommation européenne de viande volaille est ainsi passée de 9,75 millions de téc en 2000 à 11,62 millions de téc en 2009, et à 14,46 millions de téc en 2018. Elle devrait à nouveau croître en 2019 (14,81 millions de téc) et en 2020 (15,01 millions de téc).

La production européenne augmente également depuis le début des années 2000, de nouveau de façon plus soutenue depuis le début de la décennie 2010 (Tableau 3). La production nette est ainsi passée de 10,42 millions de téc en 2000 à 11,69 millions de téc en 2009, et à 15,25 millions de téc en 2018.

L'évolution de la balance commerciale en volume (téc) depuis le début de la décennie 2000 permet de distinguer deux périodes (FranceAgriMer, 2015 ; EC, 2019c³⁸ ; Tableau 3). Sur la première période 2000-09, les importations augmentent plus rapidement que les exportations de sorte que le taux d'auto-suffisance, égal à 107 % en 2000, n'est plus égal qu'à 101 % en 2009. Pour la plus grande part, les importations sont des filets congelés de poulet et de dinde pour la restauration hors domicile ou l'industrie de la transformation (FranceAgriMer, 2015). A compter du début de la décennie 2010, les exportations augmentent plus rapidement que les importations de sorte que le taux d'auto-suffisance en 2018 (106 %) est quasiment égal à celui réalisé en 2000 (107 %). En 2018, l'UE-28 exporte environ deux fois plus de quantités (1,59 million de téc) qu'elle n'en importe (802 millions de téc).

L'évolution de la balance commerciale depuis 2010 en valeur est moins positive. Le solde en valeur s'est réduit de façon progressive sur les premières années de la décennie 2010 pour atteindre l'équilibre en 2013. Après avoir été déficitaire en 2014, 2015 et 2016, il est en équilibre en 2017 et 2018, et légèrement positif sur les huit premiers mois de l'année 2019 (EC, 2019c). Ces évolutions différenciées des soldes en volume (téc) et en valeur (euros courants) traduit le fait que l'UE-28 exporte sur pays tiers majoritairement des pièces à faible valeur ajoutée (cous, croupions, ailes, viandes séparées mécaniquement) qui sont peu valorisées sur le marché intérieur, alors qu'elle importe surtout des pièces à plus forte valeur ajoutée, notamment des filets (EC, 2019c).

Les exportations communautaires de viande de volaille sont distribuées sur un ensemble de pays, même si trois pays comptent pour environ 30 % des volumes exportés, soit, en 2018, l'Ukraine (10,0 %), les Philippines (9,5 %) et le Ghana (9,3 %) ; le quatrième marché d'exportation est celui de l'Afrique du Sud qui ne représente toutefois que 4,7% des exportations communautaires en volume. Par contraste, les importations européennes de volaille sont très concentrées puisque deux pays, la Thaïlande et le Brésil, comptent chacun pour plus de 37 % des volumes importés. Thaïlande, Brésil et Ukraine représentent aujourd'hui (sur 2018 et sur les 8 premiers mois de 2019) près de 90 % des volumes importés par l'UE (EC, 2019c ; Tableau 4).

³⁷ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/markets/outlook/short-term_en#lates-tissue

³⁸ <https://circabc.europa.eu/sd/a/cdd4ea97-73c6-4dce-9b01-ec4fdf4027f9/24.08.2017-Poultry.pptfinal.pdf>

Tableau 3. Bilan ressources-emplois du marché de la viande de volaille dans l'UE-28 (Commission européenne, DG AGRI)

EU poultry meat balance sheet (thousand tonnes c.w.e.)

	EU-28 poultry meat balance sheet (thousand tonnes c.w.e.)																				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019f	2020f
Gross Indigenous Production	10 422	10 938	11 529	10 911	11 118	11 289	11 022	11 398	11 620	11 695	12 163	12 389	12 725	12 815	13 273	13 797	14 503	14 564	15 260	15 635	15 863
of which EU-15	8 517	8 822	9 153	8 682	8 851	8 876	8 617	8 875	9 031	9 138	9 540	9 717	9 849	9 845	10 079	10 310	10 672	10 653	11 046	11 246	11 324
of which EU-N13	1 905	2 115	2 376	2 229	2 267	2 413	2 405	2 522	2 589	2 557	2 623	2 672	2 876	2 970	3 194	3 486	3 830	3 911	4 214	4 390	4 539
Imports of live animals	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2
Exports of live animals	5	6	6	4	5	6	5	6	6	8	9	9	10	11	11	10	10	8	9	10	10
Net Production	10 417	10 932	11 523	10 907	11 113	11 285	11 018	11 392	11 614	11 687	12 154	12 381	12 716	12 805	13 263	13 788	14 495	14 557	15 252	15 628	15 856
of which EU-15	8 512	8 816	9 147	8 679	8 847	8 872	8 610	8 865	9 026	9 146	9 544	9 721	9 855	9 853	10 091	10 318	10 691	10 664	11 049	11 246	11 323
of which EU-N13	1 906	2 116	2 376	2 228	2 266	2 413	2 407	2 527	2 588	2 542	2 610	2 661	2 861	2 952	3 172	3 470	3 803	3 894	4 203	4 382	4 533
Imports of meat	380	598	594	724	624	763	742	836	872	860	796	831	841	791	821	855	882	789	802	850	867
Exports of meat	1 049	936	1 104	968	959	898	879	804	897	929	1 150	1 290	1 324	1 311	1 365	1 388	1 546	1 532	1 593	1 665	1 710
Consumption	9 748	10 595	11 013	10 663	10 778	11 150	10 880	11 424	11 590	11 619	11 800	11 922	12 233	12 285	12 719	13 254	13 831	13 814	14 462	14 813	15 013
of which EU-15	7 859	8 445	8 602	8 443	8 476	8 694	8 416	8 891	9 025	9 162	9 450	9 573	9 796	9 842	10 207	10 615	11 012	11 012	11 533	11 831	12 030
of which EU-N13	1 889	2 149	2 411	2 220	2 302	2 456	2 465	2 533	2 565	2 457	2 350	2 349	2 438	2 443	2 512	2 640	2 819	2 802	2 928	2 982	2 983
Per capita consumption¹ (kg)	17,6	19,1	19,8	19,1	19,2	19,8	19,3	20,1	20,3	20,3	20,6	20,8	21,3	21,4	22,0	22,9	23,8	23,7	24,8	25,3	25,6
of which EU-15	18,3	19,6	19,8	19,4	19,3	19,7	19,0	19,9	20,1	20,3	20,9	21,1	21,6	21,6	22,3	23,1	23,8	23,8	24,8	25,3	25,7
of which EU-N13	15,2	17,4	19,6	18,1	18,8	20,2	20,3	20,9	21,3	20,4	19,6	19,6	20,4	20,5	21,1	22,2	23,8	23,7	24,8	25,3	25,4
Self-sufficiency rate (%)	107	103	105	102	103	101	101	100	100	101	103	104	104	104	104	104	105	105	106	106	106
EU-15	108	104	106	103	104	102	102	100	100	100	101	101	101	100	99	97	97	97	96	95	94
EU-N13	101	98	99	100	98	98	98	100	101	104	112	114	118	122	127	132	136	140	144	147	152

¹ In retail weight. Coefficients to transform carcass weight into retail weight are 0.88 for poultry meat.

Source: DG Agriculture and Rural Development (Short-term Outlook http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/short-term-outlook/index_en.htm)

Tableau 4. Importations européennes (UE-28) de viande de volaille selon les origines (Commission européenne, DG AGRI)



Imports of poultry meat from selected origins

	2015		2016		2017		2018		Jan-Aug 19		Compared to Jan-Aug 18
	tonnes	%	tonnes	%	tonnes	%	tonnes	%	tonnes	%	
Thailand	274 524	31.4%	290 602	32.2%	265 927	32.9%	311 520	38.3%	215 562	37.4%	+ 5%
Brazil	501 328	57.3%	504 814	55.9%	401 598	49.7%	302 207	37.2%	215 293	37.3%	+ 13%
Ukraine	42 513	4.9%	48 103	5.3%	80 128	9.9%	123 664	15.2%	89 003	15.4%	+ 4%
Chile	22 232	2.5%	28 809	3.2%	24 972	3.1%	35 954	4.4%	26 853	4.7%	- 6%
China	18 384	2.1%	16 951	1.9%	19 107	2.4%	24 525	3.0%	20 881	3.6%	+ 32%
Argentina	8 529	1.0%	6 491	0.7%	6 297	0.8%	7 352	0.9%	4 611	0.8%	- 13%
Switzerland	2 424	0.3%	2 548	0.3%	2 736	0.3%	2 901	0.4%	1 723	0.3%	- 14%
Israel	1 285	0.1%	1 487	0.2%	1 170	0.1%	1 063	0.1%	1 354	0.2%	+ 82%
Others	3 699	0.4%	2 507	0.3%	5 320	0.7%	4 054	0.5%	1 585	0.3%	#N/A
Extra-EU	874 919		902 313		807 254		813 240		576 866		
% change			+ 3.1%		- 10.5%		+ 0.7%		+ 7.4%		

EU market situation for Poultry



17 October 2019

3.1.2. Conditions d'importation de la viande de volaille dans l'UE-28

Les importations communautaires de volaille (1,593 millions de t c en 2018 ; Tableau 3) sont réalisées dans le cadre de contingents tarifaires à droits réduits, voire nuls, et d'échanges au-delà de ces contingents tarifaires.

Les contingents tarifaires ouverts sur la campagne 2018/2019 (i.e., du 1er juillet 2018 au 30 juin 2019) s'élèvent à 886 385 tonnes de produits. Ce tonnage est régi sous la forme, d'une part, de contingents tarifaires bilatéraux ouverts à des pays autres que les pays du Mercosur pour un montant total de 100 880 tonnes, et d'autre part, de contingents tarifaires OMC, dont une partie est réservée au Brésil, pour un montant total de 785 505 tonnes. Ces contingents tarifaires OMC incluent (i) un contingent d'accès minimum *erga omnes* de 19 305 tonnes ouverts à tous les pays, (ii) un contingent panel soja de 33 193 tonnes dont 21 608 tonnes sont réservées au Brésil, (iii) un contingent de viandes saumur es de 264 245 tonnes dont 170 807 tonnes sont réservées au Brésil, et (iv) un contingent de préparations de 468 762 tonnes dont 250 777 tonnes sont réservées au Brésil. Au total, le Brésil bénéficie donc d'un contingent réservé au sein des contingents tarifaires OMC de 443 192 tonnes, auquel s'ajoute la possibilité d'exploiter le contingent tarifaire OMC d'accès minimum *erga omnes* de 19 305 tonnes qui n'est cependant pas réservé au seul Brésil.

L'Accord UE-Mercosur offre aux quatre pays du Mercosur un contingent tarifaire additionnel à droit nul de 180 000 t c de viande de volaille, réparti à 50% sur la viande avec os et 50% sur la viande désossée. Contrairement aux contingents tarifaires d j   vigueur qui sont exprimés en tonnes de produits, ces 180 000 tonnes sont des t c. Le tonnage ainsi ouvert est donc plus faible quand il est traduit en tonnes de produits, soit 158 400 tonnes de produits en utilisant le coefficient moyen de passage des t c en tonnes de produits de 0,88 retenu par la Commission européenne. Ce contingent tarifaire additionnel est mis en œuvre sous la forme de six paliers égaux, ce que nous traduisons par une ouverture du contingent   30 000 t c la première année, 60 000 t c la deuxième année, etc., pour finir à 180 000 t c la sixième année et au-delà. Le droit de douane intracontingentaire est nul.

Ces 180 000 t c représentent un accroissement de +17,9 % de l'ensemble des contingents tarifaires actuels³⁹, et de +35,75 % des contingents tarifaires spécifiquement accordés au Brésil sous l'hypothèse que les 180 000 t c ne seraient remplies que par ce seul pays au sein des quatre pays du Mercosur⁴⁰, ceci à la fin des six années de mise en œuvre du contingent tarifaire de l'Accord EU-Mercosur.

3.1.3. Quels impacts économiques de l'Accord sur le marché européen de la volaille ?

Le Brésil est le quatrième producteur de volaille au monde (14,0 millions de t c en 2017), derrière l'UE-28 qui occupe le troisième rang (15,8 millions de t c), la Chine le deuxième (16,5 millions de t c) et les Etats-Unis le premier (21,3 millions de t c). Au sein des quatre pays du Mercosur, l'Argentine occupe la deuxième place, très loin derrière le Brésil avec une production de 2,1 millions de t c en 2017. Le contingent tarifaire additionnel de 180 000 t c ne représente donc que 1,3 % de la production brésilienne, et 1,1 % de la production cumulée du Brésil et de l'Argentine.

Le Brésil exporte environ 30 % de sa production sur pays tiers, juste devant les Etats-Unis (28 %), très loin devant l'UE-28 (11 %). Le contingent tarifaire UE-Mercosur de 180 000 t c (158 400 tonnes de produits) représente un peu moins de 4 % des 4,1 millions de tonnes de viande de volaille exportées par le Brésil en 2018.

³⁹ 180 000 / (886 385 x 1,136).

⁴⁰ 180 000 / (443 192 x 1,136).

L'impact potentiellement déstabilisant de l'accord UE-Mercosur sur le marché communautaire de la volaille dépend en premier lieu du contingent tarifaire de 180 000 téc, plus précisément de la manière dont celui-ci sera rempli et donc utilisé par les pays du Mercosur, en premier lieu le Brésil.

En 2015 et 2016, le Brésil a exporté vers l'UE chaque année un peu plus de 500 000 téc (EC, 2019a ; Tableau 4). Ces exportations ont chuté d'un peu plus de 100 000 téc en 2017 pour se situer alors à 402 000 téc. Elles ont chuté à nouveau de 100 000 téc en 2018 pour se situer alors à 302 000 téc. Ces deux baisses sont la traduction directe de deux scandales sanitaires : en 2017 celui de pratiques frauduleuses de mélanges de viandes saine et avariée et de graves manquements de l'inspection sanitaire officielle, et en 2018 celui de la triche mettant en cause l'entreprise brésilienne BRF accusée de falsifications d'analyses de qualité de façon à masquer la présence de salmonelles dans ses produits exportés. Ces scandales sanitaires ont conduit les autorités sanitaires européennes à renforcer les contrôles sanitaires aux frontières (Cadudal, 2019).

Les 500 000 téc exportées par le Brésil vers l'UE-28 en 2015 et 2016 correspondent à 440 000 tonnes de produits, tonnes de produits à comparer aux volumes des contingents tarifaires OMC spécifiquement réservés au Brésil en 2014-2015, 2015-2016 ou 2016-2017 (437 816 tonnes pour chaque campagne) et aux volumes effectivement exportés par le Brésil lors de chacune de ces trois campagnes, soit 362 586 tonnes en 2014-2015 (remplissage de 82,8 %), 367 225 tonnes en 2015-2016 (remplissage de 83,9 %) et 384 904 tonnes en 2016-2017 (remplissage de 87,9 %). Il apparaît ainsi que le Brésil pourrait être en capacité, hors scandales sanitaires ou autres accidents, de remplir les parts des contingents tarifaires OMC qui lui sont réservées. Ces 500 000 téc représentent 3,4 % de la consommation de volaille de l'UE-28 en 2018 (0,50/14,62).

On serait donc dans un régime d'importation dans l'UE s'apparentant à des contingents tarifaires juste contraignants ou à des contingents tarifaires contraignants avec de faibles exportations hors contingents. On peut « raisonnablement » faire l'hypothèse que l'introduction du nouveau contingent tarifaire de 180 000 téc à droit nul conduira à un accroissement des exportations mercosuriennes, plus spécifiquement brésiliennes, de viande de volaille vers l'UE. Ce volume additionnel de 180 000 téc à droit nul va concurrencer les autres composantes de l'offre de viande de volaille sur le marché communautaire, soit l'offre domestique et les autres offres d'exportation, y compris possiblement celle du Brésil avec un faible effet d'éviction pour ce pays. Dans une situation où les contingents tarifaires dont bénéficiait déjà le Brésil avant l'accord peuvent être considérés comme juste contraignants, les exportations de ce pays vers l'UE pourraient augmenter d'un montant proche de la taille du nouveau contingent, essentiellement au détriment des producteurs domestiques dans un contexte où la Thaïlande et l'Ukraine continueront à bénéficier d'un accès aussi privilégié et avantageux qu'auparavant au marché européen.⁴¹ Sur la base des données du bilan ressources - emplois de l'année 2018 (Tableau 3), en supposant que les seuls producteurs domestiques pâtiront du nouveau contingent tarifaire, ce tonnage additionnel augmenterait les importations totales de viande de volaille de l'UE-28 de 22,4 % (180/802). Toutes choses égales par ailleurs, ces importations seraient alors de 982 000 téc, soit 6,79 % de la consommation de l'année 2018.

Cette analyse « statique » suppose que le nouvel accès privilégié au marché européen est de 180 000 téc, donc se place à un horizon de 6 ans après l'entrée en vigueur de l'accord, mais en se référant aux chiffres actuels de consommation et de production. Corriger cette « incohérence » nécessite de projeter de façon dynamique les évolutions des consommations, des productions et des échanges sur les 6 prochaines années et au-delà, donc le recours à une modélisation explicite des marchés européen et

⁴¹ Les impacts sur l'offre domestique et les différentes offres d'exportation ne peuvent cependant être déterminés avec précision que moyennant le recours à des simulations, en tenant compte des compétitivités relatives des différentes offres et d'un possible impact négatif sur les prix dans l'UE du fait d'une offre d'exportation brésilienne augmentée.

mondial de la volaille prenant en compte les politiques publiques qui les influencent, notamment l'Accord UE-Mercosur. La Commission européenne utilise cet argument de la vision dynamique en soulignant que le marché de consommation de la viande de volaille dans l'UE est en croissance (de plus de 230 000 tonnes par an), et donc que le poids du nouveau contingent tarifaire offert aux pays du Mercosur dans la consommation européenne sera plus faible demain qu'il ne l'est aujourd'hui. Elle ajoute qu'il existe une complémentarité forte entre les importations européennes et la production domestique, et que sur les années passées, le secteur européen de la volaille a fait la preuve de sa capacité à s'adapter à des circonstances nouvelles des marchés et à une concurrence étrangère accrue par des gains d'efficacité et l'innovation (EC, 2019a). Ces considérations renforcent, si besoin était, la nécessité de la modélisation dynamique mentionnée *supra*.

D'un autre côté, les risques qui pèsent sur la compétitivité du secteur européen de la volaille peuvent être plus importants que l'analyse précédente ne le suggère. Plusieurs acteurs agricoles professionnels considèrent ainsi que la capacité d'exportation des pays du Mercosur, plus spécifiquement du Brésil, vers l'UE ne serait pas de 500 000 téc, mais de 600 000 téc (voir, par exemple, Cadudal, 2019). En outre, l'accord devrait s'appliquer à une UE-27 ne comptant plus le Royaume-Uni alors que ce pays représente 20% de la consommation européenne de viande de volaille, et de 33 à 50 % des importations européennes de viande de volaille en provenance de pays tiers non européens - y compris les réexportations d'autres Etats membres européens vers le Royaume-Uni (ANVOL et ITAVI, 2019⁴²). Les contingents tarifaires OMC actuels de l'UE-27 seront diminués pour tenir compte de la sortie du Royaume-Uni, mais le nouveau contingent tarifaire de 180 000 téc à droit nul instauré par l'Accord s'appliquera à la seule UE-27. Enfin, certains acteurs font part d'un possible effet de levier au sens où un exportateur bénéficiant d'un accès privilégié au marché européen profiterait de ce dernier pour exporter hors contingents alors qu'il ne l'aurait pas fait sans ces derniers, par exemple en mettant à profit sa connaissance de revendeurs européens ou en profitant d'économies d'échelle par réduction des coûts administratifs d'accès au marché européen.⁴³

Notre troisième recommandation se situe ainsi dans le prolongement direct de la deuxième en demandant à la Commission européenne de doter tous les acteurs d'une analyse d'impact (modélisation dynamique) de l'Accord sur les marchés de la volaille à l'échelle des différents Etats membres, en tenant compte de la sortie du Royaume-Uni effective depuis le 1^{er} février 2020 (sous forme sans doute de scénarios compte tenu des incertitudes qui restent sur les relations commerciales entre le Royaume-Uni et l'UE-27, scénarios à actualiser en fonction des informations). Le cadre de modélisation qui serait mobilisé / développé à cette fin pourrait en outre être un instrument d'alerte sur de possibles perturbations des marchés européens de la volaille.

3.2. Viandes bovines

Parce que le secteur de la viande bovine est considéré comme sensible, les lignes tarifaires portant sur la majorité des échanges actuels de viandes bovines entre le Mercosur et l'UE ne seront pas affectées par l'Accord (droits inchangés). Néanmoins, une vingtaine de lignes tarifaires seront libéralisées en 4 ou 10 ans, dont 2 qui font aujourd'hui déjà l'objet d'échanges importants entre les deux zones. En outre, l'Accord introduit de nouveaux contingents tarifaires.

⁴² Audition orale du 9 octobre 2019.

⁴³ Néanmoins, un strict raisonnement marginaliste selon lequel l'exportateur cherche à maximiser son profit voudrait que les exportations hors contingent ne soient strictement positives que si elles génèrent un profit par elles-mêmes ; dit autrement, le gain de l'exportateur sera plus faible dans une situation où il exporte à l'intérieur du contingent et en dehors de celui-ci, relativement à une situation où il exporte uniquement à l'intérieur du contingent, si les volumes exportés hors contingent le sont à perte.

3.2.1. Les termes du pré-Accord du 28 juin 2019

Un nouveau contingent de 99 000 t⁴⁴ sera progressivement ouvert en 6 ans à partir de la mise en œuvre de l'Accord, dont 55% (54 450 t⁴⁵) de viandes bovines réfrigérées⁴⁵ et 45 % (44 550 t⁴⁵) de viandes bovines congelées.

Par ailleurs, dès la mise en œuvre de l'Accord, l'ensemble des viandes bovines importées dans l'UE au sein du contingent Hilton Beef au bénéfice des 4 pays du Mercosur, soit 44 657 tonnes de produits ou 58 054 t⁴⁵ (après prise en compte du Brexit), pourront être importées à droit nul au lieu du droit intracontingentaire actuel de 20 %.

Enfin, 2 ensembles de lignes tarifaires seront soumis à une libéralisation totale. D'une part, toutes les lignes de bovins vivants⁴⁶, soit 13 lignes tarifaires⁴⁷, passeront de droits actuellement dissuasifs (10,3 % + 0,931 €/kg de poids net) à un droit nul en 10 ans. D'autre part, les préparations de viandes bovines cuites⁴⁸ passeront d'un droit de 16,6 % à un droit nul en 4 ans, et 4 autres lignes plus marginales de préparations de viandes et de sang mélangés de diverses espèces passeront d'un droit de 16,6% à un droit nul en 10 ans.

3.2.2. Le marché européen des viandes bovines en un clin d'œil

Le marché européen des viandes bovines est principalement dicté par les évolutions de l'offre intérieure dans un contexte de diminution de la consommation de viande rouge par tête, la consommation totale de viande rouge et plus spécifiquement de viandes bovines ne pouvant donc augmenter que sous le seul effet de la démographie (Figure 1). Les chiffres moyens européens masquent des disparités selon les États membres. Les disponibilités dépendent du cheptel qui, dans l'UE, est un cheptel laitier aux deux tiers ; seulement 12,3 millions de vaches sur 35 millions au total à la fin de l'année 2018 étaient des vaches allaitantes (ou vaches nourrices). Depuis 10 ans, le cheptel allaitant européen est relativement stable alors que le cheptel laitier s'érode structurellement, avec des variations interannuelles en fonction du prix du lait et des aléas climatiques (Figure 4.2.1 de l'Annexe 4.2). A elle seule, la France détient le tiers du cheptel allaitant européen (environ 4 millions de vaches) et le sixième du cheptel laitier (3,7 millions de vaches).

La production globale de viande bovine dans l'UE varie surtout en fonction des réformes des vaches laitières. Quand il y a une crise laitière, les abattages augmentent, les prix des viandes bovines baissent et la consommation augmente, comme cela a pu être le cas entre 2014 et 2018 (Figure 1). D'autres facteurs peuvent également jouer, de façon ponctuelle ou tendancielle : ainsi, la crise économique et financière de 2008 qui a pesé sur le pouvoir d'achat des consommateurs, notamment dans l'Europe du Sud ; les prix des autres viandes à l'image de la flambée actuelle du prix du porc suite à l'épizootie de fièvre porcine africaine en Asie ; ou encore les remises en cause des produits carnés et notamment des viandes rouges au titre de critiques relevant de considérations de santé publique, de l'environnement ou encore du bien-être animal.

⁴⁴ T⁴⁵ = tonne équivalent carcasse. Pour la viande bovine, les coefficients utilisés dans l'UE sont de 1,3 t⁴⁵ pour 1 tonne (t) de produit de viandes désossées ou préparées (cuites ou non), de 1 t⁴⁵ pour 1 t de viandes avec os et de 0,5 t⁴⁵ pour 1 t de bovins vivants.

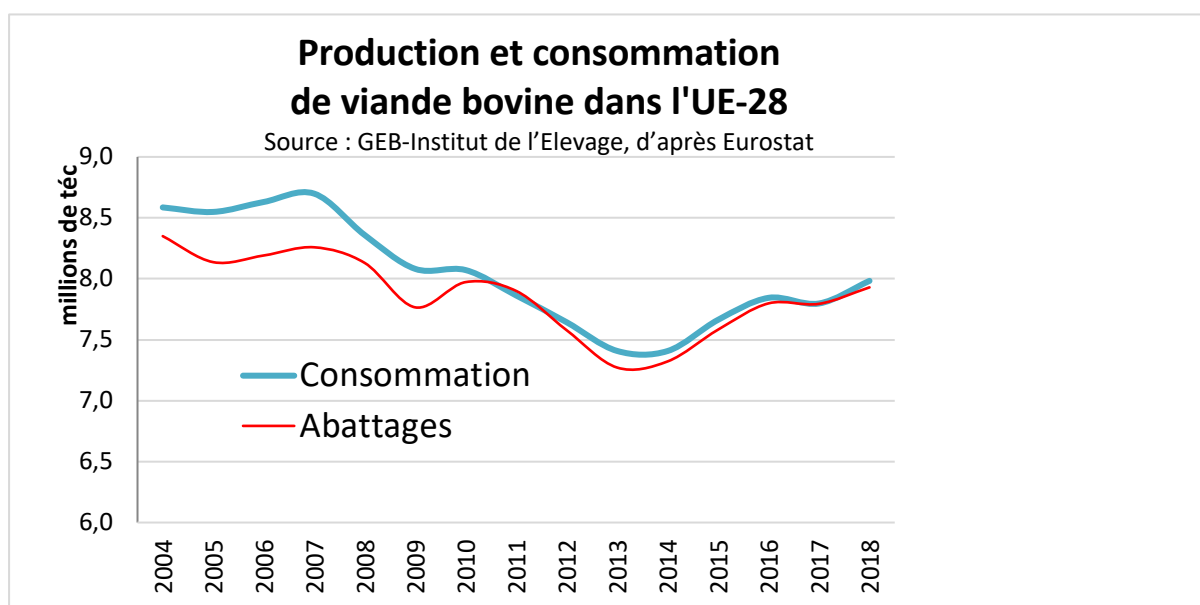
⁴⁵ Il s'agit en fait de viandes dites *chilled* (réfrigérées), muscles entiers, parés, emballés individuellement sous vide et qui peuvent se conserver 3 à 4 mois à une température très légèrement positive, entre 0 et 2°C. Ces muscles sont prêts à découper en portions consommateurs, ce qui en fait un mode d'approvisionnement très apprécié de la restauration. En outre, la viande poursuit sa maturation (attendrissement physico-chimique) dans ce type d'emballage. Les dates limites de consommation (DLC) sont bien plus courtes dans l'UE (de 3 à 8 semaines selon les types de produits) que dans le Mercosur.

⁴⁶ Hormis les reproducteurs de races pures dont les échanges se font déjà à droit nul depuis les accords du GATT.

⁴⁷ Les lignes 01022910 à 01022999, plus les lignes 01023910 et 01029091.

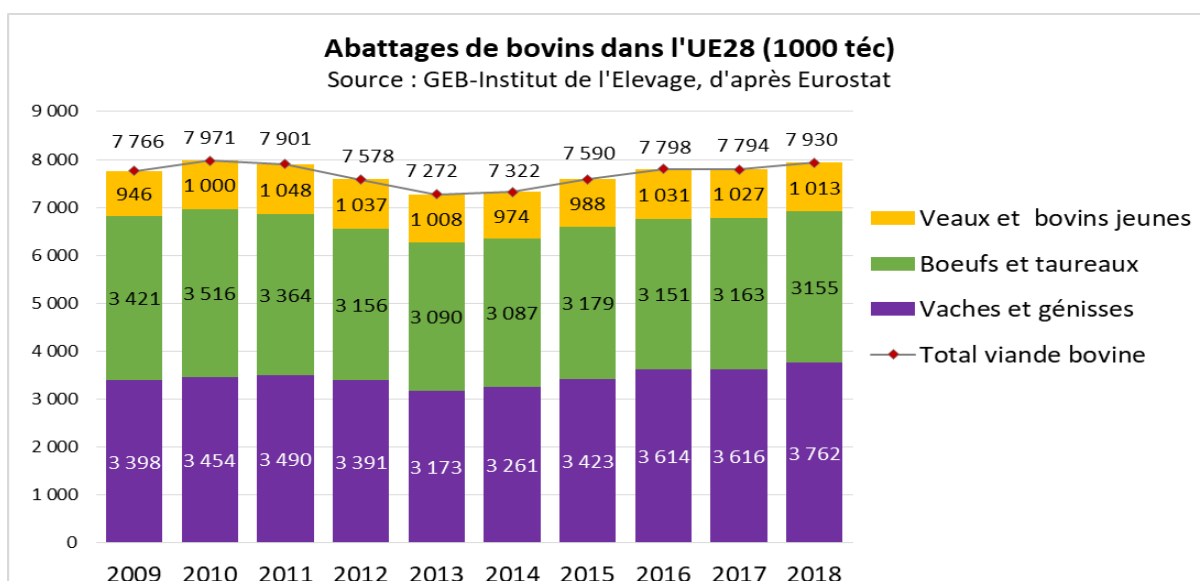
⁴⁸ Les 2 lignes 16025031 (*corned beef*) et 16025095 (autres viandes bovines cuites).

Figure 1. Production et consommation de viande bovine dans l'UE-28 (Eurostat)



La production de viande bovine dans l'UE-28 se décline en plusieurs segments (Figure 2).

Figure 2. Abattages de bovins dans l'UE-28 (Eurostat)



La production de viande de veau est une spécialité essentiellement européenne sur la scène internationale. Elle valorise environ 22 % des veaux nés du cheptel laitier européen, principalement des mâles, qui sont abattus avant l'âge de 8 mois à un poids de carcasse moyen de 144 kg en France (*versus* 369 kg pour les taurillons et 310 kg pour les génisses). S'en rapprochent les quelques 1,7 million de bovins jeunes (*terneras* en Espagne ou veaux rosés aux Pays-Bas), âgés de 8 à 12 mois et abattus un peu plus lourds, à 222 kg de carcasse. Cette production de bovins de moins d'un an (veaux et bovins jeunes) représentait un peu plus de 1 million de téc en 2018. Cette viande de couleur claire, blanche à rosée, fournit un marché spécifique dans l'UE, et désormais à l'exportation pour des volumes modestes au Canada, au Japon ou en Chine. Elle est très peu soumise à la concurrence internationale. Le problème pour en identifier les flux est que cette viande bovine n'est pas distinguée de la viande bovine rouge dans la nomenclature douanière européenne.

L'essentiel des mâles sont produits sous forme de taurillons (mâles non castrés), abattus avant l'âge de 2 ans. Les bœufs (animaux castrés) ne représentent que 23 % des mâles adultes abattus dans l'UE-28 en 2018 (essentiellement au Royaume-Uni et en Irlande), alors qu'ils constituent la très grande majorité des mâles dans les autres zones de production du monde, y compris dans les pays du Mercosur.

Les femelles, tout particulièrement les vaches de réforme, représentent près de la moitié de la production européenne de viande bovine : 47 % en 2018, dont 30% pour les seules vaches de réforme. Cette proportion est nettement moindre dans le Mercosur. Comme le montre la Figure 2 ci-dessus, les variations de production d'une année sur l'autre s'expliquent d'abord par les réformes de vaches, rares de 2012 à 2014 (capitalisation dans la perspective de la fin programmée des quotas laitiers), en forte hausse depuis 2014.

Dans le contexte du Brexit, précisons que le Royaume-Uni a, en 2018, produit 925 ktéc et en a consommé 1 220 ktéc, soit un déficit net de 295 ktéc. En cas d'instauration de barrières douanières et techniques aux frontières britanniques, les flux intra-européens actuels seront fortement perturbés et se réorienteront, tout particulièrement les exportations irlandaises.

Les viandes bovines sont de plus en plus échangées au sein de l'UE-28 : 35 % de la production a fait l'objet de flux intra-UE en 2018, principalement sous une forme réfrigérée (84 %, dont 44 % sous la forme de muscles désossés).⁴⁹ Cinq pays sont les fournisseurs principaux. Les Pays-Bas, avec 533 ktéc en 2018 (19 % des flux intra-UE), présentent deux spécificités : principal exportateur de viande de veau et « effet Rotterdam » (plate-forme de redistribution des viandes importées de pays tiers). L'Irlande vient immédiatement derrière, avec 439 ktéc (18 % des flux) dont 60% sont destinés au Royaume-Uni, donc sous la menace du Brexit. La Pologne a très fortement augmenté ses exportations depuis une décennie, pour atteindre 359 ktéc en 2018 (13 %). Viennent ensuite l'Allemagne (288 ktéc, 11 %) et la France (222 ktéc, 8 %).

France et Allemagne sont également fortement importatrices de viandes bovines, notamment d'autres Etats membres européens. La France a ainsi importé 303 ktéc de viandes bovines fraîches et congelées en 2018, soit l'équivalent de 22 % de sa consommation intérieure alors qu'elle a exporté 17 % de sa production. Pourtant, la France est le principal pays producteur de viande bovine européen, 1 460 ktéc en 2018, loin devant l'Allemagne. L'intégration de la filière française dans les échanges intereuropéens est une réalité depuis plusieurs décennies. Elle tient aux spécificités de la demande française qui correspond essentiellement à de la viande de femelles (78 % de la consommation en 2018), nettement moins à de la viande de taurillons (16 %). Dans la plupart des autres pays européens, les proportions sont inversées. En conséquence, la France importe de la viande de femelles de tous les pays voisins (ainsi que de la viande de mâles castrés, notamment d'Irlande) et exporte plus de la moitié de la viande de taurillons qu'elle produit, à des prix supérieurs à ceux de la viande des vaches de réforme. En outre, la France exporte également plus de 1,1 million de broutards chaque année ; ce sont des veaux sevrés de race à viande, âgés de 4 à 14 mois, et destinés à l'engraissement principalement dans le Nord de l'Italie et en Espagne.

3.2.3. Les importations de viandes bovines en UE : droits et contingents tarifaires

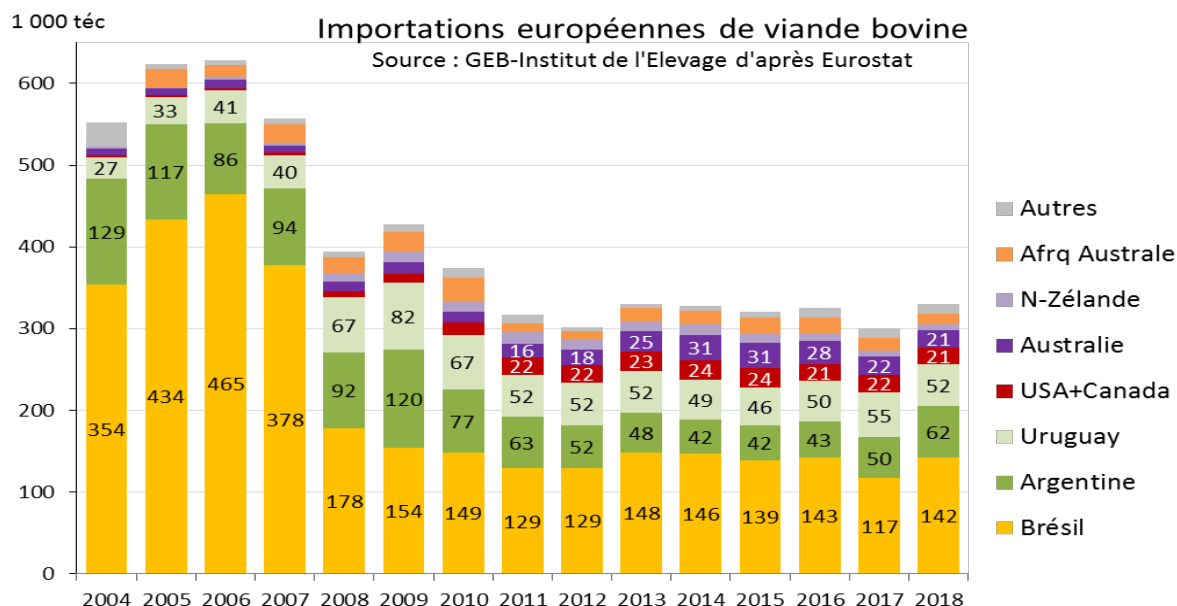
Les droits de douane NPF sont en général suffisamment élevés pour limiter les importations hors contingents tarifaires, pas assez néanmoins pour les empêcher, notamment depuis le Mercosur. Les importations européennes de viandes bovines à droits pleins (NPF) en provenance du Mercosur ont été très importantes de 2002 à 2007, sous l'effet premier de prix particulièrement bas à l'époque au Brésil.

⁴⁹ Les flux de préparations cuites ne sont pas considérés ici.

Elles ont reflué à partir de 2008, concomitamment à l'imposition par l'UE de la certification SISBOV (cf. Encadré 1).

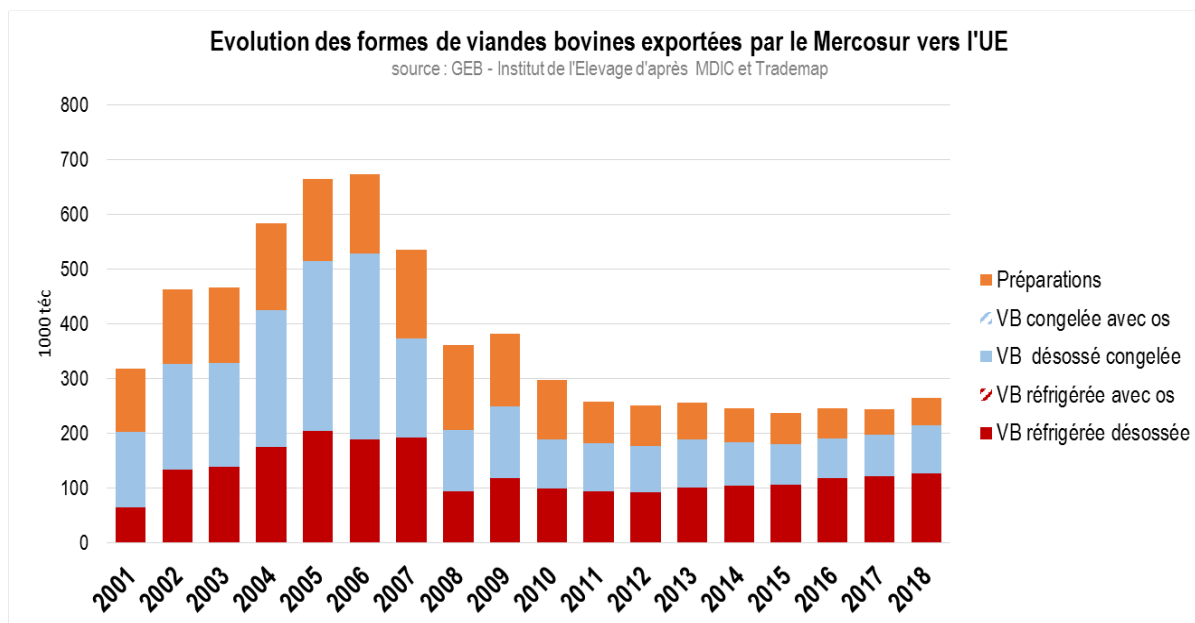
Les importations totales de viandes bovines de l'UE-28 ont atteint 330 ktéc en 2018, dont les trois quarts en provenance du Mercosur (Figure 3), principalement au sein de contingents à droits réduits.

Figure 3. Importations de viande bovine de l'UE-28 selon les différentes origines (GEB/IDELE, d'après Eurostat)



Les importations européennes de viandes bovines sont réalisées sous les trois formes (i) de viandes désossées réfrigérées (ligne tarifaire 02013000), à un droit NPF de 12,8 % + 3,034 €/kg, (ii) de viandes désossées congelées (3 lignes tarifaires 020230), à un droit NPF de 12,8 % + 3,041 €/kg pour la ligne 02023090 (découpes d'arrières) et (iii) de préparations cuites, à un droit NPF de 16,6 % (Figure 4). Il existe de nombreuses autres lignes tarifaires, mais celles-ci ne correspondent pas aujourd'hui à des flux significatifs. En particulier, les viandes avec os ne peuvent venir que d'échanges intra-UE, ceci parce que les carcasses et les quartiers sont plus chers à transporter et se conservent bien moins longtemps que les muscles désossés emballés sous vide.

Figure 4. Formes de viandes bovines exportées par le Mercosur vers l'UE-28 (GEB/IDELE, d'après MDIC et Trademap)



Des contingents d'importations à droits préférentiels ont été consentis par l'UE depuis longtemps, sous les deux formes de contingents *erga omnes* (contingents de viandes congelées ouverts à tous les pays membres de l'OMC) et de contingents spécifiques réservés à certains pays.

- (1) Le contingent Hilton Beef est réparti par pays bénéficiaire. Les produits qui peuvent y rentrer sont soumis à des spécifications précises déclinées par pays (Tableau 4.2.5 de l'Annexe 4.2). Il s'agit le plus souvent de viandes réfrigérées, nettement plus rarement de viandes congelées, issues de bovins jeunes exclusivement finis à l'herbe, du moins en théorie.⁵⁰ Ce contingent date de 1979. Les volumes attribués ont évolué depuis cette date. Pour les 4 pays du Mercosur, ils seront égaux, après le Brexit, à 58 054 téc. Ce contingent Hilton Beef n'a pas toujours totalement été rempli sur les dernières campagnes (Tableau 4.2.4 de l'annexe 4.2). Sur les deux dernières campagnes, seul le Brésil reste largement sous-réalisateur (50,6 % en 2017/18 et 41,5 % en 2018/19) alors que l'Argentine et l'Uruguay ont quasiment saturé leurs parts de ce contingent.
- (2) Les contingents GATT de viandes congelées datent de la même époque. Ils sont *erga omnes*. Le premier (contingent GATT-1) s'applique aux viandes qui peuvent être vendues en l'état (*in natura*). Il sera égal à 43 732 tonnes de produit après le Brexit (56 852 téc), à un droit de 20 %. Les deux autres contingents concernent des viandes congelées destinées obligatoirement à la transformation au sein de l'UE, GATT-2a (19 676 tonnes après le Brexit à un droit de 20 %) et GATT-2b (aujourd'hui très marginal). Le contingent GATT-1 est toujours rempli et presque exclusivement par le Brésil. Le contingent GATT-2a est très peu rempli, entre 500 et 1 000 tonnes par année, et le contingent GATT-2b est presque totalement délaissé (Tableau 4.2.6 de l'Annexe 4.2).

⁵⁰ Dans une interview parue dans Réussir Bovins Viande d'octobre 2019, le Président de la Chambre argentine des Feedlots (CAF) Juan Carlo Eiras affirme ainsi que l'essentiel du contingent Hilton Beef de l'Argentine est désormais livré en viandes d'animaux finis au grain et non plus à l'herbe.

- (3) Le contingent dit du Panel Hormones de 45 000 tonnes (58 500 t c)   droit nul est actuellement ouvert au bénéfice de 5 des 6 pays qui s'étaient associés au panel éponyme à l'OMC (Etats-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Argentine et Uruguay ; le Canada a obtenu l'attribution d'une part spécifique de ce contingent dans le cadre du CETA). Il est pratiquement toujours rempli (tableau 4.2.7 de l'Annexe 4.2). Il est réservé aux bœufs et génisses âgés de moins de 30 mois   l'abattage, avec une finition intensive sur les 100 derniers jours.⁵¹ Les spécifications relatives à la finition de ce contingent Panel Hormones sont donc inverses de celles du cahier des charges du contingent Hilton Beef. Selon les données fournies par la Commission européenne, les volumes fournis par l'ensemble de l'Argentine et de l'Uruguay auraient été de 20,6 kt c/an en moyenne sur les 5 dernières années.

Aujourd'hui, les importations européennes de viandes bovines proviennent essentiellement du Mercosur, pour 75-80 % depuis une décennie. Ces importations du Mercosur se font d'abord sous les deux formes de viandes réfrigérées ou congelées, la part des préparations cuites étant stabilisée à environ 53 000 t c par an. Ces importations sont plus faibles que celles du milieu des années 2000, à un moment où les prix étaient très bas dans le Mercosur. Depuis lors, les prix ont augmenté et, surtout, l'UE a renforcé ses exigences en matière de traçabilité (cf. Encadré 1). Depuis 2008, ce sont principalement les exportations du Brésil qui ont décru, alors que celles de l'Uruguay sont restées relativement stables (Figure 3). Les exportations argentines varient annuellement selon les disponibilités globales du pays. Longtemps pénalisées par des taxes nationales (*retenciones*)   l'exportation, elles reprennent de la vigueur depuis 2014. Ces taxes n'étaient cependant pas appliquées aux exportations réalisées à l'intérieur de contingents tarifaires ; elles n'affectaient donc que les exportations à droit NPF. L'Accord UE-Mercosur⁵² prévoit l'extinction progressive de ces taxes à partir des niveaux appliqués au 31 décembre 2018, et l'interdiction d'en instaurer de nouvelles, notamment pour les viandes bovines. Les taxes sur les exportations de viandes bovines, qui avaient pu atteindre 15 %, avec en outre des restrictions quantitatives à l'exportation, avaient été totalement supprimées à la fin de l'année 2015. Le gouvernement Macri avait néanmoins décidé de rétablir une taxe à l'exportation généralisée de 12 % (plafonnée à 4 pesos par dollar exporté)   compter du 1^{er} janvier 2019, taxe qui devait théoriquement s'éteindre fin 2020, ceci afin de faire face à la crise économique et budgétaire. Le Gouvernement Fernandez, qui a pris ses fonctions le 11 décembre 2019, a fixé ces taxes à 9 % pour les céréales et à 18-27 % pour le soja et ses dérivés, sans plafonnement en pesos.

Encadré 1. Le dispositif de certification SISBOV requis au Brésil pour exporter des viandes bovines *in natura* vers l'UE

La liste des élevages brésiliens agr es pour fournir des bovins dont la viande est destinée à l'exportation vers l'UE (hors viande cuite) est publiée sur le site de la Direction générale SANCO de la Commission européenne. A la date du 12 novembre 2019, cette liste compte un peu moins de 1 700 fermes ; elle en comptait pratiquement 2 000 en septembre 2012.

Le dispositif semble donc moins incitatif aujourd'hui. Selon des enquêtes menées fin 2018, le surcoût pour les fermes de l'identification des bovins destinés au marché européen et de la certification obligatoire (système SISBOV) est d'environ 10 R\$/arroba (1 @ = 15 kg c), soit environ 6 % du prix payé entrée abattoir pour un bouvillon ou encore 0,15 à/kg carcasse.   cette date, Marfrig versait une prime de 3   5 R\$/@, et JBS une prime de 5 à 10

⁵¹ Rations contenant au moins 62 % (en matière sèche ou MS) de concentrés et/ou de coproduits issus de céréales fourragères qui atteignent ou dépassent une teneur en énergie métabolisable supérieure à 12,26 MJ/kg MS. Les animaux reçoivent, en MS, au moins 1,4 % de leur poids vif par jour.

⁵² Annexe 2 du chapitre sur le commerce de marchandises. Parmi les marchandises concernées par les taxes argentines à l'export, figurent en particulier le soja et ses dérivés (tourteaux et huiles), produits pour lesquels les taxes à l'exportation seront éliminées en 10 ans, ainsi que les cuirs et peaux de bovins ( limination des taxes en 5 ans). La viande bovine ne figure pas dans la liste des denrées qu'il sera possible de taxer de façon temporaire après la mise en œuvre de l'Accord.

R\$/@ pour un bouvillon dont la viande pouvait être exportée vers l'UE. L'opération n'était donc pas rentable en elle-même pour les éleveurs.

Si la certification SISBOV est aussi réclamée par les Suisses et les Chiliens, ces pays restent des acheteurs secondaires. Contrairement aux espoirs émis dans les années 2000, les acteurs de la grande distribution brésilienne (principalement Carrefour, GPA et Walmart) n'ont pas obligé leurs fournisseurs à passer par la certification SISBOV, préférant développer leurs propres cahiers des charges de certification sanitaire et sociétale. Ainsi, Carrefour tente d'imposer un suivi des approvisionnements dès la naissance, pour le moment seulement en Amazonie légale, ainsi que le respect de 5 obligations (pas de déforestation illégale, respect des terres indigènes, des terres en conservation et des terres sous embargo de l'IBAMA⁵³, et pas de condamnation pour un travail esclavagiste). Car le dispositif de certification SISBOV souffre d'une grande insuffisance : il n'oblige en effet à la traçabilité de l'animal que dans la dernière ferme détentrices et seulement 40 jours avant l'abattage, ne tenant pas compte des fermes de naissance (*cria*) ou de post-sevrage (*recria*), ceci alors que les fermes bovines qui pratiquent le cycle complet sont très minoritaires au Brésil.

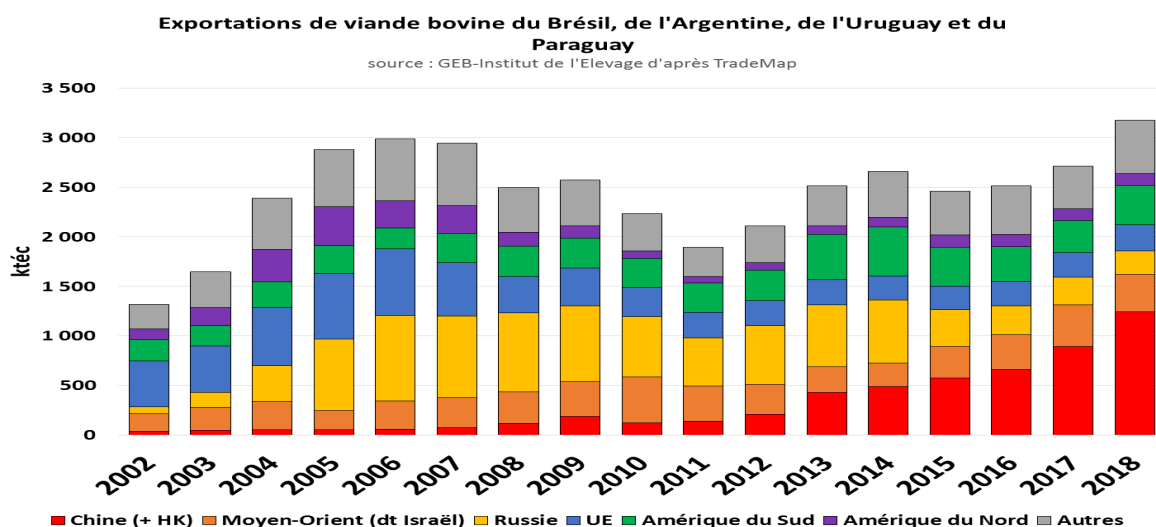
La Commission européenne souligne le fait qu'aucune des fermes agréées aujourd'hui n'est implantée dans les Etats du Nord du Brésil (soit les 7 Etats de la méta-région Nord au Brésil : Para, Amazonie, Tocantins, Rondônia, Acre, Roraima et Amapa). Près de 70 % des fermes agréées sont en effet situées dans les 3 Etats du Centre Ouest (Mato Grosso, Mato Grosso du Sud et Goiás). Néanmoins, de nombreuses fermes du Nord et de l'Ouest du Mato Grosso se situent au sein du biome amazonien. Au-delà, ces 3 Etats couvrent le biome du Cerrado, dont la déforestation est de plus en plus remise en question, et le Sud-Ouest et le Sud du Mato Grosso incluent les savanes inondées du Pantanal, un écosystème très fragile à la frontière de la Bolivie et du Paraguay.

Le dispositif SISBOV pourrait-il retrouver de l'attractivité avec l'ouverture accrue du marché européen suite à l'Accord UE-Mercosur ? Ceci supposerait en premier lieu que les abatteurs exportateurs y trouvent leur compte, afin d'augmenter la prime versée à leurs éleveurs fournisseurs. L'ouverture des contingents à droits très faibles pourrait les y inciter. Par ailleurs, des volumes supplémentaires leur permettraient d'optimiser la gestion de leurs chaînes d'abattage en exploitant des économies d'échelle, puisqu'ils doivent abattre séparément les bovins agréés UE, et nettoyer la chaîne avant et après. Si le travail d'une équipe (8 heures) pouvait y être entièrement consacré, ce qui est rarement le cas aujourd'hui faute de volumes suffisants, cela occasionnerait un gain de temps et donc des économies.

Pour les pays du Mercosur, le marché Pacifique (principalement l'Asie du Sud et de l'Est) a aujourd'hui remplacé le marché Atlantique (Europe, Russie, Proche et Moyen-Orient), naguère privilégié. En 2018, le Mercosur a exporté au total plus de 3,1 millions de t de viandes bovines, dont près de 40 % vers la seule Chine (Figure 5). L'expansion du marché chinois provoque un engouement considérable des quatre pays mercosuriens. Il a enclenché un mouvement de recapitalisation bovine malgré la concurrence de productions végétales exportées également, pour une large part, vers la Chine (soja, sucre de canne, etc.).

⁵³ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (en français, Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables, IBAMA),

Figure 5. Exportations totales de viandes bovines des pays du Mercosur (GEB/IDELE, d'après Trademap)



L'UE-28 représente néanmoins, aujourd'hui encore, 44 % des exportations mercosuriennes de viandes bovines réfrigérées, de loin les plus chères sur le marché mondial ; par comparaison, l'UE ne représente que 7 % des exportations mercosuriennes de viandes bovines congelées. En pratique, il n'y a pas substitution mais synergie depuis quelques années entre, d'une part, l'augmentation importante des flux vers la Chine, et, d'autre part, l'augmentation bien plus modeste des flux vers l'UE (Figure 4.2.3 de l'Annexe 4.2), ceci parce que les pièces exportées vers les marchés asiatiques et européens sont complémentaires dans une même carcasse (Figure 4.2.4 de l'Annexe 4.2). L'expansion encore modeste du débouché européen, qui valorise mieux les aloyaux (cf. Encadré 2), contribue aussi à la compétitivité de l'offre mercosurienne sur le marché chinois relativement à leurs concurrents océaniques ou d'Amérique du Nord. Pour les exportateurs du Mercosur, comme pour les autres fournisseurs de viandes bovines, le développement de la demande chinoise est aujourd'hui le moteur premier de l'expansion du marché mondial.

Encadré 2. Les pièces nobles de l'ailoyau, prix dans l'UE et prix à l'importation

Selon une étude en cours de l'Institut de l'Elevage⁵⁴, les 5 muscles d'un aloyau à 6 côtes⁵⁵ représentent 18,3 % de la viande parée et désossée d'un jeune bovin (JB) charolais de 420 kg de carcasse, et 19,5 % de celle d'un JB angus de 240 kg de carcasse. Le JB charolais est assez typique des JB produits en UE, et le JB angus plutôt représentatif des bouvillons produits en Argentine, en Uruguay et dans le Sud du Brésil.

Nous prenons comme prix de gros représentatif dans l'UE le prix du marché de Hambourg, tel que publié par l'organisme allemand de suivi du marché AMI.⁵⁶ Les prix de gros sont disponibles pour 3 muscles désossés réfrigérés de l'ailoyau de jeunes bovins, soit le filet, le faux-filet et le rumsteak. La moyenne, pondérée en fonction des poids respectifs des différents muscles, de ce prix de gros est de 16,4 €/kg sur les 3 dernières années disponibles pour les aloyaux allemands.

Nous n'avons malheureusement pas eu accès, en dépit de nos demandes à la Commission européenne, aux valeurs des importations par pays et par régime d'importation (dans le cadre des différents contingents et dans le cadre NPF). Nous sommes donc contraints de nous référer uniquement à des prix moyens CAF aux frontières de

⁵⁴ Etude CARCABOV réalisée à la demande d'INTERBEV ; publication prévue au 1^{er} semestre 2020.

⁵⁵ Filet avec chaînette, faux-filet, cœur de rumsteak, entrecôte sur 6 côtes et bavette d'ailoyau (dans le cas du rumsteak, n'est considéré que le « cœur », paré sans les aiguillettes de rumsteak). Ce sont les pièces les plus appréciées sur les marchés intérieurs des pays du Mercosur (« picanha » au Brésil).

⁵⁶ <https://www.ami-informiert.de/ami-maerkte.html>

l'UE, quel que soit le régime d'importation (Eurostat). On peut néanmoins dire que le prix moyen de la viande réfrigérée brésilienne est caractéristique des exports sous droit NPF, les exportations sous contingents tarifaires étant très minoritaires pour ce pays.

La comparaison de ces différents prix permet de dégager deux enseignements (cf. tableau infra). Il apparaît en premier lieu que les viandes réfrigérées sont nettement mieux valorisées que les viandes congelées. En deuxième lieu, le prix argentin des viandes réfrigérées est nettement supérieur à celui des viandes brésiennes, sans doute du fait de l'accès au contingent Hilton Beef, plus important pour l'Argentine, mais aussi du fait du Panel Hormones. En ajoutant au prix CAF des viandes réfrigérées les droits de douane (20 % pour le Hilton Beef et environ 4,3 €/kg pour les volumes NPF), le prix ainsi obtenu n'est pas très différent du prix de l'loyau du JB allemand. En fait, les prix CAF à l'import se « calent » sur les prix intérieurs européens des aloyaux, modulo les droits de douane.

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

3.2.4. Quel impact économique de l'Accord dans le secteur des viandes bovines ?

Les perspectives à moyen terme incluant les pays du Mercosur prévoient, hors Accord UE-Mercosur, une expansion de la production et des exportations de viandes bovines de cette zone vers l'ensemble des destinations. Ainsi, dans ses perspectives à l'horizon 2028 publiées en juillet 2019, la FAO et l'OCDE tablent pour le Brésil, l'Argentine et le Paraguay (l'Uruguay n'est pas identifié de façon isolée) sur des augmentations de +1,8 Mtéc de la production et de +1,2 Mtéc des exportations relativement à 2018, soit des augmentations de +14 % et +51 %, respectivement. Les exportations, notamment vers le marché chinois, continueraient, comme sur ces dernières années, à être le moteur de la croissance de la production et des exportations. De son côté, la Commission européenne, dans son dernier rapport *Mid-Term Outlook 2030*, prévoit, toutes choses égales par ailleurs (Brexit et Accord UE-Mercosur non pris en compte), une production nette européenne de viande bovine en baisse de -8 % (-646 ktéc) entre 2019 et 2030, et des importations à la hausse de +23 % (+69 ktéc). Celles-ci bien qu'à la hausse ne compenseraient pas la baisse de la production intérieure, aboutissant à une consommation prévue en nette diminution, de -8 % (-625 ktéc). Ces deux perspectives convergent donc vers une forte augmentation des exportations mercosuriennes de viandes bovines et une demande supplémentaire à l'importation de la part de l'UE. C'est le contexte général dans lequel s'inscrit l'Accord UE-Mercosur.

Mesurer l'impact de l'Accord sur les flux de viandes bovines entre le Mercosur et l'UE ne va pas de soi : le rapport préliminaire d'évaluation (SIA) de l'Accord commandité par la Commission européenne (LSE, 2019) estime, dans sa partie quantitative⁵⁷, que les volumes de viandes bovines importés dans l'UE-28 en provenance du Mercosur (découpes *chilled* et congelées) augmenteraient de +60 ktéc dans le scénario conservateur et de +130 ktéc dans le scénario ambitieux. Dans sa partie qualitative, il prévoit que le nouveau contingent ouvert se substituerait d'abord aux importations NPF actuelles. Ces informations sont néanmoins de peu d'utilité pour évaluer l'impact de l'Accord tel que conclu à la fin du printemps 2019, dans la mesure où les dispositions considérées dans l'étude de la LSE ne sont pas celles adoptées *in fine* dans l'Accord signé le 1^{er} juillet 2019.

Nous proposons ci-après une analyse des effets possibles de l'Accord sur les importations européennes de viandes bovines en provenance des pays du Mercosur en nous plaçant dans les

⁵⁷ Cette modélisation quantitative se base sur des hypothèses de diminution des droits NPF, et non sur l'ouverture de nouveaux contingents tarifaires, tout en indiquant que les contingents existants sont « pris en compte » mais selon des modalités difficiles à apprécier sur la seule base du rapport.

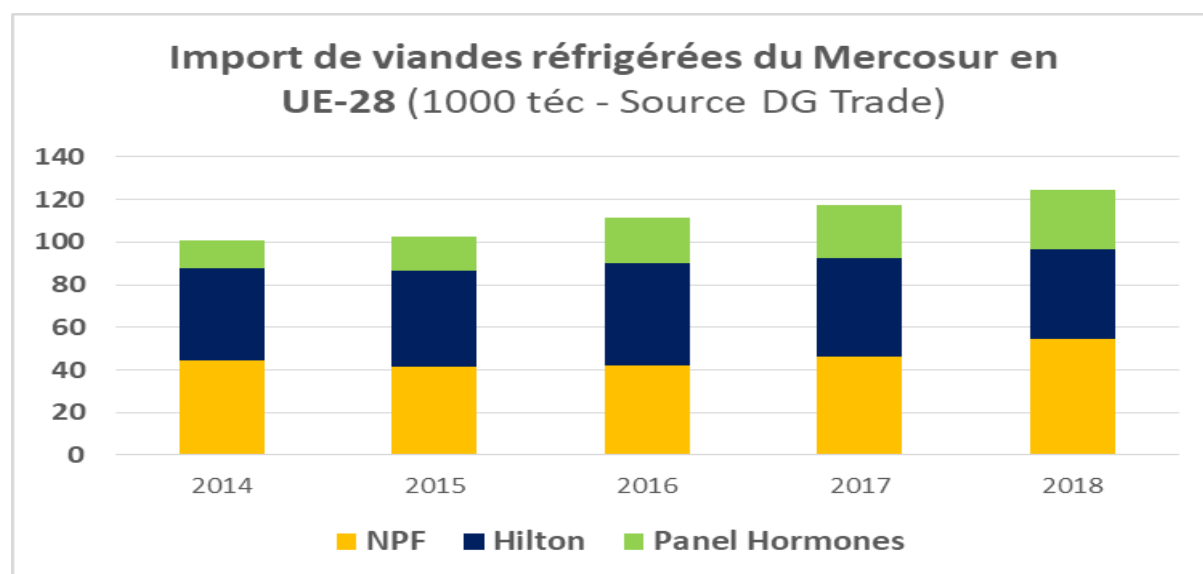
hypothèses où les nouveaux contingents tarifaires sont ouverts à leurs hauteurs maximales (soit 100 %, 6 ans après la mise en œuvre de l'Accord) et où les importations de viandes cuites sont totalement libéralisées. La situation de référence⁵⁸ est la moyenne des importations sur les 4 dernières années pour lesquelles des données détaillées par pays et par régime d'importation sont disponibles, soit 2014-2017, ceci afin de gommer les effets conjoncturels. Les effets du Brexit sont pris en compte au travers de la nouvelle fixation pour l'UE-27 des plafonds du contingent Hilton et du contingent GATT-1. De même, les montants maxima du contingent Panel Hormones pour les pays du Mercosur ont été révisés pour tenir compte des volumes désormais réservés aux Etats-Unis au sein de ce contingent.

Nous nous appuyons sur des données 2014-2017 relatives aux importations européennes de viandes réfrigérées et de viandes congelées en provenance de chaque pays du Mercosur (ces informations ne sont néanmoins pas complètes pour le Paraguay). Ces données distinguent les flux selon que les importations sont réalisées à l'intérieur des contingents ou en dehors de ceux-ci à droits NPF. Nous traitons successivement les cas (i) des viandes réfrigérées (*chilled*), (ii) des viandes congelées *in natura* et (iii) des viandes cuites.

(i) Viandes bovines réfrigérées

Sur 2014-2017, les importations européennes de viandes bovines réfrigérées à droits pleins en provenance du Mercosur ont été en moyenne de 43,8 ktéc/an. Elles sont en augmentation marquée depuis 2016 (Figure 6 ; cette Figure inclut l'année 2018, mais nous ne disposons pas pour cette année 2018 de la répartition par pays du Mercosur, d'où le travail sur la base des données de l'année 2017).

Figure 6. Importations européennes (UE-28) de viandes bovines réfrigérées en provenance du Mercosur (Commission européenne, DG Trade)



Le contingent Hilton n'est pas totalement rempli. En moyenne, sur 2014-2017, 48,1 ktéc ont été importées par l'UE dans le cadre - 45,5 ktéc sous forme réfrigérée et 2,6 ktéc sous forme congelée –, soit 13,5 ktéc en dessous du plafond disponible pour l'ensemble des quatre pays du Mercosur. L'Uruguay sature son contingent, alors que l'Argentine ne le remplit qu'à 80 % environ, et le Brésil à 50 % environ. La relative modestie du contingent attribué à ce dernier pays (13 ktéc), les contraintes administratives et l'obligation de garantir une finition à l'herbe limitent l'utilisation de ce contingent Hilton au Brésil, pays

⁵⁸ Il eut sans doute été préférable de prendre comme *baseline* l'évolution des flux de viandes bovines du Mercosur vers l'UE sans Accord. Un tel exercice requiert une modélisation que nous n'avons ni le temps ni les moyens de réaliser dans le cadre de cette commission.

dans lequel les exportations NPF de viandes réfrigérées vers l'UE sont largement majoritaires (79 %). Ces différents facteurs peuvent expliquer pourquoi les opérateurs brésiliens renoncent à un droit de 20 % à l'intérieur du contingent Hilton pour acquitter un droit plein équivalent à 44 %. La suppression du droit intracontingentaire du contingent Hilton dès la mise en œuvre de l'Accord devrait convaincre les exportateurs brésiliens d'utiliser pleinement l'opportunité du contingent ; les coûts actuels des freins sont vraisemblablement inférieurs à 44 %.

Le Brexit devrait diminuer la taille du contingent Hilton de l'UE-27, principalement au détriment du Brésil (-1 364 téc) et de l'Uruguay (-1 001 téc), puis du Paraguay (-376 téc), enfin de l'Argentine (-144 téc). Au total, le contingent Hilton post Brexit serait de 58,1 ktéc/campagne, dont 2,6 ktéc pourraient continuer à être livrées sous forme de viandes congelées comme lors de la période de référence.

Le contingent Panel Hormones de 58 500 téc désossées est actuellement fourni à hauteur de 18,9 ktéc/an par l'Argentine et l'Uruguay. Les volumes exportés à ce titre par ces deux pays avaient tendance à croître sur les dernières années. Cependant, les Etats-Unis ayant négocié avec l'UE un accès exclusif d'ici à 7 ans de 45,5 ktéc au sein de ce contingent⁵⁹, il ne restera plus que 13 ktéc à se partager chaque année pour les 4 autres bénéficiaires (Argentine, Australie, Nouvelle-Zélande et Uruguay). Tenant compte des parts actuelles de fourniture au sein de ce contingent, nous estimons que l'Argentine et l'Uruguay pourraient ainsi perdre 9,9 ktéc au sein de ce contingent, passant donc de 18,9 à 9 ktéc/an.

Le nouveau contingent de viandes bovines réfrigérées inclus dans l'Accord est de 54 450 téc/an. Le droit de douane intracontingentaire est de 7,5 %, et la gestion des licences devrait être souple (attribuées pour un an au premier arrivé - premier servi, selon nos entretiens avec la DG Trade). Ce volume total de 54 450 téc devra être partagé entre les 4 pays du Mercosur, selon un accord interne dont l'issue n'est pas encore connue ; la DG Trade table officiellement sur une répartition à 50 % pour le Brésil, 30 % pour l'Argentine, 15 % pour l'Uruguay et 5 % pour le Paraguay.⁶⁰

Nous supposons ci-après que les dispositions de l'Accord permettront aux 4 pays du Mercosur de remplir le contingent Hilton post Brexit, le remplissage à 100 % de ce contingent conduisant à une augmentation des exportations sous ce régime supérieure à la baisse de la taille du contingent due au Brexit.

- Les exportations mercosuriennes de viandes réfrigérées vers l'UE-27 au titre du contingent Hilton passeraient ainsi de 45,5 ktéc à 55,4 ktéc, soit une augmentation de +9,9 ktéc qui se décompose ainsi : +13,5 ktéc sous l'effet pur de l'Accord et -3,6 ktéc sous l'effet du Brexit.

Nous supposons ensuite qu'Argentine et Uruguay continueront de remplir leurs parts du contingent Panel Hormones, ces parts étant cependant fortement réduites du fait de l'accord UE-USA dans ce domaine.

- Les exportations mercosuriennes de viandes réfrigérées vers l'UE-27 au titre du contingent Panel Hormones passeraient ainsi de 18,9 à 9,0 ktéc, soit une baisse de -9,9 ktéc qui en pratique ne serait pas due à l'Accord *per se*, mais à l'accord UE-USA.

Nous supposons en troisième lieu que les conditions favorables associées au nouveau contingent tarifaire de 54,45 ktéc instauré par l'Accord sont telles que ce dernier sera totalement rempli.

⁵⁹ Révision du *memorandum of understanding* (MoU) agréé en Conseil le 15 juillet 2019, et votée par le Parlement européen le 28 novembre 2019.

⁶⁰ Audition de Sandra Gallina (Commission européenne, DG Trade) le 27 septembre 2019.

- Les exportations mercosuriennes de viandes réfrigérées vers l'UE-27 au titre du nouveau contingent introduit par l'Accord seraient donc de 54,45 ktéc.

Au total, les exportations mercosuriennes de viandes réfrigérées vers l'UE dans le cadre préférentiel des contingents tarifaires (Hilton, Panel Hormones, Accord UE-Mercosur) passeraient ainsi de 64,4 à 118,85 ktéc. A ce stade de l'analyse, il reste à déterminer les exportations mercosuriennes vers l'UE sous droits NPF, plus spécifiquement l'impact de l'Accord ajusté des effets du Brexit et de l'accord UE-USA du Panel Hormones sur ces exportations.

- Une première hypothèse consiste à supposer que les exportations sous contingents à la hausse remplaceront les exportations NPF actuelles, ceci notamment parce qu'au moins une partie de celles-ci n'existaient que parce que les conditions offertes au titre du contingent Hilton n'étaient pas assez avantageuses, ceci également parce que les différents pays du Mercosur ont intérêt à d'abord remplir le nouveau contingent tarifaire de 54,45 ktéc à un droit de 7,5 % qui leur est réservé plutôt que d'exporter sous le régime NPF. Sous cette hypothèse de substitution qui est mise en œuvre en supposant néanmoins que les flux totaux exportés par un pays du Mercosur ne sauraient être inférieurs à la moyenne 2014-2017 (condition active pour l'Uruguay), les exportations mercosuriennes totales de viandes réfrigérées vers l'UE passeraient de 108 ktéc (64,4 ktéc sous contingents et 43,7 ktéc à droits NPF) à 127 ktéc (118,85 ktéc sous contingents et 7,95 à droits NPF), soit une augmentation de +19 ktéc.
- On l'a vu, les perspectives à moyen terme prévoient, hors Accord UE-Mercosur, une forte croissance des exportations mercosuriennes de viandes bovines vers l'UE, exportations qui se feraient alors essentiellement à droits NPF. On ne peut pas attribuer à l'Accord UE-Mercosur cette croissance. Il est néanmoins possible que la substitution qui fonde la première estimation ci-dessus ne soit que partielle, i.e., que les pays du Mercosur remplissent à 100% les nouveaux contingents tarifaires tout en maintenant au moins une partie de leurs exportations NPF, ceci en dehors même de l'effet positif de demande d'importation par l'UE à la base des estimations des perspectives susmentionnées. Dans l'hypothèse où l'additionalité serait totale, l'impact de l'Accord UE-Mercosur (combiné à celui du Brexit et de l'accord UE-Mercosur relatif au Panel Hormones) serait plus important, faisant passer les exportations mercosuriennes totales de viandes réfrigérées vers l'UE de 108 ktéc à 164 ktéc (118,85 ktéc sous contingents et 45,4 à droit NPF), soit une augmentation de +56 ktéc. Plusieurs arguments peuvent être avancés pour justifier cette deuxième estimation : économies d'échelle pour satisfaire aux exigences du dispositif de certification SISBOV au Brésil, investissement des rentes des contingents tarifaires pour agrandir et moderniser les structures de production et d'abattage, mais également concurrence entre les opérateurs mercosuriens pour conquérir davantage de parts de marchés sur le marché européen, y compris en renonçant à une partie des rentes. Il reste que ces arguments à l'appui de cette deuxième hypothèse d'additionalité sont difficiles à apprécier. Pour terminer sur ce point, notons qu'il serait trompeur d'attribuer au seul Accord UE-Mercosur des exportations mercosuriennes d'aloiaux NPF vers l'UE qui seraient liées au fait que la demande asiatique (chinoise) de viande bovines devrait augmenter à l'avenir, et que les aloiaux des volumes de production ainsi augmentés trouveraient meilleure valorisation sur le marché communautaire que sur le marché asiatique, même si les nouvelles opportunités offertes par l'Accord renforceront globalement l'attrait du marché UE.

L'analyse est résumée dans le Tableau 5 ci-dessous.

Tableau 5. Impact de l'Accord UE-Mercosur (*) sur les exportations mercosuriennes de viandes réfrigérées vers l'UE-27

Viandes réfrigérées (1000 téc/an)	Exportations 2014-17	Impact de l'Accord (*) dans l'hypothèse de substitution des	Impact de l'Accord (*) dans l'hypothèse d'ad- ditionnalité des
--------------------------------------	----------------------	---	--

		exportations NPF historiques par des exportations sous contingents (**)	exportations sous contingents et des exportations historiques NPF (**)
Argentine	41,6	+11,8	+21,3
Brésil	32,8	+6,0	+32,1
Paraguay	2,7	+0,9	+2,8
Uruguay	30,8	=	=
Total Mercosur	107,9	+18,8	+56,3

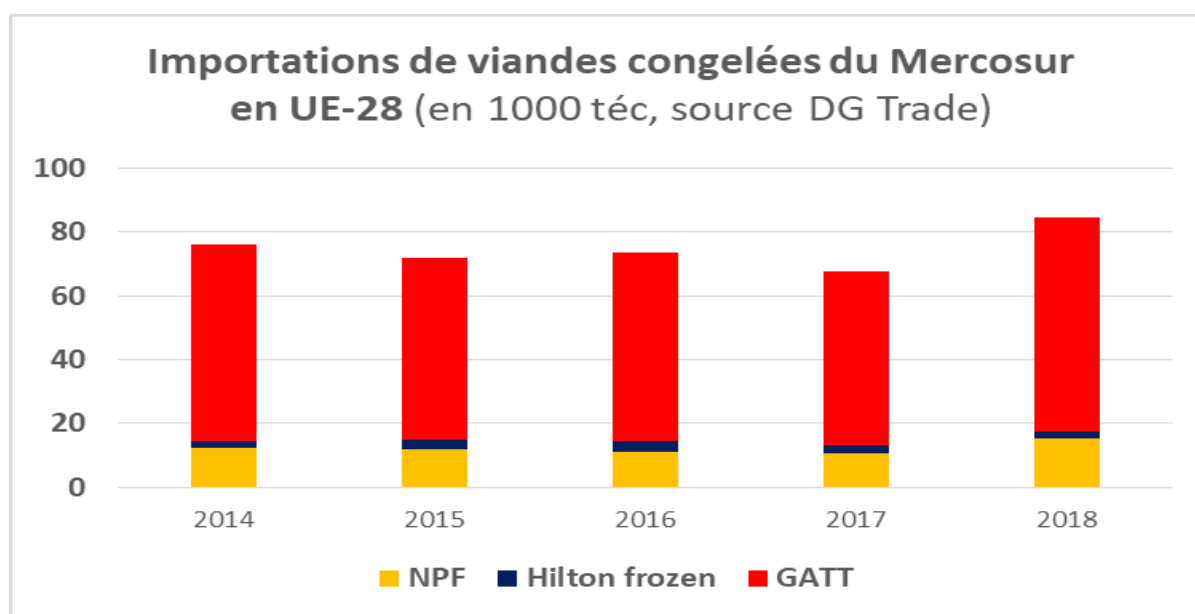
(*) *Tenant compte également du Brexit et de l'accord UE-USA relatif au Panel Hormones.*

(**) *Voir texte pour plus de détails.*

(ii) Viandes bovines congelées

Sur la période 2014-2017, les importations européennes de viandes bovines congelées en provenance du Mercosur ont atteint en moyenne 72,4 ktéc/an (Figure 7), dont 2,6 ktéc dans le cadre du contingent Hilton et 11,5 ktéc à droit NPF. Brésil et Uruguay ont fourni la quasi-totalité des viandes congelées à droit NPF.

Figure 7. Importations européennes (UE-28) de viandes bovines congelées en provenance du Mercosur (Commission européenne, DG Trade)



Les exportations mercosuriennes de viandes bovines congelées sont réalisées pour l'essentiel dans le cadre du contingent GATT- 1, en moyenne 58,2 ktéc/an sur la période 2014-2017 pour un plafond total *erga omnes* de 71,3 ktéc saturé à 100 %. Le Brexit devrait réduire ce contingent à 56,9 ktéc/campagne pour l'UE-27. Les demandes de certificats adressées à la Commission européenne excédant largement les quantités attribuables (d'environ 3 à fois, selon les années), le Brésil et l'Uruguay devraient continuer à saturer ce contingent.

Le nouveau contingent de viandes bovines congelées de 44 550 téc à un droit intracontingentaire de 7,5% ouvert dans le cadre de l'Accord sera partagé entre les 4 pays du Mercosur, selon les mêmes conditions que celles qui prévalent pour le nouveau contingent de viandes bovines réfrigérées, soit 50% pour le Brésil, 30% pour l'Argentine, 15 % pour l'Uruguay et 5 % pour le Paraguay. Les volumes exportés au titre de ce contingent devraient remplacer les exportations mercosuriennes de viandes congelées réalisées à droits pleins NPF, soit 66 %.

Au total, les pays du Mercosur devraient donc remplir à 100% les contingents tarifaires de viandes congelées ouverts suite à l'Accord de la façon suivante : (i) 2,6 ktéc au titre du contingent Hilton (sous l'hypothèse que les viandes congelées exportées hier à ce titre continueront à l'être demain), (ii) 56,9 ktéc au titre du contingent GATT-1 (en baisse de -1,3 ktéc relativement à aujourd'hui, suite au Brexit) et (iii) 44,55 ktéc au titre du nouveau contingent tarifaire. Dans un contexte de substitution des volumes aujourd'hui exportés vers l'UE dans le régime NPF par des exportations sous contingents⁶¹, il

⁶¹ Une hypothèse alternative serait de supposer un maintien des flux NPF, auquel cas les exportations mercosuriennes de viandes congelées vers l'UE-27 augmenteraient non plus de +31 ktéc, mais de +42,5 ktéc (31 ktéc sous contingents et 11,5 ktéc à droits NPF). Cette hypothèse d'additionalité ne nous semble pas très réaliste dans un contexte où l'écart entre les droits intracontingentaires et les droits NPF est nettement plus important pour les

y aurait ainsi augmentation des exportations mercosuriennes de viandes congelées vers l'UE-27 de +31,5 ktéc, passant de 72,4 à 103,9 ktéc Cet accroissement bénéficierait en premier lieu au Brésil (+14,9 ktéc) et l'Argentine (+13,3 ktéc) du fait des parts du nouveau contingent qui leur sont octroyées (respectivement 50 et 30 %).

L'analyse est résumée dans le Tableau 6 ci-dessous.

Tableau 6. Impact de l'Accord UE-Mercosur (*) sur les exportations mercosuriennes de viandes réfrigérées vers l'UE-27

Viandes congelées (1000 téc/an)	Exportations 2014-17	Impact de l'Accord (**)
Argentine	2,2	+13,3
Brésil	49,9	+14,9
Paraguay	1,0	+1,8
Uruguay	19,3	+1,5
Total Mercosur	72,4	+31,5

(*) En tenant compte de l'impact du Brexit sur la taille du GATT-1 de l'UE-27

(**) Voir texte pour plus de détails.

(iii) Viandes bovines cuites

Les importations européennes de viandes cuites en provenance du Mercosur, aujourd'hui égales à 53,6 ktéc (moyenne 2014-2018) et taxées à 16,6 %, seront totalement exonérées de droits en 4 ans après la mise en œuvre de l'Accord. Alors que les importations européennes de viandes bovines réfrigérées et congelées en provenance du Mercosur sont essentiellement composées de pièces d'aloiaux (cf. Encadré 2 et Figure 4.2.4 de l'Annexe 4.2), celles de viandes cuites sont *a priori* composées de muscles de toutes natures, issus également de globes et d'avants.

L'analyse, résumée dans le Tableau 7 ci-après, requiert de considérer deux lignes tarifaires.

- La première ligne tarifaire est celle du *corned beef*, viande bovine en conserve popularisée par les rations de soldats durant la seconde guerre mondiale. Les volumes importés par l'UE-28 étaient égaux à 36,7 ktéc/an en moyenne sur les 5 dernières années, quasi exclusivement en provenance du Brésil. Le Royaume-Uni a importé 87 % des volumes, les 27 autres Etats-membres n'en ayant importé que 13% (4,7 ktéc/an). Les flux brésiliens de *corned beef* continueront à être prioritairement destinés au marché britannique post Brexit, même si les échanges intra-UE ne sont pas négligeables (17 ktéc/an). Les importations se font à un prix moyen de 3,76 €/kg de produit alors que les échanges intra-UE se font à un prix moyen de 4,79 €/kg de produit, la différence reflétant surtout le droit de douane appliqué aux importations de pays tiers non européens. Après annulation du droit de douane, en appliquant une élasticité prix de demande d'importation de 1 à 3, l'augmentation suite à l'Accord des importations de *corned beef* de l'UE-27 en provenance du Mercosur, plus spécifiquement du Brésil, serait comprise entre +16,6 et +49,8%, soit entre +0,8 et +2,3 ktéc.

viandes congelées (65 % équivalent *ad valorem*) que pour les viandes réfrigérées (44 équivalent *ad valorem*), les premières étant en outre nettement moins bien valorisées sur le marché communautaire que les secondes (cf. Encadré 1).

- La définition de la deuxième ligne tarifaire est nettement moins précise.⁶² Sur les 5 dernières années, l'UE-28 a importé en moyenne 16,9 ktéc/an de produits relevant de cette deuxième ligne, dont 1,7 ktéc par le Royaume-Uni et 15,2 ktéc par l'UE-27. Ces importations proviennent à 94 % du seul Brésil, à un prix de 5,60 €/kg de produit plus élevé que le prix de 4,04 €/kg de produit des échanges intra-UE. Ces derniers sont très importants, en moyenne 108 ktéc/an. En supposant que les exportations à destination du Royaume-Uni continueront à s'y diriger et une élasticité prix de demande d'importation de 1 à 3, l'augmentation suite à l'Accord des importations de l'UE-27 en provenance du Mercosur, plus spécifiquement du Brésil, serait comprise entre +2,5 et +7,6 ktéc/an. Cette augmentation des exportations brésiliennes est cohérente avec la stratégie de JBS qui, à travers sa filiale SWIFT⁶³, investit aujourd'hui dans de nouvelles solutions de viandes prêtes à réchauffer au micro-onde déjà distribuées au Brésil et aux Etats-Unis.

Tableau 7. Impact de l'Accord UE-Mercosur sur les exportations mercosuriennes (*) de viandes cuites vers l'UE-27

Viandes cuites (1000 téc/an)	Exportations 2014-17 vers l'UE-27 [UE-28 entre crochets]	Hypothèse d'une élasticité de la demande d'importation européenne égale à 1	Hypothèse d'une élasticité de la demande d'importation européenne égale à 3
Corned beef	4,7 [36,7]	+0,8	+2,3
Autres viandes cuites	15,2 [16,9]	+2,5	+7,6
Total	19,9 [53,6]	+3,3	+9,9

(*) Les volumes seront quasi-exclusivement remplis par le seul Brésil.

(iv) Place des exportations mercosuriennes de viandes bovines sur le marché européen et impacts possibles sur les prix intérieurs dans l'UE

Les augmentations des exportations mercosuriennes de viandes bovines vers l'UE estimées ci-dessus répondraient qualitativement plutôt bien aux évolutions de la structure de la distribution dans l'UE, où les parts de la restauration hors foyer et des plats cuisinés ont tendance à croître. C'est déjà *via* ces deux canaux qu'une large part des viandes bovines mercosuriennes est aujourd'hui commercialisée. On trouve en effet très peu de muscles entiers sous vide dans la grande distribution, les technologies utilisées pour découper et emballer en portions consommateurs les viandes importées sous forme réfrigérée restant coûteuses avec, en outre, une DLC très courte. Il est certes possible que se développent des exportations de portions consommateurs, par exemple sous *skin pack*, directement depuis le Mercosur, mais, en plus du coût additionnel induit, la DLC est encore plus courte que celle du muscle entier sous vide.

L'impact de l'Accord UE-Mercosur pourrait porter non seulement sur les volumes, mais également sur les prix dans l'UE. Les prix des bovins mâles entrée abattoir dans le Mercosur sont nettement inférieurs aux prix européens au même stade, le différentiel oscillant depuis 2015 entre 1 et 2 €/kg de carcasse selon les années et les pays du Mercosur (Figure 4.2.5 de l'Annexe 4.1). Les prix sont également plus variables dans les pays du Mercosur que dans l'UE, notamment du fait des fluctuations des parités

⁶² Ligne tarifaire 16025095 : « Meat or offal of bovine animals, prepared or preserved, cooked (excluding corned beef in airtight containers, sausages and similar products, finely homogenised preparations put up for retail sale as infant food or for dietetic purposes, in containers) ».

⁶³ SWIFT a comme ambition de devenir le « Nespresso » des viandes et plats à base de viande, avec des chaînes de magasin et de la distribution *on line* qui se développent rapidement dans le Mercosur, aux Etats-Unis, etc. (entretien du 23/11/18 à São Paulo).

monétaires – le peso argentin a ainsi perdu 40 % de sa valeur face à l'euro depuis 2017 –, mais aussi parce que les problèmes sanitaires ferment régulièrement des destinations aux viandes des pays du Mercosur.

Dans quelle mesure l'Accord pourrait induire une baisse des prix des viandes bovines dans l'UE, et accroître leur volatilité ? Le risque de baisse doit s'analyser en fonction de la part du marché européen de l'alloyaux qui serait composé de viandes mercosuriennes. En 2018, l'offre européenne totale, importations incluses, d'alloyaux était égale à 1,50 million t_{éc}⁶⁴, dont 180 kt_{éc} sous forme de viandes réfrigérées ou congelées en provenance du Mercosur (12 %). En 2030, la production domestique d'alloyaux de gros bovins de l'UE-27 serait de 1,06 million de t_{éc}.⁶⁵ Selon nos estimations présentées ci-dessus, le Mercosur serait en mesure d'exporter à cet horizon entre 50,3 et 87,8 kt_{éc} d'alloyaux réfrigérés et congelés en plus par rapport à la période de référence 2014-2017, soit un volume total compris entre 236 kt_{éc} et 274 kt_{éc}. La part de marché des alloyaux mercosuriens passerait ainsi à 21 % au minimum et à 24 % au maximum. En se limitant aux seuls alloyaux issus de bovins de type viande (40 % de la production de l'UE-27 en 2030), la part des alloyaux importés du Mercosur serait égale à 36 % au minimum, 39 % au maximum.

Ces chiffres ne permettent pas, à eux seuls, d'analyser l'impact possible de l'Accord sur les niveaux et la variabilité des prix de l'alloyaux dans l'UE. Comme nous l'avons déjà mentionné, il faudrait, à cette fin, recourir à des simulations des marchés des viandes bovines dans les différents Etats membres de l'UE prenant en compte leur insertion dans les échanges mondiaux. Nous nous intéressons ci-après à une question plus spécifique, à savoir la capacité de la clause bilatérale de sauvegarde de l'Accord à faire face à ce risque de baisse et de volatilité des prix des viandes bovines dans l'UE.

Le chapitre 2 de ce rapport détaille le fonctionnement de cette clause complexe qui peut être activée en cas de menace grave sur la pérennité d'une filière du fait d'une baisse des prix intérieurs consécutive à une augmentation des importations. Cette clause est limitée dans le temps, soit 12 ans après mise en œuvre de l'Accord (18 ans pour les produits libéralisés en 10 ans, par exemple les bovins vivants), et ne peut être activée après enquête que pendant 24 mois, possiblement renouvelables. Son application dans le secteur des viandes bovines se heurte à deux freins principaux.

- En premier lieu, il faut démontrer qu'il existe un rapport de cause à effet entre les importations supplémentaires suite à l'Accord et la baisse des prix dans l'UE. Ceci apparaît bien difficile alors que l'observatoire des marchés de la viande bovine de la DG AGRI de la Commission européenne ne publie aucun indicateur relatif aux prix des alloyaux, qu'ils soient produits sur le sol européen ou importés, alors que ces morceaux forment l'essentiel des importations européennes de viandes bovines et pourraient supporter des baisses de prix plus importantes que la moyenne des prix de l'ensemble des morceaux des carcasses.
- En deuxième lieu, et de façon plus importante encore, il faut démontrer qu'au moins 50% des producteurs européens de viandes bovines subissent un « préjudice sérieux ». ⁶⁶ De très

⁶⁴ Tonnage estimé uniquement en comptabilisant les viandes de gros bovins, donc en excluant les viandes de veaux et de jeunes bovins jeunes âgés de moins d'un an car vendues sur un marché distinct. La production domestique d'alloyaux de l'UE-28 était égale à 1 245 kt_{éc} en 2018, dont 40% de bovins de type viande et 60% de bovins laitiers.

⁶⁵ En appliquant la baisse de 8 % de la production européenne de viande bovine estimée dans les perspectives *Mid-Term Outlook 2030* de la Commission européenne.

⁶⁶ Le chapitre de l'Accord relatif à la clause bilatérale de sauvegarde définit, en termes vagues, la part du secteur de l'activité domestique qui doit être « sérieusement affectée » avant tout déclenchement de cette clause : *“Domestic industry shall be understood to mean the producers as a whole of the like or directly competitive products, operating in the territory of the Party or Signatory Party, or when it is not possible, those whose collective output of the like or directly competitive products constitutes normally more than 50% but in exceptional circumstances not less than 25% of the total production of such products.”*

nombreux producteurs européens de viandes bovines sont des producteurs laitiers (les deux tiers des vaches européennes sont traitées) pour qui le produit viande ne présente qu'une faible part, entre 10 et 20 %, de leur produit total. Par suite, il sera pratiquement impossible de démontrer que « plus de la moitié des détenteurs européens de vaches sont durement affectés » par des importations supplémentaires en provenance du Mercosur et par la baisse des prix potentiellement ainsi induite.

Les 16 % des exploitations européennes produisant des viandes bovines étaient composées, en 2016, à 3,9 % d'unités spécialisées de bovins viande, 5,4% d'unités spécialisées de bovins lait, 1,1 % d'unités mixtes viande et lait, 2,8% d'unités associant des ruminants et des céréales, et 2,8 % d'unités mixtes de ruminants. Ainsi, même dans l'hypothèse où il serait possible de faire la preuve d'un préjudice sérieux pour les exploitations spécialisées de viandes bovines, celles-ci seraient très minoritaires relativement aux exploitations diversifiées produisant également du lait, des céréales ou d'autres types de ruminants, pour lesquelles le « préjudice sérieux » sera plus difficile à démontrer.

Encadré 3. Quel impact de l'Accord UE-Mercosur sur les exportations mercosuriennes de bovins vivants vers l'UE ?

En 2018, le Brésil et l'Uruguay ont exporté respectivement 800 000 et 400 000 bovins vivants, en quasi-totalité à destination du bassin méditerranéen, notamment de la Turquie. Ces animaux sont destinés à l'engraissement ; ils pèsent entre 250 et 330 kg de poids vif, selon les années et les destinations. Ils ont été exportés à des prix FOB compris entre 1,50 et 2,16 €/kg vif en 2018 (2,16 €/ kg vif vers la Turquie, pays dans lequel les prix CAF étaient d'environ 3,1 €/kg vif à cette date). Le coût du fret est d'environ 1 €/kg vif ; il est lié à l'alimentation des animaux, à leur abreuvement, aux soins vétérinaires, à la gestion des effluents et des animaux morts, etc.

Les principaux opérateurs de ce commerce, qui s'est réorienté après la fermeture du marché vénézuélien, sont des abatteurs du Mercosur (Minerva, Mercurio, etc.) et des acteurs européens du commerce des broutards. Des bateaux spécialement aménagés, pouvant transporter jusqu'à 27 000 jeunes bovins sevrés, sont affrétés ; ils mettent 16/17 jours à rejoindre la Turquie depuis Montevideo ou Santos (2 jours de plus depuis l'Amazonie) ; il faut ajouter environ une semaine pour le chargement du bateau, et autant pour le déchargement des animaux.

Le Nord de l'Italie et l'Espagne sont les principaux acheteurs européens de broutards pour leur l'engraissement. Des organisations italiennes d'éleveurs italiens se plaignent depuis longtemps du manque de disponibilités dans l'UE et par suite, de prix élevés. Les éleveurs français ont fourni plus de 80 % des flux intra-UE de broutards d'origine allaitante en 2018, soit 1,1 million de têtes, à des prix oscillant entre 2,5 et 3 €/kg vif départ ferme selon l'âge, la race et le sexe. En ajoutant de 0,10 à 0,15 €/kg vif de frais logistiques depuis le naisseur jusqu'à l'éleveur italien ou espagnol, et la marge commerciale estimée à 0,20-0,30 €/kg vif, les prix des broutards français rendus dans les fermes d'engraissement italiennes ou espagnoles sont donc compris entre 2,80 et 3,45 €/kg vif. Les droits de douane avant Accord font que broutards mercosuriens arriveraient dans les ports européens d'Italie ou d'Espagne à un prix de 4,35 €/kg vif, non compétitif donc relativement au prix français. Avec l'Accord, l'annulation des droits de douane NPF leur permettant d'arriver dans le Sud de l'UE à un prix égal au prix rendu Turquie, soit environ 3,10 €/kg vif.

Avec la baisse du cheptel européen de vaches allaitantes anticipée à moyen terme (environ -0,5 million de têtes sur un total actuel de 12,2 millions, selon les prévisions à moyen terme de la Commission européenne), il est possible que la diminution des droits de douane et ses conséquences sur les prix induisent une augmentation, difficile à chiffrer, des exportations de broutards brésiliens et uruguayens vers l'UE, des broutards de race Angus ou croisés de mère Nelore et de père Charolais, Limousin ou encore Piémontais ; ceci en dehors de toute considération relative au bien-être animal.

Encadré 4. Coût annuel des contingents tarifaires de viandes bovines pour le contribuable européen

Cet encadré évalue le coût annuel pour le contribuable européen des trois concessions de l'Accord relatives aux viandes bovines, soit (i) l'annulation du droit intracontingentaire du contingent Hilton Beef, (ii) l'ouverture d'un nouveau contingent tarifaire de 99 ktéc et (iii) l'annulation du droit NPF sur les préparations de viandes bovines cuites.

- Sachant que 95 % des volumes mercosuriens aujourd'hui importés dans le cadre du contingent Hilton Beef le sont sous une forme réfrigérée et donc 5% sous une forme congelée ; sachant que le prix CAF moyen sur les 5 dernières années à l'arrivée dans les ports européens est de 9,45 €/kg brut ($0,95 \times 9,64 + 0,05 \times 5,85$), soit encore 7 270 €/téc, la recette de droits de douane perdue du fait de leur passage de 20% à 0 peut être estimée à 84,4 millions d'euros ($0,20 \times 7\,270 \times 58\,054 = 84,4$ millions d'euros)

- Un même calcul peut être fait pour le nouveau contingent de 54,45 ktéc de viandes réfrigérées et 44,55 ktéc de viandes congelées, dans l'hypothèse où les volumes importés à ce titre vont se substituer à des importations auparavant réalisées à droits NPF. Dans le cas des viandes réfrigérées avec un prix CAF de 9,64 €/kg brut (7 415 €/téc), la recette de droits de douane après Accord serait de 30,3 millions d'euros ($0,075 \times 7\,415 \times 54\,450$) alors qu'elle aurait été de 178,8 millions d'euros avant Accord ($[(0,128 \times 7\,415 \times 54\,450) + (3\,034 \times 54\,450 / 1,3)] = 178,8$ millions d'euros) : la perte de recette douanière serait donc de 148,5 millions d'euros. Dans le cas des viandes congelées avec un prix CAF de 5,85 €/kg brut (4 500 €/téc), un calcul similaire conduit à une perte de recette douanière de 114,8 millions d'euros, soit ($[(0,128 \times 4\,500 \times 44\,550) + [3041 \times 44\,550 / 1,3]] - (0,075 \times 4\,500 \times 44\,550)$).

- Dans le cas des préparations cuites importées, l'annulation des droits calculée sur les seuls volumes exportés aujourd'hui vers l'UE-27 correspondrait à une perte de recette douanière de 14,3 millions d'euros ($0,166 \times 19\,900 \times 4\,340$). Ce chiffrage correspond à un plancher dans la mesure où les exportations mercosuriennes de viandes cuites devraient augmenter suite à l'Accord (cf. *supra*).

Au total, les pertes annuelles de recettes douanières pour le contribuable européen induites par les dispositions de l'Accord relatives aux viandes bovines peuvent donc être chiffrées à environ 362 millions d'euros. A ces pertes pour le contribuable européen correspond un gain pour les exportateurs mercosuriens de viandes bovines vers l'UE. Ce gain bénéficiera essentiellement aux trois leaders mercosuriens (JBS, Marfrig et Minerva), peu aux autres entreprises de taille plus modeste. Ces trois leaders du top 10 mondial sont des *global players* du secteur des viandes. Il est difficile d'apprécier comme le produit de ce gain sera utilisé, partagé entre des dividendes aux actionnaires et des utilisations pour moderniser les équipements et accroître les capacités de production et d'exportation.

3.2.5. Synthèse et recommandations

En 2018, les importations européennes totales de viandes bovines (hors viande de veau) étaient égales à 332 ktéc, tonnage représentant 4,7 % de la consommation domestique de l'UE-28. Ces importations étaient originaires à 80 % des pays du Mercosur. Cette part grimpe à 90% pour les seules découpes réfrigérées ou congelées. Ces importations sont surtout constituées des muscles les plus nobles des carcasses (les aloyaux) et sont majoritairement réalisées dans le cadre de contingents tarifaires (Hilton Beef, Panel Hormones, GATT).

Sur la période 2014-2017, 180 ktéc de découpes mercosuriennes réfrigérées ou congelées ont été importées chaque année dans l'UE-28, tonnage auquel il convient d'ajouter 53 ktéc de préparations cuites. Ces volumes étaient nettement plus importants jusqu'en 2007. À compter de 2008, l'UE a en effet mis en place une traçabilité minimale des bovins brésiliens destinés à être exportés vers l'UE (dispositif de certification SISBOV).

L'UE n'est plus aujourd'hui le principal client des viandes bovines du Mercosur. Elle reste néanmoins la destination privilégiée des exportations mercosuriennes de viandes bovines réfrigérées du fait des prix élevés des aloyaux dans l'UE, parmi les plus élevés au monde. Ceci explique que 44 % des exportations mercosuriennes de viandes bovines réfrigérées soient à destination de l'UE-28. La part des

aloyaux, réfrigérés et congelés, importés du Mercosur représente aujourd'hui 12 % du marché européen de ce produit.

L'accord UE-Mercosur inclut (i) l'ouverture de deux nouveaux contingents tarifaires en 6 ans, un pour les viandes bovines réfrigérées (54,45 ktéc) et un pour les viandes bovines congelées (44,55 ktéc), à un droit réduit de 7,5 % ; (ii) l'annulation du droit intracontingentaire du Hilton Beef dont les 4 pays du Mercosur sont bénéficiaires ; et (iii) l'annulation du droit à l'importation pour des préparations cuites (en 4 ans) et pour des préparations crues et les bovins vivants destinés à l'engraissement (en 10 ans). La baisse annuelle des recettes douanières européennes ainsi induite serait d'environ 362 millions d'euros après mise en œuvre complète de l'Accord, au profit des exportateurs mercosuriens, essentiellement des trois leaders mercosuriens du secteur (JBS, Marfrig et Minerva).

L'analyse de l'impact de l'Accord sur les exportations de viandes bovines mercosuriennes vers l'UE-27, après sortie du Royaume-Uni, se place dans un contexte tendanciel à moyen terme d'augmentation de ces exportations sans Accord, à destination d'abord du marché chinois mais aussi du marché européen. Ces deux marchés sont plutôt complémentaires, le marché européen étant le débouché le plus rémunérateur pour les aloyaux mercosuriens alors que les autres muscles des carcasses (80 % de celles-ci) trouvent une valorisation sur les marchés asiatiques, notamment chinois. La difficulté pratique est donc d'estimer l'impact additionnel du seul accord dans ce contexte tendanciel. Ceci a été fait en distinguant les viandes bovines réfrigérées, les viandes bovines congelées et les viandes bovines cuites, en tenant compte du Brexit ainsi que de l'accord conclu entre l'UE et les Etats-Unis sur la part du contingent Panel Hormones désormais réservée à ces derniers.

- Les exportations mercosuriennes de viandes bovines réfrigérées vers l'UE-27 pourraient augmenter de +19 ktéc (dans l'hypothèse où les exportations actuelles à droits NPF seraient remplacées par des exportations sous contingents) ou de +56 ktéc (dans l'hypothèse où les exportations actuelles à droits NPF se maintiendraient aux niveaux de la période historique 2014-2017 en s'ajoutant aux exportations sous contingents) ; elles s'élèveraient donc à 127 ktéc dans le premier scénario et à 164 ktéc dans le second. Ces augmentations bénéficieraient très majoritairement à l'Argentine et au Brésil (cf. Tableau 5).
- Les exportations mercosuriennes de viandes bovines congelées vers l'UE-27 pourraient augmenter de +31,5 ktéc, les portant à 104 ktéc versus 72 ktéc sur la période historique 2014-2017. Une seule hypothèse de substitution des exportations actuelles à droits NPF par les exportations sous contingents est ici considérée comme étant la plus probable. A nouveau, les deux pays mercosuriens les plus bénéficiaires de ces augmentations des exportations de viandes congelées vers l'UE-27 seraient l'Argentine et le Brésil (pour des volumes sensiblement égaux).

En tenant compte des viandes réfrigérées et congelées, la part du marché européen des aloyaux passerait ainsi d'environ 12 % aujourd'hui à 21 % (premier scénario pour la viande réfrigérée) ou 24 % (second scénario) à l'horizon 2030 pour les exportations du Mercosur.

- Enfin, les exportations mercosuriennes de viandes cuites vers l'UE-27 augmenteraient dans une fourchette comprise entre +3,3 et + 9,9 ktéc, au deux tiers sous la forme de viandes cuites congelées réchauffables au micro-onde. Ces augmentations bénéficieraient quasi-exclusivement au seul Brésil.

Il n'a pas été possible d'évaluer l'impact potentiel de ces augmentations des exportations mercosuriennes de viandes bovines vers l'UE-27 sur les niveaux et la variabilité des prix européens des viandes bovines. Nous avons néanmoins pu analyser dans quelle mesure la clause bilatérale de sauvegarde de l'Accord pourrait être mobilisée au cas où ces exportations à la hausse perturberaient fortement le marché européen. Au-delà des imprécisions relatives à ce qu'il convient d'entendre par « perturbations

fortes », deux limites principales ont pu être identifiées. En premier lieu, le fait qu'il n'existe pas de données officielles relatives aux prix des aloyaux dans l'UE alors que ce sont d'abord ces morceaux qui seront exportés vers l'UE. En deuxième lieu, le fait que les producteurs européens de viandes bovines ne sont que très minoritairement (quelques pourcents) des éleveurs spécialisés dans la seule production de viandes bovines ; dans ce contexte, il sera très difficile de démontrer qu'une baisse des prix des aloyaux suite à des importations à la hausse ferait subir un « préjudice sérieux » à plus de la moitié des éleveurs européens, condition requise pour le déclenchement de la clause bilatérale de sauvegarde.

La fréquence des scandales sanitaires ayant affecté les filières des viandes bovines au Brésil ces dernières années nourrit les inquiétudes. Plus le Brésil pèsera dans l'offre totale européenne, plus le risque est grand que de tels scandales affectent l'image globale des viandes bovines auprès des consommateurs européens, ceci d'autant plus que l'étiquetage de l'origine des viandes n'est aujourd'hui pas obligatoire dans l'UE pour la restauration hors domicile et les plats cuisinés (la France reste une exception en la matière).

Enfin, la libéralisation des importations européennes de bovins vivants en provenance du Mercosur (en 10 ans) pourrait s'avérer préjudiciable, notamment à la filière française. Alors que le transport de longue durée et de longue distance des animaux vivants est fortement critiqué dans l'UE au titre de considérations de bien-être animal, il semble difficile de légitimer un accroissement des exportations de bovins vivants en provenance du Mercosur, alors que l'Accord devrait aboutir à rendre les prix des bœufs mercosuriens aussi ou davantage compétitifs que ceux des bœufs français sur les marchés italiens et espagnols.

Dans ce contexte général, les recommandations spécifiques aux viandes bovines sont les suivantes :

- Mettre en place au sein du *Meat Market Observatory* de la DG Agri de la Commission européenne un suivi des flux et des prix de l'ailoyau. A défaut, il conviendrait d'exiger que les exportateurs mercosuriens respectent l'équilibre carcasse dans un contexte où c'est le prix des carcasses (son évolution) qui déclencherait la clause bilatérale de sauvegarde.
- Négocier avec les partenaires du Mercosur un cahier des charges « élevage bovin viande durable »⁶⁷ de façon à assurer une traçabilité complète des bovins destinés au marché européen dès la naissance au Brésil, en Argentine et au Paraguay (une telle traçabilité existe déjà en Uruguay). Outre l'objectif de la sécurité sanitaire, il s'agirait de s'assurer que les volumes importés par l'UE ne sont pas issus d'élevages et de filières acteurs de la déforestation en Amazonie, dans le Cerrado, le Chaco, la Mata Atlantica ou le Pantanal.
- Généraliser le type de finition aujourd'hui obligatoire dans le cadre du contingent Hilton Beef (finition à l'herbe) aux autres contingents tarifaires. La finition en *feedlots*, en progression rapide, est davantage susceptible de déclencher des effets négatifs sur l'environnement et la santé et des oppositions de la société européenne du fait de l'utilisation d'aliments du bétail non autorisés dans l'UE, de l'usage d'hormones comme facteurs de croissance, de la concentration des animaux ou encore au titre du bien-être animal.
- Rendre obligatoire dans l'ensemble de l'UE l'étiquetage de l'origine des viandes bovines utilisées dans la restauration hors foyer et dans les plats cuisinés.
- Reconsidérer le mode de déclenchement de la clause de sauvegarde spécifique de l'Accord, notamment en permettant ce déclenchement pour un sous-ensemble de pays européens et

⁶⁷ A l'exemple des spécifications de la table ronde (*round table*) pour un élevage durable au Brésil.

pour le seul sous-ensemble des éleveurs spécialisés de viandes bovines (éleveurs pour lesquels le produit viande représente l'essentiel du produit de l'exploitation).

- Appliquer aux importations européennes d'animaux vivants en provenance du Mercosur la même législation que celle qui est, et sera demain appliquée, dans l'UE, notamment en matière de temps de transport, de conditions d'attente, d'abreuvement, etc.

3.3. Sucre et éthanol⁶⁸

3.3.1. Les marchés européens du sucre et de l'éthanol en un clin d'œil

- Sucre

L'Organisation commune du marché (OCM) du sucre mise en place en 1968 reposait sur un système de deux quotas de production (quotas A et B) assortis de prix garantis à la production nettement supérieurs aux cours mondiaux. Cette OCM a fait l'objet de plusieurs ajustements sur la période 1970-2005, notamment dans le cadre d'une ouverture de son marché intérieur à certains pays tiers, les volumes ainsi importés étant réexportés sur les marchés mondiaux *via* l'octroi d'aides budgétaires comblant les écarts entre cours européens et mondiaux. Elle a fait l'objet d'une première réforme en profondeur en 2006, réforme qui comprenait la fusion des deux quotas de production en un seul, la diminution des volumes garantis à l'intérieur de ce quota de production unifié (de 17 à 13,5 millions de tonnes), la baisse des prix garantis à la production à l'intérieur du quota de production (de -36 % en deux étapes), la compensation des pertes de revenu des producteurs de betteraves sucrières par des aides directes découplées, et un dispositif d'aide à la cessation d'activité. Elle a fait l'objet d'une deuxième réforme d'ampleur en 2017, avec entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2017 de la fin des quotas sucriers décidée quatre années plus tôt.

La réforme de 2006 a eu des conséquences majeures sur le secteur européen du sucre. A la veille de cette réforme, l'UE comptait environ 300 000 producteurs de betteraves à sucre transformées dans 189 entreprises. La production occupait 2,2 millions d'hectares et avait atteint 20,1 millions de tonnes lors de la campagne de commercialisation 2005/06. En 2013, les producteurs de betteraves n'étaient plus que 149 000 sur une superficie de 1,5 million d'hectares. Aujourd'hui, en 2017/18, le nombre de producteurs est d'environ 140 000, répartis dans 19 Etats membres et livrant à 107 entreprises (*High-Level Group on Sugar*, 2019⁶⁹). Ces chiffres de la production à l'échelle de l'ensemble de l'UE-28 masquent le fait que la production européenne de betteraves sucrières et de sucre est très concentrée. En 2018/19, trois Etats membres concentraient les deux tiers des 1,65 million d'hectares de betteraves sucrières, soit la France (26,7 %), l'Allemagne (23,8 %) et la Pologne (15,0 %) ; le Royaume-Uni arrivait en quatrième position (5,9 %). Cette concentration se retrouve au niveau de la production de sucre, la France représentant 30,0 % de la production, l'Allemagne 23,8% et la Pologne 12,4 %.⁷⁰

La fin du régime des quotas sucriers au 1^{er} octobre 2017 s'est accompagnée d'une très forte croissance de la production européenne de sucre. L'augmentation des surfaces en betteraves sucrières (+18 % en 2017/18 relativement à la campagne de commercialisation précédente) et des rendements très favorables ont permis que la production européenne d'équivalent sucre blanc atteigne un niveau record de 21,3 millions de tonnes en 2017/18, soit +4,5 millions de tonnes relativement à 2015/16 (Tableau

⁶⁸ Les deux produits sont traités simultanément compte tenu de l'importance du débouché de l'éthanol (bioéthanol) pour le sucre, dans l'UE comme dans le Mercosur (Brésil).

⁶⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/plants_and_plant_products/documents/final-report-high-level-group-meeting-sugar.pdf

⁷⁰ https://www.julianprice.com/eu_market_20190813.pdf

5), et à ce que l'UE-28 soit exportatrice nette de sucre en 2017/18 (Tableau 8 et Figure 8). Dans le contexte d'une consommation domestique stable depuis le début de la décennie 2000, l'UE-28 a en effet pu exporter 3,4 millions de tonnes d'équivalent sucre blanc en 2017/18 (+2,1 millions de tonnes relativement à 2016/17) alors qu'elle n'en a importé que 1,3 million de tonnes (-1,2 million de tonnes relativement à 2016/17). Cette situation d'excès d'offre a conduit à rapprocher les cours européens du sucre des cours mondiaux déjà orientés à la baisse depuis le début de l'année 2017. Egal à 490 euros par tonne en septembre 2017, le prix moyen du sucre dans l'UE-28 n'était plus que de 347 euros par tonne une année plus tard, soit un niveau nettement inférieur au prix de référence européen (prix de seuil) de 404 euros par tonne (*High-Level Group on Sugar*, 2019). Cette diminution des prix européens ne s'est pas traduite par une baisse de la surface européenne en betteraves sucrières en 2018/19. C'est essentiellement parce que les rendements des betteraves ont été faibles que la production européenne de sucre a diminué en 2018/19 pour s'établir alors à 17,6 millions de tonnes d'équivalent sucre blanc (-3,7 millions de tonnes relativement à 2017/18). Les exportations européennes ont aussi diminué, de 3,4 millions de tonnes en 2017/18 à 1,6 million de tonnes en 2018/19, alors que les importations augmentaient, de 1,3 million de tonnes en 2017/18 à 1,9 million de tonnes en 2018/19, de sorte que l'UE-28 était à nouveau importatrice nette de sucre en 2018/19 (Tableau 8 et Figure 8). Ce « rééquilibrage » du marché européen du sucre n'a pas trouvé de traduction au niveau des prix intérieurs puisque ceux-ci ont atteint un plancher de 312 euros par tonne en janvier 2019. Ils ne dépassaient pas 320 euros par tonne en mai 2019 (*High-Level Group on Sugar*, 2019 ; Figure 9).

Tableau 8. Bilan ressources-emplois du sucre dans l'UE-28 (Commission européenne)

EU sugar beet production and white sugar balance sheet (million tonnes white sugar equivalent)																	
	EU-28 sugar balance sheet (million tonnes)									Variation (%)							
	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019 ^a	2019/2020 ^a	12/13 vs. 11/12	13/14 vs. 12/13	14/15 vs. 13/14	15/16 vs. 14/15	16/17 vs. 15/16	17/18 vs. 16/17	18/19 vs. 17/18	19/20 vs. 18/19
Beginning stocks	1,2	2,4	3,2	2,6	4,0	1,9	2,2	2,4	1,7	96,8	32,2	-18,8	56,6	-52,2	14,3	9,9	-28,6
White sugar production	19,0	17,5	16,8	19,5	14,9	16,8	21,3	17,6	17,5	-7,7	-4,0	16,0	-23,5	12,7	26,6	-17,3	-0,8
Imports	3,4	3,7	3,2	2,8	2,9	2,5	1,3	1,9	2,0	7,3	-13,0	-11,9	3,1	-14,5	-48,2	44,7	8,1
Availabilities	23,6	23,6	23,2	24,9	21,9	21,2	24,8	21,9	21,2	-0,1	-1,7	7,4	-12,2	-2,8	16,8	-11,6	-3,1
Total domestic uses white sugar	19,1	19,1	19,2	19,5	18,6	17,7	19,0	18,6	18,6	-0,3	0,7	1,3	-4,7	-4,7	7,5	-2,3	0,0
- Human	17,0	16,8	17,1	16,9	16,6	16,2	17,3	16,8	16,8	-1,5	1,8	-1,3	-1,5	-2,8	6,9	-2,8	0,0
o.w. net exports in processed products	0,7	0,7	0,7	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	4,5	-1,3	27,9	0,6	13,7	3,9	4,2	1,2
- Industrial	2,1	2,3	2,1	2,6	1,9	1,5	1,8	1,8	1,8	9,6	-7,4	22,3	-25,4	-21,0	13,8	2,9	0,0
o.w. bioethanol	1,5	1,5	1,3	1,7	1,1	0,8	0,9	1,0	1,0	1,7	-12,1	31,8	-34,1	-32,2	15,8	11,1	0,0
Exports	2,1	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	3,4	1,6	1,4	-36,5	4,6	1,3	-1,8	-2,1	152,7	-52,3	-12,5
Total uses	21,2	20,4	20,6	20,9	19,9	19,0	22,4	20,2	20,0	-3,8	1,0	1,3	-4,5	-4,5	17,6	-9,8	-1,0
End stocks	2,4	3,2	2,6	4,0	1,9	2,2	2,4	1,7	1,3	32,2	-18,8	56,6	-52,2	14,3	9,9	-28,6	-27,1
Self-sufficiency rate %	99 %	92 %	87 %	100 %	80 %	95 %	112 %	95 %	94 %	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sugar beet production for sugar	117 618	104 642	104 022	124 729	93 967	106 077	136 398	111 205	112 511	-11,0	-0,6	19,9	-24,7	12,9	28,6	-18,5	1,2

Source: DG Agriculture and Rural Development (Short-term Outlook http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/short-term-outlook/index_en.htm)

Figure 8. Importations (sucre brut et blanc) et exportations (sucre blanc) de l'UE-28 (Commission européenne)

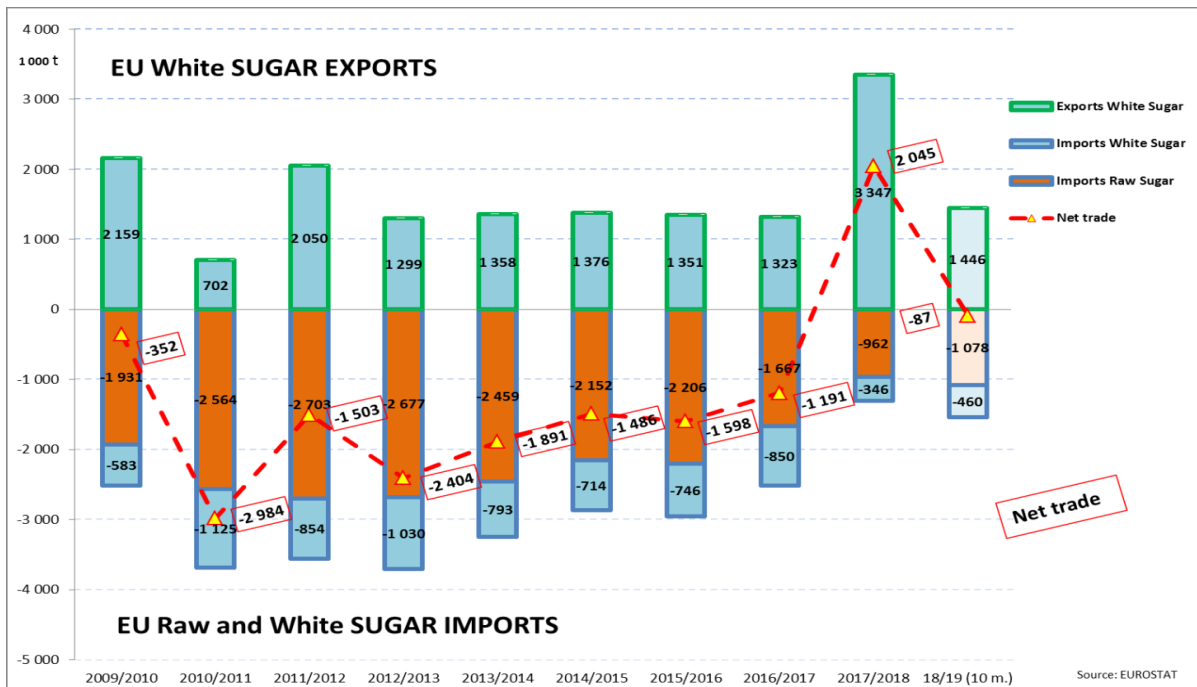
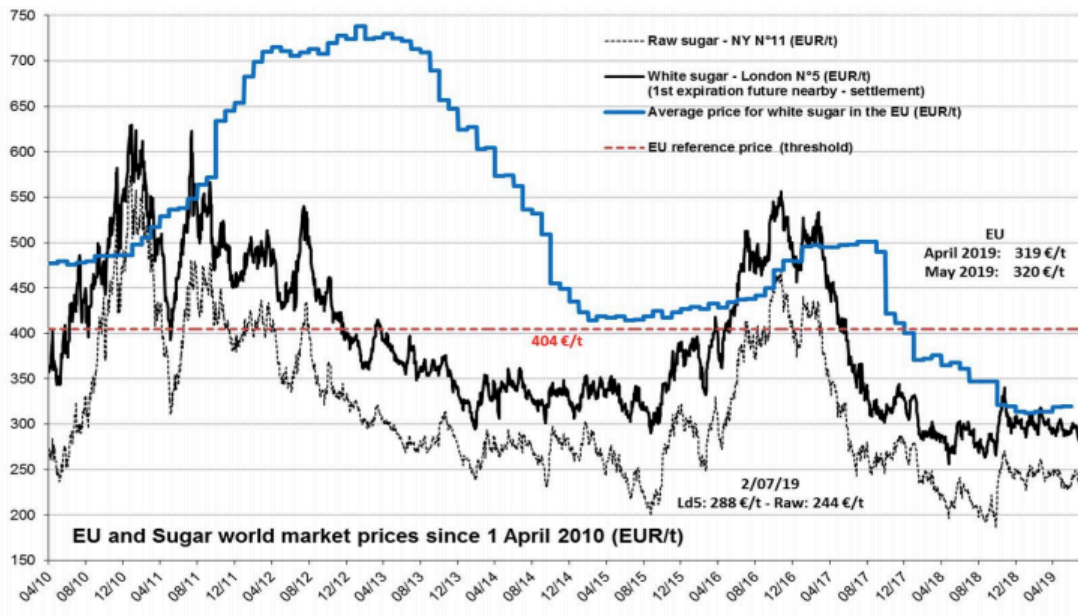


Figure 9. Prix (EU, Londres et New York) du sucre en euros par tonne

Graph 1 EU, London 5 and New York 11 prices between 2010 and 2019 (EUR per tonne)



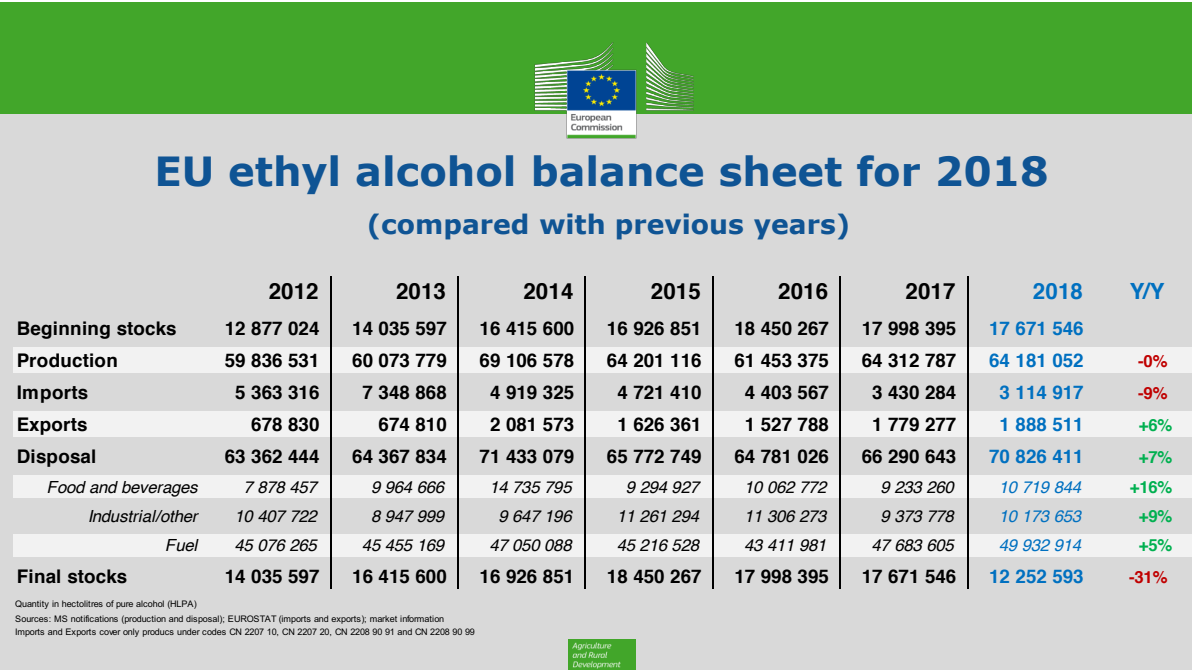
Il existe donc une très forte instabilité du marché européen du sucre, deux ans seulement après la sortie du régime des quotas sucriers, dans un triple contexte où la production intérieure n'est plus contingentée, les interventions directes de marché *via* la PAC réduites à un minimum et les contraintes à l'exportation issues de l'OMC désormais caduques. Il est plus que vraisemblable que le marché européen du sucre soit encore loin d'être stabilisé, ce qui rend périlleux tout exercice visant à apprécier

les impacts sur ce dernier des dispositions de l'Accord UE-Mercosur relatives au sucre (et à l'éthanol). L'exercice est d'autant plus périlleux que s'y ajoutent les incertitudes liées au Brexit dans un contexte où le Royaume-Uni est un importateur net d'environ 300 000 tonnes de sucre en provenance des autres Etats membres européens, essentiellement la France.

- Ethanol

La production européenne d'éthanol qui avait pu atteindre 69,1 millions d'hectolitres en 2014 a décliné en 2015 (64,2 millions d'hectolitres) et 2016 (61,4 millions d'hectolitres), pour ensuite se stabiliser à un peu plus de 64 millions d'hectolitres en 2017 et 2018. Les disponibilités annuelles s'obtiennent en ajoutant les importations, en retranchant les exportations et en corrigeant de la variation des stocks. Les stocks de début et de fin de campagne oscillent entre 12 et 18,5 millions d'hectolitres, selon les années. Ils sont nettement plus élevés que les importations (3,1 millions d'hectolitres en 2018) et les exportations (1,9 million d'hectolitres en 2018). Les importations décroissent depuis 2013, date à laquelle elles étaient égales à 7,3 millions d'hectolitres. Les exportations ont atteint un sommet en 2014 (2,1 millions d'hectolitres). Elles ont diminué les deux années suivantes, plus fortement en 2015 (-455 000 hectolitres) qu'en 2016 (-99 000 hectolitres). Elles sont reparties à la hausse en 2017 (+252 000 hectolitres) et en 2018 (+109 000 hectolitres). Les disponibilités totales égales à 70,8 millions d'hectolitres en 2018 ont été utilisées à hauteur de 15,1 % dans les aliments et les boissons (volumes stables sur les quatre dernières années), à hauteur de 70,5 % sous forme de carburant (volumes croissants sur les deux dernières années) et à hauteur de 14,4 % pour d'autres usages dont les usages industriels (volumes oscillant entre 8,9 et 11,3 millions d'hectolitres sur les sept dernières années). Le débouché des carburants est donc aujourd'hui, et très largement, le premier débouché de l'éthanol (Tableau 9).

Tableau 9. Equilibre ressources-emplois de l'éthanol dans l'UE-28 (Commission européenne)



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Y/Y
Beginning stocks	12 877 024	14 035 597	16 415 600	16 926 851	18 450 267	17 998 395	17 671 546	
Production	59 836 531	60 073 779	69 106 578	64 201 116	61 453 375	64 312 787	64 181 052	-0%
Imports	5 363 316	7 348 868	4 919 325	4 721 410	4 403 567	3 430 284	3 114 917	-9%
Exports	678 830	674 810	2 081 573	1 626 361	1 527 788	1 779 277	1 888 511	+6%
Disposal	63 362 444	64 367 834	71 433 079	65 772 749	64 781 026	66 290 643	70 826 411	+7%
<i>Food and beverages</i>	7 878 457	9 964 666	14 735 795	9 294 927	10 062 772	9 233 260	10 719 844	+16%
<i>Industrial/other</i>	10 407 722	8 947 999	9 647 196	11 261 294	11 306 273	9 373 778	10 173 653	+9%
<i>Fuel</i>	45 076 265	45 455 169	47 050 088	45 216 528	43 411 981	47 683 605	49 932 914	+5%
Final stocks	14 035 597	16 415 600	16 926 851	18 450 267	17 998 395	17 671 546	12 252 593	-31%

Quantity in hectolitres of pure alcohol (HLP/A)
Sources: MS notifications (production and disposal); EUROSTAT (imports and exports); market information
Imports and Exports cover only products under codes CN 2207 10, CN 2207 20, CN 2208 90 91 and CN 2208 90 99

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/ethanol-balance-sheet-overview_en.pdf

Le marché européen de l'éthanol est étroitement lié à celui du sucre dans un contexte où le débouché de l'éthanol absorbe environ 7 % de la production européenne de sucre (*High-Level Group on Sugar*, 2019). Plus précisément, le débouché de l'éthanol (du bioéthanol) pour le sucre a atteint un maximum en 2014/15, date à laquelle il était égal à 1,7 million de tonnes. Depuis lors, il oscille autour de 1 million de tonnes ce qui représente, selon les années, entre 4,2 et 7,4 % de la production européenne

d'équivalent sucre blanc (Tableau 8). Il apparaît ainsi que toute ouverture du marché européen de l'éthanol pourrait avoir un impact non seulement sur le marché européen de l'éthanol *per se*, mais aussi sur celui du sucre (ainsi que sur celui des céréales) du fait de l'importance du débouché de l'éthanol pour les betteraves sucrières européennes, et le sucre qui en est issu.

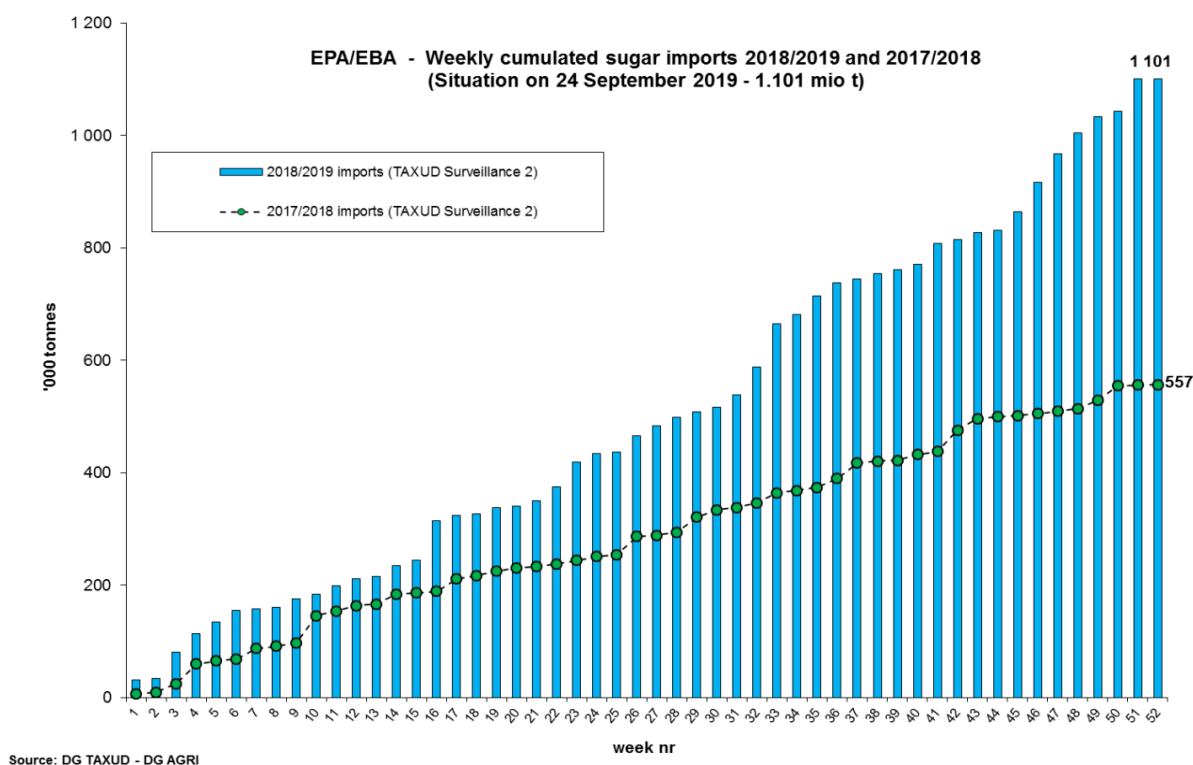
3.3.2. Conditions d'importation du sucre et de l'éthanol dans l'UE-28

- Sucre

Les droits de douane NPF à l'entrée sur le marché européen sont très élevés (419 euros par tonne pour le sucre blanc, 339 euros par tonne pour le sucre roux). Cette protection tarifaire NPF très élevée fait que les importations européennes de sucre sont réalisées, sauf exception, dans le cadre des trois régimes préférentiels offerts par l'UE.

En premier lieu, l'UE offre un accès sans limite à droit de douane nul à son marché aux pays en développement dans le double cadre de l'accord Tout Sauf les Armes (TSA) et des accords de partenariats économiques avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique). Les importations européennes de sucre (de canne) sous ces deux régimes varient substantiellement d'une année à l'autre, comme le montre clairement la Figure 10 sur l'exemple des deux années 2017/2018 (0,557 million de tonnes) et 2018/19 (1,101 million de tonnes).

Figure 10. Importations européennes (UE-28) EPA/EBA de sucre (Commission européenne)



L'UE-28 offre également un accès privilégié à son marché dans le cadre de contingents tarifaires bilatéraux conclus avec (i) la Colombie, le Panama, le Pérou et les pays d'Amérique centrale, (ii) l'Equateur, (iii) l'Afrique du Sud, (iv) les Balkans et (v) la Moldavie et l'Ukraine. Les quantités sous contingents que les pays ainsi privilégiés ont la possibilité d'exporter vers l'UE-28 à des conditions tarifaires préférentielles ont augmenté sur les trois dernières campagnes de commercialisation : 526 110 tonnes en 2015/16, 685 200 tonnes en 2017/18 et 718 180 tonnes en 2017/18. Les taux de remplissage de

chaque contingent varie très fortement selon les pays bénéficiaires, et selon les années (Tableau 10).

Tableau 10. Contingents tarifaires bilatéraux de sucre à l'importation dans l'UE-28 (High-Level Group on Sugar, 05 July 2019)

	2015/16		2016/17		2017/18	
	Quota	% Use	Quota	% Use	Quota	% Use
Colombia EUR 0 per tonne	67,580	96%	69,440	95%	71,300	65%
Peru EUR 0 per tonne	23,980	100%	24,640	100%	25,300	9%
Central America EUR 0 per tonne	163,500	67%	168,000	100%	172,500	100%
Panama EUR 0 per tonne	13,080	0%	13,440	0%	13,800	0%
PERU & CENTRAL AMERICA	268,140	74%	275,520	94%	282,900	78%
Ecuador 15 000 t Raw EUR 0 per tonne					15,450	8%
Ecuador 10 000 t White + High Sug content EUR 0 per tonne					10,150	1%
ECUADOR					25,600	5%
South Africa 50 000 t R+W EUR 0 per tonne			50,000	84%	50,000	99%
South Africa 100 000 t R EUR 0 per tonne			100,000	100%	100,000	100%
SOUTH AFRICA			150,000	94%	150,000	100%
BALKAN - Albania EUR 0 per tonne	1,000	0%	1,000	0%	1,000	0%
BALKAN - B. & H. EUR 0 per tonne	12,000	100%	13,210	96%	13,210	90%
BALKAN - Serbia EUR 0 per tonne	181,000	98%	181,000	93%	181,000	17%
BALKAN - North Macedonia EUR 0 per tonne	7,000	0%	7,000	0%	7,000	0%
Balkan - TOTAL	201,000	94%	202,210	89%	202,210	21%
Ukraine EUR 0 per tonne	20,070	100%	20,070	100%	20,070	85%
Moldova EUR 0 per tonne	37,400	177%*	37,400	92%	37,400	75%
TOTAL Bilateral Agreements		526,610		685,200		718,180

* No TRQ limit for Moldova, but a triggering mechanism of bilateral consultations

Enfin, l'UE offre un accès privilégié à son marché dans le cadre de contingents tarifaires OMC. Les niveaux de ces contingents et les droits de douane à l'intérieur de ceux-ci varient selon les pays bénéficiaires. À l'exception du contingent tarifaire de 10 000 tonnes offert à l'Inde à un droit de douane nul saturé à 100 %, les taux de remplissage des autres contingents OMC, contingents accordés spécifiquement à certains pays (Australie, Brésil et Cuba) comme contingent *erga omnes*, varient très fortement selon les années en fonction essentiellement des prix internationaux et européens. C'est ainsi que le taux de remplissage du contingent tarifaire offert au Brésil à un droit de douane de 98 euros par tonne était de 96 % en 2015/16 (contingent à cette date de 334 054 tonnes), de 30 % en 2016/17 (contingent à cette date de 353 554 tonnes) et de 0 % en 2017/18 (contingent à cette date de 334 054 tonnes). A compter de la campagne de commercialisation 2017/18, un contingent tarifaire additionnel de 78 000 tonnes, à un droit réduit de 11 euros par tonne, a été accordé au Brésil suite à l'accession de la Croatie à l'UE : en 2017/18, ce contingent n'a été rempli qu'à 29 % (Tableau 11).

Tableau 11. Contingents tarifaires OMC de sucre à l'importation dans l'UE-28 (High-Level Group on Sugar, 05 July 2019)

	2015/16		2016/17		2017/18	
	Quota	% Use	Quota	% Use	Quota	% Use
Australia EUR 98 per tonne	9,925	100%	9,925	0%	9,925	0%
Brazil EUR 98 per tonne	334,054	96%	353,554	30%	334,054	0%
Cuba EUR 98 per tonne	68,969	99%	68,969	100%	68,969	0%
Erga omnes EUR 98 per tonne	253,977	100%	262,977	97%	289,977	11%
India EUR 0 per tonne	10,000	100%	10,000	99%	10,000	100%
Brazil EUR 11 per tonne HR accession					78,000	29%
TOTAL	676,925	98.0%	705,425	62%	790,925	8%

Avant entrée en vigueur de l'Accord UE-Mercosur, le Brésil bénéficie donc d'un accès privilégié bilatéral au marché européen de 412 054 tonnes de sucre, réparti entre un contingent OMC réservé de 78 000 tonnes à un droit de douane de 11 euros par tonne et un contingent OMC réservé de 334 054 tonnes à un droit de douane de 98 euros par tonne. De plus, ce pays, comme les trois autres pays du Mercosur, peuvent également chercher à entrer sur le marché communautaire à l'intérieur du contingent OMC *erga omnes* d'un peu moins de 290 000 tonnes à un droit de douane de 98 euros par tonne.

L'Accord UE-Mercosur réduit le droit de douane du contingent tarifaire OMC de 98 euros par tonne à zéro pour une quantité maximale de 180 000 tonnes de sucre roux à des fins de raffinage. Après l'Accord, le Brésil bénéficiera ainsi d'une entrée privilégiée spécifique (i) à un droit de douane nul pour 180 000 tonnes, (ii) à un droit de douane de 11 euros par tonne pour 78 000 tonnes et (iii) à un droit de douane de 98 euros par tonne pour 154 054 tonnes. L'Accord inclut également un contingent tarifaire de 10 000 tonnes de sucre roux à droit nul spécifiquement réservé au Paraguay.

- Ethanol

Tout comme pour le sucre, le marché européen de l'éthanol est très protégé, les importations NPF étant soumises à un droit de douane de 19,20 euros par hectolitre pour l'éthanol non dénaturé et à un droit de douane de 10,20 euros par hectolitre pour l'éthanol dénaturé.⁷¹ Ces droits de douane NPF ne sont pas définis en fonction des usages de l'éthanol, soit l'alimentation et les boissons, les carburants et les autres usages (LSE, 2019), même si l'ajout d'un dénaturant à l'alcool rend ce dernier impropre aux usages alimentaires. Leurs niveaux empêchent pratiquement tout accès au marché européen sous le régime NPF (IEG, 2019).

L'Accord UE-Mercosur introduit deux contingents tarifaires, un premier contingent de 450 000 tonnes (environ 5,7 millions d'hectolitres) à droit de douane nul pour l'éthanol à usage chimique et un deuxième contingent de 200 000 tonnes (environ 2,5 millions d'hectolitres) à un droit égal au tiers du droit NPF pour l'éthanol quel que soit son usage, y compris sous forme de carburant. Les volumes ouverts au titre de ces deux contingents sont donc égaux à 8,3 millions d'hectolitres. Ces contingents seront mis en place en six étapes annuelles égales, avec application immédiate aux volumes contingentés des droits de douane préférentiels.

Ces 8,3 millions d'hectolitres sont nettement supérieurs aux importations actuelles de l'UE-28 qui s'élevaient à 3,1 millions d'hectolitres en 2018, importations par ailleurs en baisse continue depuis 2013 date à laquelle elles étaient égales à 7,3 millions d'hectolitres. Rapportés à l'ensemble des usages intérieurs, ces 8,3 millions d'hectolitres représentent 12,5 % de ces usages en 2018. Dans un contexte où l'Accord UE-Mercosur définit deux contingents tarifaires distincts, l'un pour les usages chimiques et

⁷¹ Ethanol auquel est ajouté un dénaturant pour rendre le mélange impropre à la consommation alimentaire.

l'autre pour tous les usages, il est également intéressant de rapporter le contingent tarifaire pour un usage chimique aux seuls usages industriels qui incluent les usages chimiques. Ce deuxième calcul conduit à ce que le contingent tarifaire à usage chimique de 450 000 tonnes représente 56,4 % des usages industriels européens d'éthanol en 2018 ; si dans ce segment des usages industriels les seuls usages chimiques sont pris en compte, le ratio est, par construction, encore plus élevé. Par contraste, le ratio du deuxième contingent tarifaire de 200 000 tonnes pour tous les usages ne présente alors que 3,5 % de l'ensemble des usages intérieurs d'éthanol en 2018 (Tableau 9).

3.3.3. Quels impacts de l'accord sur les marchés européens de l'éthanol et du sucre ?

Nous commencerons par analyser le marché européen de l'éthanol compte tenu des répercussions possibles des évolutions de ce dernier sur le marché européen du sucre.

- Ethanol

Le premier usage de l'éthanol dans l'UE est celui des biocarburants (70 % en 2018), débouché oscillant entre 63,4 et 71,4 millions d'hectolitres sur les dernières années (Tableau 9). Dans ce contexte, les producteurs européens d'éthanol renouvelable réunis au sein de l'association ePURE⁷² considèrent que les concessions offertes au pays du Mercosur sont disproportionnées au regard de la situation du marché européen de l'éthanol « qui n'a pas augmenté significativement dans le passé et dont la croissance future est incertaine ». Ils estiment en effet que ce marché devrait se détériorer après 2020 du fait de la directive RED II⁷³ qui limite la contribution de l'éthanol renouvelable à la satisfaction des objectifs européens en matière d'énergie renouvelable (ePURE, 2019). De son côté, la Commission européenne est plus optimiste (EC, 2019a). Elle considère en effet que le premier contingent de 450 000 tonnes à droit nul pour un seul usage chimique doit permettre à l'industrie européenne de la chimie renouvelable de se développer dans un contexte où elle n'a pas accès à un coût compétitif à des quantités suffisantes de bioéthanol, le principal intrant, en partie du fait de la priorité donnée aux usages énergétiques (biocarburant). Elle ajoute que ce premier contingent devrait ainsi avoir un impact positif sur l'emploi dans l'UE. Elle est moins claire sur le second contingent de 200 000 tonnes à un droit égal à un tiers du droit NPF (soit 6,4 euros par hectolitre sur la base d'un droit NPF de 19,2 euros par hectolitre d'alcool non dénaturé) pour tous les usages, se limitant à noter, de façon générale, que le Brésil et les Etats-Unis sont les deux plus grands producteurs et exportateurs de bioéthanol (85% de la production mondiale).

Dans un contexte où les importations européennes actuelles d'éthanol à droit NPF⁷⁴ originaires du Mercosur sont marginales et où le Brésil est compétitif sur les marchés mondiaux, l'Accord devrait conduire à un accroissement significatif des exportations mercosuriennes d'éthanol vers l'UE, essentiellement au détriment des productions domestiques compte tenu de la relative modestie des importations totales actuelles de l'UE, en outre à la baisse (Tableau 9). Celles-ci étaient en effet égales à 3,1 millions d'hectolitres en 2018, en baisse régulière depuis 2013, date à laquelle elles étaient égales à 7,3 millions d'hectolitres (Tableau 9). Concrètement, l'augmentation des importations européennes totales d'éthanol en provenance du Mercosur dépendra, d'une part, d'un possible remplacement d'importations actuelles par de l'éthanol mercosurien (brésilien) mais celles-ci sont marginales, et, d'autre part, des évolutions de la demande européenne sur le segment des débouchés chimiques et par effet

⁷² <https://epure.org/about/who-we-are/>

⁷³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001&qid=1547650604940&from=FR>

⁷⁴ Plusieurs pays tiers non mercosuriens bénéficient pour l'éthanol d'un accès privilégié à droit réduit ou nul au marché européen ; ainsi, la Bolivie, le Costa-Rica, le Guatemala et le Pérou dans le cadre d'accords de libre-échange, le Pakistan dans le cadre du *Special Incentive Arrangement for Sustainable Development and Good Governance* (GSP+). Selon ePURE (2019), 55% des importations européennes d'éthanol seraient aujourd'hui réalisées dans le cadre d'accès privilégiés.

de cascade, potentiellement aussi sur les autres segments de marché. Sans modélisation explicite dynamique des marchés de l'éthanol et du sucre, il n'est pas possible de préciser comment les marchés européens liés de l'éthanol et du sucre pourraient être affectés, et notamment, pour reprendre les termes de la Commission, s'ils pourraient être sérieusement affectés et ainsi justifier du déclenchement du mécanisme bilatéral de sauvegarde et/ou de l'aide budgétaire de 1 milliard d'euros. Terminons en notant que les dispositions de l'Accord relatives à l'éthanol risquent surtout d'impacter négativement les producteurs européens de cultures aujourd'hui utilisées pour la fabrication de bioéthanol (céréales, betterave sucrière) alors que les transformateurs d'éthanol y gagneraient *via* un accès à leur intrant le plus important, le bioéthanol, à des conditions plus avantageuses.

- **Sucre**

L'Accord supprime le droit de douane pour un total de 180 000 tonnes à l'intérieur de l'actuel contingent tarifaire OMC réservé au Brésil de 334 054 tonnes (2017/18) à un droit de 98 euros par tonne. Les droits de douane NPF à l'entrée dans l'UE étant très élevés (339 euros pour le sucre roux, 419 euros par tonne pour le sucre blanc), les importations européennes de sucre hors accès préférentiels ne peuvent qu'être marginales. Selon les années, plus spécifiquement selon les taux de remplissage des quotas qui fluctuent fortement d'une année à l'autre (Tableaux 10 et 11), on se situe dans le régime théorique d'importations inférieures aux niveaux des contingents tarifaires – régime (a) de l'Annexe 4.1 – ou du régime d'importations égales aux niveaux de ces contingents – régime (b) de l'Annexe 4.1 –. Dans le premier régime (a), l'annulation du droit de douane pour un peu plus de la moitié du contingent OMC réservé au Brésil aurait pour effet d'augmenter les exportations brésiliennes de sucre vers l'UE ; dans le deuxième régime (b) de contingents saturés, l'accord ne se traduirait pas par un accroissement significatif de ces exportations mais essentiellement par une augmentation de la rente de quota. En résumé, on retiendra que l'accord ne devrait pas augmenter les importations européennes de sucre les années où celles-ci saturer les volumes sous contingents (qui n'augmentent pas à l'exception du contingent spécifique de 10 000 tonnes réservé au Paraguay ; voir *infra*), et devrait les augmenter les années où ces importations auraient été inférieures aux contingents tels que mis en œuvre avant l'Accord. Ce ne sont donc pas tant les dispositions de l'Accord relatives au sucre *per se* qui pourraient déstabiliser le marché européen du sucre, ainsi que ceux des pays bénéficiant d'un accès illimité au marché européen dans le cadre de l'initiative TSA et/ou des accords de partenariats économiques ACP, mais le fait que cet Accord intervient dans une conjoncture incertaine du fait de la fin de la politique des quotas sucriers dans l'UE et de la sortie du Royaume-Uni, du fait aussi que les dispositions de l'Accord relatif à l'éthanol pourraient réduire les débouchés domestiques non alimentaires du sucre européen.

Dans un contexte de concentration de la production européenne du sucre dans certains Etats membres seulement (France, Allemagne, Pologne), les effets de ces différents facteurs doivent être analysés à l'échelle nationale. Ainsi, la France, pays excédentaire, écoule sa production sucrière sous quatre formes principales, par ordre décroissant d'importance : (i) du sucre alimentaire et non alimentaire consommé en France, (ii) du sucre exporté vers d'autres pays européens, notamment l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni, (iii) du sucre exporté vers des pays tiers non européens, notamment l'Afrique du Nord et le Proche et Moyen-Orient, et l'Afrique de l'Ouest, et (iv) de l'éthanol utilisé en France (biocarburant, alcool) et exporté vers d'autres Etats membres européens et hors UE.

De cette analyse découle la recommandation suivante déjà proposée dans le cas de la volaille et des viandes bovines. Dans les deux secteurs de l'éthanol et du sucre, plus encore peut-être que dans les autres secteurs correspondant à des intérêts agricoles défensifs, la Commission européenne se doit de doter les acteurs publics et privés des différents Etats membres d'un outil dynamique d'analyse permettant d'anticiper de possibles perturbations du marché européen de ces deux produits.

Terminons cette analyse relative au sucre par quelques mots sur le nouveau contingent tarifaire de 10 000 tonnes à droit nul réservé au seul Paraguay, ceci dans un contexte où une grande part de la production sucrière de ce pays est du sucre Bio – environ 75 000 tonnes sur 120 000 tonnes selon la

Confédération générale des planteurs de betteraves – alors que la production européenne de sucre Bio n'est que de 14 500 tonnes en 2018-2019 (CGB, 2019). La concession tarifaire accordée au Paraguay devrait conduire à augmenter les disponibilités de sucre Bio dans l'UE, au bénéfice des consommateurs européens, au détriment des producteurs domestiques de betteraves sucrières Bio.

3.4. Miel

3.4.1. Le marché européen du miel en un clin d'œil

La filière du miel est en crise profonde un peu partout dans le monde. La mortalité des abeilles est bien documentée : des effets du changement climatique sur la flore mellifère à l'usage intensif de pesticides, notamment de néonicotinoïdes, de l'épidémie de varroa à l'invasion du frelon asiatique dans les pays de l'hémisphère Nord, de nombreux facteurs se combinent pour affecter les ruches, en particulier aux Etats-Unis et dans l'UE. Ainsi, en France, une enquête du ministère français de l'agriculture et de l'Anses réalisée auprès de 46 000 apiculteurs montre que 30 % des ruches ont péri durant l'hiver 2017-2018 (Cyclope, 2019). Selon le département à l'agriculture des Etats-Unis (USDA), les principaux états producteurs de miel enregistrent des pertes de près de 40 % des colonies chaque année (Cyclope, 2019). Conséquence directe, le prix des essaims explose, les vols de miel et de ruches se multiplient alors que les rendements de ces dernières diminuent de façon structurelle.

La production européenne de miel augmente néanmoins. Selon les données d'Eurostat et de la FAO, elle a cru de +37 % depuis 2004 pour atteindre 281 000 tonnes en 2018. Le nombre de ruches croît plus rapidement (+51 % depuis 2004). Ces différences de taux de croissance témoignent de la baisse des rendements par ruche. Le renouvellement plus fréquent des essaims engendre des coûts de production en forte hausse

L'augmentation de la production européenne ne suffit pas à satisfaire la demande intérieure qui s'accroît plus rapidement encore. Les importations en provenance de pays tiers ont donc fortement augmenté, de +48 % en 10 ans, pour s'établir à 208 000 tonnes en 2018. Le taux d'autosuffisance en miel de l'UE-28 n'est aujourd'hui que de 60 %. Le bilan est plus négatif encore dans le cas de la France qui n'a, en 2018, produit que 19 800 tonnes de miel alors qu'elle en a importé près de 36 000 tonnes, soit un taux d'auto-alimentation de seulement 39 %. Les trois quarts des miels vendus en France sont des mélanges de miels de diverses origines, notamment importés de pays tiers (Cyclope, 2019).

3.4.2. Conditions d'importation du miel dans l'UE-28

La Chine est le premier fournisseur de miel de l'UE (40 % des importations en 2018), loin devant l'Ukraine (20 %) et l'Argentine (12 %) ; le Brésil et l'Uruguay sont en 7^{ème} et 8^{ème} positions, respectivement (Figure 11). La part des pays du Mercosur dans les importations européennes de miel a tendance à diminuer sur la dernière décennie alors même que la production argentine augmentait fortement sur cette période (+30 %). La principale cause du recul relatif du miel argentin sur le marché européen est l'émergence des exportations chinoises et ukrainiennes, grâce à une compétitivité prix difficilement égalable par l'Argentine. En 2018, les prix à l'importation dans l'UE étaient de 1,30 €/kg pour le miel en provenance de Chine, de 1,43 €/kg pour le miel vietnamien et de 1,83 €/kg pour le miel ukrainien. A cette date, le miel en provenance du Mercosur entrait dans l'UE à un prix moyen de 2,47 €/kg (Tableau 12).

Figure 11. Importations de miel dans l'UE-28 (Eurostat)

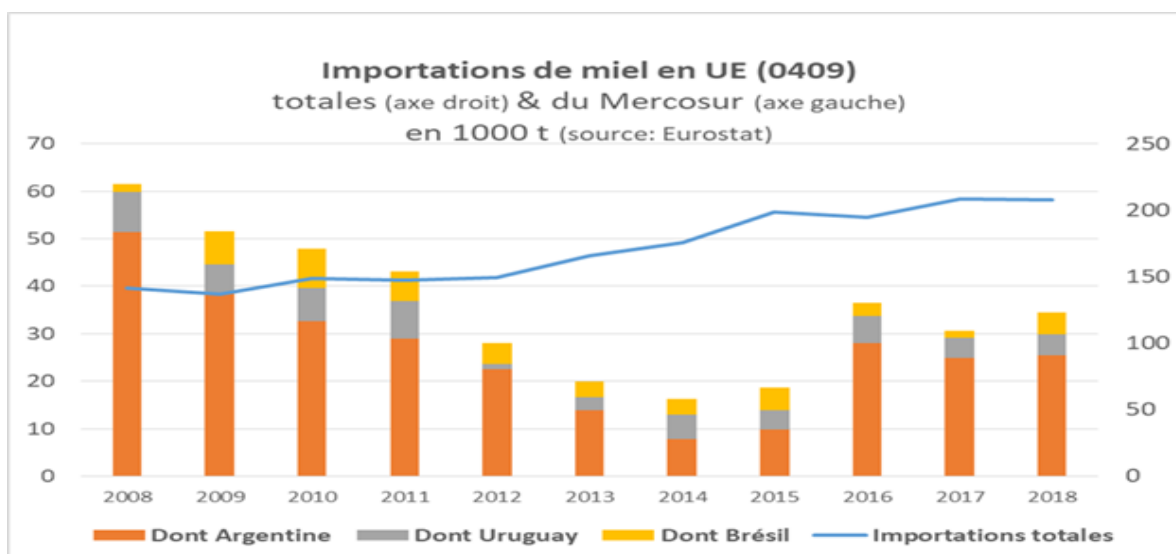


Tableau 12. Prix du miel à l'importation dans l'UE-28 (Eurostat)

	2015	2016	2017	2018		
China	1.64	1.58	1.47	1.30	↓	-11.5%
Ukraine	2.16	1.76	1.74	1.83	↑	+5.5%
Argentine	3.24	2.12	2.23	2.34	↑	+5.2%
Mexico	3.24	2.96	2.80	2.82	↑	+0.8%
Cuba	2.82	2.42	2.34	2.40	↑	+2.8%
Chile	3.72	2.77	2.89	2.96	↑	+2.1%
Moldova	3.04	2.59	2.49	2.47	↓	-0.7%
Uruguay	3.15	2.15	2.36	2.26	↓	-4.0%
Turkey	3.98	4.01	3.75	3.87	↑	+3.2%
New Zealand	16.14	24.10	23.36	23.54	↑	+0.8%
Vietnam	2.34	1.62	1.66	1.43	↓	-13.8%
Serbia	4.17	3.71	3.06	3.74	↑	+22.2%
Brazil	3.42	3.25	3.84	3.34	↓	-13.0%
El Salvador	3.53	2.23	2.21	2.61	↑	+18.4%
Guatemala	3.55	2.57	2.60	2.84	↑	+9.1%
Extra EU	2.52	2.23	2.19	2.17	↓	-0.8%

Les droits NPF *ad valorem* appliqués aux importations européennes de miel sont de 17,3 %. Ces droits ne compensent pas les écarts de prix entre les principaux exportateurs mondiaux et les prix intérieurs dans l'UE qui, selon la Commission européenne, étaient de 6,46 €/kg en moyenne en 2018 pour le miel toutes fleurs des producteurs européens (9,40 €/kg en France). Par suite, la pratique la plus répandue est de mélanger les miels aux stades des grossistes et des distributeurs de façon à diminuer le prix de vente. En 2018, le prix moyen de gros du miel toutes fleurs était ainsi de 3,79 €/kg dans l'UE (4,60 €/kg en France).

3.4.3. Quels impacts de l'accord sur le marché européen du miel ?

L'attribution d'un contingent tarifaire de 45 000 tonnes à droit nul aux pays du Mercosur (en 6 étapes annuelles égales) devrait bénéficier en priorité à l'Argentine, secondairement au Brésil et à l'Uruguay. Cette attribution devrait leur conférer un avantage compétitif notamment vis-à-vis de la Chine, premier fournisseur de l'UE. L'Ukraine, deuxième fournisseur de l'UE, bénéficie quant à elle d'un contingent tarifaire à droit nul, de 5 400 tonnes aujourd'hui et qui atteindra 6 000 tonnes en 2022 en vertu de

l'accord d'association de ce pays avec l'UE ; le contingent actuel n'a cependant représenté que 15% des exportations totales de miel ukrainien vers l'UE en 2018 (41 000 tonnes).

Le Mercosur, qui avait exporté plus de 60 000 tonnes de miel vers l'UE en 2008, devrait donc voir sa compétitivité-prix s'accroître grâce à l'Accord, ceci d'autant plus que l'Argentine bénéficie d'une flore mellifère diversifiée pouvant produire tout au long de l'année et qu'elle a un des rendements par ruche les plus élevés au monde (35 kg/an). Néanmoins, de nombreux cas d'adultération du miel en provenance d'Argentine ont été observés ces dernières années (Cyclope, 2019).⁷⁵

La résolution du Parlement européen du 1er mars 2018 relative aux perspectives et défis pour le secteur apicole européen⁷⁶ souligne les enjeux de la lutte contre le frelatage des miels importés et la nécessité d'améliorer l'information du consommateur sur les origines des miels et les pourcentages réels de miel dans les préparations alimentaires. Elle note ainsi que le miel est le troisième aliment le plus adultéré au niveau mondial, que 20 % des miels contrôlés aux frontières de l'UE ne respectent pas la directive européenne 2001/110/CE relative au miel⁷⁷ et que 14 % des échantillons contrôlés contenaient du sucre ajouté. Elle fait remarquer que la réglementation européenne en matière d'étiquetage du miel et des produits en contenant est moins précise que celle en vigueur non seulement dans des pays comme les Etats-Unis et le Canada, mais également au Mexique et en Argentine. Elle insiste sur l'importance économique et sociale du secteur qui comprenait, en 2018, près de 620 000 apiculteurs professionnels et amateurs, chacun détenant en moyenne 21 ruches (54 000 en France, chacun détenant en moyenne 27 ruches). Cette résolution met aussi l'accent sur les aménités et les biens publics produits par l'apiculture européenne, « considérant que le secteur apicole est vital pour l'Union et qu'il contribue sensiblement à la société, tant sur le plan économique que sur le plan environnemental en préservant l'équilibre écologique et la diversité biologique, puisque 84 % des espèces végétales et 76 % de la production alimentaire en Europe dépendent de la pollinisation par les abeilles sauvages et domestiques ».

3.4.4. Synthèse et recommandations

L'UE-28 est fortement déficitaire en miel, à hauteur d'environ 40 % (60% en France). Bien qu'elle soit le deuxième producteur mondial (281 000 tonnes en 2018), elle réalise à elle seule 42 % des importations mondiales (208 000 tonnes en 2017 sur un total de 494 000). Les importations européennes de miel se font à des prix trois à quatre fois inférieurs aux prix payés aux apiculteurs locaux. Le secteur apicole européen est pourtant stratégique, par son chiffre d'affaires mais aussi de par le service de pollinisation auquel il contribue de façon essentielle.

L'Argentine, fournisseur dominant du marché européen au sein des pays du Mercosur, a perdu des parts de marché depuis une décennie, concurrencée par les exportations chinoises et ukrainiennes. Les exportations de miel du Mercosur vers l'UE étaient égales à 35 000 tonnes en 2018 (17 % des importations européennes totales) alors qu'elles étaient supérieures à 60 000 tonnes il y a 10 ans. Dans le cadre de l'Accord UE-Mercosur, l'élimination progressive du droit NPF de 17,3 % à l'intérieur d'un contingent tarifaire de 45 000 tonnes devrait permettre à l'Argentine d'améliorer sa compétitivité prix et d'accroître ses exportations de miel vers l'UE. Ceci suffira-t-il à modifier de façon significative le bilan ressources - emplois du miel dans l'UE ? Même avec la dévaluation du peso argentin, les prix du miel argentin à la frontière européenne étaient encore, en 2018, nettement supérieurs à ceux des miels chinois et ukrainiens, mais nettement inférieurs aux prix européens. La demande européenne

⁷⁵ Le phénomène n'est pas propre à l'Argentine ; il concerne aussi, par exemple, la Chine.

⁷⁶ <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20180226IPR98612/miel-et-apiculteurs-une-strategie-europeenne-de-survie-a-long-terme>

⁷⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI21124a>

progressant plus rapidement que la production domestique, l'ouverture de ce contingent ne devrait pas (trop) bouleverser le marché européen.

L'enjeu premier de la filière européenne de miel est le contrôle de l'adultération (ajout de sucre ou nourriture des abeilles par des sirops plutôt que par le butinage) et l'étiquetage de l'origine qui, dans sa forme actuelle, permet de nombreuses fraudes. Selon le rapport Cyclope de 2019, l'Argentine serait, après la Chine, le deuxième pays fournisseur de miel dont les échantillons contrôlés sont déclarés non conformes. Il existe, dans de nombreux pays (par exemple, en Ukraine), une ligne tarifaire spécifique concernant les succédanés de miels et les mélanges de sucre et de miels (ligne 17029060) qui n'est pas reprise dans la nomenclature européenne. Cette reprise permettrait pourtant d'identifier clairement ce type d'importations et d'y appliquer un droit spécifique, différent de celui appliqué aux miels purs (ligne 04090000).

En conséquence, la première recommandation serait de conditionner l'ouverture du contingent tarifaire de l'Accord UE-Mercosur à un cahier des charges précis quant au mode de production du miel (type de nourriture des abeilles, usage d'antibiotiques, etc.). Plus généralement, dans une perspective qui dépasse le seul Accord UE-Mercosur, il faudrait que le consommateur européen soit en mesure d'identifier simplement et clairement les origines des miels qu'il consomme, et que les contrôles permettent de retirer les miels adultérés. Les règles d'étiquetage appliquées en France dans le cadre de la mise en œuvre de la loi EGalim depuis le 1er septembre 2019 pourraient être mises à profit à cette fin et généralisés à l'ensemble de l'UE.

4. Analyse d'intérêts agricoles offensifs de l'UE

4.1. Indications géographiques

Tout en se félicitant de la reconnaissance des indications géographiques (IG) dans l'Accord qui est positive en soi, un progrès par rapport à la situation avant Accord au sens où la protection des IG européennes dans les pays du Mercosur sera ainsi augmentée et permet de conforter la stratégie européenne en ce domaine sur la scène internationale, y compris dans des accords bilatéraux futurs que l'UE pourrait conclure, notre commission alerte sur les points suivants qui peuvent être considérés comme des insuffisances de l'Accord, au minimum des points de vigilance.

- D'abord, l'Accord n'exige pas des pays du Mercosur qu'ils ajustent leurs législations domestiques en conséquence de l'Accord et donc, se pose la question de la capacité de ces législations à assurer la défense des IG européennes.
- En deuxième lieu, les IG existantes non incluses dans la liste de l'Accord ne pourront pas être ajoutées ultérieurement ; seules pourront éventuellement être ajoutées de nouvelles IG. La même règle avait été adoptée dans le cadre du CETA. Néanmoins, le Canada a mis en place, après signature du CETA, un nouveau registre national fédéral hors CETA permettant la reconnaissance et la protection d'IG non incluses au départ dans le CETA. Il serait intéressant qu'un dispositif similaire soit mis en place dans le cadre de / suite à l'Accord UE-Mercosur.
- En troisième lieu, l'Accord permet la protection de termes génériques tels que le jambon, le brie ou le camembert, ce qui peut, en pratique, protéger davantage des marques s'en prévalant que des IG *per se*.
- En quatrième lieu, l'accord ne permet pas de corriger un défaut éventuel de protection d'IG par des marques existantes (i.e., qui existaient avant l'Accord). Dit autrement, l'Accord ne devrait pas permettre de lutter contre des usurpations préexistantes, autorisant même, en toute légalité, leur renouvellement.

En résumé, les dispositions de l'Accord UE-Mercosur relatives aux IG sont positives pour l'UE dans un contexte où celle-ci défend un modèle agricole reposant fortement sur les IG face à de nombreux pays où la référence est la marque. Au-delà du nombre élevé d'IG européennes incluses dans l'Accord, au-delà donc d'un pur aspect quantitatif, ce qui compte tout autant, voire plus, est le niveau de protection des IG que permet l'Accord. Sur ce point, plusieurs points de vigilance méritent attention : capacité des législations nationales des pays du Mercosur à garantir l'effectivité de la protection, protection d'IG déjà en place et non reconnues à ce jour dans l'accord, concurrence des IG par des marques qui existaient avant l'Accord et dont le renouvellement est autorisé.

4.2. Produits laitiers

4.2.1. Le marché européen des produits laitiers en un clin d'œil

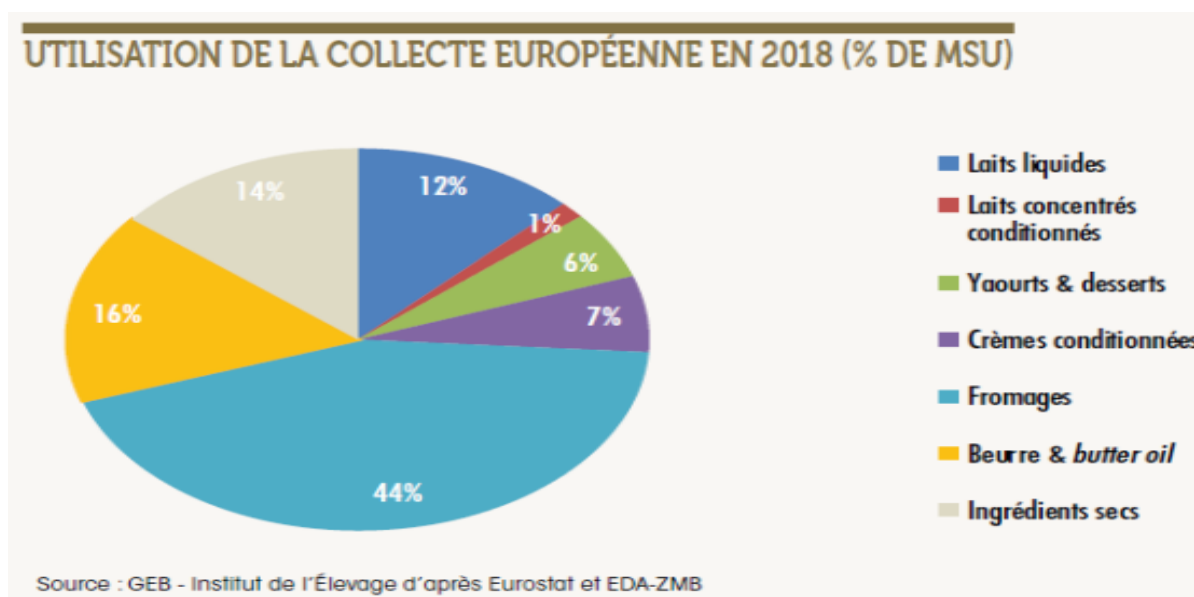
En 2016, 6,5 % des 10,5 millions d'exploitations agricoles de l'UE-28 étaient spécialisées dans la production de lait, essentiellement du lait de vache (Figure 4.2.6 de l'Annexe 4.2). Au début de l'année 2019, la France comptait 62 000 exploitations détenant plus de 5 vaches laitières avec, en moyenne, 60 vaches par ferme laitière. En 2013, la filière laitière française représentait 238 000 Equivalents temps plein ou ETP (Figure 4.3.2 de l'Annexe 4.3).

Le cheptel laitier européen comptait 22,7 millions de vaches au début de l'année 2019, dont 3,7 millions en France, le deuxième producteur européen de lait après l'Allemagne. Depuis la fin des quotas laitiers en 2015, le cheptel européen de vaches laitières subit une érosion moyenne structurelle d'environ -1 % par an, érosion qui s'explique par l'augmentation de la production de lait par vache.

Avec une production de 167 millions de tonnes de lait et une collecte de 157 millions de tonnes, l'UE-28 a produit 20 % du lait mondial en 2018. Avec un marché intérieur qui ne représente que 88 % de la production européenne, l'UE-28 est, avec la Nouvelle-Zélande, un des deux principaux exportateurs mondiaux de produits laitiers (Figure 4.3.1 de l'Annexe 4.3). En 2018, elle a exporté l'équivalent de 18,7 millions de tonnes de lait pour des importations n'excédant pas 1 million de tonnes d'équivalent lait.

Les fabrications laitières européennes sont aux trois quarts des produits facilement exportables : en premier lieu des fromages qui ont valorisé 44% des matières solides utiles du lait produit dans l'UE-28 en 2018, puis les beurres (16 %) et les produits secs sous formes de poudres maigres, de poudres grasses, de lactosérum ou encore de laits infantiles (14 %). Les produits frais, dont le marché est essentiellement de proximité, n'ont valorisé que le quart du lait.

Figure 12. Utilisation sous forme de fabrications laitières de la collecte européenne de lait de l'UE-28 en 2018 (GEB/IDELE, d'après Eurostat et EDA-ZMB)



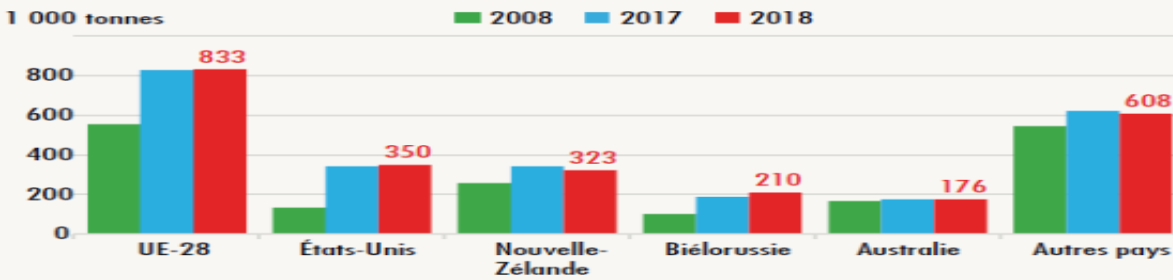
Depuis 2010, l'excédent européen exporté sur pays tiers a nettement progressé, ceci du fait de la fin des quotas laitiers qui a incité de nombreux Etats membres à produire davantage, principalement les pays nord-européens et l'Irlande. Plus de 17 millions de tonnes de lait ont été produits en plus sur la dernière décennie alors que la consommation intérieure progressait moins vite, de 10 millions de tonnes du fait notamment de la crise économique et financière de 2008 qui a entraîné une stagnation et même un recul du pouvoir d'achat de nombreux ménages, notamment dans les pays sud-européens. En France, les quotas laitiers ont été remplacés par un système de « références privées » des laiteries⁷⁸ qui a bridé les velléités d'augmentation de la production tout en permettant une moindre volatilité des prix payés aux producteurs que dans les pays voisins. Par suite, la collecte laitière française est restée stable depuis la fin des quotas.

L'UE a profité de l'engouement des marchés asiatiques pour les produits laitiers importés, tout particulièrement les poudres infantiles et les fromages ingrédients. L'UE-28 est, aujourd'hui encore et de loin, le premier exportateur mondial de fromages, de poudre de lait écrémé et de préparations infantiles (Figure 13).

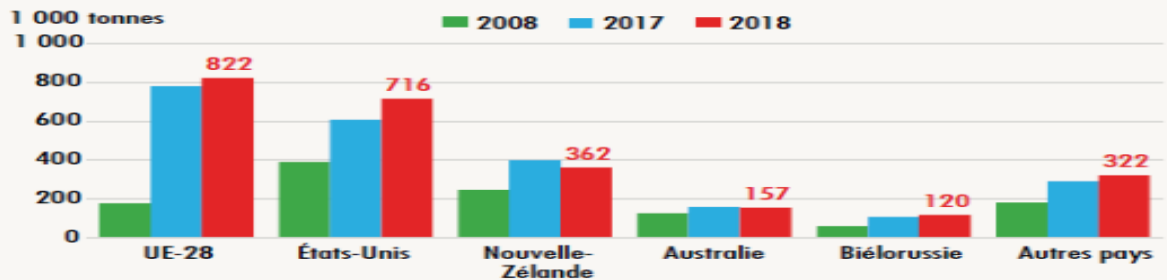
Figure 13. Principaux pays exportateurs de produits laitiers (GEB/IDELE, d'après les douanes nationales et Trademap)

⁷⁸ A l'inverse, les coopératives très dominantes dans la transformation de lait dans le Nord de l'UE (Allemagne, Danemark, Irlande, Pays-Bas, Pologne) ont laissé les producteurs libres de leur livrer autant de lait qu'ils le désiraient, faisant varier les prix payés en fonction de la valorisation en commodités exportables sur pays tiers.

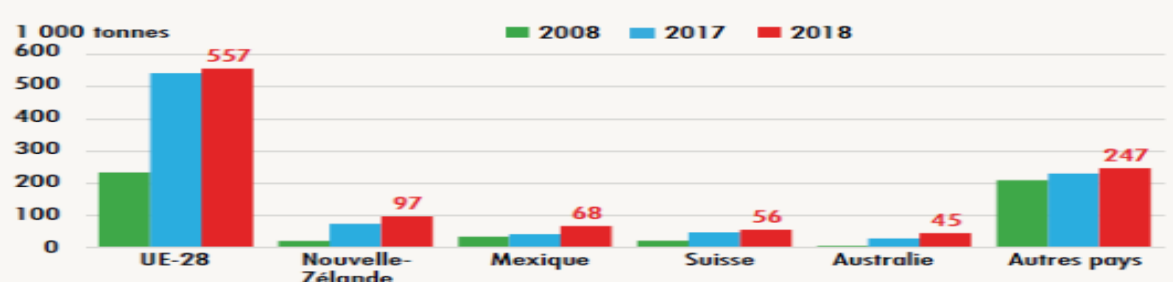
PRINCIPAUX EXPORTATEURS DE FROMAGES



PRINCIPAUX EXPORTATEURS DE POUDRE MAIGRE

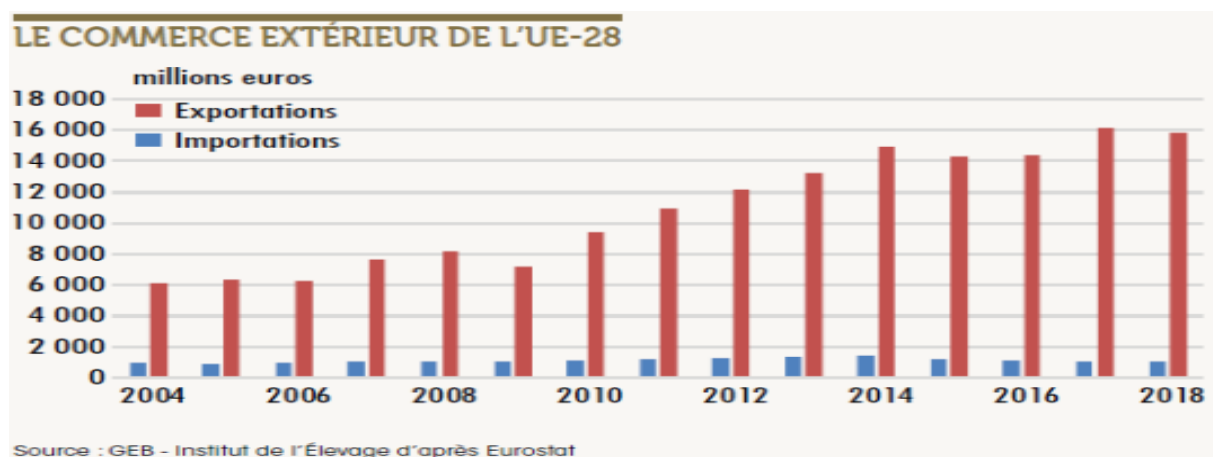


PRINCIPAUX EXPORTATEURS DE PRÉPARATIONS INFANTILES



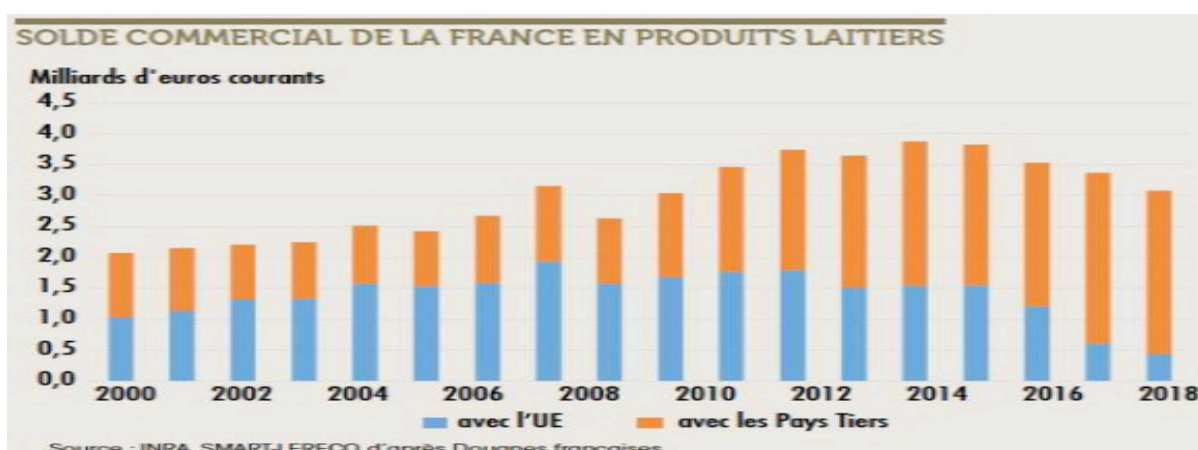
En valeur, les exportations européennes de produits laitiers étaient égales à 15,8 milliards d'euros en 2018, dont 28 % sous la forme de préparations infantiles, 25% sous la forme de fromages et 10 % sous la forme de poudres maigres (Figure 14). Les principales destinations sont, et de plus en plus, l'Asie du Sud et de l'Est qui a représenté 34 % des exportations totales de produits laitiers de l'UE-28 en 2018, et même 48 % pour les préparations infantiles pour (Tableau 5.2.1 de l'Annexe 4.3). Viennent ensuite les destinations traditionnelles du Moyen-Orient (15 %) et de l'Afrique du Nord (12 %), puis de l'Afrique Subsaharienne (9 %) et enfin de l'Amérique du Nord (6 %). Très peu de tonnages sont orientés vers l'Amérique Latine.

Figure 14. Echanges européens (UE-28) de produits laitiers en valeur (millions d'euros), exportations et importations (GEB/IDELE, d'après Eurostat)



L'excédent commercial de la France en produits laitiers a tendance à diminuer depuis la fin des quotas laitiers. Cette baisse est uniquement due à la diminution du solde avec les autres États membres européens dans la mesure où l'excédent avec les pays tiers a progressé (Figure 15).

Figure 15. Solde commercial de la France en produits laitiers en valeur (milliards d'euros), avec les autres pays de l'UE et avec les pays tiers (INRA, d'après les douanes françaises)



4.2.3. Les conditions d'importation des produits laitiers en UE

Les importations européennes de produits laitiers sont faibles et stables (environ 1 million de tonnes d'équivalent lait, soit 0,7 % de la consommation intérieure). Elles sont réalisées dans le cadre de contingents tarifaires. Les principaux produits importés sont des fromages (43 % en 2018), des caséines (12 %) et des beurres et *butter oils* (10 %). Les principaux fournisseurs sont des pays de l'Association européenne de libre échange (fromages de Suisse), la Nouvelle-Zélande (beurre et fromages), l'Ukraine et les États-Unis. Les importations en provenance du Mercosur sont marginales, faute de contingents tarifaires dédiés à ces pays.

4.2.4. Le marché mercosurien des produits laitiers

L'Argentine est le sixième exportateur mondial de produits laitiers (environ 2 millions de tonnes d'équivalent lait) et l'Uruguay le septième (environ 1,6 million de tonnes d'équivalent lait). Ces deux pays se situent très loin derrière les leaders mondiaux. Ils ciblent essentiellement d'autres marchés latino-

américains importateurs, notamment le Brésil, le Chili et le Venezuela (Figures 16 et 17). Au-delà des aléas climatiques, les filières laitières argentine et uruguayenne font face à la concurrence d'autres spéculations plus rentables à court terme dans les bassins laitiers les plus fertiles, notamment le soja en Argentine. En outre, un marché majeur à l'exportation, celui du Venezuela, est aujourd'hui totalement fermé suite à la crise politico-économique qui frappe ce pays. Les exportations étaient donc plutôt en recul, avant de rebondir sur les toutes dernières années (Figures 18 et 19). Les fermes laitières sont en général de grande taille et insérées dans une chaîne du froid fiable. Les standards de qualité sanitaire, calés sur ceux de l'UE, confèrent aux exportations argentines et uruguayennes de produits laitiers une bonne réputation. Néanmoins, le mix produit à l'exportation est principalement composé de poudres de lait sous diverses formes, peu de fromages, pratiquement pas de poudres infantiles.

Figure 16. Exportations argentines de produits laitiers en valeur (millions de dollars US) par destination (GEB/IDELE, d'après Trademap)

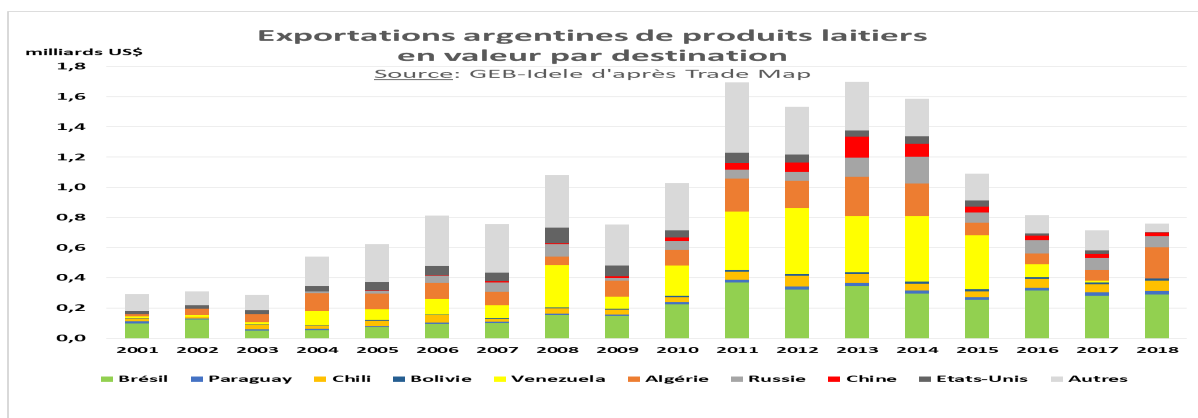


Figure 17. Exportations uruguayennes de produits laitiers en valeur (millions de dollars US) par destination (GEB/IDELE, d'après Trademap)

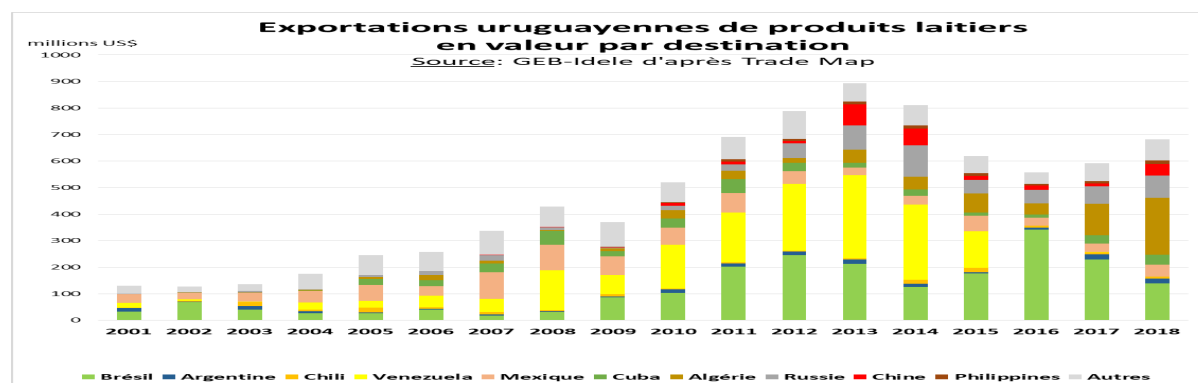


Figure 18. Exportations argentines de produits laitiers en volume (1 000 tonnes), par type de fabrication (GEB/IDELE, d'après Trademap)

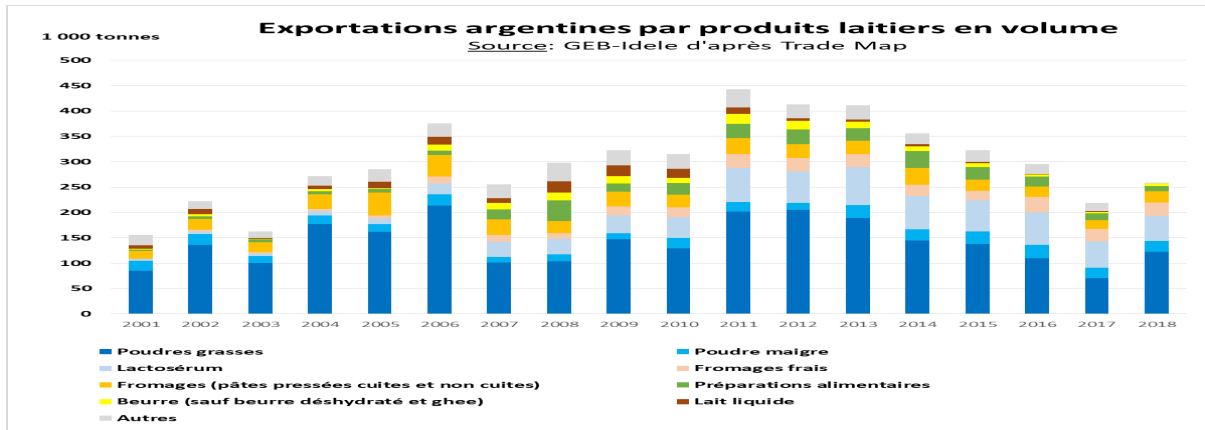
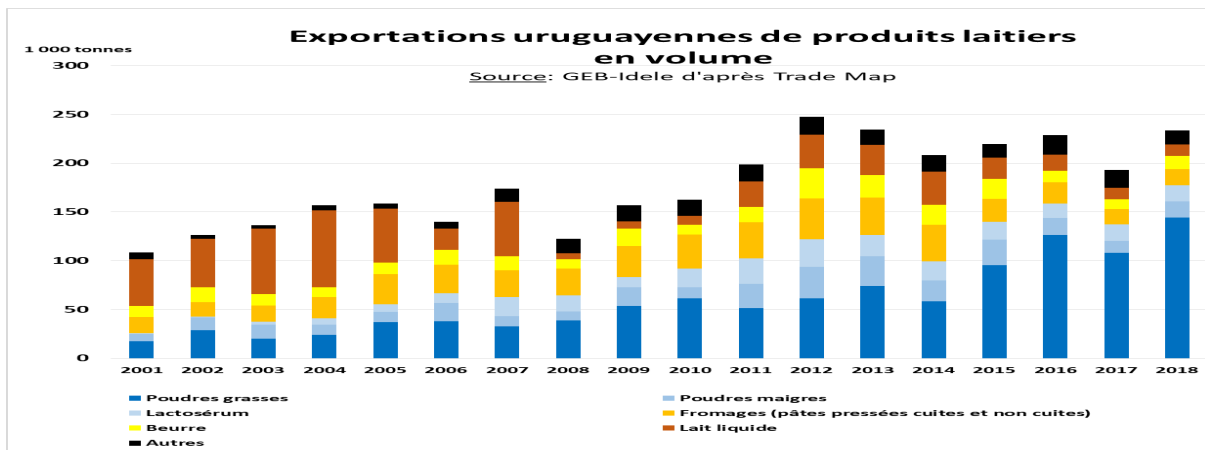
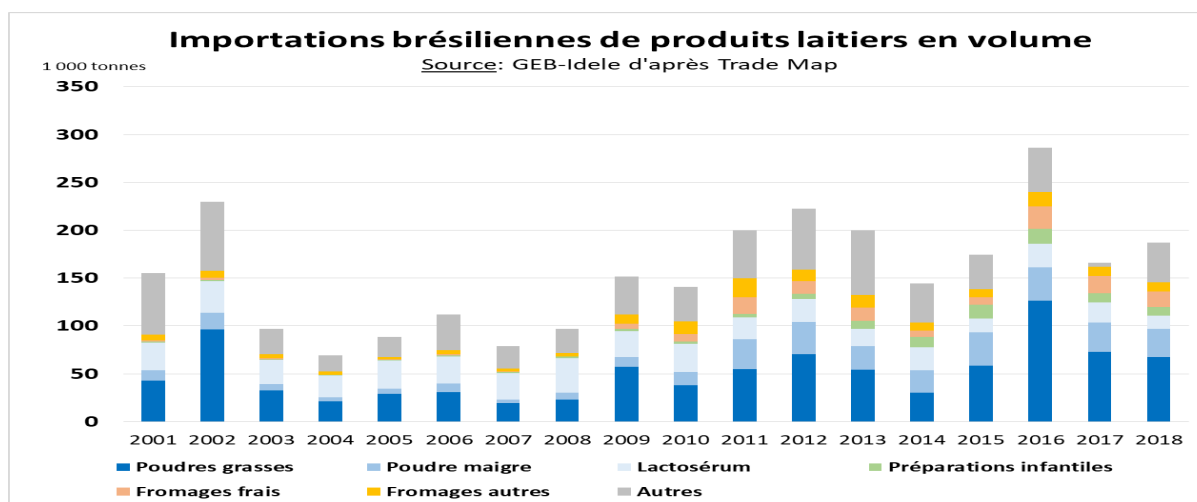


Figure 19. Exportations uruguayennes de produits laitiers en volume (1 000 tonnes), par type de fabrication (GEB/IDELE, d'après Trademap)



Le Brésil est aujourd'hui le premier ou le deuxième client de l'Argentine et de l'Uruguay, alors que de nombreux observateurs estimaient, il y a seulement une décennie, qu'il y avait un exportateur net structurel de produits laitiers comme il avait pu l'être en 2007/2008. Les importations brésiliennes sont essentiellement des produits secs reconditionnés sur place, avec peu de préparations infantiles et de fromages (Figure 20). Quant au Paraguay, il est globalement autosuffisant, sauf en fromages produit pour lequel le pays est importateur net d'environ 2 600 tonnes en 2018, principalement depuis l'Argentine.

Figure 20. Importations brésiliennes de produits laitiers en volume (1 000 tonnes), par type de fabrication (GEB/IDELE, d'après Trademap)



Les perspectives FAO-OCDE à l'horizon 2028 publiées en juillet 2019⁷⁹ prévoient que la production laitière de l'Argentine augmenterait de 1 million de tonnes de lait en 10 ans, et ses exportations nettes pourraient croître de 11 000 tonnes pour les fromages, de 14 000 tonnes pour les poudres grasses et de 19 000 tonnes pour les poudres de lactosérum. Ces prévisions dépendront de l'orientation du nouveau gouvernement argentin issu des élections d'octobre 2019, notamment d'un possible retour de taxes à l'exportation des produits laitiers. Le Paraguay resterait autosuffisant en poudres et ses importations de fromages augmenteraient très peu relativement à celles de 2018. Au Brésil, la production de lait augmenterait au même rythme que sur la décennie passée, donc de façon importante (+8 millions de tonnes de lait sur les 10 prochaines années, soit +23 %). Entre 2008 et 2018, cette progression s'est faite essentiellement dans le Sud et le Sud-Est du pays, non pas sur les terres les plus chères et les plus accessibles de la côte où la concurrence des cultures d'exportation (soja, maïs, canne à sucre, etc.) est la plus vive, mais dans l'intérieur du pays. La zone laitière majeure reste l'Ouest du Minas Gerais, tout particulièrement le *Triangulo mineiro* et le Sud de l'Etat de Goiás (Figures 4.3.3 et 4.3.4 de l'Annexe 4.3). La production a fortement progressé ces dernières années dans l'Est des trois Etats du Sud (Rio Grande do Sul, Santa Catarina et Parana), qui bénéficient d'un climat subtropical à tempéré. Dans cette région, il s'agit souvent de petites fermes familiales issues de la redistribution de terres de la réforme agraire. C'est également le cas dans la région nord-équatoriale du pays où la production laitière s'est également développée près du front pionnier, notamment dans le Para. Sur le plateau central du *Triangulo mineiro* et de l'Etat de Goiás, les exploitations sont souvent plus grandes et plus modernes. Elles restent plutôt traditionnelles dans les régions montagneuses du Minas Gerais.

Globalement, la dynamique laitière du Brésil est davantage portée par les exploitations familiales que par les grandes exploitations de « l'agro-business ». Les premières sont très majoritaires (955 000 versus 221 000 en 2017) ; elles détiennent les deux tiers des 11,5 millions de vaches laitières et livrent également les deux tiers de la collecte brésilienne de lait de vache. Les élevages familiaux ont souvent du mal à satisfaire les standards sanitaires du lait (germes, cellules, etc.) que le gouvernement brésilien essaie de caler sur les normes européennes. Les prix payés par les laiteries sont donc très hétérogènes selon les fermes collectées : plus élevés pour les grandes fermes, bien desservies et capables de livrer du lait aux plus hauts standards ; nettement plus bas pour les petites fermes isolées qui ont de grandes difficultés à assurer une chaîne du froid parfaite. Les produits qui sont issus de ces collectes sont eux-mêmes très différents, et visent des marchés distincts. Les grands transformateurs étrangers présents au Brésil (Lactalis, Danone, Savencia ou encore Vigor – une filiale de l'opérateur mexicain Lala)

⁷⁹ Ces perspectives ne considèrent pas l'Uruguay de façon isolée.

s'approvisionnent prioritairement auprès d'éleveurs capables de respecter les normes sanitaires, pour fabriquer essentiellement des produits frais, des fromages ou des préparations infantiles. Les autres fermes laitières fournissent surtout des coopératives ou des transformateurs privés de taille régionale, pour fabriquer des poudres, du lait UHT, d'autres boissons lactées et des fromages.

Malgré la progression de la production domestique, le Brésil resterait un importateur net important de produits laitiers à 10 ans. Les importations augmenteraient notamment dans le cas des fromages (de +21 000 tonnes pour se situer à 50 000 tonnes en 2028) et des poudres de lactosérum (de + 6 000 tonnes pour se situer à 20 000 tonnes en 2028) ; elles seraient stables dans le cas des poudres maigres et régresseraient dans le cas des poudres grasses (de -6 000 tonnes pour se situer à 62 000 tonnes en 2018). Pour les trois pays mercosuriens, Argentine, Brésil et Paraguay, le solde commercial à 10 ans se détériorerait dans le cas des fromages (augmentation des importations nettes de +8 000 tonnes) et s'améliorerait dans le cas des poudres grasses (diminution des importations nettes de -30 000 tonnes). Hors accord UE-Mercosur, il n'y aurait pas de réelle augmentation de la demande mercosurienne d'importations de produits laitiers en provenance des pays européens.

La valeur des exportations argentines et uruguayennes de fromages⁸⁰ était égale à 4,64 US\$/kg en 2018 ; celle des poudres grasses était de 2,97 US\$/kg. Ces prix sont inférieurs aux prix des produits en provenance de l'UE-28, témoignant d'une bonne compétitivité prix. A l'importation sur le marché brésilien, ce sont les préparations infantiles qui se valorisent le mieux (7,40 US\$/kg en 2018), devant les fromages (6,28 US\$/kg), très loin devant les poudres grasses (3,01 US\$/kg) et les poudres maigres (2,32 US\$/kg). Même si les origines argentines et uruguayennes sont les plus compétitives en prix sur ce marché brésilien, il existe des flux d'importations en provenance de l'UE-28, notamment pour les fromages et les poudres de lait infantile. Dans le cas des fromages, les importations en provenance des Pays-Bas (1 370 tonnes en 2018) se valorisent à 8,62 US\$/kg (7,53 €/kg), celles en provenance de France (640 tonnes) à 7,69 US\$/kg (6,72 €/kg) et celles en provenance d'Italie (430 tonnes) à 8,88 €/kg (7,76 €/kg), soit des valorisations bien plus élevées que les importations de fromages en provenance d'Argentine ou de l'Uruguay (5 370 tonne valorisées à 5,10 US\$/kg).

Les écarts de prix des poudres de lait infantile selon les origines sur le marché brésilien, Argentine-Uruguay *versus* UE-28, sont du même ordre de grandeur : 6,46 US\$/kg en 2018 pour les produits argentins *versus* 9,85 US\$/kg pour les produits néerlandais et 8,69 US\$/kg pour les produits allemands. Les poudres de lait ne sont importées que des pays voisins et à des prix homogènes dans la mesure où il s'agit de commodités très peu différenciées.

4.2.5. Les termes de l'Accord UE-Mercosur relatifs aux produits laitiers

L'Accord considère le secteur laitier comme un secteur sensible pour les deux parties. Les échanges de produits laitiers ne seront donc libéralisés que partiellement, notamment sous la forme de contingents tarifaires réciproques et sur une période de 10 ans, plus longue que celle utilisée pour les produits agricoles sensibles du point de vue européen (6 ans sauf exceptions). Ces contingents réciproques portent sur trois catégories de produits laitiers (cf. Tableau 2) :

- Dans le cas des fromages⁸¹, un contingent tarifaire de 30 000 tonnes sera progressivement ouvert en 10 ans à partir de la mise en œuvre de l'Accord, avec diminution également progressive du droit de douane intracontingentaire, du droit NPF à un droit nul d'ici 10 ans. Cette ouverture bilatérale exclut la mozzarella.

⁸⁰ Ligne 040690 qui concerne plus de 90% des flux et regroupe les fromages à pâtes pressées.

⁸¹ Toutes les lignes tarifaires de 040610 à 040690, hormis la ligne 04061020 qui est exclue de toute ouverture.

- Dans le cas des poudres de lait⁸², le contingent tarifaire sera de 10 000 tonnes, ouvert dans les mêmes conditions que le contingent réservé aux fromages. Les produits concernés sont les poudres de lait entier (poudres dites grasses) et les poudres de lait écrémé (poudres dites maigres), dont les laits infantiles sans autre adjuvant (ligne 04022911) ; ils n'incluent pas les poudres de lactosérum.
- Dans le cas des préparations infantiles à base de produits laitiers intégrant d'autres types d'ingrédients non laitiers (ligne 19011000), le contingent tarifaire sera de 5 000 tonnes, à nouveau ouvert selon les mêmes conditions que précédemment.

D'autres lignes verront les protections tarifaires réduites dès l'entrée en vigueur de l'Accord, soit les beurres⁸³ (-30 %) et les yaourts⁸⁴ (-50 %). Quelques lignes tarifaires seront totalement libéralisées selon des pas de temps différents en fonction des produits, en 4 ans pour 2 lignes de lactose (17021100 et 17021900), en 7 ans pour 2 lignes de lactalbumine (35022091 et 35022099), en 10 ans pour toutes les lignes de lait et de crèmes liquides⁸⁵ et pour 3 lignes de spécialités laitières à tartiner⁸⁶.

Les protections tarifaires à l'entrée dans l'UE sont élevées puisque comprises entre 1,409 et 2,212 €/kg net pour les fromages et entre 1,896 et 2,313 €/kg pour les beurres, et égales à 7,6 % + 1,136 €/kg pour des préparations infantiles d'une certaine qualité⁸⁷ et à 1,619 €/kg pour les poudres grasses non sucrées. En équivalents *ad valorem*, sur la base des prix d'exportation FOB départ Argentine toutes destinations, les produits argentins exportés vers l'UE étaient taxés, en 2018, à hauteur de 34 % dans le cas des fromages, de 58 % dans le cas des beurres et de 63 % dans le cas des poudres grasses. Par comparaison, les protections tarifaires à l'entrée dans les pays du Mercosur sont plus basses, en outre hétérogènes selon les pays de la zone. Les protections tarifaires les plus élevées concernent les poudres de lait et les fromages à pâtes dures, taxées à 28 % au Brésil, en Argentine ou en Uruguay. Les droits sont voisins de 16 % pour les yaourts, les beurres, les spécialités à tartiner et les préparations infantiles.

Enfin, l'Accord inclut la protection de 52 dénominations d'origine (ci-après indications géographiques ou IG) relatives aux produits laitiers européens, dont 18 fromages français⁸⁸ et le beurre Charentes-Poitou (ainsi que deux appellations fromagères brésiliennes). Cette protection n'est cependant pas absolue (cf. sous-section 4.1). En outre, plusieurs de ces IG fromagères ont une protection « dégradée » en vertu de la « clause du grand-père ». C'est le cas, par exemple, du Gruyère, un fromage mercosurien qui pourra continuer à être commercialisé sous ce nom (ou sous les noms de Guyerito ou de Gruyer) dans les pays où il l'était déjà cinq ans avant le dépôt de la liste, pour peu que ne soient pas utilisés des noms, des images et/ou des drapeaux rappelant explicitement l'origine européenne.⁸⁹ Enfin, s'appliquera une période de transition (tolérance) de 5 ans après la mise en œuvre de l'Accord pour le Comté et le Saint-Marcellin au Brésil et en Uruguay, ainsi pour le Pont-l'Évêque au Brésil ; cette période de transition est étendue à 7 ans pour le Reblochon en Uruguay, et le Roquefort au Brésil et en Uruguay.

4.2.6. Quels impacts de l'Accord sur les marchés des produits laitiers dans l'UE ?

⁸² 13 lignes à 8 chiffres, de 04021011 à 04022999.

⁸³ 5 lignes de beurres, de 04051011 à 04051090.

⁸⁴ 6 lignes de yaourts, de 04031011 à 04031099.

⁸⁵ 13 lignes à 8 chiffres débutant par 0401.

⁸⁶ Lignes 04052010 à 04052090.

⁸⁷ Le droit spécifique dit « Élément Agricole » est proportionnel à la teneur en matières grasses (dans l'exemple, 1,5 à 3%), en protéines du lait (18 à 30 %), en glucose, en amidon, etc.

⁸⁸ Bleu d'Auvergne ; Brie de Meaux ; Brillat-Savarin ; Camembert de Normandie ; Cantal ; Chaource ; Comté ; Emmental de Savoie ; Époisses ; Gruyère ; Livarot ; Pont l'Évêque ; Reblochon ; Roquefort ; Ste-Maure de Touraine ; St-Marcellin ; Selles-sur-Cher ; Soumaintrain.

⁸⁹ Article X.35 §9 du chapitre XX de l'Accord sur la propriété intellectuelle.

La protection tarifaire étant plus élevée dans l'UE que dans le Mercosur, la baisse des droits sera asymétrique, plus importante à l'entrée dans l'UE qu'à l'entrée dans les pays du Mercosur. Par ailleurs, la compétitivité prix des commodités que sont les poudres grasses et maigres est également favorable aux pays du Mercosur, essentiellement l'Argentine et l'Uruguay. Par contraste, plusieurs facteurs de compétitivité hors prix sont favorables à l'UE, notamment la diversité des gammes de fromages et de préparations infantiles, les garanties sanitaires, les marques et indications géographiques. Ces différents facteurs plaident en faveur d'une augmentation des exportations européennes de fromages et de préparations infantiles vers le Mercosur suite à l'Accord, profitant des deux contingents tarifaires relatifs à ces deux ensembles de produits. Ceci d'autant plus que sont déjà implantés au Brésil des acteurs laitiers européens de premier plan, par exemple Lactalis (aujourd'hui le premier opérateur laitier au Brésil après le rachat de la coopérative Itambé), Savencia (*via* sa filiale brésilienne Polenghi) ou encore Danone. Dans une même perspective, la coopérative dano-suédoise Arla Foods vient de racheter Afisa en Argentine pour fabriquer de la poudre de lactosérum. La stratégie d'investissement à l'étranger de ces groupes est de produire sur place pour fournir les marchés locaux en utilisant leurs technologies de pointe, leurs capacités d'investissement et leurs marques et savoir-faire en termes de marketing. Ces groupes trouveront vraisemblablement, grâce à l'Accord, un intérêt additionnel à des importations augmentées de produits fabriqués dans l'UE de façon à compléter les gammes proposées (par exemple, des fromages à pâte molle et des fromages persillés) ou à fournir des préparations infantiles plus sûres sur le plan sanitaire aux segments des populations mercosuriennes qui ont les moyens de les acquérir à des prix plus élevés. Cet argumentaire nous conduit à estimer que les nouveaux contingents tarifaires de fromages et de préparations infantiles à l'entrée du Mercosur devraient être saturés. Les exportations européennes de fromages et de préparations infantiles devraient donc augmenter de +30 000 tonnes et + 5 000 tonnes, respectivement, à destination essentiellement du Brésil. La protection des IG fromagères européennes devrait également permettre à celles-ci de garder leurs positions sur les marchés mercosuriens, voire accroître celles-ci dans un contexte où le développement économique dans les pays du Mercosur augmentera le nombre de ménages ayant les ressources suffisantes pour acquérir ces fromages européens plus chers que les fromages locaux voisins.

Il apparaît peu probable que la diminution des droits de douane sur les beurres et les yaourts conduisent à des augmentations significatives des flux européens vers les pays du Mercosur, faute d'une compétitivité prix suffisante relativement aux fabrications locales aggravée par des coûts élevés de transport des produits frais. Il est néanmoins possible que les flux de l'UE vers le Mercosur augmentent plus fortement pour les produits de longue conservation (lait spéciaux en briquettes, crèmes liquides UHT, etc.), suite à l'annulation progressive des droits de douane de la ligne tarifaire 0401, surtout si l'accroissement des exportations mercosuriennes de viandes bovines vers l'UE rend plus compétitif le fret retour par porte-containers.

Il sera difficile pour les opérateurs européens de remplir totalement le contingent tarifaire de poudres de lait qui leur est octroyé dans le cadre de l'Accord (10 000 tonnes), dans un contexte de moindre compétitivité prix, même après Accord, des poudres européennes par rapport aux fabrications locales et d'atonie de la demande mercosurienne pour ces produits.⁹⁰

Les augmentations des exportations européennes de produits laitiers vers le Mercosur permises par l'Accord resteront modestes en regard des exportations européennes totales : en 2030, en se référant aux prévisions de la Commission européenne, 30 000 tonnes de fromages à rapporter à 833 000 tonnes (3,6 %) et 5 000 tonnes de préparations infantiles à rapporter à 557 000 tonnes (0,9 %). Le marché brésilien de consommation de fromages augmenterait fortement sur les 10 prochaines années, passant de 781 000 tonnes en 2018 à 995 000 tonnes en 2028 selon les prévisions à moyen terme de

⁹⁰ En sens inverse, des flux pourront également se développer du Mercosur vers l'UE pour des commodités telles que les poudres, les beurres ou encore certains fromages ingrédients. Ces flux resteront modestes, dans l'absolu et de façon relative en comparaison des productions et des consommations européennes.

la FAO et de l'OCDE. Même en supposant que les 30 000 tonnes du contingent tarifaire de fromages ne seront remplies que par des importations brésiliennes, ce tonnage additionnel ne représenterait que 3,0% du marché brésilien des fromages.

4.2.7. Synthèse et recommandations

Les filières laitières européennes sont leaders sur les marchés mondiaux, notamment pour les fromages, les préparations infantiles, les poudres maigres et le lactosérum. Deux pays du Mercosur, l'Argentine et l'Uruguay sont des exportateurs significatifs de produits laitiers, très loin néanmoins derrière l'UE, et très peu à destination de l'UE. Par contraste, le Brésil est un importateur net de produits laitiers depuis une décennie. Plusieurs groupes laitiers européens sont implantés dans les pays du Mercosur, notamment au Brésil où ils occupent les premiers rangs (Lactalis, Savencia, Danone).

Même si la protection tarifaire à l'entrée sur le marché européen est plus élevée que celle à l'entrée des marchés mercosuriens, il est peu probable que les dispositions préférentielles de l'Accord relatives aux produits laitiers (sous les deux formes, d'une part, de trois contingents tarifaires réciproques pour les fromages (30 000 tonnes), les poudres (10 000 tonnes) et les préparations infantiles (5 000), et, d'autre part, d'une libéralisation partielle ou totale pour d'autres lignes tarifaires) conduisent à des augmentations significatives des flux du Mercosur vers l'UE, en outre partant d'une situation où ces flux sont aujourd'hui très modestes. Néanmoins l'Argentine, possiblement aussi l'Uruguay, pourrait accroître ses exportations de poudres maigres et de fromages ingrédients vers l'UE.

En sens inverse, l'UE pourrait saturer les deux contingents de 30 000 tonnes de fromages et de 5 000 tonnes de préparations infantiles ouverts à l'importation dans le Mercosur, profitant d'une compétitivité hors prix (produits différenciés, réputés, etc.) qui serait renforcée par une compétitivité prix à la hausse du fait de l'annulation des droits à l'intérieur de ces deux contingents. Une telle saturation semble moins évidente pour les poudres du contingent éponyme de 10 000 tonnes dans un contexte où l'UE est surtout compétitive pour les poudres de lactosérum exclues de ce contingent. Sans être négligeables, les augmentations des exportations européennes de produits laitiers vers les pays du Mercosur, plus spécifiquement le Brésil, ne devraient avoir qu'un impact positif somme toute limité sur les productions et les prix européens de produits laitiers dans un contexte d'écoulement de ces productions et de leurs transformations très majoritairement sur d'autres marchés que ceux du Mercosur, notamment vers l'Asie.

Dans ce contexte général, les recommandations spécifiques aux produits laitiers sont les suivantes :

- Inclure les poudres de lactosérum dans le contingent tarifaire de poudres de 10 000 tonnes.
- S'assurer que les contingents tarifaires ouverts, notamment de fromages, et surtout la libéralisation des importations de laits et de crèmes liquides ne déstabiliseront pas les débouchés des exploitations laitières familiales brésiliennes.

Mieux protéger les indications géographiques fromagères européennes en adoptant les recommandations formulées dans la sous-section 4.1 pour ces dernières.

5. Conclusion

Dans le domaine des produits agricoles, l'Accord UE-Mercosur libéralise une large part des lignes tarifaires des deux parties, à l'exception de certains produits correspondant à des intérêts offensifs ou défensifs (vus du point de vue de l'UE) pour lesquels la libéralisation n'est que partielle.

Au titre des intérêts offensifs, les deux parties offriront ainsi un accès privilégié à leurs marchés respectifs sous la forme de contingents tarifaires réciproques pour les fromages, les poudres de lait et les

préparations infantiles (ainsi que des concessions tarifaires totales ou partielles sur d'autres lignes tarifaires), ce dont devraient profiter les acteurs laitiers européens par augmentation de leurs exportations vers les pays du Mercosur, notamment de fromages et de préparations infantiles. L'Accord devrait également permettre d'accroître les exportations européennes de vins et spiritueux vers les pays du Mercosur. Néanmoins, dans ce domaine, demeurent de nombreuses différences entre les réglementations locales, notamment au Brésil, et les normes édictées par l'organisation internationale de la vigne et du vin (OIV) qui restent des obstacles importants aux échanges. Pour ce qui est des indications géographiques (IG), l'Accord constitue indiscutablement un plus à souligner dans un contexte où l'UE défend un modèle agricole reposant fortement sur les IG face à de nombreux pays où la référence est la marque. Au-delà du nombre élevé d'IG européennes incluses dans l'Accord, au-delà donc d'un pur aspect quantitatif, ce qui compte tout autant, voire plus, est le niveau de protection des IG que permet l'Accord. Sur ce dernier aspect, plusieurs points de vigilance méritent attention : capacité des législations nationales des pays du Mercosur à garantir l'effectivité de la protection, protection d'IG déjà en place et non reconnues à ce jour dans l'Accord, concurrence des IG par des marques qui existaient avant l'Accord et dont le renouvellement est autorisé.

Dans le cas des intérêts agricoles défensifs (volaille, porc, bœuf, sucre, éthanol, riz, miel et maïs doux), la libéralisation n'est que partielle, sous la forme de contingents tarifaires à droits réduits, parfois nuls, à l'importation de produits mercosuriens dans l'UE, possiblement en segmentant les produits (viandes avec os vs désossées pour la volaille, viandes fraîches vs congelées pour le bœuf, usages chimiques vs tous usages pour l'éthanol), ouverts en six phases annuelles égales (à l'exception du maïs doux), souvent à droit nul mais pas toujours (droits de 83 €/t dans le cas du porc, de 7,5 % dans le cas du bœuf, égal à 33% du droit NPF dans le cas de l'éthanol tous usages) ; l'ouverture du marché européen est également assurée par la suppression, au premier jour de l'entrée en vigueur de l'Accord, des droits de douane à l'intérieur de contingents tarifaires existants (bœuf Hilton, sucre) et par la libéralisation, partielle ou totale, de certaines lignes tarifaires (cas, par exemple ; des viandes bovines cuites ou des bovins vivants).

La multiplicité des schémas, mis en œuvre à partir de situations initiales distinctes en termes d'instruments commerciaux déjà en place, dans un contexte de possibles fluctuations des flux d'importation sur les années les plus récentes (cas, par exemple, du sucre) et d'incertitudes statistiques sur ces flux, rend très difficile l'analyse de l'Accord, spécifiquement de sa capacité à fortement perturber les marchés européens des produits sensibles. Dans cette perspective, une recommandation est de demander à ce que la Commission européenne précise (i) ce qu'elle entend par perturbations graves des marchés européens et (ii) les procédures concrètes de déclenchement et de mise en œuvre du mécanisme bilatéral de sauvegarde et de l'aide budgétaire de 1 milliard d'euros (et si les ressources budgétaires correspondantes s'ajouteront au budget de la PAC ou sont déjà incluses dans ce budget).

L'étude d'impact de durabilité (SIA) de la *London School of Economics* (LSE) de l'automne 2019 n'apporte pas un éclairage décisif sur ce point, pour plusieurs raisons que nous détaillons dans le chapitre. Une recommandation générale découle directement de l'analyse de ce rapport de la LSE. Elle est de compléter l'analyse d'impact dans le cadre d'une ou de plusieurs modélisations qui distingueraient les différents produits agricoles (intérêts défensifs et offensifs), modéliseraient explicitement les différentes politiques commerciales qui leur sont appliqués, avant et après l'Accord, mobiliseraient les données disponibles les plus récentes et tiendraient compte du Brexit (sous la forme à cette heure de scénarios). Ces modélisations distingueraient les différents Etats membres dans un contexte où leurs caractéristiques agricoles diffèrent fortement et par suite, devraient être impactés de façons différenciées par les dispositions agricoles de l'Accord.

Dans le présent rapport, une analyse spécifique a porté sur quatre produits agricoles sensibles, soit la volaille, les viandes bovines, le sucre et l'éthanol (considérés dans une même section dans la mesure où les deux marchés de l'éthanol et du sucre sont fortement liés), et enfin le miel.

- Dans le cas de la volaille, notre conclusion est que l'introduction d'un contingent tarifaire de 180 000 t c (tonnes équivalent carcasse) conduirait à une augmentation des importations européennes de viande de volaille en provenance du Mercosur de cette ampleur, essentiellement aux dépens des producteurs européens dans la mesure où Thaïlande et Ukraine continueront à profiter d'un même accès avantageux qu'auparavant au marché européen. Nous discutons des facteurs qui pourraient faire que l'augmentation des importations serait plus élevée ou, au contraire, plus faible que ces 180 000 t c ; discussion qui renforce le besoin d'une modélisation précise et dynamique susmentionnée.

- Dans le cas des viandes bovines, l'Accord devrait conduire à des augmentations des exportations mercosuriennes de viandes réfrigérées et congelées, plus marginalement de viandes bovines cuites. Les deux nouveaux contingents tarifaires de viandes réfrigérées (54 450 t c) et congelées (45 550 t c), tous deux à un droit intracontingentaire de 7,5%, devraient être saturés, mais les exportations ainsi réalisées se substitueront aux exportations actuelles à droits NPF pour les viandes congelées, possiblement aussi pour les viandes réfrigérées mais la quantification de la substitution vs de l'additionnalité est difficile à évaluer pour ces dernières. L'appréciation de l'impact de l'Accord UE-Mercosur doit aussi tenir compte, d'une part, de la révision à la baisse des niveaux des contingents actuels à l'entrée dans l'UE-27 suite au Brexit et à l'accord bilatéral entre l'UE et les Etats-Unis relatif au Panel Hormones (révision qui accroît la part de ce contingent réservé aux Etats-Unis au détriment des autres pays bénéficiaires), et, d'autre part, de la dynamique contrastée à moyen terme, même sans Accord, des productions dans les deux zones qui se traduisent par des augmentations à la fois des exportations totales mercosuriennes et des importations totales européennes. Les exportations mercosuriennes à la hausse seraient essentiellement des exportations d'aloiaux, pièces les plus nobles et les mieux valorisées des carcasses, au point de passer d'une part d'environ 12% du marché européen aujourd'hui à 21 %, voire 24 %, après la mise en œuvre totale de l'Accord, renforçant le risque de baisse de prix. Dans ce contexte, les recommandations principales spécifiques aux viandes bovines portent sur (i) la mise en place d'un observatoire des marchés des aloiaux dans les différents Etats membres européens, (ii) la mise en œuvre d'un dispositif de traçabilité permettant d'assurer une traçabilité totale des viandes depuis la naissance de l'animal, pour des préoccupations sanitaires mais aussi pour s'assurer d'une non déforestation induite, (iii) la généralisation d'une exigence de finition à l'herbe, à l'instar de celle du contingent Hilton Beef, de façon à éviter une finition en *feed lots* plus dommageable sur le plan environnemental et celui du bien-être animal, (iv) l'étiquetage de l'origine et (v) une révision de la clause bilatérale de sauvegarde de l'Accord en permettant son déclenchement pour un sous-ensemble de pays européens et pour le sous-ensemble des éleveurs spécialisés de viandes bovines.

- Dans le cas de l'éthanol (marché ouvert sous les deux formes de deux nouveaux contingents tarifaires, de 450 000 tonnes à droit nul pour l'éthanol à usage chimique et de 200 000 tonnes à un droit égal au tiers du droit NPF pour l'éthanol tous usages), les importations européennes en provenance du Mercosur devraient également croître, dans une ampleur difficile néanmoins à chiffrer compte tenu d'un possible remplacement d'importations actuelles, relatives modestes, par de l'éthanol mercosurien (brésilien) et des évolutions de la demande européenne, sur le segment des débouchés chimiques et, par effet de cascade, possiblement aussi sur les autres segments de marché. Les dispositions de l'Accord relatives à l'éthanol risquent surtout d'impacter négativement les producteurs européens de cultures aujourd'hui utilisées pour produire de bioéthanol (céréales, betterave sucrière), alors que les transformateurs d'éthanol y gagneraient *via* un accès à leur intrant le plus important, le bioéthanol, à des conditions plus avantageuses. Dans le cas du sucre, ce ne sont donc pas tant les dispositions de l'Accord relatives au sucre *per se* qui pourraient déstabiliser le marché européen du sucre, ainsi que ceux des pays bénéficiant d'un accès illimité au marché européen dans le cadre de l'initiative TSA et/ou des accords de partenariats économiques ACP, mais le fait que cet Accord intervient dans une conjoncture incertaine du fait de la fin de la politique des quotas sucriers dans l'UE

et de la sortie du Royaume-Uni, du fait aussi que les dispositions de l'Accord relatif à l'éthanol pourraient réduire les débouchés domestiques non alimentaires du sucre européen.

- Enfin, dans le cas du miel (nouveau contingent tarifaire à droit nul de 45 000 tonnes), l'Accord devrait conduire à une augmentation des exportations mercosuriennes, notamment argentines, vers l'UE dans un contexte où cette zone est déjà fortement déficitaire. Le premier problème posé à la filière européenne du miel reste cependant celui de l'adultération du produit (ajout de sucre ou alimentation des abeilles par des sirops plutôt que par butinage), de la fraude et du non étiquetage de l'origine. Par suite, une recommandation est de conditionner l'ouverture du contingent tarifaire de l'Accord UE-Mercosur à un cahier des charges précis quant au mode de production du miel (type de nourriture des abeilles, usage d'antibiotiques, etc.). Plus généralement, dans une perspective qui dépasse le seul Accord UE-Mercosur, il faudrait que le consommateur européen soit en mesure d'identifier simplement et clairement les origines des miels qu'il consomme, et que les contrôles permettent de retirer les miels adultérés.

Chapitre 5. Enjeux sanitaires et phytosanitaires

1. Cadrage

1.1. Les modèles sanitaires

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 (par exemple en matière de biotechnologies, de protection animale, etc.) que d'autres régions du monde. C'est ainsi par exemple que l'UE interdit l'administration sans objectif thérapeutique de substances chimiques à des animaux en bonne santé. Compte tenu notamment des doutes relatifs aux effets secondaires pour la santé humaine des hormones et de la ractopamine, l'usage de ces produits a été interdit dans l'UE sur la base d'une évaluation risque/bénéfice, malgré l'existence de limites maximales de résidus (LMR) adoptées par le Codex Alimentarius, organisme intergouvernemental normatif de référence visé par l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) de l'OMC.

Les pays du Mercosur, comme ceux d'Amérique du Nord, basent leurs règles sur des preuves scientifiques concrètes ; en application de ce principe (« *evidence-based approach* »), un produit est autorisé tant que la science n'a pas clairement démontré sa nocivité.

Par ailleurs, l'UE a fondé sa législation (Paquet hygiène, 2004) sur la maîtrise des risques sanitaires tout au long de la chaîne de l'alimentation, de la production à l'acte d'achat par le consommateur et sur une traçabilité complète depuis l'élevage d'origine, ce qui n'est pas le cas de tous les pays du Mercosur.

1.2. L'interdiction européenne d'utilisation de substances à effet hormonal

La directive 96/22 du Conseil du 29 avril 1996 interdit l'entrée 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).⁹¹ Pour pouvoir être introduites sur le marché européen les viandes bovines 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 sur la base d'un *prelisting*⁹²; à ce jour, 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 (conditions d'hygiène et critères microbiologiques ainsi que retrait des matériaux à risque spécifiés (MRS)⁹³ ; procédure de nettoyage-désinfection entre phase d'abattage non UE/ UE ; les carcasses ne peuvent avoir été décontaminées que par l'un des procédés suivants : vapeur d'eau potable, eau chaude recyclée et acide lactique).

⁹¹ Une précédente directive (88/146 du 7 mars 1988) avait déjà interdit l'importation de viandes d'animaux auxquels ont été administrées des substances à effet thyrostatique, œstrogène, androgène et gestagène.

⁹² Agrément sanitaire par le pays importateur des établissements sur la base de la fourniture d'une liste par le pays exportateur qui s'en porte garant.

⁹³ MRS : tissus et abats considérés comme représentant un risque au regard des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles.

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

2. Le chapitre sanitaire et phytosanitaire

2.1. Le principe de précaution

Le chapitre sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) de l'Accord (chapitre 5) se réfère aux droits et obligations définies 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 mais l'est par la référence à l'accord SPS 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.⁹⁴ On peut toutefois s'étonner que ce principe soit explicitement mentionné dans le chapitre « CDD », non juridiquement contraignant mais pas dans le chapitre SPS (voir la discussion dans le chapitre 2 sur les aspects juridiques). La rédaction du paragraphe X peut même offrir la possibilité aux pays du Mercosur de limiter le recours par l'UE au principe de précaution (exemple des biotechnologies).

2.2. Les autres principes

L'accord introduit la possibilité de *prelisting* (article 7) ainsi que les principes d'équivalence (article 9), de régionalisation (article 10 et annexe spécifique) et de transparence (article 11). S'agissant du dispositif de *prelisting*, l'UE l'accorde déjà aux pays tiers autorisés à exporter vers son territoire. De même les produits végétaux ont un accès direct au marché européen sans nécessité de présenter une analyse de risque phytosanitaire (ARP). Pour l'importation au Brésil de produits de l'UE, le *prelisting* n'est actuellement autorisé que pour les produits laitiers. Le *prelisting* accordé par l'Argentine est plus large : viande de porc, semences et embryons bovins, produits laitiers, produits de la pêche, additifs et *pet food*. La procédure de reconnaissance d'équivalence n'est pas établie dans l'accord. Elle est reportée à une décision du sous-comité.

Contrairement au CETA qui prévoyait une diminution des contrôles (de 20 à 10 %), l'Accord ne mentionne aucun taux. De même, le chapitre SPS et le chapitre Douanes et facilitation des échanges prévoient une simplification et un allègement des contrôles qui semblent étonnants si l'on considère les récents scandales sanitaires brésiliens (« carne fraca », « trapaça » et « fugu ») et la mise en évidence de fraudes, d'insuffisance de contrôle et de corruption dans le secteur agro-alimentaire qui ont conduit l'UE à délister plusieurs établissements producteurs de volailles (Encadré 1 ci-dessous).

⁹⁴ La partie appliquant l'article 5.7 doit toutefois s'efforcer de façon proactive de lever les incertitudes scientifiques (exemple du panel hormones).

Encadré 1. Les scandales sanitaires au Brésil

Un réseau de corruption a été démantelé en mars 2017 dans trois États brésiliens. Pendant plusieurs années des produits adultérés ou impropres à la consommation ont été commercialisés par 21 entreprises avec la complicité des autorités. Les enquêtes effectuées ont mis en évidence en mars 2018 l'occultation de résultats non-conformes en élevage, des fraudes sur la composition des aliments fournis aux volailles et aux porcs et la falsification de résultats d'analyses de laboratoire pour la recherche de Salmonelles dans la viande de volailles commercialisée par les principaux producteurs brésiliens.

Ces scandales révèlent que des fraudes peuvent exister dans certains pays en dépit des audits de l'UE.

La plupart des pays importateurs (dont les États-Unis) ont interdit l'importation de toute viande en provenance du Brésil alors que l'UE n'a interdit que les importations de viandes provenant des établissements concernés par la fraude.

Le Mercosur n'a pas, à la différence de l'UE, le statut d'entité unique dans l'Accord, ce qui fait de ce dernier un texte déséquilibré. Sans l'application de ce concept d'entité unique, les difficultés des États membres pour accéder à l'ensemble du marché du Mercosur persistent alors que les pays du Mercosur bénéficient déjà d'un accès à l'ensemble du marché européen. À l'exportation, les autorités sanitaires européennes devront continuer à négocier leurs certificats sanitaires avec chacun des pays du Mercosur et subir des contrôles à l'importation différents pour chaque pays. Le Mercosur doit simplement « faire de son mieux » pour harmoniser les certificats sanitaires de la zone et les conditions à l'import (article 7 C du chapitre SPS) mais aucune échéance n'est fixée.

L'expérience montre que les négociations avec les pays du Mercosur sont très longues, d'au moins trois ans. Ces négociations incluent en outre une étape de questionnaire, une visite d'audit et une visite d'agrément, sauf pour les produits laitiers qui bénéficient de la procédure du *prelisting*. Il est à noter que la dernière mission brésilienne en France (novembre 2018) sur les produits laitiers, les viandes et le foie gras s'est traduite par des conclusions très négatives. Elles ont, pour la plupart, été contestées par les autorités françaises par manque de justification et apparaissent comme des mesures de rétorsion après les audits européens (établissements de volailles délistés). Seules les réglementations relatives aux animaux vivants et aux semences sont harmonisées au niveau du Mercosur.

Toutefois, s'agissant de l'embargo ESB (encéphalopathie spongiforme bovine) sur la viande bovine et la génétique bovine (semences et embryons), il n'existe pas de décision homogène entre pays du Mercosur. Le Brésil a levé l'embargo pour la France mais n'a jamais validé les certificats sanitaires correspondants (viandes bovines). L'Argentine maintient l'embargo pour la viande bovine mais l'a levé pour la génétique bovine, de même qu'elle maintient un embargo influenza aviaire sans prendre en compte le principe de régionalisation prévu par l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE). En matière de génétique bovine, les exigences des pays du Mercosur à l'égard de la maladie de Schmallenberg sont plus strictes que les normes de l'OIE. L'exemple de cette maladie, dont les dispositions sont établies au niveau du Mercosur et pour lesquelles aucune évolution n'a été obtenue malgré un argumentaire scientifique démontrant l'absence de risque des semences testées, illustre bien les probables difficultés des futures négociations avec le Mercosur.

3. Les lacunes du chapitre sanitaire et phytosanitaire

L'accord CETA reprenait les termes de l'accord vétérinaire UE-Canada de 1998, en en élargissant le champ à la santé végétale et disposait donc d'annexes détaillées. Aucun accord vétérinaire ou phytosanitaire n'ayant été jusqu'à présent négocié avec les pays du Mercosur, l'accord ne peut y faire

référence. La signature d'un accord spécifique vétérinaire et phytosanitaire aurait pu constituer un préalable utile aux négociations.

Des conditions de production autres que l'interdiction d'usage d'hormones et de ractopamine peuvent être introduites dans les échanges internationaux. Cela a été le cas par exemple pour la viande bovine de haute qualité (*Hilton Beef*) qui impose une finition à l'herbe des bovins, de même que dans l'accord UE-Mercosur (partie « accès au marché ») qui introduit des conditions de bien-être animal pour la production d'œufs en coquille. Ce type d'exigences est donc possible dans un accord et il est regrettable que l'accord n'y recoure pas plus largement.

Il apparaît donc qu'aucune condition n'est prévue dans l'accord en ce qui concerne :

- l'alimentation des animaux (utilisation de farines et de protéines animales, de cultures OGM, présence de résidus de pesticides, etc.) ;
- l'utilisation des médicaments vétérinaires (notamment des antibiotiques) en élevage ;
- le bien-être des animaux (élevage et transport⁹⁵) ;
- l'utilisation des produits phytosanitaires et ;
- l'usage d'additifs dans les produits frais (lait, fruits et légumes).

Ainsi que l'ont montré plusieurs enquêtes d'opinion récentes, les consommateurs français et européens demandent non seulement une alimentation sûre mais également des denrées produites de la manière la plus naturelle possible et dans le respect de l'être sensible qu'est l'animal. Le niveau de confiance du consommateur européen est ainsi à prendre en considération. Actuellement très fragile, cette confiance peut être ébranlée par la connaissance des modes de production dans des pays du Mercosur qui ne respectent pas les normes exigeantes en vigueur dans l'UE, déjà souvent considérées comme insuffisantes par les citoyens européens, sur l'alimentation du bétail, la bienveillance animale et les contrôles sanitaires à toutes les étapes de la chaîne alimentaire.

Les différences de règles dans ces domaines induisent par ailleurs des écarts préjudiciables de coûts de production.

Afin d'informer au mieux le consommateur sur les modes de production (utilisation ou non d'antibiotiques et d'activateurs de croissance, respect du bien-être animal, caractère transgénique des produits, etc.), la présente commission préconise d'instaurer, au-delà du système dérogatoire « né, élevé et abattu » et aussi bien pour la remise directe au consommateur que pour la restauration collective et commerciale, un étiquetage informant sur les modes de production des denrées d'origine animale.

3.1. L'utilisation des farines animales et des protéines animales transformées

La réglementation européenne interdit l'importation de viandes provenant de ruminants nourris avec des farines animales, de viandes et d'os mais cette interdiction ne porte pas sur les importations de viandes issues d'animaux nourris avec des protéines animales transformées.

Chacun des quatre pays du Mercosur bénéficie du statut à risque négligeable à l'égard de l'ESB (statut délivré par l'OIE). Les farines de viandes et d'os sont interdites mais certaines protéines animales sont autorisées chez les ruminants et les autres espèces.

⁹⁵ Pour l'abattage, les dispositions du règlement CE n°1099/2009 s'appliquent.

Le Brésil a interdit les protéines et graisses dans l'alimentation des ruminants à l'exception des protéines laitières, des cendres d'os, de la gélatine et de collagène provenant de cuirs et peaux et de la poudre d'œufs. Pour l'alimentation des animaux autres que les ruminants, l'utilisation des protéines et graisses animales est autorisée, ce qui constitue une distorsion de concurrence avec l'UE, où elle est interdite.

L'Argentine a interdit les protéines animales dans l'alimentation des ruminants à l'exception des protéines laitières, des protéines d'œufs, des plumes, des cendres d'os et des protéines de poissons. Pour l'alimentation des animaux autres que les ruminants, l'utilisation de protéines et graisses animales est autorisée après traitement thermique.

Il est à noter que le respect des interdictions dans les pays du Mercosur n'a jamais fait l'objet d'un audit de l'UE.

L'usage des farines animales et des protéines d'origine animale dans l'alimentation des bovins constitue davantage une question d'acceptation sociale et de distorsion de concurrence qu'un sujet strictement sanitaire, puisque des procédés performants de sécurisation et d'inactivation des prions ont été mis en place depuis la crise de la vache folle.

Dans un contexte marqué par la diminution notable de la consommation de viande bovine en Europe, le risque porte essentiellement sur la suspicion des consommateurs, et de fait une perte de confiance potentielle, sur l'ensemble des viandes et ce, quelle que soit leur origine.

3.2. L'utilisation d'antibiotiques comme promoteurs de croissance

Six promoteurs de croissance antibiotiques⁹⁶ sont autorisés dans l'alimentation animale au Brésil alors que l'UE a interdit depuis le 1^{er} janvier 2006 l'usage d'antibiotiques comme promoteurs de croissance. Cette décision est réaffirmée dans le règlement UE n°2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires qui doit entrer en application le 28 janvier 2022.

L'article 118 de ce règlement prévoit que les opérateurs des pays tiers n'utilisent pas les antimicrobiens désignés par le règlement (utilisation comme promoteurs de croissance ou antimicrobiens critiques) pour les animaux ou leurs produits exportés vers l'UE (Encadré 2).

Ce texte introduit, sur proposition initiale de la France, et conformément à la recommandation n°6 du rapport de la Commission Schubert (septembre 2017), la notion de réciprocité et de « mesure miroir ». La Commission européenne s'était opposée à ce point lors de la négociation du règlement.

Le règlement prohibe ainsi l'importation d'animaux et de produits animaux traités avec des produits vétérinaires interdits ou nourris avec des compléments vétérinaires dont l'usage est interdit dans l'UE, en particulier les promoteurs de croissance antibiotiques. Cette mesure nécessitera la mise en place dans les pays tiers autorisés à exporter vers l'UE d'une filière séparée qui pourrait recouper les filières actuellement garanties « sans hormones », avec une traçabilité *ad hoc*.

⁹⁶ Avilamycine, bacitracine-zinc, énamycine, flavomycine, salinomycine, virginiamycine. Trois antibiotiques (tylosine, lincomycine et tiamuline) ont été récemment interdits comme stimulateurs de croissance après consultation publique (IN 1 publié dans le *Diário Oficial da União* du 29/01/2020).

Encadré 2. Le règlement UE n°2019/6 du 11 décembre 2018

Article 118 :

1. L'article 107, paragraphe 2, s'applique, *mutatis mutandis*, aux opérateurs des pays tiers et ces opérateurs n'utilisent pas les antimicrobiens désignés visés à l'article 37, paragraphe 5, dans le cas des animaux ou des produits d'origine animale exportés à partir de ces pays tiers vers l'Union.

2. La Commission adopte des actes délégués conformément à l'article 147 en vue de compléter le présent article en établissant les modalités requises pour l'application du paragraphe 1 du présent article.

(Article 107 : Utilisation des médicaments antimicrobiens.

1. Les médicaments antimicrobiens ne sont pas administrés de manière systématique ni utilisés pour compenser de mauvaises conditions d'hygiène, des conditions d'élevage inappropriées ou un manque de soins, ou pour compenser une mauvaise gestion de l'exploitation ;

2. Les médicaments antimicrobiens ne sont pas utilisés chez les animaux pour favoriser la croissance ou augmenter le rendement.

Article 37 :

5. La Commission désigne, par voie d'actes d'exécution, les antimicrobiens ou groupes d'antimicrobiens réservés au traitement de certaines infections chez l'homme. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 145, paragraphe 2.)

Le Traité de Lisbonne de 2009 crée une distinction entre les actes législatifs et les activités non législatives. L'article 290 autorise le Parlement et le Conseil à déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. Les actes non législatifs ainsi adoptés par la Commission sont appelés « actes délégués ». Il existe peu d'exemples d'acte délégué à l'heure actuelle (seul cas dans le domaine sanitaire : rage) et les procédures de recours ne sont pas claires. L'Accord, s'il est adopté, ne doit pas être mis en œuvre avant l'entrée en application du règlement et la publication de l'acte délégué relatif à son article 118.

L'Argentine a, quant à elle, interdit depuis 2019 l'incorporation d'antibiotiques comme promoteurs de croissance dans les aliments commercialisés. Toutefois, l'adjonction extemporanée d'antibiotiques dans les aliments préparés à la ferme et dans l'eau de boisson reste autorisée dans ce pays, sauf pour les exploitations qui sont agréées pour l'exportation vers l'UE.

Une récente étude publiée dans *Science*⁹⁷ indique que depuis l'an 2000, la résistance aux antibiotiques de bactéries pathogènes présentes chez les animaux destinés à l'alimentation humaine et transmissibles à l'homme a été multipliée par trois.

Des taux élevés ont notamment été enregistrés dans le sud du Brésil, en région amazonienne et en Uruguay. Ils sont liés à une utilisation accrue d'antibiotiques en élevage à des doses infra-

⁹⁷ Global Trends in antimicrobial resistance in animal in low and middle-income countries. (Th. P. Van Boeckel and al.), *Science*, 20/09/2019.

thérapeutiques en vue d'améliorer la croissance des animaux, ce qui contribue à la diffusion mondiale de l'antibiorésistance, l'un des grands enjeux sanitaires du XXI^e siècle.

Il existe en outre un risque de diffusion de résidus de facteurs de croissance ou d'agents microbiens résistants dans les écosystèmes, notamment aquatiques, qui peuvent modifier leurs équilibres.⁹⁸

Le sujet de l'antibiorésistance figure dans le chapitre « Dialogues » de l'Accord. Cela ne doit pas constituer un prétexte de report de la publication par la Commission européenne de l'acte délégué relatif à l'article 118 du règlement n°2019/6.

Dans le cadre des travaux de la Task force intergouvernementale sur l'antimicrobiorésistance du Codex Alimentarius (FAO/OMS), des discussions sont en cours sur la révision du code d'usage des antimicrobiens. L'UE prône l'interdiction de tous les antimicrobiens utilisés comme facteurs de croissance, conformément à sa réglementation, et s'oppose à de nombreux pays dont le Brésil, l'Argentine et les États-Unis qui veulent limiter l'interdiction aux seuls antimicrobiens d'importance médicale et non à tous les antimicrobiens d'importance critique comme le préconise le code d'usage actuel. Ces pays proposent en outre une nouvelle définition des antimicrobiens d'importance médicale plus restrictive que l'actuelle. Cela montre qu'ils portent des positions plus permissives que les règles internationales en vigueur, qui le sont déjà plus que les règles européennes. Cela éclaire sur le mandat de négociation que devraient avoir les pays du Mercosur sur ce sujet du chapitre « Dialogues ».

Dans ce contexte, la présente Commission recommande de veiller à ce que l'acte délégué pris en application du règlement UE 2019/6 soit publié avant l'échéance du 22 janvier 2022 et en tout état de cause avant la mise en œuvre provisoire de l'Accord.

3.3. Le bien-être animal

Le bien-être animal est l'une des préoccupations majeures de l'UE (article 13 du Traité de l'UE) et représente une attente sociétale de plus en plus importante, prise d'ailleurs en considération au niveau international par l'OIE) qui élabore des normes en la matière depuis 2003. Le bien-être animal n'est pas concerné par l'accord SPS de l'OMC ni par l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) mais relève de la « protection de la moralité publique prévue à l'article XX du GATT.

Plusieurs textes spécifiques européens traitent de la protection animale. En outre, l'UE a adopté en 2012 une stratégie pour le bien-être animal et lancé en juin 2017 une plateforme ayant vocation à débattre sur les évolutions possibles de la réglementation. La France a initié en 2016 une stratégie nationale sur le bien-être animal et prévoit des évolutions prochaines.

Les textes en vigueur dans le Mercosur (sauf en Uruguay) sont beaucoup moins exigeants que les règles européennes, notamment en matière de densité, de logement, de surfaces disponibles, de transport et d'abattage (en ce qui concerne notamment les cadences et la formation du personnel). À titre d'exemple, il convient de noter que le marquage au fer rouge y est encore autorisé.

⁹⁸ Cf. article sur la pollution du bassin hydrologique del Plata en Argentine (le second plus grand d'Amérique latine), qui révèle des concentrations très importantes de monensin et salinomycine (*Environment International*, 12/2019).

La consultation brésilienne de 2018 sur la protection animale ne s'est traduite par aucune avancée réglementaire en la matière.

Le bien-être animal est évoqué dans le chapitre « Dialogues ». Il ne s'agira que d'échanges d'informations, de données, d'expertise et d'expériences dans le domaine du bien-être animal dans le seul but de promouvoir la collaboration à cet égard.

Si l'on considère l'exemple du CETA, les discussions du forum de coopération réglementaire en 2018 et 2019 ont porté, en matière de bien-être animal, sur le thème des transports de longue distance et n'ont abouti à aucune conclusion concrète. Il en est d'ailleurs de même pour le dialogue relatif aux biotechnologies (cf 4.).

3.4. Les produits phytosanitaires

En matière de pesticides, sur un total de 190 principes actifs enregistrés et en voie de l'être au Brésil :

1. 119 (soit 62%) sont autorisés dans l'UE ;
2. 6 (soit 3%) sont autorisés mais controversés dans l'UE (acétamipride, époxiconazole, glyphosate, imidaclopride, thiaclopride, sulfoxaflor) ;
3. 52 (soit 27%) ne sont pas autorisés dans l'UE soit parce qu'aucune demande n'a été faite, soit parce que la demande d'autorisation a été abandonnée en cours, ou encore parce qu'elles ont fait l'objet d'une évaluation du risque défavorable pour différents motifs (propriétés toxicologiques ou écotoxicologiques défavorables, exposition excessive des êtres humains ou de l'environnement, documentation insuffisante, etc.) : carbofuran, métolachlore, paraquat, mancozeb, atrazine, carpendazine, etc. ;
4. 4 (soit 2%) sont en cours d'évaluation dans l'UE ;
5. 15 (soit 8%) n'apparaissent pas dans la base de données européenne.⁹⁹

Vingt-cinq soit 13% de l'ensemble des substances autorisées au Brésil ont fait l'objet d'analyses de risques (danger, exposition) défavorables dans l'UE.

De nombreux pesticides ont été autorisés ces derniers mois au Brésil. Les enregistrements sont effectués par l'organe fédéral. En revanche, les règles d'utilisation et de stockage sont du ressort des « *municípios* ».

Les limites maximales de résidus (LMR) brésiliennes sont dans la plupart des cas plus hautes que les normes internationales du Codex Alimentarius (voir le chapitre 2 sur les aspects juridiques), et que les normes européennes et françaises.

⁹⁹ Source : Ambassade de France à Brasilia.

Tableau 3. Quelques exemples de limites maximale de résidus européennes et brésiliennes

(en mg/kg) ¹⁰⁰	UE	Brésil
2-4D / riz	0,1	0,2 (x 2)
Atrazine / maïs	0,05	0,25 (x 5)
Glyphosate /canne à sucre	0,1	1 (x 10)
Acéphate / citrons	0,01	0,2 (x 20)
Malathion / haricots	0,02	8 (x 400)

Le Brésil revendique des conditions tropicales d'agriculture pour justifier des valeurs plus élevées de LMR.

Un juge fédéral de Fortaleza a récemment suspendu l'agrément de 63 pesticides après une action en justice au motif de leur dangerosité et de l'interdiction de certains d'entre eux dans d'autres pays.

Le rapport intérimaire d'octobre 2019 précise que « l'utilisation des pesticides a augmenté dans tous les pays de Mercosur, alors qu'elle a légèrement diminué dans l'UE. (...) Au Brésil les pesticides, ainsi que les engrais, bénéficient de certaines exonérations fiscales. (...) Au Brésil, près d'un tiers des pesticides utilisés sont considérés comme dangereux (OCDE, 2015) ».

En Argentine, un tiers des pesticides utilisés ne sont pas autorisés dans l'UE : arséniate méthylique monosodique, haloxyfop, atrazine, paraquat, etc.

L'épandage aérien, interdit dans l'UE, est autorisé dans le Mercosur.

Le glyphosate, qui représente le premier pesticide vendu au Brésil (193 948 tonnes en 2014), est autorisé en routine comme agent de maturation des cannes à sucre.

En matière de produits phytosanitaires, il convient de faire la différence entre les substances qui posent des problèmes pour l'environnement et la santé des utilisateurs (qui sont du ressort des pays producteurs) et celles qui présentent des risques pour la santé des consommateurs (qui concernent le pays importateur).

En avril 2018, le gouvernement français a adopté un plan national d'actions sur les produits phytopharmaceutiques et une agriculture moins dépendante aux pesticides, conformément aux objectifs de la directive 2009/128/CE.

L'UE accorde des tolérances à l'importation pour des substances non réapprouvées ou encore autorisées dont les effets délétères sur la santé publique sont connus et présentent ou pourraient présenter un critère d'exclusion pour la santé publique au titre du règlement CE n°1107/2009 sur les produits phytopharmaceutiques. Le maintien des tolérances ou l'octroi de nouvelles tolérances à l'importation pour ces substances correspondrait à l'option la moins protectrice pour le consommateur et créerait

¹⁰⁰ Sources : Commission européenne et Agência Nacional de Vigilância Sanitaria (ANVISA) ; voir également *Atlas geográfico do Uso de Agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia*, Larissa Ries Bombardi, Universidade de São Paulo, 11/2017.

une distorsion de concurrence au détriment des producteurs européens en contradiction avec le considérant 8 du règlement.¹⁰¹

Il convient de préciser que le dernier audit européen relatif aux pesticides dans un pays du Mercosur remonte à 2014.

3.5. Émergence de zoonoses, pouvant être à l'origine d'épidémies, voire de pandémies

L'OIE considère que 75 % des maladies émergentes sont des zoonoses (maladies transmises à l'homme par les animaux). Celles-ci peuvent être à l'origine de pandémies (grippes H5N1 et H1N1, sida, Covid-19).

Différents facteurs sont à l'origine de leur développement parmi lesquels la croissance démographique, l'augmentation du trafic international des personnes et des marchandises, les transformations des habitudes alimentaires, les évolutions des pratiques de culture et d'élevage et des systèmes de production, le changement climatique et la modification des écosystèmes.

S'agissant de ce dernier facteur, la déforestation entraîne l'apparition de marais et eaux stagnantes constituant des zones de ponte pour les moustiques, potentiellement porteurs d'agents pathogènes (paludisme, virus Zika, chikungunya, dengue, fièvre West Nile...) et provoque des déplacements de populations animales, notamment de chauves-souris.

Les chauves-souris constituent le réservoir de nombreux virus qui peuvent contaminer l'être humain directement ou par l'intermédiaire d'un hôte (porc pour le virus Nipah, cheval pour le virus Hendra, singe pour le virus Ebola, civette pour le Sars-Cov-1, dromadaire pour le Mers-Cov, vraisemblablement pangolin pour le Sars-Cov-2...).

A titre d'exemple, en 1999, la déforestation en Malaisie a entraîné le déplacement de chauves-souris frugivores et leur rapprochement de fermes implantées dans leur zone d'habitat. Le virus Nipah a été transmis par les chauves-souris porteuses à des porcs, puissants vecteurs de cet agent pathogène, qui ont contaminé des êtres humains chez lesquels le virus déclenche une maladie respiratoire et neurologique très grave (40 à 75 % de taux de létalité).

4. Le Chapitre « Dialogues »

Le chapitre « Dialogues » 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.

Force est de constater que les sujets de dialogue retenus 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, par exemple dans le domaine des biotechnologies. Rappelons que le Canada avait essayé de le faire dans le cadre du dialogue instauré par le CETA.

Le Brésil poursuit sa politique d'agrément de nouveaux végétaux OGM ; trois cannes à sucre OGM résistantes à la broca ont été récemment autorisées.

¹⁰¹ « Le présent règlement a pour objet de garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, et dans le même temps de préserver la compétitivité de l'agriculture communautaire ».

Il convient de noter que l'article 5 (Lutte contre l'antibiorésistance) n'évoque pas le sujet de l'usage d'antimicrobiens dans l'alimentation animale en tant que promoteurs de croissance, ni d'ailleurs dans les grandes cultures, alors que cet usage a un effet non négligeable sur le développement de l'antibiorésistance.

Le dialogue sur les biotechnologies ne doit pas contrarier les initiatives européennes et notamment la décision française de mettre en œuvre une stratégie « protéines végétales » destinée en particulier à s'affranchir de l'importation de soja transgénique.¹⁰²

Par ailleurs sur des sujets polémiques internes à l'UE (par exemple l'interdiction des néonicotinoïdes et du diméthoate en France, la mise en œuvre de l'article 44 de la loi Egalim), il est possible que la Commission européenne soit peu encline à défendre les positions nationales des États membres.

5. Le respect des normes européennes

5.1. La réglementation

Les produits importés dans l'UE doivent être conformes aux normes sanitaires européennes mais il convient de préciser qu'il s'agit de normes de mise sur le marché non de production, à l'exception de l'utilisation des hormones et des bêta-agonistes dont l'interdiction nécessite la création de filières dédiées.

Il n'existe dans l'Accord aucune disposition sur l'adaptation nécessaire de l'organisation des contrôles. Si les exportations de viandes bovines du Mercosur vers l'UE se développent, se poseront les questions de la capacité de contrôle par les autorités des pays de Mercosur et de l'indispensable augmentation de moyens, ainsi que celle de la charge de contrôle dans les Postes d'inspection frontaliers européens (PIF) en matière d'échantillonnage et d'analyses.

Comme l'a confirmé le rapport du Parlement européen d'avril 2018, les systèmes d'identification animale et de traçabilité brésiliens et européens sont différents : l'identification individuelle des bovins n'est pas obligatoire à la naissance. Toutefois un processus spécifique d'identification individuelle existe (SISBOV), utilisé pour l'exportation vers l'UE.

En revanche, les réglementations uruguayenne et européenne en matière d'identification animale sont proches, l'Uruguay s'étant inspiré du système européen.

En comité SPS à l'OMC, les pays d'Amérique du Nord et du Sud contestent régulièrement les réglementations de l'UE.

Le 4 juillet 2019, seize pays (dont le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay (mais pas l'Argentine) et également les USA et le Canada) ont déposé une déclaration au Conseil du commerce des marchandises (CCM) de l'OMC pour protester contre les règles européennes notamment en matière d'usage de pesticides, en utilisant comme principal argument les conséquences négatives pour les pays les moins avancés (voir annexe 1).

Ce point a de nouveau été évoqué en Comité SPS de l'OMC les 18 et 19 juillet 2019. Des pays d'Amérique et d'Afrique sont longuement intervenus pour protester contre les réglementations européennes relatives aux produits phytosanitaires et aux perturbateurs endocriniens et contre les règles françaises sur les importations de cerises (interdiction nationale du diméthoate).

¹⁰² Au Brésil et en Argentine la production de soja est OGM à plus de 95%.

Une nouvelle déclaration a été déposée le 1^{er} novembre 2019 en vue du CCM des 14 et 15 novembre 2019 sur le même thème. L'Argentine a rejoint le groupe (tous les pays du Mercosur sont ainsi signataires de ce document), composé désormais de dix-neuf membres (voir annexe 2).

Le sujet a été repris en Comité SPS les 7 et 8 novembre 2019.¹⁰³

Cette pression forte et continue dans les instances techniques et politiques de l'OMC peut laisser craindre des débats conflictuels au sein des instances de coopération prévues par l'Accord, voire un possible différend à l'OMC.¹⁰⁴

Le sous-comité pourrait permettre la fourniture des bases scientifiques des décisions européennes que les pays du Mercosur pourront contester plus aisément avec leurs alliés devant l'OMC.

5.2. Les audits de l'UE

L'annexe 3 comporte un tableau récapitulatif des derniers audits réalisés par l'UE (Direction F de la DG Santé de la Commission européenne) dans les pays du Mercosur avec l'indication des principales recommandations.

Il est nécessaire que la Commission européenne s'assure que toutes les recommandations ont été bien respectées et qu'elle prévoie à l'avenir davantage d'inspections, notamment au Brésil, où de nombreuses déficiences ont été relevées et qui ont remis en cause la confiance pouvant être accordée à la certification réalisée par les autorités brésiliennes.

S'agissant des filières « sans hormones », des défaillances inquiétantes en matière de contrôle et de certification ont été relevées par la Commission européenne au Brésil et au Paraguay.

Les demandes régulières de la Commission européenne de disposer de la mise à jour des matrices SPS du Brésil (la dernière datant de 2017) n'ont toujours pas été honorées par ce pays. La Commission européenne a réitéré sa requête en marge du Comité SPS le 8 novembre 2019, en insistant sur la nécessité de transparence et de coopération et a obtenu une réponse très évasive des autorités brésiliennes.

Les derniers audits de l'USDA (États-Unis) au Brésil ont mis également en évidence des lacunes et défaillances importantes en matière de contrôles et de formation du personnel.¹⁰⁵ Les autorités américaines viennent d'annoncer qu'à la suite de leur dernier audit (juin 2019), le marché des États-Unis restera fermé aux viandes bovines brésiliennes.

Par ailleurs les analyses à l'importation en provenance du Mercosur doivent être adaptées à l'évaluation du risque.

¹⁰³ Sont contestées les LMR européennes pour les substances suivantes : bupropexine, chlorothalonil, diflufenzuron, éthoxysulfuron, glufosinate, imalazil, ioxynil, irodione, molinate, picoxystrobine et tepraloxydime ainsi que la catégorisation des perturbateurs endocriniens.

¹⁰⁴ Le récent accord commercial signé par les États-Unis et la Chine montre que les évolutions au niveau international s'orientent plutôt vers un alignement sur les normes des pays américains que vers la généralisation des normes européennes (exemple des LMR pour les hormones).

¹⁰⁵ « Les procédures d'inspection post mortem mises en place ne permettent pas de garantir que seules les carcasses saines, exemptes de contamination et de défauts reçoivent la marque de salubrité. (...) Les méthodes brésiliennes de contrôle des résidus dans la viande ne sont pas conformes aux standards internationaux. » (USDA, 2017).

Le bilan des plans de surveillance et de contrôle français pour 2018 sur les produits importés dans l'UE par un poste d'inspection frontalier (PIF)¹⁰⁶ met en évidence que :

- aucune recherche de substances à effet hormonal n'a été réalisée ;
- la recherche de bêta-agonistes et stéroïdes n'a été effectuée que pour la viande de cheval ;
- la recherche d'antibiotiques n'a été réalisée que pour la viande d'agneau et de cheval ;
- la recherche de protéines animales transformées n'a été effectuée que dans l'huile de poisson ;
- la recherche de pesticides organochlorés et organophosphorés n'a été réalisée que sur les produits d'aquaculture et le miel.

Le programme d'audit 2020 de la Commission européenne dans les pays du Mercosur, communiqué récemment aux États membres, porte sur les thèmes suivants :

- au Brésil : santé animale (contrôles), sécurité sanitaire des aliments d'origine animale (audits de suivi), santé des végétaux ;
- en Argentine : sécurité sanitaire des aliments d'origine animale, santé des végétaux ;
- en Uruguay : contrôle des résidus de médicaments vétérinaires.

Aucun audit n'est prévu concernant les pesticides (utilisation et contrôle des résidus), le bien-être animal (alors que trois audits sur ce sujet sont prévus en France en 2020) et l'alimentation animale.

Il découle de cette analyse qu'il convient de renforcer et d'harmoniser au niveau européen les contrôles sanitaires et phytosanitaires à l'importation sur la base d'une analyse des risques. Notre commission recommande :

- de vérifier que les recommandations des derniers audits de l'UE ont été correctement respectées ;
- de s'assurer que les contrôles des autorités nationales sont effectués avec rigueur et que l'étanchéité de la filière dédiée à l'UE est effective ;
- d'adapter le programme d'audit sanitaire dans les pays du Mercosur (en particulier sur la traçabilité, l'usage des pesticides, le transport des animaux dont les produits sont destinés à être exportés vers l'UE).

5.3. La réciprocité

En ce qui concerne la réciprocité, il convient de souligner que l'article 44 de la loi Egalim dispose qu'« il est interdit de proposer à la vente ou de distribuer à titre gratuit en vue de la consommation humaine ou animale des denrées alimentaires ou produits agricoles pour lesquels il a été fait usage de produits phytopharmaceutiques ou vétérinaires ou d'aliments pour animaux non autorisés par la réglementation européenne ou ne respectant pas les exigences d'identification et de traçabilité imposées par cette même réglementation. ». L'article indique en substance que « l'autorité administrative prend toutes mesures de nature à faire respecter l'interdiction prévue au premier alinéa » ; cet article a été codifié dans

¹⁰⁶ Source : note DGAL-SDPRAT n°219-720 du 18/10/2019.

le Code rural et de la pêche maritime à l'article L.236-1A et inséré dans le chapitre VI du livre II traitant des contrôles à l'importation, aux échanges intracommunautaires et aux exportations.

L'article, qui fait suite à un amendement parlementaire adopté contre l'avis du gouvernement, ne peut pas être mis en œuvre par le biais d'une clause de sauvegarde (articles 53 et 54 du règlement n°178/2002).

La mise en application de cet article est juridiquement très délicate dans le cadre européen. Il conviendrait qu'une telle mesure constitue une disposition générale européenne ou que chaque règlement européen relatif aux modes de production de denrées animales et végétales contienne un article-miroir du type de celui du règlement sur les médicaments vétérinaires.

Deux solutions se présentent en matière de réciprocité :

- 1) La mention explicite de 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, etc.).
- 2) L'introduction systématique du principe de réciprocité dans les règlements européens, sur le modèle de ce qui existe dans le nouveau règlement « médicaments vétérinaires ».

C'est pourquoi la présente Commission recommande de généraliser, sur la base du principe de réciprocité¹⁰⁷, l'introduction de mesures-miroirs dans la réglementation européenne, et également de mettre un terme au dispositif de tolérances à l'importation. Dans l'attente, elle préconise de renégocier si possible l'Accord pour y introduire des conditions de production (exigences sanitaires et phytosanitaires, d'alimentation animale et de bien-être animal).

Par ailleurs, s'agissant du Brexit en vigueur depuis le 31 janvier 2020, il conviendra, pendant la période de transition, de réserver une attention particulière aux discussions sur les règles sanitaires de l'accord commercial entre l'UE et le Royaume-Uni et d'analyser l'Accord à l'aune des négociations relatives aux futurs accords commerciaux entre le Royaume-Uni et d'autres pays tiers.

En conclusion, 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. Par ailleurs il 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. Force est de constater que les attentes sociétales ne sont pas prises en compte dans l'Accord, ce qui apparaît regrettable pour un accord dit de « nouvelle génération ».¹⁰⁸

Les instances de dialogue et de coopération, dont la mise en place est louable par principe, peuvent entraîner une remise en cause des 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.

¹⁰⁷ Cf. conclusion du Conseil européen du 21 octobre 2016.

¹⁰⁸ La question de la prise en compte des autres facteurs légitimes que la science ne fait pas l'objet d'un consensus au sein des organisations internationales normatives (notamment *Codex Alimentarius*).

La Commission européenne considère au contraire que l'accord est vertueux car il incitera les pays du Mercosur à aligner leurs réglementations sur celles de l'UE. Les récentes offensives des pays du Mercosur au sein des instances internationales relativisent cette conviction.

De manière générale, notre commission recommande de porter davantage dans les organisations intergouvernementales normatives visées par l'accord SPS de l'OMC (Codex Alimentarius, OIE, CIPV) et dans les négociations commerciales de l'UE le modèle européen de production agricole et les préférences collectives.

Chapitre 6. Biodiversité

1. Introduction : le raisonnement suivi

Pour instruire la question de l'impact potentiel de l'accord sur les questions de biodiversité, on suivra ici le raisonnement suivant, qui produira l'enchaînement des sections :

- Où se situent les enjeux biodiversité du commerce international, et donc de l'accord ?
- En quoi les régions concernées par l'accord sont-elles sensibles à ces enjeux ?
- En quoi le commerce UE-Mercosur est-il un facteur déterminant de cette sensibilité ?
- Comment se manifestent les conséquences sectorielles de l'accord ?
- Quels sont les impacts potentiels des clauses négociées en termes de surfaces de production nécessaires ?
- Quels sont les mécanismes générant de la déforestation en réponse à une pression économique pour l'espace ?
- Dans quelle mesure ces conséquences sectorielles sont-elles susceptibles d'être maîtrisées, ou aggravées, par :
 - Les politiques publiques ?
 - Les engagements volontaires des acteurs privés du commerce ?
 - Les termes de l'accord et en particulier l'application de son chapitre « développement durable » ?
- Quelles sont les possibilités offertes par les terres « dégradées » pour l'expansion agricole sans déforestation ?
- Quels seraient les impacts de l'accord sur la biodiversité européenne via les systèmes de production agricoles européens ?
- Recommandations

2. Les enjeux biodiversité du commerce international et de l'Accord

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 (IPBES, 2019, [2.1.]

Dans ce phénomène, la part animale, viandes et produits laitiers confondus, est très largement majoritaire, avec 65 à 75 % des changements d'occupation des sols observés (European Commission, 2013, et IPBES, 2019, [2.1.]). Le rapport de l'IPBES a aussi montré que les peuples autochtones et les communautés locales représentent 1,5 milliard de personnes, et que leur mode d'exploitation des terres et des mers est souvent, non seulement durable, mais parfois condition d'une bonne conservation de la biodiversité (IPBES, id.). Cela signifie que, à l'échelle planétaire les premiers déterminants de la préservation ou, au contraire, de la dégradation de la biodiversité, tiennent à la modification de l'usage des sols, parmi lesquelles la déforestation (au sens large de perte ou de modification structurelle de couvert végétal) est le premier facteur.

De ce fait, l'évaluation des impacts de l'Accord pour la biodiversité passe avant tout par l'évaluation de la manière dont ses dispositions favorisent ou défavorisent les systèmes agricoles qui eux-mêmes sont défavorables, neutres ou favorables au maintien de la biodiversité. C'est donc essentiellement *via* les impacts sectoriels agricoles que la biodiversité sera concernée par l'Accord, principalement *via* les impacts sur l'élevage.

3. Sensibilité de la région du Mercosur aux enjeux de biodiversité

Les produits agricoles potentiellement impliqués dans la déforestation et concernés par le projet d'Accord sont la viande bovine, la volaille et, dans une moindre mesure, le porc, ainsi que le sucre et l'éthanol (donc la canne à sucre). Dans ces productions, l'avantage comparatif des pays du Mercosur tient en partie au fait que les coûts de production y sont faibles et que l'augmentation de la production, associée à une croissance globale de la demande, peut se faire à travers un changement massif d'usage des terres. Dans le cas du Brésil en particulier, ce changement est possible notamment en raison de la faiblesse de la protection des droits de propriété (propriétaires absents, tribus indiennes, propriété publique) ou bien parce que les propriétaires pourraient ne pas se soumettre à la loi lorsqu'elle impose un certain quota de terre conservé en végétation native, du fait des faibles probabilités de sanctions, elles-mêmes associées à une mise en œuvre incomplète de la réglementation. Après qu'un moratoire sur le soja a pratiquement mis fin à la participation de cette culture à la déforestation en Amazonie (mais sans permettre de réduire la pression sur le Cerrado et le Chaco), les dynamiques de déforestation ont globalement repris depuis environ 7 ans, notamment du fait de la croissance des débouchés en Chine (Maranhão et al., 2019).

De fait, la déforestation au Brésil, selon le site de l'INPE¹⁰⁹, représente, en moyenne sur les cinq dernières années disponibles, 1,6 Mha par an (Tableau 4)

Tableau 4. Chiffres de la déforestation au Brésil en hectares

	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne quinquennale
Amazonie (biome)	580 000	700 000	670 000	700 000	1 010 000	732 000
Cerrado	1 080 000	1 170 000	680 000	730 000	660 000	864 000
Total des deux biomes	1 660 000	1 870 000	1 350 000	1 430 000	1 670 000	1 596 000

Source: [inpe/http://terrabrasil.dpi.inpe.br/en/home-page/](http://terrabrasil.dpi.inpe.br/en/home-page/)

En Argentine, elle représente, sur les mêmes cinq dernières années, 211 kha, au Paraguay 313 kha. Elle n'est que de 22 kha en Uruguay, qui est plutôt un pays d'herbages peu forestier.¹¹⁰ La déforestation en Argentine et au Paraguay représente une valeur absolue de perte de couvert forestier 7 à 8 fois moindre qu'au Brésil, mais pour un massif forestier bien moindre, et, de ce fait, un taux de déforestation (relativement à la taille du massif) nettement supérieur : entre 2010 et 2015, le taux de déforestation a été de 1,1 % du massif pour l'Argentine, 2 % pour le Paraguay, contre 0,2 % pour le Brésil.

La déforestation dans les pays du Mercosur concerne donc 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, le plus souvent, 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). C'est, ainsi, une problématique du défrichement, qu'il soit de forêts tropicales, subtropicales, humides ou sèches, ainsi que de savanes, dont il est question ici.

L'impact du commerce international sur un pays abondant en ressources naturelles et bénéficiant d'un avantage comparatif dans le secteur agricole a été étudié depuis les années 1990 (Chichilnisky 1994 ;

¹⁰⁹ <http://terrabrasil.dpi.inpe.br/en/home-page/>

¹¹⁰ Source : global forest watch, , <https://www.globalforestwatch.org/>

Brander et Taylor 1998). Il a ainsi été démontré théoriquement qu'en l'absence de droits de propriété clairement définis sur la ressource naturelle, le commerce va accélérer la déforestation ou l'exploitation de la ressource naturelle, jusqu'à son potentiel épuisement.

4. Rôle du commerce international entre l'UE et le Mercosur dans la déforestation

Cette section se fonde sur les données produites par la Commission européenne dans son étude de 2013 (European Commission, 2013), dernière source d'ampleur connue sur ces questions, fondée sur des données de 2000 à 2010, et qu'il serait nécessaire d'actualiser, et sur un article récent publié dans *Global Environmental Change* (Pendriil et al., 2019).

L'Amérique du Sud est la première région mondiale de déforestation, avec 33 % de la déforestation « brute » (c'est-à-dire sans prise en compte de la reforestation) mondiale. Les travaux récents de Pendriil et al. (2019) suggèrent que la responsabilité du commerce international (autrement dit, de la déforestation « exportée et importée » en rapport avec la déforestation générée par la consommation intérieure) est estimée à 39 % de la déforestation mondiale. Plus de la moitié (53 %) de la déforestation observée est attribuée à l'agriculture, sachant qu'un quart du phénomène (24 %) n'a pas pu être rattaché à une cause précise, mais peut être lié à des facteurs liés à l'agriculture, comme les incendies. En Amérique Latine, la viande bovine est le principal facteur de déforestation, principalement du fait de la production brésilienne (Pendriil et al., 2019).

Par produit final et à l'échelle mondiale, 49 % de la responsabilité agricole est liée au bœuf (pâtures + céréales pour l'alimentation animale), 8 % à la volaille et au porc, et 43 % aux végétaux, fibres et usages non-alimentaires (biocarburants). Cependant, toutes ces productions ne sont pas exportées. Certaines, dont la viande bovine, sont d'abord des productions pour les marchés intérieurs des pays producteurs.

De fait, 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).

Le Brésil est, pour toutes les régions clientes et importatrices de déforestation, de loin le premier « fournisseur de déforestation exportée » : il représente 48 % des importations européennes impliquées dans la déforestation. L'Argentine est le deuxième fournisseur de « déforestation importée » de l'UE. Ensemble, le Brésil (48 %), l'Argentine (9 %) et le Paraguay (5 %) représentaient, en 2010, 63 % de la déforestation importée européenne (l'Uruguay étant impliqué de manière négligeable ici, comme nous l'avons montré précédemment).

En conclusion, ces statistiques témoignent de la dominance de la viande de bœuf et du soja (lui-même utilisé pour l'alimentation animale) et de la dominance du Brésil, de l'Argentine et du Paraguay dans les activités agricoles responsables de la déforestation exportée depuis le Mercosur vers l'Europe. Pour ces raisons, la suite du chapitre s'intéressera principalement à ces dimensions de la question.

5. Les conséquences sectorielles potentielles de l'Accord

Les relations entre agriculture et biodiversité s'analysent à travers trois facteurs combinés :

- Les types d'usage des terres (d'élevage ou de culture), du point de vue de l'intensification (chargement en animaux par hectares ou quantités d'intrants), de la composition des intrants, alimentation et engrais, de la gestion spatiale (parcours, rotations, etc.) et des combinaisons (avec le lait en particulier, systèmes allaitants vs laitiers).

- Les pratiques : utilisation des produits vétérinaires et phytosanitaires, composition de l'alimentation, conduite des troupeaux et itinéraires techniques de culture, gestion des parcelles (e.g. prairies permanentes ou non), gestion des annexes (haies, boisements, mares et fossés, etc.).
- La localisation : en termes de biomes et d'habitat (forestier vs herbager par exemple), de régions (tempérée ou tropicale), et de succession d'utilisation : ce que l'élevage ou la culture a remplacé et depuis quand, avec « l'âge de la déforestation » (différence entre une pâture ou une culture sur un espace considéré comme forestier 2 ans ou 50 ans auparavant).

Ces trois facteurs se combinent pour former des types d'exploitation et des filières de production. De fait, l'étude de l'impact du commerce international et de l'Accord doit prendre en compte cette hétérogénéité.

Pour ce qui concerne l'élevage, nous opposons schématiquement deux pôles sur la base de ces critères, pôles qui demeurent à peu près valables des deux côtés de l'Atlantique :

- Le pôle le plus « favorable » à la biodiversité renvoie aux élevages dans les systèmes traditionnellement herbagers (prairies, savanes), avec alimentation principalement à l'herbe, sur prairies permanentes, sans phytosanitaires, avec une utilisation réduite de produits vétérinaires et en tout état de cause pas comme facteurs de croissance, et un chargement faible à l'hectare. Cela pointe notamment vers des filières viande « traditionnelles », dans les régions d'élevage et d'herbages, que l'on trouve par exemple au centre de la France, mais aussi dans les prairies de type « pampa » argentine, uruguayenne ou du Sud du Rio Grande do Sul brésilien, et dans certains systèmes traditionnels du Cerrado. Dans ce type de régions, ces systèmes sont favorables parce qu'ils maintiennent des espaces ouverts et des mosaïques paysagères à forte diversité, sont associés à des « annexes » variées (haies, mares, fossés, friches, arbres, etc.) et ne génèrent pas de pollution.
- Le pôle le plus « défavorable » est constitué soit d'élevages (très) extensifs et spéculatifs dans les fronts pionniers de déforestation, surtout présents en Amazonie, dans le Cerrado brésilien ou le Chaco argentin et paraguayen, soit d'élevages intensifs, utilisant éventuellement des produits vétérinaires comme facteurs de croissance, une alimentation à base de céréales, éventuellement associés au lait, sans utilisation de l'herbe, ou bien sur prairies labourées, avec phytosanitaires, et une présence réduite des annexes écologiques. De manière indirecte, tout élevage intensif (donc de monogastriques aussi bien que de ruminants), *via* sa consommation de céréales, est responsable d'une pression sur l'usage des terres et donc, soit directement soit indirectement, de la déforestation ou de la régression des prairies et des zones humides, ainsi que des pollutions associées à ces cultures liées à l'usage d'engrais chimiques et de pesticides.

Une évaluation complète et exhaustive de l'Accord supposerait donc d'estimer dans quelle mesure ses termes favorisent et défavorisent les pôles ou modèles agricoles les plus favorables, et, au contraire, défavorables à la biodiversité. Faute de données précises et de temps, cette estimation n'a pas été possible pour tous les cas de figure, faute de données et de temps. L'attention s'est donc surtout portée sur les produits agricoles, en particulier la viande bovine, et les filières brésilienne, argentine et paraguayenne.

6. Les impacts potentiels des clauses négociées (offres tarifaires de l'UE) en termes de surface de production nécessaires

Une amélioration des conditions économiques pour les filières les plus impliquées dans la déforestation, *via* une réduction des droits de douane et une amélioration de leur marge, concède potentiellement à ces filières des avantages susceptibles de renforcer leur emprise sur les écosystèmes remarquables.

Nous reprenons ici les estimations des évolutions en volume des chapitres précédents sur l'agriculture, et en particulier sur la viande. Pour chaque production agricole potentiellement impliquée dans la déforestation, nous reprenons les calculs pour estimer ici les surfaces nécessaires à la production des volumes supplémentaires d'importations européennes générés par l'Accord. La section suivante examinera dans quelle mesure ces conséquences sectorielles et les incitations à la production supplémentaire seront susceptibles d'être maîtrisées par les politiques publiques, les engagements volontaires ou les autres clauses de l'Accord, et devraient se traduire en déforestation ou en valorisation de terres disponibles.

6.1. Pour la viande bovine

6.1.1. Rappel des estimations du chapitre agriculture

Le chapitre 4 « agriculture » estime, sous l'hypothèse de substitution des ventes sous quota à celles sous droits NPF, que l'accord produira un surcroît d'importation de 53 ktéc (milliers de tonnes-équivalent-carcasses), dont 25 ktéc pour l'Argentine, 24 ktéc pour le Brésil (viande cuite comprise), et 2,7 ktéc pour le Paraguay (l'Uruguay, ne bénéficiant que de 1 500 téc dans le scénario le plus favorable, et n'étant pas impliqué dans la déforestation, n'est pas pris en compte dans la suite de ce calcul). L'hypothèse d'additionalité impliquerait que l'impact total atteigne 98 ktéc, mais sa pertinence ne fait pas consensus au sein de la Commission d'évaluation.

Compte tenu du marché mondial, la viande importée réfrigérée ou congelée du Mercosur en Europe est en quasi-totalité de « l'loyau »¹¹¹, autrement dit les morceaux dits « nobles »¹¹², qui représentent 19,5 % d'une carcasse typique de jeune bovin du Mercosur, dont l'espace européen est preneur et qu'il rémunère aux prix les plus élevés du marché. Les exportateurs vendent les autres 80,5 % de la carcasse sur les marchés preneurs de morceaux moins « qualitatifs », en premier lieu en Chine, marché le plus dynamique de ces dix dernières années. Étant donné que le marché chinois a été fortement croissant et devrait poursuivre sa croissance à moyen terme, les deux marchés européen et chinois devraient se combiner pour offrir des débouchés associés, ce qui devrait permettre aux exportateurs mercosuriens de valoriser sans frein l'augmentation du volume de production total que permet l'Accord. En ne prenant en compte que les viandes réfrigérées et congelées, mais en excluant les viandes cuites (issues de tous les types de muscles), les quelques 50 000 téc supplémentaires du marché européen permis par l'Accord seraient donc issues de 930 000 têtes de bétail utilisées pour produire la viande induite par la combinaison des marchés.¹¹³ Au total, vendre 50 000 téc supplémentaires d'loyau en UE suppose de produire 255 000 téc supplémentaires environ¹¹⁴. Il est à noter que le scénario économique de la FAO et l'OCDE¹¹⁵ pour l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay estime une augmentation future de la production de 1,8 million de téc à dix ans toutes choses égales par ailleurs, donc sans Accord.

¹¹¹ Hormis la viande bovine cuite (*corned beef* et les viandes cuites congelées), exclusivement exportée par le Brésil, et pour un volume supplémentaire généré par l'Accord de 3,3 ktéc.

¹¹² Comprenant les côtes et entrecôtes, les filets et faux-filets, le rumsteak, etc.

¹¹³ Il s'agit de bouvillons (mâles castrés) âgé de 2 ans ½ à 4 ans ½. La capitalisation induite en vaches allaitantes est environ trois fois plus importante, avec un taux de vêlage approchant 0,65 veau/an, mâles pour moitié.

¹¹⁴ On compte un bovin pesant un peu plus de 0,5 t vif qui produit une carcasse de 276 kg (moyenne 2018 des bœufs et jeunes bovins abattus au Brésil, seuls types d'animaux dont la viande est exportée en UE), donc 54 kg d'loyaux par tête de bétail abattu. Avec un taux de chargement d'une tête pour deux hectares (valeur plutôt haute dans les régions considérées), il faut donc environ 37 hectares pour élever les bêtes d'où sera issue une tonne-équivalent-carcasse d'loyaux.

¹¹⁵ <http://www.agri-outlook.org/fr/>

6.1.2. Raisonnement tenu pour estimer les surfaces supplémentaires nécessaires

Dans quelle mesure cette croissance de la production se répercuterait-elle en une utilisation de surfaces de pâtures supplémentaires, et dans quelle mesure celle-ci sera-t-elle prise sur des espaces à forte valeur écologique ? Cela dépend de deux facteurs combinés :

- L'évolution de la productivité à l'hectare de la production de viande bovine, qui détermine les surfaces nécessaires pour produire un volume de viande importé supplémentaire donné.
- La structure des incitations économiques et politiques à, soit accroître la productivité, soit conquérir des espaces forestiers, soit à mettre en valeur d'autres terres, et notamment des terres dites « dégradées » (issues de déforestation ancienne, non entretenues agronomiquement et devenues improductives ou peu productives, qu'il s'agirait alors de remettre en valeur moyennant des investissements).

Pour estimer l'impact possible en déforestation des volumes supplémentaires estimés, il faut donc considérer :

- La surface nécessaire pour élever les animaux supplémentaires sur la base de la productivité actuelle. Cette surface est calculée en considérant le nombre d'animaux par hectare, et le poids en carcasse par animal une fois abattu et découpé.
- Une modulation par l'augmentation potentielle de la productivité, dans l'hypothèse où une augmentation de la production ne résulte pas entièrement en augmentation de surfaces nécessaires, si le poids total en carcasses produit par hectare est susceptible d'augmenter du fait d'une densification des troupeaux (existants et futurs), d'une augmentation de la taille des animaux abattus, du développement de l'engraissement final intensif en *feedlots*, etc. Pour estimer l'évolution future de cette productivité, nous projeterons dans le futur les augmentations de productivité observées par le passé sur les différents cheptels (environ 10 % pour le Brésil notamment).
- Et en évaluant dans quelle mesure des terres supplémentaires nécessaires selon la combinaison des deux facteurs précédents devraient être « prélevées » sur des écosystèmes remarquables (forêts et savanes), ou bien sur des terres dégradées. Ce raisonnement intègre un « changement d'usage des sols indirect » : sans prétendre que les volumes supplémentaires importés en Europe proviendraient spécifiquement d'une déforestation nouvelle, il s'agit de savoir dans quelle mesure ils contribueront à une pression générale pour l'espace, qui, par addition et combinaison des occupations agricoles du sol, et du fait d'une faible contrainte (si ce n'est un encouragement) à la déforestation, produisent un prélèvement sur des écosystèmes remarquables.

6.1.3. Estimation de la surface nécessaire pour élever les animaux supplémentaires

Brésil

La productivité actuelle moyenne de l'élevage bovin est de 67 kg environ (équivalent-carcasse) par hectare (Figure 1).

Productivité animale bovine à l'hectare au Brésil

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après ABIEC, Athenago, Agroconsult data

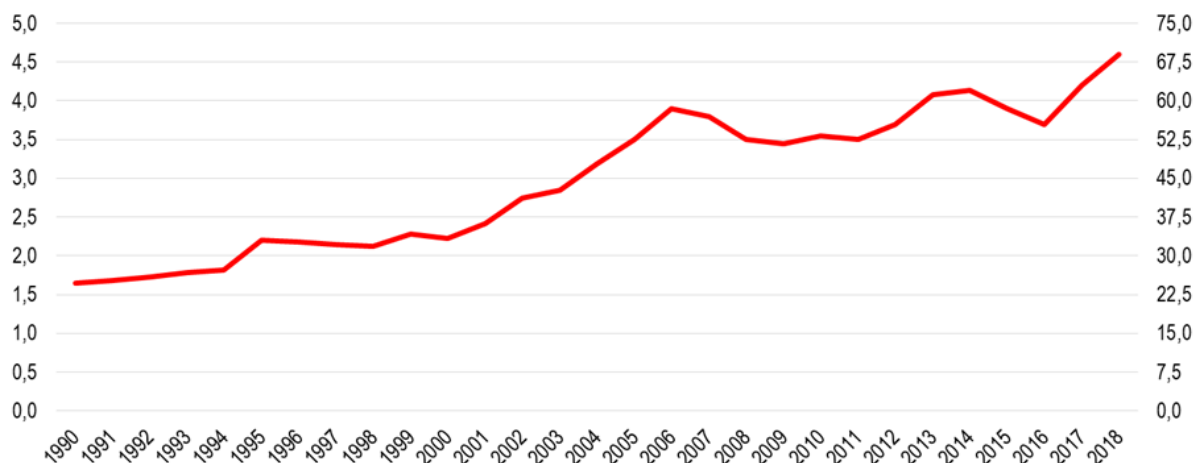


Figure 1. Productivité bovine moyenne par hectare au Brésil et son évolution passée.

Note de lecture : échelle de gauche : arrobas - 15 kg ; échelle de droite : kgéc.

En lissant les variations interannuelles (sur la base de moyennes triennales), on constate ainsi que la productivité moyenne a augmenté, durant les dix dernières années, de 10 % environ. On rappelle qu'approximativement 19,5 % de ces carcasses (les aloyaux) sont vendus en Europe sous forme de viande congelée ou réfrigérée (donc 13 kg d'aloiau par hectare aujourd'hui), et 100 % (donc 65 kg / ha) en viande cuite.

Sur la base d'une estimation du cheptel total de 200 millions de têtes (moyenne entre différentes estimations disponibles, le dernier recensement général de 2017 ne comptabilisant que 174 millions de bovins et de buffles), le Brésil a abattu officiellement 7,99 Mtéc en 2018 (selon l'IBGE), soit environ 1,56 million de téc d'aloiaux.¹¹⁶ Le surplus éventuellement induit par l'Accord, sur la base des hypothèses rappelées au paragraphe 6.1.1 ci-dessus pour le seul Brésil, ne représenterait donc que 1,3 % à 3% de la production brésilienne annuelle d'aloiaux. Une telle augmentation pourrait donc être facilement absorbée par une augmentation de productivité de l'élevage actuel, sans augmentation de surfaces (elle représenterait 1 à 3 ans de gain de productivité en supposant un rythme de 1 % par an).

Néanmoins, du fait de la croissance de la consommation, et de la forte croissance des exportations, les surfaces déforestées, dans le Cerrado et l'Amazonie, du fait de l'élevage bovin, sont toujours croissantes, comme on l'a vu à la section 3 ci-dessus. 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. La Figure 2 ci-dessous expose les progressions du cheptel dans les différentes régions brésiliennes. On constate que celle-ci s'opère dans les régions sensibles aux pertes d'écosystèmes remarquables (au Cerrado et au nord de l'Amazonie, et un peu au centre-ouest de cette dernière), au détriment, notamment, de la région du sud. Pourtant, cette zone est la seule caractérisée par des écosystèmes de pampa humide, où l'élevage est remplacé par des cultures. Cette progression du nombre de têtes de bétail peut donc se faire par intensification (augmentation du nombre de têtes à l'hectare) et d'une expansion des surfaces (augmentation du nombre d'hectares de pâtures). Probablement, 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 sont probablement plutôt situées dans des régions déjà relativement intensifiées, éventuellement loin du front de déforestation mais, dans ce

¹¹⁶ 19,5 % d'une carcasse en aloyaux.

cas, les volumes exportés ne sont, de ce fait, pas disponibles pour d'autres marchés et sont alors potentiellement « remplacés », dans la consommation intérieure, par une partie des volumes produits sur le front de déforestation (effets bien connus du Changement d'Affectation des Sols Indirects ou CASI, ILUC en anglais). En outre, la phase de naissance (là où les bêtes passent leurs premières années ou mois) se fait préférentiellement sur les régions les plus marginales, donc notamment dans les zones de colonisation, alors que la finition (là où on engraisse les bêtes dans les derniers mois avant l'abattoir) se fait sur des terres plus fertiles.

De ce fait, on peut conclure que la croissance des volumes importés du fait de l'Accord représente une faible partie de la croissance potentielle de la production brésilienne, qui pourrait être facilement permise par une intensification de l'élevage sur les surfaces actuelles. Outre que ces volumes s'ajoutent à la croissance 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, objet du paragraphe 8.2 ci-dessous.

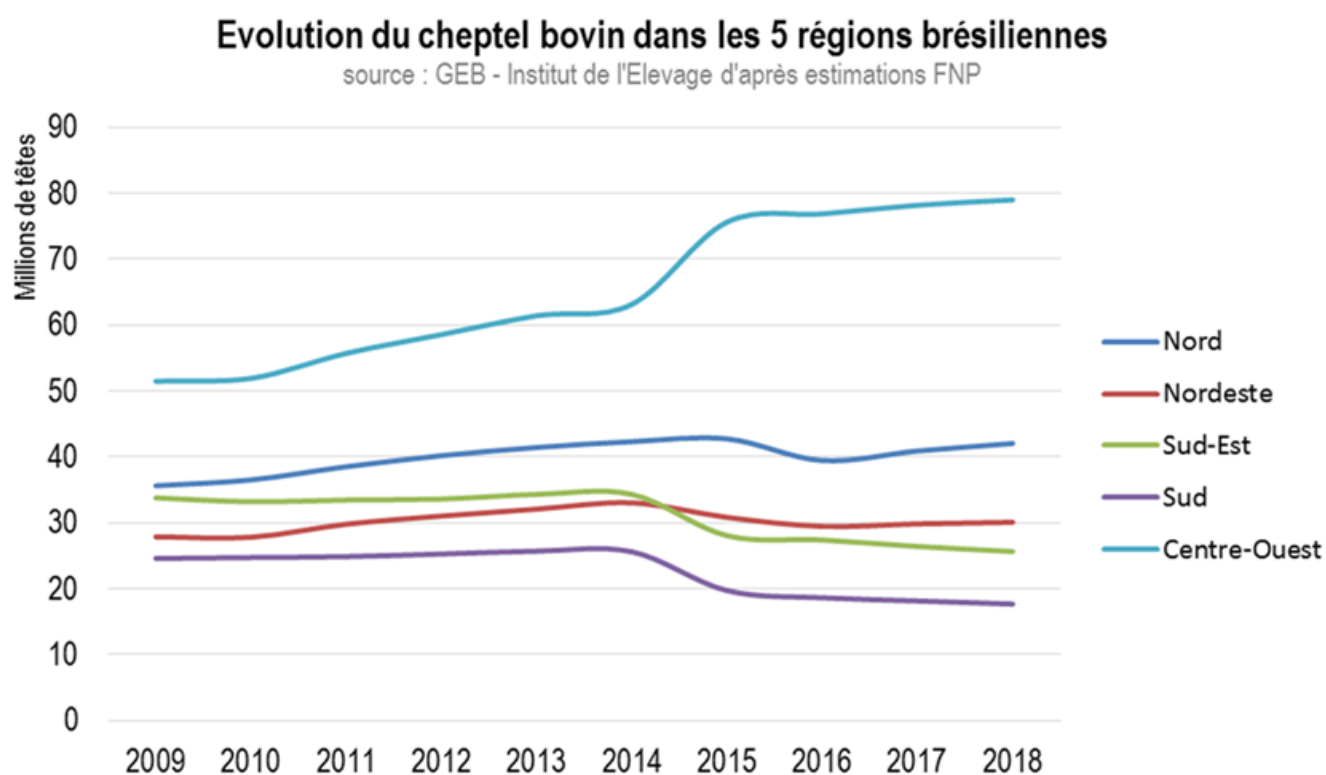


Figure 2. Evolution estimée du cheptel bovin dans les 5 régions brésiliennes, en millions de têtes.

Enfin, pour estimer l'équivalent en surfaces supplémentaires nécessaires pour produire les volumes importés en plus du fait de l'Accord, on supposera un accroissement de la productivité futur équivalent à celui observé en moyenne durant ces dix dernières années. On peut retenir une hypothèse d'une productivité *future* de 78 kg éc par hectare, dont 15 kg par hectare d'aloiau.

Argentine

La situation est différente dans la mesure où ce pays comprend de vastes régions d'herbages, traditionnellement associées à l'élevage bovin relativement extensif (la « Pampa humide »), élevage que l'on peut considérer comme plutôt favorable à la biodiversité, selon les critères exposés au paragraphe 5 ci-dessus). Cette région élevait 58 % du cheptel argentin en 2017 (source : Institut de l'élevage

d'après SENASA). La productivité y est en moyenne de 104 kg éc/ha-an. L'élevage bovin argentin se développe aussi sur des savanes ou d'autres espaces qui sont soumis à des pressions de déforestation, en grande partie (environ 50 %) du fait de la progression de l'élevage bovin. Ces régions élevaient 40 % du cheptel environ en 2017¹¹⁷ (source : Institut de l'élevage d'après SENASA). Du fait d'une pratique très extensive et associée à la spéculation foncière comme au Brésil, la productivité y est plus faible, de 30 kg éc par hectare (dont 6 kg d'aloïau par hectare et par an en moyenne).

En revanche, la productivité argentine a stagné durant la dernière décennie. 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. Nous retiendrons donc une productivité future de 104 kg éc/ha-an dans la Pampa, et d'une moyenne de 30 kg éc/ha-an dans les autres régions.¹¹⁸

Alors qu'il est fort probable que, dans le cas du Brésil, d'éventuelles surfaces supplémentaires affectées à l'élevage bovin (qu'il soit ou non stimulé par une demande européenne) soient prises en quasi totalité sur la végétation native, le cas de l'Argentine le raisonnement est différent. D'une part, dans la Pampa, le taux de chargement (densité en animaux par hectare) a plutôt reculé, dans le passé récent, par rapport à son potentiel historique, et cela du fait de marchés de la viande moins dynamiques. D'autre part, des conversions ont eu lieu, de pâtures en cultures, qui pourraient être inversées à l'avenir dans l'hypothèse d'un marché plus porteur pour la viande bovine, et de prix augmentant. De ce fait, nous ne considérerons pas la pampa humide argentine comme une surface « à risque de déforestation d'écosystèmes remarquables », et ne retiendrons que les autres régions au nord du 40^e parallèle. Nous prendrons donc l'hypothèse que seuls 40 % des besoins en surfaces supplémentaires seront à risque de déforestation. De fait, nous utiliserons la productivité moyenne future dans ces régions (30 kg éc par hectare) pour y calculer l'équivalent en surfaces supplémentaires de la production supplémentaire potentiellement générée par l'Accord.

Paraguay

La déforestation touche, ou a touché, presque toutes les régions du Paraguay, mais elle concerne aujourd'hui le biome de type Chaco, principalement à l'ouest du pays. Dans cette partie du Paraguay, l'élevage bovin est de loin le premier responsable. Comme au Brésil (excepté au sud du Rio Grande do Sul), l'absence de pampa nous permet de retenir l'hypothèse selon laquelle l'essentiel des surfaces supplémentaires potentielles de production de viande bovine concerneraient des régions à forte déforestation, avec une productivité d'environ 30kg/ha (similaire au Chaco argentin).

Résultat total

Sur la base de ces hypothèses, l'équivalent en surface de la production associée à d'éventuelles exportations supplémentaires générées par l'Accord représenteraient environ 3,6 millions d'hectares. On peut n'en retenir qu'une surface théorique de 19,6 % correspondant à la partie « aloïaux » des animaux ainsi élevés, soit un effet spécifique de l'Accord équivalent à 700 000 hectares de surfaces de production dans les conditions futures. En revanche, à ces surfaces correspond de même 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 et conduit à le considérer comme une sous-estimation. Enfin, un volume supplémentaire envisagé dans le chapitre 4 sur l'agriculture, qui ne fait pas consensus au sein de la Commission, pourrait aller jusqu'à respectivement 5,8 millions d'hectares d'équivalent-surfaces

¹¹⁷ On néglige la Patagonie dans le calcul, région marginale pour la présence de l'élevage bovin (environ 2 %) et peu susceptible d'augmentation de la pression de ce type d'élevage.

¹¹⁸ Moyenne approximative sur les références suivantes datant de 2010 : région « Nord-Est Argentin » (NEA), 30 kg éc/ha élevant 23 % du cheptel argentin de vaches en 2017 ; région « semi-aride », 30 kg éc/ha élevant 11 % du cheptel argentin en 2017, et région NOA, 14 kg/ha pour 6 % du cheptel argentin élevé en 2017. *Source : Receptividad Ganado y carnes ; Anuario 2010 ; Ministerio de Agricultura Ganaderia y Pesca et SENASA 2018*

supplémentaires, dont 1,1 million d'hectares en équivalents-aloyaux considérés seuls, pour le seul effet « pâturages » (sans prise en compte des besoins pour l'alimentation animale utilisée en « finition »).

Le Tableau 5 ci-dessous détaille le calcul et le raisonnement tenu pour le calcul de l'effet spécifique.

Tableau 5 Raisonnement et calcul de l'équivalent-surfaces de la production de la viande bovine potentiellement exportée du Mercosur du fait de l'Accord

Estimations d'accroissement des importations					
(milliers de tonnes-équivalent-carcasses (téc))	Argentine	Brésil	Paraguay	Uruguay	Ensemble
[AS] Réfrigéré	13,9	6	0,9	0	
[BS] Congelé	11,2	14,9	1,8	1	28,9
[CS] Total hors cuit	25,1	20,9	2,7	1	49,7
[DS] cuit		3,3			3,3
[ES] total tout compris	25,1	24,2	2,7	1	53
Estimation des besoins en surfaces nécessaires correspondantes					
[1] productivité FUTURE équivalent-carcasse en kg par ha (pour ARG : hors pampa humide et Patagonie; PAY: dans le Chaco uniquement)	30	78	30		
[2] productivité FUTURE équivalent-carcasse d'aloyau en kg par ha (19,5 % de [1])	6	15	6		
[3] ha pour aloyaux supplémentaires (([CS] * 1 million de kilos, divisé par [2] et, pour ARG, * 40 % de superficies à risque de déforestation; pour PAY : * 18 % de superficies à risque)	1 716 239	1 374 096	461 538		
[4] ha pour viande cuite supplémentaire (([DS] * 1 million de kilos, divisé par [1])	-	42 308	-		
[5] Total équivalent en surfaces (ha), pour importations européennes et leur complément sur d'autres marchés ([3] + [4])	1 716 239	1 416 404	461 538		3 594 181
[6] Total équivalent en surfaces (ha), strictement associé aux morceaux importés en Europe (en ne considérant que 19,5 % (d'aloyaux) de responsabilité européenne; 19,5 % de [5])	334 667	276 199	90 000		700 865

L'estimation de cet « équivalent-surfaces » ne signifie pas que la production spécifiquement associée aux exportations vers l'Europe serait réalisée sur ces surfaces, ni que la totalité des surfaces nouvelles seront prises sur la végétation native. Il restera, pour cela, à examiner dans quelle mesure les politiques mises en œuvre dans les pays d'exportation sont susceptibles de contraindre l'expansion agricole sur la forêt et ainsi à investir pour mettre en valeur d'autres terres (sections 7 à 9).

6.2. Pour la volaille

Les estimations du rapport (chapitre 4 « agriculture ») pour la volaille concluent à un certain volume de vente et de production supplémentaire de volaille du fait de l'Accord. Néanmoins, l'impact de la viande de volaille sur la biodiversité résulte principalement de son utilisation de céréales (soja) dans son alimentation. Dans la mesure où la volaille consomme ce soja, qu'elle soit produite dans le Mercosur ou eu Europe, une substitution d'un volume produit en Europe par un volume produit dans le Mercosur n'a pas d'effet notable en termes d'augmentation des surfaces en soja nécessaires. Ce raisonnement ne tient certes pas compte d'une éventuelle différence « d'efficacité » dans l'utilisation du soja pour produire un kilo de volaille entre EU et Mercosur. La première est réputée plus efficace, mais avec des ratios disparates et difficiles à prendre en compte. De par la croissance continue de la consommation de volaille, ces volumes représenteraient potentiellement une addition aux volumes produits actuellement dans les deux ensembles, et, un besoin en surfaces supplémentaires associés à l'alimentation des animaux, qu'il n'a pas été possible de calculer.

6.3. Pour le sucre

La canne à sucre n'est pas une culture directement impliquée dans la déforestation, pour des raisons géographiques et techniques (proximité nécessaire avec les usines de traitement et les infrastructures de transport). En revanche, il a été montré que cette culture y contribue indirectement : les pâtures, nouvellement utilisées pour la production sucrière, s'étendent ailleurs au détriment des écosystèmes natifs. Sur la base d'une modélisation, Jusys (2017) calcule que l'expansion de la canne à sucre entre 2002 et 2012 a indirectement causé 16 000 km² de déforestation, soit 12 % de la déforestation estimée durant cette même période au Brésil.

De ce fait, il est probable qu'une éventuelle augmentation des importations européennes de sucre et d'éthanol en provenance du Brésil se traduise indirectement par un processus de déforestation. Néanmoins, le chapitre 4 « agriculture » établit qu'il est aujourd'hui difficile de prédire l'effet de l'Accord sur ces productions et importations, et nous ne proposons donc pas de quantification d'un tel impact ici.

7. Mécanismes et déterminants de la consommation d'espace à haute valeur écologique (forêts et savanes)

La déforestation intervient *via* une séquence d'interventions humaines : sur le « front pionnier », incendies et/ou abatis plus ou moins sélectifs (avec éventuelle valorisation des bois), suivis par une mise en pâturage, puis, lorsque le front s'est déplacé et que les conditions ont été créées pour une valorisation par les cultures (notamment en infrastructures de transports : routes carrossables, silos, etc.), par un arasage et, pour finir, par la mise en culture.

La dynamique du front pionnier de déforestation s'insère dans une logique de spéculation foncière (FIAN International, 2018) qui s'apparente à une colonisation de l'espace dont le bétail (notamment le zébu « Nelore ») est le fer de lance : une appropriation de terres par des individus ou des groupes, presque sans rentabilité immédiate (notamment parce que souvent de piètre qualité pédologique et non desservi), avec l'abattage du bois et sa vente, puis une mise en pâture par du bétail bovin destiné à cette appropriation (et donc avec le plus possible d'hectares par tête de bétail), dans l'espoir d'un changement de contexte géographique (construction de route, etc.), réglementaire (régularisation et assouplissement des normes) ou économique (accroissement de la valeur de vente de certaines commodités). Dans le Cerrado, la rentabilité est plus immédiate, et de plus la « réserve légale » qu'il faut conserver est plus réduite. Ceci, conjugué à l'attention internationale croissante portée sur l'Amazonie et à différents facteurs géographiques, contribue à expliquer le taux accéléré de déforestation du Cerrado (voir tableau plus haut; ActionAid, 2017 ; Network for Social Justice and Human Rights, 2018).

La spéculation, et son intérêt économique, sont donc essentiellement liés à des anticipations de possibilités de revente des terres, permises par les évolutions politiques qui rendront possible la succession élevage-cultures. Ainsi, la manière dont l'augmentation de la production, incitée par les nouvelles conditions créées par l'Accord, induit à la déforestation, dépend en dernier ressort des incitations et des contraintes créées et gérées par les pouvoirs publics, et de l'intérêt relatif de la déforestation par rapport à l'intensification sur des terres déjà exploitées.

8. Les possibilités de maîtrise de la déforestation par les politiques publiques

La littérature a montré que l'effet d'une politique réglementaire et de son application tient largement à la « réputation » d'effectivité des contrôles et des sanctions par un organisme public (Gallego et Abreu 2014), ou de la surveillance et des réactions de la société civile (Uhr, Uhr and Mueller, 2012). A contrario, il a été montré, dans le cas de l'Amazonie, que de meilleures conditions économiques de

production (prix et marges) dans le secteur agricole favorisées par la déforestation constituent mécaniquement une puissante incitation à déforester davantage (Azevêdo et Vieira, 2018).

Nous ne dispose pas d'analyses détaillées quant à l'évolution de l'application des lois de protection forestière en Argentine. Tout au plus peut-on constater que la déforestation se poursuit, et qu'elle concerne la plupart des régions (hors Pampa et Patagonie), en particulier le Gran Chaco, en 2017. Il ne semble donc pas que la politique argentine de contrôle de la déforestation ait permis de générer une contrainte suffisante sur ce phénomène. De même, des analyses réalisées par des ONG évaluent qu'un quart de la déforestation paraguayenne est illégale.¹¹⁹ On peut supposer qu'une partie importante, à déterminer, des surfaces nécessaires pour répondre à l'appel d'air créé par l'Accord résulteraient en un accroissement de cette pratique.

Dans le cas du Brésil, les signaux politiques donnés par le gouvernement de Jair Bolsonaro vont plutôt dans le sens, sinon d'un encouragement à la spéculation, du moins d'une réduction des contraintes existantes. Rappelons que les contraintes étaient auparavant perçues comme insuffisantes pour limiter la déforestation.

L'analyse des données de l'Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables (IBAMA)¹²⁰ montre une réduction dans le temps de la fréquence des inspections environnementales, associée à une baisse du montant total des amendes infligées par cette même entité fédérale. Par ailleurs, les moyens budgétaires alloués au contrôle de la déforestation sont orientés, récemment, à la baisse. Ainsi, le budget consacré aux organismes de contrôle a été réduit des deux tiers entre 2014 et 2019, et de 20 % pour la seule dernière année.

Si aucune nouvelle législation environnementale n'a été récemment adoptée au Brésil, plusieurs évolutions et actions présidentielles suggèrent plutôt la traduction concrète d'une volonté, politiquement assumée et affichée, de réduire les contraintes pesant sur l'expansion de l'agriculture.

En conclusion, il apparaît donc (1) 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 ressources, et (2) que dans le cas du Brésil, les signaux politiques ont renforcé les perspectives associées à la spéculation foncière et à la déforestation.

Cependant, des mesures volontaires d'initiative privée (entreprises et ONG) sont susceptibles de générer des signaux et contraintes qui peuvent éventuellement relayer l'action publique.

8.1. Potentiel des mesures volontaires pour le contrôle de la pression foncière générée par les importations supplémentaires associées à l'Accord

8.1.1. Le moratoire sur le soja

En parallèle des politiques publiques mentionnées ci-dessus, des interventions non-gouvernementales – agissant notamment sur la chaîne de production agricole – ont pu contribuer à la baisse de la déforestation par le passé. À la suite d'une campagne de Greenpeace qui attaquait les restaurants européens McDonalds vendant du poulet nourri au soja provenant de l'Amazonie brésilienne, ainsi que le trader Cargill, un « moratoire du soja » a été mis en place entre les producteurs brésiliens, les acheteurs

¹¹⁹ <http://www.bad-ag.info/nearly-a-quarter-of-chaco-deforestation-potentially-illegal-says-paraguay-enforcement-agency/>

¹²⁰ Le traitement des données a été effectué par Marine Coinon et Alípio Ferreira, à la Toulouse School of Economics, pour la présente mission.

de soja et des ONG (Macedo et al., 2012). Ce moratoire supposait de ne plus acheter de soja provenant de propriétés ayant déforestées depuis le 26 juillet 2006.

Des images satellites ont permis de vérifier une réduction drastique de la déforestation amazonienne due à l'avancement du soja (Gibbs et al 2015). En effet, dans les deux années précédant l'accord, 30 % de l'expansion du soja a été permise par la déforestation des forêts brésiliennes, dont l'Amazonie. Ce taux a chuté à 1 % en 2013. L'aire totale de production du soja s'est par ailleurs stabilisée dans les parties amazoniennes du Mato Grosso et de Rondônia pendant les premières années du moratoire du soja, en même temps que la production a continué de croître (Rudorff et al, 2011). De Waroux et al (2017) confirment que le taux d'expansion du soja a été fortement réduit avec le durcissement des standards environnementaux, tels que le moratoire, mais ils soulignent un effet positif de l'expansion du soja sur la déforestation.

De fait, ce moratoire a vu son influence diminuer sous la pression d'un nombre croissant de producteurs de soja, qui malgré leur conformité au *Código Florestal* national (en français, Code forestier), ne pouvaient accéder au marché après avoir déforesté « légalement » (c'est-à-dire en respectant la réserve légale) après la date limite de 2006. La capacité du moratoire à exercer ou à pérenniser une contrainte sur l'expansion agricole est donc, dans le contexte actuel, encore sujette à caution.

8.1.2. La certification du bétail (*Cattle agreement*)

Une campagne de Greenpeace de 2009, intitulée « *Slaughtering the Amazon* » a fait le lien entre le géant de l'industrie du bœuf Bertin, la déforestation et le travail forcé en Amazonie. Cette campagne a engendré un « accord sur le bœuf » pour améliorer la transparence et la traçabilité de la filière. À la suite des révélations de Greenpeace, le procureur général brésilien a également entamé des poursuites auprès de Bertin, encourageant ainsi la mise en place de méthodes plus rigoureuses de traçabilité dans le secteur (elles restent cependant très éloignées de celles en vigueur en Uruguay ou en UE ; cf. Chapitre 4). Les deux acteurs principaux de la filière, JBS-Friboi (ayant racheté Bertin) et Marfrig Alimentos, ont ainsi établi des systèmes de suivi de la déforestation provoquée par leurs fournisseurs. Cet accord volontaire du secteur de la viande bovine a pris de l'ampleur en 2013 lors de l'accord entre le procureur général et l'association des supermarchés brésiliens (ABRAS), incluant les chaînes Walmart Brésil, Pão de Açúcar (filiale du groupe Casino) et Carrefour, visant à ne plus vendre que du bœuf certifié durable. De telles démarches sont aussi entreprises en Argentine et en Uruguay.

Cependant, à la différence du système européen ou uruguayen, pour lequel les animaux sont tracés individuellement depuis leur naissance, l'engagement des entreprises au Brésil et en Argentine s'applique aux bovins entrant à l'abattoir et à l'exploitation de laquelle ils proviennent directement (donc d'*engraissement final*, par exemple en *feedlots*). Du fait d'une chaîne de valeur complexe (Poccard-Chapuis et al., 2005), avec différents opérateurs pour chaque étape de production (Walker, Patel et Kalif, 2013), cet engagement ne permet donc pas de garantir que les bovins ne sont pas nés, ou n'ont pas été d'abord élevés avant la phase finale d'engraissement, sur des terres récemment déforestées (Gibbs et al., 2016 ; Newton, Nery Alves-Pinto et Guedes Pinto, 2015 ; Sharma et Schlesinger, 2017).

En l'état actuel, la certification de la viande bovine ne peut constituer une garantie complète contre l'expansion agricole que dans le cas de l'Uruguay, qui par ailleurs n'est pas impliqué dans la déforestation. Du fait qu'elle ne s'applique qu'à une partie de la production, elle n'empêche ni que certains bovins issus d'exploitations responsables de déforestation soient certifiés, ni un certain effet « rebond » ou une déforestation indirecte : la production supplémentaire pour l'UE et les marchés combinés occupent des terres non déforestées récemment, mais la production pour d'autres marchés est « repoussée » sur des terres à conquérir (le Polain de Waroux et al., 2019).

En conclusion, il apparaît que les démarches volontaires connues de la Commission, 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 générée par les importations européennes ne soient pas associées, éventuellement de manière indirecte (par substitution de surfaces), à une nouvelle déforestation.

La sous-partie suivante vise à évaluer dans quelle mesure la rédaction de l'Accord est susceptible de produire ou de renforcer ces garanties.

8.2. Potentiel des dispositions introduites par l'Accord pour maîtriser les incitations à l'expansion agricole et à la déforestation générées par l'Accord

8.2.1. Dispositions prévues par l'Accord

Le chapitre « Dialogues » de l'Accord ne comprend pas de dispositions spécifiquement dédiées aux questions de biodiversité et de déforestation.

Le chapitre « CDD » fait référence aux documents de principe internationaux dont les membres des deux unions douanières sont signataires, parmi lesquels l'Agenda 2030 qui comprend notamment un objectif de développement durable « *Life on Earth* » visant, notamment, l'arrêt de la dégradation de la biodiversité et sa reconquête. Fort de ces déclarations de principe visant à la durabilité environnementale et sociale des échanges, il reconnaît le droit de chaque partie de réglementer en faveur du développement durable, sous réserve que les mesures soient fondées sur des preuves établies par des institutions scientifiques et techniques elles-mêmes reconnues, et les engage à ne pas dégrader les protections environnementales aux fins d'avantager leur commerce ou leurs investissements, ni, symétriquement, à ne pas appliquer leurs lois et règles d'une manière qui constitue des « restrictions déguisées » ou « une discrimination injustifiable ou arbitraire ».

Les parties s'engagent à ce que l'élaboration et la mise en œuvre des mesures pouvant affecter le commerce, l'environnement et les conditions de travail fassent l'objet de transparence et de participation. Elles s'engagent de même à promouvoir et mettre en œuvre de manière effective les accords environnementaux multilatéraux dont elles sont aussi parties, ce qui renvoie explicitement à l'Accord de Paris, à la Convention sur la diversité biologique, à la CITES, ainsi qu'au Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, dont la plupart des membres de l'UE et tous ceux du Mercosur sont signataires. Notamment, *via* l'Accord de Paris, elles s'engagent à promouvoir une contribution positive du commerce à une trajectoire vers des émissions de gaz à effet de serre réduites (*low*) et à un développement résilient en termes climatiques. *Via* les autres conventions, elles s'engagent à agir contre le trafic illégal d'espèces protégées (dont certaines essences forestières rares), à promouvoir un usage durable des ressources naturelles, et à promouvoir un partage juste et équitable des bénéfices de l'exploitation des ressources génétiques.

Concernant spécifiquement les forêts, les parties à l'Accord s'engagent à encourager le commerce de produits issus de forêts gérées durablement, en accord avec la loi du pays où a lieu la récolte, à promouvoir l'inclusion des peuples autochtones et des communautés locales dans des chaînes d'approvisionnement durables de produits ligneux et non-ligneux (*timber and non-timber*). Les parties s'échangeront des informations et coopéreront à ces sujets. Les parties reconnaissent les références et les guides en matière d'activité économique responsable. Elles reconnaissent l'importance de collaborer au sein des forums internationaux dédiés à ces questions. L'accord crée un sous-comité composé de représentants des deux parties, pour veiller à la mise en œuvre des dispositions de ce chapitre. Dans le cas d'un désaccord après une phase de consultation, un panel d'experts est constitué à partir d'une liste préétablie et composée pour un tiers de membres nommés par chacune des deux parties, et pour le tiers restant par des individus non ressortissants des pays parties.

8.2.2. Appréciation de la capacité de ces dispositions à garantir une absence ou une limitation de la déforestation induite par les volumes de production générés

Nous ne commentons pas ici l'invocation possible du principe de précaution, qui fait l'objet d'une analyse spécifique au chapitre juridique, tendant à conclure que la manière dont il est rédigé et placé ne lui donne pas une grande portée.

Puisque les questions de biodiversité et de déforestation ne sont pas spécifiquement visées par le chapitre « Dialogues », cela réduit 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, qui contient des dispositions recommandant de lutter contre la déforestation.

Cependant, 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, 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. 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 voire presque impossible 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 ».

En conclusion, il est 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.

9. Appréciation des possibilités d'utilisation des « terres dégradées » pour l'expansion agricole

L'une des possibilités pour une production supplémentaire agricole couramment évoquée est la mise en valeur des réserves disponibles en « terres dégradées », autrement dit en terres anciennement déforestées, aujourd'hui non ou très peu productives, soit du fait de la dégradation de leurs qualités agronomiques, soit de l'abandon des usages pour différentes raisons contextuelles (Barbier et Hochard, 2016). Ainsi, pour le Brésil, une équipe de chercheurs a démontré qu'il serait théoriquement possible de répondre à la demande en viande, cultures, bois et biocarburants adressée au pays à l'horizon 2040, sans nouvelles conversions de terres, en faisant passer la productivité des élevages brésiliens de 32-34 % de leur potentiel agronomique maximal, à 49-52 % de ce potentiel (Strassburg et al., 2014).

L'accroissement de productivité supposerait néanmoins une intensification des pratiques d'élevage, nécessairement associée à un accroissement des intrants et des chargements, et par là à une diminution de la biodiversité associée aux pâtures. De plus, cette intensification agronomique suppose des investissements, d'autant que toutes les terres concernées ne sont pas propres à l'élevage intensifié, notamment lorsqu'elles sont trop arides (une grande part des pâturages dégradés recensés au Brésil sont dans le biome Caatinga, dans le Nordeste). En tout état de cause, les évolutions de l'occupation des sols seront grandement déterminées par les incitations économiques et politiques : c'est en rendant la déforestation économiquement moins intéressante et politiquement moins faisable qu'intensifier les terres « dégradées » devient relativement plus intéressant.

De fait, des évaluations estiment que 15 % des terres encore occupées par la végétation « native » du Cerrado brésilien seraient adaptées à une agriculture productive, et permettraient une expansion importante de la production agricole, tout en reconnaissant que cette conversion devrait être évaluée du point de vue de la biodiversité et de la réglementation.^{121,122} Rausch et al. calculent ainsi qu'il serait possible de doubler, voire tripler la production de soja actuelle dans le Cerrado sans aucune conversion de terres abritant une végétation native, en utilisant les terres déjà déforestées et en respectant le code forestier (2019). On peut faire l'hypothèse que de telles « réserves » existent de même dans le Chaco, qui présente la même physionomie et partage une partie du profil historique d'évolution de l'occupation des sols avec le Cerrado.

Cependant, cette reconversion de terres n'est pas agronomiquement possible dans beaucoup de régions concernées, notamment du fait de leur aridité (Nordeste brésilien, nord du Chaco argentin), et suppose des investissements importants.

La dynamique de reconversion de ces terres dépend donc fondamentalement du rapport entre le coût de l'expansion par déforestation et celui de la reconversion de terres dégradées ou disponibles. Le fait que ces terres disponibles n'aient pas été jusque-là remises en production, et qu'au contraire la déforestation a continué sa progression, semble indiquer (a) que la déforestation n'est pas une nécessité matérielle pour répondre aux volontés de croissance économique du pays, qui pourrait s'en passer sans obérer son expansion agricole, (b) qu'elle est associée aux incitations et contre-incitations créées par la puissance publique et par le marché : la déforestation est un choix politique et économique et non une nécessité matérielle. L'Accord, en offrant des opportunités pour la croissance du marché des produits par ailleurs impliqués dans la déforestation, sans renforcer les garanties publiques et économiques de lutte contre la déforestation, dans un contexte politique aboutissant plutôt à faciliter la déforestation qu'à la dissuader, apparaît alors comme un facteur accélérateur potentiel du phénomène.

10. Conclusion quant aux surfaces à risque de déforestation supplémentaires associées à l'Accord

Au total, les différents facteurs qui pourraient conduire à trouver les espaces supplémentaires éventuellement associés à l'augmentation de production de viande bovine en résultat de l'Accord ailleurs que dans les espaces à haute valeur écologique, ne semblent pas suffisamment prégnants pour garantir que la production supplémentaire ne résulte pas, pour tout ou partie, en déforestation supplémentaire. Sans pouvoir établir précisément quelle part des hectares nécessaires pour produire les volumes de viande supplémentaires vendus du fait de l'Accord produira effectivement une déforestation équivalente, il n'est pas possible d'écartier un risque de déforestation sur tout ou partie des volumes concernés.

¹²¹ [http://biomas.agrosatelite.com.br/img/Geospatial analyses of the annual crops dynamic in the brazilian Cerrado biome.pdf](http://biomas.agrosatelite.com.br/img/Geospatial%20analyses%20of%20the%20annual%20crops%20dynamic%20in%20the%20brasilian%20Cerrado%20biome.pdf)

¹²² https://www.inputbrasil.org/wp-content/uploads/2016/11/The-expansion-of-soybean-production-in-the-Cerrado_Agroicone_INPUT.pdf

Ce risque représente, en moyenne et sur l'ensemble de la région, plus de 30 % du taux de déforestation annuelle constatée, si l'on s'en tient à la partie spécifique stricte de l'Accord, c'est-à-dire aux 19,6 % des surfaces servant à produire les aloyaux importés, mais sans prendre en compte l'effet des cultures pour l'alimentation animale supplémentaire (viande bovine et volaille) ni l'effet indirect des éventuelles augmentations de la culture de canne-à-sucre. Si l'on considère, pour la viande bovine, l'ensemble des surfaces impliquées dans la production totale, y compris celle exportée vers d'autres marchés en combinaison avec les aloyaux pour l'Europe, le risque représente une fois et demie le taux de déforestation annuel moyen constaté (toujours dans prise en compte de l'effet des cultures supplémentaires). En considérant une période de mise en œuvre de l'Accord en six ans, cela signifierait une accélération des tendances de déforestation de 5 % (effet strict) et la participation à une tendance de 25 % (effet combiné avec d'autres marchés ; voir Tableau 6 pour le détail par pays). En considérant les estimations plus pessimistes, mais non consensuelles au sein de la Commission (+ 91 ktéc), l'effet strict de l'Accord pourrait représenter jusqu'à la moitié de la déforestation annuelle moyenne dans la région, et l'effet combiné jusqu'à 2,75 fois celle-ci.

Il faut rappeler les hypothèses sur lesquelles reposent ces estimations :

- Une augmentation future de la productivité dans la prochaine décennie correspondant à ce qui a été observé par le passé (pour le Brésil). Cette hypothèse plutôt « conservatrice » pour le Brésil rend compte des difficultés rencontrées dans la poursuite continue des progrès actuels, même si les très faibles taux de chargement observés laissent penser qu'une intensification est facilement à portée. Elle est plutôt « aggravante » pour l'Argentine, qui pourrait sortir de la stagnation de la productivité actuelle. En revanche, elle est conservatrice pour la biodiversité, dans la mesure où une intensification s'accompagne généralement, sur les pâtures concernées, par une baisse de la diversité biologique associée.
- La prise en compte d'un effet « indirect » des volumes supplémentaires générés par l'Accord sur l'occupation des sols : même si les volumes exportés en Europe ne sont pas produits sur de nouvelles surfaces, mais par une intensification de la production, on considère ici, compte tenu de la faiblesse des contraintes pesant sur la déforestation (voire de son encouragement délibéré), que, par effet de substitution entre productions, celle destinée à l'Europe participera à une pression générale sur l'espace. Cette hypothèse est aggravante.
- Une répartition de la production supplémentaire appelée par l'Accord dans les différentes régions des pays concernés à proportion de leur part dans la production actuelle (pas de signe net de l'impact de cette hypothèse sur le total).
- La poursuite des pratiques actuelles d'achat et de vente vers l'Europe, valorisant presque uniquement l'aloiseau. Cette hypothèse est soit conservatrice (si l'on ne considère que l'effet strict) soit aggravante (si l'on considère les surfaces totales pour les effets combinés des marchés).
- La poursuite des politiques aujourd'hui constatées pour l'encadrement de la déforestation, et de l'incitation qui en résulte à étendre l'élevage sur des écosystèmes remarquables plutôt qu'à reconverter d'autres terres ou à intensifier. Cette hypothèse est plutôt aggravante.
- L'absence de prise en compte des autres effets environnementaux de la production bovine, notamment les surfaces nécessaires à l'alimentation en céréales pour la phase « de finition » de l'élevage, et des engrais ou autres intrants éventuellement associés à l'augmentation de productivité supposée. Cette hypothèse est conservatrice.
- L'absence de prise en compte des surfaces de cultures générées par une augmentation totale de la production de viande de volaille, et, de manière indirecte, de canne-à-sucre. Cette hypothèse est conservatrice.

Tableau 6 Estimation des proportions potentielles de l'effet de l'accord par rapport à la déforestation annuelle moyenne constatée

Estimation des surfaces estimées à risque en proportion de la déforestation annuelle moyenne constatée (hectares)	Argentine	Brésil	Paraguay	Total
Déforestation annuelle moyenne	211 000	1 600 000	313 000	2 124 000
Rappel surfaces à risque impliquées dans la production totale, NOTAMMENT des volumes vendus en plus du fait de l'Accord	1 716 239	1 416 404	461 538	3 594 181
Proportion des surfaces totales impliquées NOTAMMENT dans la production des volumes vendus du fait de l'Accord par rapport à la déforestation annuelle moyenne constatée	813%	89%	147%	169%
Rappel surfaces à risque impliquées dans la production des aloyaux, SPECIFIQUEMENT du fait de l'Accord	334 667	276 199	90 000	700 865
Proportion de l'équivalent des surfaces nécessaires à produire les aloyaux vendus en plus SPECIFIQUEMENT du fait de l'accord par rapport à la déforestation annuelle moyenne constatée	159%	17%	29%	33%

11. Impacts sur la biodiversité européenne via les systèmes de production agricoles de l'Union

Il n'a pas été dans les moyens de cette mission de mener une évaluation solide et complète de la manière dont les importations générées par l'Accord impacteront les systèmes d'élevage européens les plus favorables à la biodiversité, et en particulier les systèmes allaitants sur herbages. Il est à noter en général que la croissance estimée des volumes de ventes mercosuriennes se feraient dans un contexte de demande européenne décroissante pour la viande rouge, donc au risque d'une concurrence directe et d'une restriction des débouchés pour les aloyaux produits en Europe, rendant la rentabilité des élevages plus aléatoire. À une pression pour l'espace dans les pays générant des risques pour les forêts et savanes de la région, pourrait s'ajouter une forme de déprise des prairies permanentes européennes associées à l'élevage allaitant, et qui sont au contraire importantes pour la diversité biologique et paysagère des régions tempérées. Il n'est cependant pas possible d'estimer l'impact potentiel de cet effet sur la biodiversité, qui nécessiterait de distinguer la manière dont les différentes filières d'élevage sont impactées.

12. Recommandations

Afin que l'Accord soutienne les politiques européennes et mercosuriennes, actuelles et futures, de verdissement de l'agriculture, il devrait contenir des dispositions renforcées au titre du dialogue politique, en donnant des compétences élargies aux instances instituées par l'Accord. Notamment, les questions de biodiversité, de déforestation, de soutien à l'agriculture familiale, à l'élevage sur herbages traditionnels, etc. devraient être spécifiquement l'objet des dispositions introduites par l'Accord au chapitre « Dialogues ». Les instances de dialogue ainsi constituées devraient posséder un certain pouvoir d'auto-saisine. Leur composition devrait répondre à des critères garantissant une bonne représentation de la société civile et des organisations ayant pour objet la préservation de la biodiversité.

Un accord d'investissement, ou tout autre instrument visant à favoriser les investissements publics de coopération, devrait accompagner l'Accord, voire lui être adjoint, afin de favoriser l'évolution positive des filières impliquées par l'Accord du point de vue du développement durable.

Grâce à un accord d'investissement et des instances de dialogue renforcées, l'Accord devrait encourager la mise en place d'une traçabilité géographique (outre sa dimension sanitaire vue plus haut), complète (c'est-à-dire de la naissance à la carcasse) de la production animale, et si possible de son alimentation, dans toutes les aires géographiques couvertes, en s'appuyant sur l'expérience acquise, notamment pour la viande bovine européenne et uruguayenne.

En parallèle et en association avec l'Accord et à l'accord d'investissement suggéré, les parties pourraient constituer une alliance destinée à encourager, fédérer et équiper les initiatives volontaires de durabilité des filières impliquées dans la perte de biodiversité, notamment la viande, les céréales et le sucre.

L'évaluation de l'Accord du point de vue du développement durable devrait intégrer les questions de biodiversité de manière non marginale, et produire les données agro-économiques nécessaires pour ce faire, notamment en termes d'impact sur la biodiversité européenne *via* l'impact différencié de l'Accord sur les filières d'élevage européennes, en termes de changement indirect de l'usage des sols associé à la production de sucre.

Chapitre 7. Enjeux climatiques

1. Cadrage général : les émissions de gaz à effet de serre et les engagements des pays du Mercosur dans l'accord de Paris

Avant d'examiner l'impact de l'Accord sur les émissions de gaz à effet de serre (GES), il convient de faire un état des lieux rapide de la situation actuelle pour les pays du Mercosur et des engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris.

1.1. Emissions de GES des pays du Mercosur

Les émissions des pays du Mercosur dépendent en grande partie de la prise en compte ou non de la déforestation. Selon *Climate Watch Data* et *Climate Action tracker*, les émissions du Brésil étaient de l'ordre de 1400 MtéqCO₂¹²³ en 2017 dont à 400 liées à l'usage de des terres.¹²⁴ Après avoir culminé en 2600 MtéqCO₂ en 2004, les émissions dues à la déforestation avaient radicalement baissé jusqu'en 2014, mais augmentent depuis lors, et les premiers chiffres pour 2019 sont alarmants. Pour le reste, le Brésil a un mix énergétique relativement décarboné quant à la production d'électricité : 80% de l'électricité produite au Brésil provient de sources renouvelables. L'hydraulique a contribué à hauteur de 62% de la production d'électricité en 2018, 17% pour le solaire et l'éolien.¹²⁵

Les émissions de l'Argentine étaient de l'ordre de 380 MtéqCO₂ dont 46 MtéqCO₂ issue de l'usage des terres en 2014.¹²⁶ Le bilan carbone de l'Argentine est en grande partie imputable à la production d'électricité dont 65% provient des énergies fossiles (principalement gaz naturel). L'Uruguay a la particularité d'avoir des émissions négative d'usage des terres : la reforestation a réduit les émissions annuelles de GES de 32 MtéqCO₂ à 22 MtéqCO₂ en 2014.¹²⁷ Le mix électrique est largement décarboné, avec 52 % d'hydraulique et 28 % de solaire et éolien. Le Paraguay dépend à 100 % de l'hydroélectricité (notamment grâce au barrage d'Itaipu commun avec le Brésil). Ses émissions sont largement dues à la déforestation : 143 MtéqCO₂ émises par l'usage des terres contre 40 MtéqCO₂ émises pour les autres activités économiques en 2014.¹²⁸

1.2. Engagements des pays du Mercosur dans l'accord de Paris

En ce qui concerne l'accord de Paris, les engagements des pays membres du Mercosur varient. Les *Intended Nationally Determined Contributions* (INDC) du Brésil stipulent une réduction de 37 % d'émissions de GES en 2025 par rapport à 2005, soit atteindre 1 300 MtéqCO₂. Le Brésil s'est également engagé sur une politique volontariste pour lutter contre la déforestation avec un objectif de zéro déforestation illégale. Comme mentionné dans le chapitre 6 sur la biodiversité, l'expérience récente montre que le gouvernement actuel s'éloigne de cet objectif. L'Uruguay a également des engagements significatifs : réduction des émissions en 2025 par rapport à 1990 de 24 % pour CO₂, 57 % pour CH₄ et 48 % pour N₂O. Par contre les INDC de l'Argentine et du Paraguay sont modestes. L'Argentine a comme objectif d'atteindre 483 MteqCO₂ en 2030, soit 18 % de plus que ses émissions 2005. Le Paraguay

¹²³ Millions de tonnes équivalent de CO₂.

¹²⁴ Source: <https://climateactiontracker.org>. A noter que les données sur les émissions de GES sont très variables d'une source à l'autre. Voir également <https://www.climatewatchdata.org/countries/BRA>

¹²⁵ Notons que les barrages hydroélectriques génèrent d'importants dommages environnementaux autres que climatiques (perte de biodiversité et risque de rupture en autres) ce qui questionne leur bilan environnemental. Leur impact économique est également controversé. Néanmoins, si on se limite aux seules émissions de GES, le bilan est largement positif comparé aux énergies fossiles.

¹²⁶ Source: <https://climateactiontracker.org>. Les émissions de l'Argentine sont de 440 MteqCO₂ selon World Resource Institute, <http://cait.wri.org>

¹²⁷ Source: World Resource Institute, <http://cait.wri.org>

¹²⁸ Source: World Resource Institute, <http://cait.wri.org>

s'engage à ce que ses émissions soient 10 % moindres que ce qu'elles seraient sans contrôle des émissions, soit une augmentation de presque trois fois des émissions de 2011. Les INDC des pays du Mercosur sont détaillés en Annexe 6.1.

2. Décomposition de l'effet du commerce sur la pollution

La littérature en économie distingue trois effets de la libéralisation du commerce sur la pollution, notamment sur les émissions de GES¹²⁹ :

- *Effet d'échelle.* L'intensification des échanges peut engendrer de la croissance économique. Le commerce accroît alors la production via les exportations et la consommation par l'importation de produits meilleurs marché. L'effet d'échelle fait référence à la pollution issue de l'expansion économique liée au commerce à mode de production inchangé. Cet effet a un impact négatif sur l'environnement : plus de production et de consommation à technologie donnée génère davantage d'émissions polluantes.
- *Effet de composition.* La baisse des barrières tarifaires modifie la répartition de la production entre secteurs. Elle profite aux secteurs pour lesquels le pays a un avantage comparatif au détriment des autres. L'impact net sur la pollution dépend de la performance environnementale des secteurs concernés. Il est positif si les secteurs compétitifs au niveau international sont les plus propres. Il est négatif dans le cas contraire. Cet effet de composition s'entend à technologie donnée.
- *Effet technologique.* Les technologies de production sont également impactées par l'ouverture au commerce. Les entreprises vont adapter leurs choix de technologies à la nouvelle donne commerciale. L'impact sur la pollution est généralement positif (baisse de pollution). En effet, lorsque les entreprises investissent dans de nouvelles machines, ces dernières ont le plus souvent une intensité énergétique, et donc une intensité d'émissions moindre que les technologies utilisées précédemment. De plus, en facilitant le transfert de technologies, les traités commerciaux peuvent être un instrument de diffusion de technologies bas carbone et donc *in fine* de réduction des émissions de GES. L'effet technologique peut cependant être négatif dans le cas où les entreprises investissent dans des technologies biaisées en faveur des énergies fossiles, au détriment du travail par exemple, et dont l'intensité d'émissions pourrait être plus élevée que précédemment.

La libéralisation du commerce peut aboutir à un accroissement de la pollution globale lorsque les activités polluantes sont relocalisées dans les pays aux réglementations environnementales plus laxistes (pays représentant le fameux « havre de pollution »). Dans ce contexte, l'effet de composition domine, et la relocalisation des activités polluantes dans les pays à régulation plus laxiste engendre une augmentation de l'intensité moyenne d'émissions de GES de la production mondiale.

À noter que la libéralisation des échanges a pour conséquence directe d'intensifier le transport de marchandises, autre source importante d'émissions de GES. La décomposition ci-dessous ne distingue pas de façon explicite cet effet, le transport international pouvant être un des secteurs positivement affectés par l'effet de composition. Même si les émissions issues du transport international sont difficiles à évaluer, on peut anticiper qu'elles ne seront pas négligeables. En effet, selon l'étude de Cristea et al.

¹²⁹ Grossman, G. M. et A. B. Krueger, « Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement », 1991, NBER Working Paper No. 3914
Antweiler, W., B. R. Copeland and M.S. Taylor, Is Free Trade Good for the Environment? American Economic Review, 2001, 91(4): 877-908

(2013)¹³⁰, elles représentent environ un tiers des émissions liées au commerce et elles sont en forte croissance : + 75 % en 2013 par rapport à leur niveau de 1990.¹³¹ Selon cette étude, 32 % des émissions de GES des exportations européennes sont liées au transport. Ce montant est de 29 % pour les importations. En Amérique du Sud, le transport compte pour 23 % des émissions des exportations et 38% de celles des importations.¹³²

De plus, les émissions liées au transport ne sont pas ou peu régulées. Le carburant est peu taxé. Les secteurs du transport maritime et aérien échappent généralement à la taxe carbone. À l'échelle européenne, le transport aérien n'a été soumis au système européen des permis d'émissions (EU ETS) qu'à partir de 2012, et seulement pour les vols intra-européens.

Dans cette section, nous allons d'abord évaluer l'effet global de la libéralisation du commerce entre l'UE et le Mercosur sur les émissions de GES à partir des résultats des simulations du modèle d'équilibre général dans le *Sustainability Impact Assessment* (SIA) effectué par LSE Consulting. Ensuite, nous analyserons plus en détail l'effet de composition et l'effet technologique dans le contexte particulier des pays du Mercosur. L'idée est d'essayer d'appréhender ces effets à partir du contexte, notamment leurs impacts sur les émissions de GES.

3. Effet global à partir des résultats du SIA

3.1. Analyse du SIA

Dans cette section, nous reprenons les résultats du SIA réalisée par LSE Consulting à partir d'un modèle d'équilibre général calculable (MEGC). Le MEGC permet d'obtenir une évaluation quantitative de l'impact des scénarios sur des agrégats macroéconomiques tels que la Produit Intérieur Brut (PIB), les importations et les exportations. Ce type de modèle propose une représentation simplifiée de l'économie et de l'effet d'une libéralisation des échanges. Il intègre correctement les effets d'échelle et de composition au travers la décomposition de l'économie en différents secteurs d'activités. Par contre, il ne permet pas de prendre en compte l'effet technologique de manière satisfaisante, puisque ce dernier émane d'une décision endogène d'investissements ou d'un effet de sélection des entreprises, éléments n'apparaissant pas à l'échelle agrégée du secteur. De plus, le modèle utilisé par LSE Consulting ignore les aspects environnementaux tels que la pollution ou la déforestation, ce qui constitue une limite importante de cette étude. L'analyse approfondie des émissions de GES et de perte de biodiversité liée à la déforestation et aux pratiques agricoles requiert de faire appel à un modèle d'usage des terres au niveau des deux zones économiques, dont l'articulation avec un MEGC est possible mais complexe, et requiert des données difficiles à rassembler. Pour autant, il serait relativement facile de proposer une estimation grossière des émissions de GES à partir des simulations du MEGC au niveau de chaque secteur d'activité en multipliant la production supplémentaire en valeur par un coefficient d'émissions sectoriel. Il est regrettable que l'étude ne le fasse pas. Néanmoins, une estimation de la variation des émissions pour les deux scénarios est reportée dans le tableau 25 en page 84. Le rapport ne détaille pas la façon dont ces émissions sont calculées. Les auteurs obtiennent un accroissement modeste des émissions de GES en UE, au Brésil et en Argentine : de l'ordre de 0,03 % à 0,05 % pour l'EU selon le scénario, de 0,16 % à 0,18 % pour le Brésil et de 0,51 % à 0,69 % pour l'Argentine. De façon surprenante, le Paraguay et l'Uruguay verraient leurs émissions légèrement baisser en pourcentage alors que leur PIB augmente. Cela n'est possible que si l'intensité des émissions par unité de PIB baisse

¹³⁰ Cristea A., D. Hummels, L. Puzello et M. Avetisyan (2013) : « Trade and the Greenhouse Gas Emissions from International Freight Transport », *Journal of Environmental Economics and Management*, n° 65, pp. 153-173.

¹³¹ Source : Bureau, D., L. Fontagné et K. Schubert, Commerce et climat : pour une réconciliation, note du conseil d'analyse économique, n° 37, janvier 2017

¹³² Source : Cristea et al. (2013) Tableau 4 données 2004.

considérablement via l'effet de composition ou technologique ce qui n'est *a priori* pas le cas avec ce type de modélisation.¹³³

3.2. Analyse à partir des estimations de variation du PIB

Les estimations de variation de PIB et de bien-être du MEGC se prêtent bien à une analyse coût-bénéfice. Dans un premier temps, nous calculons les émissions induites de l'accroissement du PIB en utilisant les intensités d'émissions (en tonnes équivalent CO₂ par milliards de dollars de PIB) fournies par JRC¹³⁴ de la Commission Européenne pour l'année 2018. L'intensité d'émissions est calculée en divisant les émissions annuelles de CO₂ par le PIB. En multipliant l'accroissement du PIB de 15,1 milliards de dollars prévu par le scénario « conservateur » (voir la Table 4 du rapport LSE Consulting) par l'intensité des émissions de 177 000 téq. CO₂ par milliard de dollars, on obtient 2,7 millions de tonnes supplémentaires pour l'Union Européenne. Pour le scénario « ambitieux », l'accroissement grimpe à près de 3,7 millions de tonnes. Les émissions supplémentaires sont également importantes dans la zone Mercosur: de 1,2 à 1,6 millions de téq. CO₂ pour l'Argentine et de 0,9 à 1,5 millions de téq. CO₂ pour le Brésil.

Dans un deuxième temps, nous exprimons ces émissions supplémentaires en termes monétaires pour pouvoir les comparer avec les gains de bien-être, c'est-à-dire de revenu réel, estimés en valeur (dollars US). Pour cela nous utilisons la valeur tutélaire du carbone de 250 € (soit 275 US\$) préconisé par le rapport Quinet¹³⁵ à l'horizon 2030 des estimations du MEGC. Les résultats sont reportés dans le Tableau 7 ci-dessous.

Emissions en tonnes éq. CO ₂ / milliard de \$ PIB – an		Variation du PIB en milliards de \$		Variation des émissions en tonnes éq CO ₂		Coût en milliards de \$ à 275\$ la tonne de CO ₂		Variation de revenu réel milliards de \$		Variation de revenu réel nette du coût climatique en milliards de \$	
		C	A	C	A	C	A	C	A	C	A
UE	177 000	15,1	20,9	2 672 700	3 699 300	0,7	1	8,7	12	8	11
Argentine	258 000	4,6	6,4	1 186 800	1 651 200	0,3	0,5	2	2,9	1,7	2,4
Brésil	167 000	5,5	9	918 500	1 503 000	0,3	0,4	2,1	2,9	1,8	2,5
Paraguay	9 000	0	0,1	0	900	0	0	-0,1	0	-0,1	0
Uruguay	9 600	0,2	0,4	1 920	3 840	0	0	0	0	0	0
Total	620600	25,4	36,8	4 779 920	6 858 240	1,3	1,9	12,7	17,8	11,4	15,9

Tableau 7. Analyse de la variation de bien-être net des coûts climatiques avec une valeur tutélaire du carbone de 250 euros des estimations des scénarios conservateur (C) et ambitieux (A) du MCEG de LSE Consulting. A noter que les valeurs sont arrondies à la centaine de

¹³³ A noter que les variations en valeur absolue reportés en dernière ligne du tableau ne sont pas cohérentes avec celles en pourcentage.

¹³⁴ Les émissions en tonne équivalent CO₂ par milliard de dollars de PIB en 2018 sont de 258 000 pour l'Argentine, 167 000 pour le Brésil et 177 000 pour l'Union Européenne. Source :

Voir également JRC, Fossil CO₂ & GHG emissions of all world countries 2019: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9d09ccd1-e0dd-11e9-9c4e-01aa75ed71a1>

¹³⁵ La valeur de l'action pour le climat, France Stratégie, Février 2019, https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2019-rapport-la-valeur-de-laction-pour-le-climat_0.pdf

millions ce qui donne des variations nulles pour le Paraguay et l'Uruguay du fait du peu d'émissions de GES.

Sur la base de cette évaluation, la prise en compte du coût climatique réduit sensiblement le gain de revenu réel attendu de l'accord. Il est de 8 à 11 milliards de dollars pour l'UE, 1,7 à 2,4 milliards de dollars pour l'Argentine et 1,8 à 2,5 milliards de dollars pour le Brésil. Il est négligeable pour le Paraguay et l'Uruguay. Globalement, sur les deux unions économiques, le gain de revenu réel net des coûts climatiques est de l'ordre de 11 à 16 milliards de dollars.

Il est important de noter que les émissions de GES sont sous-estimées dans cette analyse pour deux raisons. Premièrement, rien n'indique que le transport international soit pleinement inclus dans les estimations du SIA. En effet, de façon surprenante, les deux scénarios simulés ont très peu d'impact sur le secteur « transport »¹³⁶ considéré dans le modèle. Il n'y a aucun impact pour l'UE et une augmentation d'activité de 0,3 % à 0,4 % pour le Brésil et de 0,7 à 0,8% pour l'Argentine.¹³⁷ Alors que, de manière logique, le modèle prévoit un accroissement des importations et des exportations dans les deux zones commerciales ce qui implique plus de transport international.

Deuxièmement, les statistiques fournies par le JRC ne prennent pas en compte la déforestation (par la conversion de terres non-agricoles en pâturages ou cultures), ce qui minore grandement l'intensité des émissions du Brésil et du Paraguay et, dans une moindre mesure, de l'Argentine. Ainsi, le JRC se base sur 500 MtéqCO₂ d'émissions annuelles au Brésil et de 210 MtéqCO₂ en Argentine alors que nous avons vu que les estimations en prenant en compte l'usage des terres donnent 1400 MtéqCO₂ par an pour le Brésil et 380 MtéqCO₂ respectivement selon *Climate Watch Data*. De fait, cette approximation par le facteur d'intensité par unité de PIB capture relativement bien les émissions supplémentaires de la production industrielle et de la consommation, principalement via l'usage de l'énergie. Cependant elle s'applique mal à la déforestation dont l'intensité est tributaire de quelques secteurs agricoles spécifiques (viande, soja et sucre) et des politiques publiques (application du code forestier). Dans cet esprit, nous pouvons tenter d'approximer les émissions qui seraient associées à l'hypothèse d'une déforestation correspondant à la totalité des 700 000 hectares de forêt considérés « à risque » au chapitre « Biodiversité » (en rappelant d'un côté qu'il n'est pas certain que toutes les surfaces supplémentaires nécessaires soient prélevées sur des écosystèmes remarquables, et de l'autre que ce besoin est une valeur basse). Le problème est qu'il existe une grande variation des estimations des émissions de GES par hectare selon les sources statistiques et la méthode utilisée. Les études sur lesquels sont basées nos estimations sont décrites dans l'Annexe 6.2.

Quel que soit le chiffre retenu, l'impact de cette déforestation serait très significatif, sans commune mesure avec les résultats du SIA. Ainsi, en supposant (hypothèse de travail) que les 700 000 hectares soient prélevés exclusivement en Amazonie, avec des émissions par hectare de 293 téqCO₂ (estimations de Souza-Rodrigues, 2019) et de 673 téqCO₂ (estimations à partir des données de l'INPE, voir Annexe 6.2), nous obtenons 205 et 471 MtéqCO₂ respectivement. Si 700 000 hectares sont prélevés sur le Cerrado, avec une intensité d'émissions estimée sur données de l'INPE à 174 téqCO₂ par hectare, 121 MtéqCO₂ sont émis dans l'atmosphère. C'est plus de 15 fois les émissions attribuables à l'Accord d'après le SIA (de 4,8 à 6,8 MtéqCO₂ selon le scénario). La valeur sociale de ces émissions de GES dépasse largement les gains de revenu réel estimés par le SIA avec la valeur tutélaire du carbone de 250 euros retenue dans le Tableau 6. De même qu'en abaissant la valeur de la tonne de CO₂ à 50 euros la tonne, les coûts associés aux émissions du risque de déforestation en Amazonie sont du même ordre de grandeur que les gains de revenus réels : 11 à 26 milliards de dollars selon l'intensité

¹³⁶ Le secteur « transport » inclut les secteurs 48, 29 et 50 du GTAP c'est à dire : road, rail, pipelines, auxiliary transport activities, travel agencies (48), water transport (49) et air transport (50). Rien n'indique qu'il couvre le transport international.

¹³⁷ Voir tableaux 6 et 11 dans le rapport LSE consulting.

des émissions (293 MtéqCO₂ ou 673 MtéqCO₂ respectivement) pour des gains de 12,7 à 17,8 milliards de dollars selon le scénario (conservateur ou ambitieux). Nous pouvons conclure que la prise en compte des risques de déforestation liés à l'ouverture de contingents tarifaire de viande bovine peut renverser la conclusion économique positive du SIA : le bilan économique, une fois déduit le dommage climatique potentiel, serait alors négatif.

Il convient de rappeler que cet exercice quantitatif se fonde sur une modélisation très simplifiée de la réalité, des approximations et des hypothèses fortes. Les résultats doivent donc être interprétés avec beaucoup de réserves. Ce sont des éléments d'analyse qui doivent être pris en compte dans l'évaluation et les recommandations qui en découlent, au même titre que les arguments plus qualitatifs développés dans ce rapport.

4. Effet de composition

L'effet de composition de l'Accord s'analyse en distinguant les secteurs exportateurs (intérêts offensifs) des secteurs importateurs (intérêts défensifs) pour l'UE dans le commerce avec la zone Mercosur. En gros, les secteurs exportateurs sont industriels (automobile, machines-outils, chimie, pharmaceutique, cosmétiques et parfums) alors que les secteurs importateurs sont agricoles (élevage bovin, volaille, soja, sucre, éthanol). Cette distinction est cohérente avec les contingents tarifaires de l'Accord destinés à protéger temporairement la production locale ainsi que les calculs de LSE Consulting.¹³⁸

On s'attend donc à un déplacement de la production de part et d'autre de l'Atlantique. Pour les secteurs exportateurs, il y aura plus d'automobiles ou de machines-outils européennes en zone Mercosur. Pour les secteurs importateurs, plus de bœuf et d'éthanol produit en zone Mercosur et moins en Europe. La question est de savoir dans quelle mesure ce transfert de la production modifie les émissions de GES et surtout dans quel sens : augmentation ou réduction ? Une manière simple de répondre à cette question consiste à comparer le bilan carbone des produits selon leur lieu de production (UE vs Mercosur). Pour ce faire, nous nous limiterons à quelques produits et secteurs qui ont un bilan carbone élevé le long de leur cycle de vie et dont la libéralisation des échanges devrait impacter la localisation de la production : élevage bovin (viande et lait), bioéthanol et automobile.

4.1. Élevage bovin

La FAO publie des évaluations du bilan carbone des systèmes d'élevage par région du monde, dont les zones Amérique Latine et Caraïbe (ALC), Europe de l'Ouest (EO) et Europe de l'Est (EE). La production de viande de bœuf ou de lait s'avère beaucoup plus intense en GES exprimé en équivalent CO₂ (éq. CO₂) en Amérique Latine qu'en Europe. Elle est de 108 kg éq. CO₂ par kg de protéine de lait en Amérique Latine pour seulement 47 kg en Europe. La viande de bœuf émet 413 kg éq CO₂ par kg de protéine en Amérique Latine contre 128 kg et 104 kg en Europe de l'Ouest et de l'Est respectivement.¹³⁹ Exprimé en kg de carcasse (*carcass weight*), le bilan carbone se chiffre à 72 kg éqCO₂ en Amérique Latine contre 18 et 14 kg éqCO₂ en Europe de l'Ouest et de l'Est respectivement, soit près de trois fois plus. Cette différence s'explique en grande partie par la déforestation induite par les pâturages et aussi par la culture du soja qui nourrit le bétail. La déforestation est responsable de 24 kg éq carbone d'émissions de GES par kg de viande bovine sud-américaine, soit environ un tiers de son bilan carbone¹⁴⁰. Même si ces calculs reposent sur de nombreuses approximations, la différence est telle qu'on peut conclure que l'effet de composition joue en défaveur du climat pour ce qui est de la viande

¹³⁸ Voir les tableaux 7, 8, 13 et 14 du rapport.

¹³⁹ Source : données FAO 2017 à partir du Global Livestock Environmental Assessment Model (GLEAM), téléchargeable à : <http://www.fao.org/gleam/results/fr/#c303615>

¹⁴⁰ Source: Opio, C., Gerber, P., Mottet, A., Falcucci, A., Tempio, G., MacLeod, M., Vellinga, T., Henderson, B. & Steinfeld, H. 2013. *Greenhouse gas emissions from ruminant supply chains – A global life cycle assessment*. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Rome, <http://www.fao.org/3/i3461e/i3461e.pdf>

bovine et des produits laitiers. D'après les calculs de la FAO, 54 kg de CO₂ sont émis en plus dans l'atmosphère lorsque le consommateur européen substitue un kilo de viande locale par une kilo de viande sud-américaine, et ceci sans compter les émissions dues au transport maritime de l'Amérique du Sud vers l'Europe. L'effet de composition sur la viande favorise donc les émissions de GES. Noter que cette analyse est complémentaire de celle issue des chapitres agriculture et biodiversité qui quantifie l'ampleur de la substitution et son implication sur la déforestation.

4.2. Bioéthanol

Le Brésil est le second producteur mondial d'éthanol avec 28 % de la production mondiale (7 920 millions de gallons en 2018) derrière les Etats-Unis (56 % de la production mondiale, 16 061 millions de gallons) et loin devant l'UE (5 % de la production mondiale, 1 430 millions de gallons) et l'Argentine (1 % de la production mondiale, 290 millions de gallons)¹⁴¹. Sur la période 2014-2018, la production a été en forte croissance en Argentine (+81 %) et au Brésil (17 %) alors qu'elle a été stable en UE.

De manière générale, le bioéthanol est un carburant dont l'empreinte carbone est moindre que celles des carburants fossiles comme l'essence. Néanmoins, cet écart est faible voire non significatif si on prend en compte l'usage des sols, la transformation et le transport.¹⁴² Au Brésil, la popularisation des véhicules *flex-fuel* a contribué à relancer la filière éthanol. En 2018, ces véhicules acceptant l'essence, le bioéthanol ou les deux, représentaient 2/3 du parc automobile brésilien.¹⁴³ Les moteurs de ces véhicules peuvent fonctionner à base d'éthanol pur (E100) ou d'essence, qui au Brésil contient 27 % d'éthanol.¹⁴⁴ À titre de comparaison, le pourcentage d'éthanol dans l'essence varie entre 10 et 15 % aux Etats-Unis¹⁴⁵, et entre 5 et 10 % en Europe.

L'éthanol brésilien est produit à partir de canne à sucre principalement, mais aussi de maïs¹⁴⁶, notamment de la 2^{ème} récolte sur le plateau central (*safrinha*), dans les états du Mato Grosso et de Goiás. En Europe et aux Etats-Unis, l'éthanol est issu de la fermentation des céréales (surtout du maïs) et de la betterave. Comme expliqué dans la section 3.3 du chapitre Agriculture, le secteur de l'éthanol est encore très lié au secteur du sucre. Le bilan carbone de l'éthanol brésilien par rapport à son substitut européen ou nord-américain dépend en grande partie de la prise en compte ou non de la déforestation induite. Elle dépend également dans une moindre mesure de l'utilisation des sous-produits (drêches ou DDGS), notamment pour le bétail. Néanmoins, les études tendent à donner l'avantage environnemental à l'éthanol de canne à sucre sur l'éthanol de maïs. Selon Mekonnen et al. (2018) le contenu carbone de l'éthanol de canne à sucre brésilien est environ 15% inférieur à celui de maïs aux États-Unis.¹⁴⁷ Cette différence s'expliquerait par le fait que la production d'éthanol brésilien est moins intensive en capital et en énergie. Par contre, l'usage des sols via la réallocation des cultures et de l'élevage et son impact sur la déforestation indirecte plombe le bilan carbone de l'éthanol brésilien. La différence de bilan carbone entre éthanol de canne à sucre et de maïs n'est donc pas flagrante, et en outre les

¹⁴¹ Source: Renewable Fuels Association (RFA) analysis of public and private data sources. <https://ethanolrfa.org/statistics/annual-ethanol-production/>

¹⁴² Nos calculs à partir du modèle GREET (<https://greet.es.anl.gov/results>) donnent un écart de 2,3% en faveur de l'éthanol.

¹⁴³ <https://www.autoindustria.com.br/2019/05/14/frota-brasileira-cresce-para-448-milhoes-de-veiculos/>

¹⁴⁴ <http://www.petrobras.com.br/pt/produtos-e-servicos/composicao-de-precos-de-venda-ao-consumidor/gasolina/>

¹⁴⁵ <https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=27&t=4>

¹⁴⁶ Selon Patricia Lecadre du CEREOPA, le maïs est aujourd'hui à l'origine de 4,6% de l'éthanol brésilien, et de très nombreuses usines dédiées viennent d'entrer en production (10 en 2019) ou sont en projet avancé. 1,3 Md US\$ d'investissements seraient prévus dans le secteur sur les 5 prochaines années pour l'utilisation du maïs en éthanolerie.

¹⁴⁷ Ils estiment l'empreinte carbone de l'éthanol brésilien (canne de sucre) à 38,5 gCO₂e/MJ et l'américain (maïs) à 44,9 gCO₂/MJ.

perspectives d'augmentation dans les prochaines années concernent surtout la transformation du maïs au Brésil.

4.3. Automobile

L'effet de composition dans le secteur automobile semble limité pour plusieurs raisons. Premièrement, les normes de pollution et d'efficacité énergétique, bien que moins restrictives dans la zone Mercosur qu'en Europe, y sont tout de même élevées. Ainsi, l'Argentine a adopté la norme Euro 5/V très proche de la norme européenne Euro 6/VI : la différence en termes d'émissions est de l'ordre de 5 %.¹⁴⁸ De plus, comme nous l'avons vu précédemment, l'éthanol est largement utilisé au Brésil comme carburant et le diesel n'est pas utilisé par les automobiles.¹⁴⁹ Donc une pénétration plus importante de véhicules manufacturés en Europe ne devrait pas changer significativement la performance environnementale du parc automobile des pays du Mercosur. Deuxièmement, les constructeurs européens sont déjà largement implantés en zone Mercosur. C'est le cas notamment de FIAT, PSA, Renault et Volkswagen qui y ont des usines de production et d'assemblage.¹⁵⁰ L'intensification du commerce ne devrait donc pas y modifier de façon significative la localisation de la production ni la gamme des produits manufacturés.

Par contre, il pourrait y avoir un effet d'échelle dû à la baisse du prix des automobiles. Néanmoins, l'effet négatif sur les émissions de GES et la qualité de l'air d'une augmentation de la consommation pourrait être compensé par le renouvellement du parc automobile moins polluant. De plus, l'Accord pourrait aussi faciliter le transfert des technologies bas carbone en matière de mobilité telles que la voiture électrique. Il pourrait également faire baisser le prix du bioéthanol ce qui aurait pour effet de réduire le coût des carburants à fort contenu de bioéthanol en Europe. Enfin, il existe une forte marge d'amélioration de la performance environnementale des véhicules du transport routier (poids lourds et bus) dans les pays de la zone Mercosur.

5. Effet technologique

L'intensification du commerce modifie les technologies de production selon deux mécanismes distincts : (i) un effet de sélection entre firmes, et (ii) l'innovation et le transfert de technologie.

5.1. Effet de sélection entre firmes

Le commerce et la pression de la concurrence étrangère bénéficient aux entreprises les plus productives, tandis que les entreprises les moins productives voient leurs ventes décroître, voire se trouvent obligées de fermer. Les accords commerciaux entraînent donc des gagnants et des perdants au sein même des secteurs, et ce sont les firmes les plus efficaces qui sont gagnantes en général. Puisque ces firmes produisent souvent les biens manufacturiers de manière plus efficace en coût et en termes énergétiques, alors l'intensité moyenne d'émissions de GES peut s'abaisser dans le secteur (Kreickemeier et Richter, 2014; Gutierrez et Teshima, 2018).¹⁵¹

¹⁴⁸ Voir le rapport de l'ICCT 2015: Policies to reduce fuel consumption, air pollution, and carbon emissions from vehicles in G20 nation, https://theicct.org/sites/default/files/publications/ICCT_G20-briefing-paper_Jun2015_updated.pdf

¹⁴⁹ Voir: <https://theicct.org/blogs/staff/brazil-not-ready-for-diesel-cars>

¹⁵⁰ Voir les statistiques d'immatriculation des véhicules individuels par entreprises publiées par l'ANFAVEA au Brésil par exemple : <http://www.anfavea.com.br/estatisticas.html>

¹⁵¹ Kreickemeier & Richter (2014), Trade and the Environment : The Role of Firm Heterogeneity, *Review of International Economics*, 22 : 209-225.

Gutierrez & Teshima (2018), Abatement Expenditures, Technology Choice, and Environmental Performance : Evidence from Firm Response to Import Competition in Mexico, *Journal of Development Economics*, 133 : 264-274.

5.2. Innovation et transfert de technologie

L'accès aux marchés d'exportation incite davantage les entreprises à investir dans des technologies à coûts variables plus faibles – et donc potentiellement à moindre intensité d'émissions – mais à coût fixe élevé. Ce mécanisme a été mis en évidence empiriquement dans le contexte des accords commerciaux constitutifs du Mercosur pour les entreprises argentines par Bustos (2011).¹⁵² Seules certaines firmes sont capables de réaliser les investissements nécessaires afin de bénéficier de l'ouverture des marchés étrangers, et celles-ci peuvent ainsi conquérir des parts de marché sur le marché domestique et sur les marchés étrangers, renforçant alors la dichotomie entre les gagnants et les perdants du fait de l'avancée technologique prise par les entreprises déjà plus productives.

Les dispositions de l'Accord qui facilitent la standardisation des produits et l'ouverture des marchés publics favorisent le transfert de technologie. Pour ce qui est du renforcement des droits de propriétés intellectuelles, l'Accord ne fait que rappeler les engagements des signataires en la matière. Néanmoins, si on fait l'hypothèse que ces engagements soient suivis d'effets, on peut se demander si cela favorisera la diffusion de technologies bas carbone. Les travaux en économie mettent en lumière l'importance de la capacité d'absorption technologique¹⁵³ pour le type de technologie transférée (Markus et Penubarti, 1995).¹⁵⁴ À ce sujet, Dussaux et al. (2018)¹⁵⁵ analysent l'impact des droits de propriété intellectuelle sur le transfert des technologies bas carbone (énergies hydraulique, solaire, et éolienne ; efficacité énergétique dans les systèmes de chauffage, d'isolation, et d'éclairage ; véhicules plus propres) pour une soixantaine de pays, dont l'Argentine et le Brésil. Ils considèrent deux canaux de diffusion des technologies : le commerce des produits issus des technologies bas carbone (panneaux solaires ou éoliennes par exemple) et l'investissement direct étranger dans ces technologies. Les auteurs montrent que la protection des droits de propriété intellectuelle a un effet positif sur les deux canaux de diffusion de ces technologies, sauf pour l'énergie éolienne et l'isolation. De plus, l'étude estime que (i) l'Argentine a une capacité d'absorption technologique forte dans les énergies renouvelables et les véhicules propres mais pas dans les autres technologies considérées, (ii) le Brésil a une capacité d'absorption forte dans l'énergie hydraulique et éolienne mais pas dans le solaire, les véhicules propres ainsi que dans les technologies d'efficacité énergétique pour le résidentiel (chauffage, isolation, éclairage). Les conditions semblent donc réunies pour que les ingrédients de l'Accord mentionnés plus haut (standardisation et accès aux marchés publics) favorisent le transfert de technologies bas carbone. Toutefois, le mix énergétique du Brésil et de l'Uruguay étant déjà largement décarboné, les gains à espérer de réduction de GES sont faibles. Il existe cependant un potentiel en Argentine qui pourrait notamment bénéficier de l'expertise européenne en énergie éolienne.

6. Conclusion

L'impact de l'Accord sur les émissions de GES peut s'appréhender en distinguant les trois effets du commerce sur la pollution : un effet d'échelle, un effet de composition et un effet technologique. L'effet d'échelle fait référence à la pollution issue de l'expansion économique lié au commerce à mode de

¹⁵² Bustos (2011), Trade Liberalization, Exports, and Technology Upgrading: Evidence on the Impact of Mercosur on Argentinian Firms, *American Economic Review*, 111(1): 304-340.

¹⁵³ La capacité d'absorption technologique est mesurée par un index incluant les activités d'innovations (nombre de brevets et nombre d'articles scientifiques), les infrastructures technologiques (pénétration de l'internet, consommation électrique) et le capital humain (nombre d'ingénieurs, taux d'alphabétisation,...).

¹⁵⁴ Markus, K. E., & Penubarti, M. (1995). How trade-related are Intellectual property rights protection? *Journal of International Economics*, 39(3), 227-248.

¹⁵⁵ Dussaux, D., A. Dechezleprêtre and M. Glachant (2018), Intellectual property rights protection and the international transfer of low-carbon technologies, working paper Grantham Research Institute, London School of Economics.

production échangé. Il accroît de manière non ambiguë les émissions de GES. L'effet de composition capture la modification de la production entre secteurs de part et d'autre de l'Atlantique. Son impact sur les émissions de GES dépend du facteur d'émission des secteurs concernés.

Le SIA nous donne une base pour estimer l'effet global hors effet technologique de l'Accord. En supposant un facteur d'émissions par unité de PIB constant, nous obtenons de l'ordre de 4,7 à 6,8 millions de tonnes éq CO₂ d'émissions supplémentaires. C'est notable mais limité au regard des bénéfices économiques puisque, en prenant une valeur tutélaire du carbone de 250 euros la tonne et en comparant avec le gain de revenu estimé par le SIA, le gain de revenu réel net des coûts climatique est de l'ordre 11 à 16 milliards de dollars. Si on prend en compte la déforestation dans le calcul du facteur d'émission, les émissions triplent au Brésil et doublent en Argentine. L'accroissement global est de l'ordre de 7,8 à 11,5 millions de tonnes éq CO₂. Le gain de revenu réel net des coûts climatique se réduit mais demeure positif de l'ordre de 10 à 14 milliards de dollars. Toutefois cette analyse ne prend pas correctement en compte de manière satisfaisant le transport international; or celui-ci vont sûrement croître à la suite d'échanges commerciaux libéralisés et les émissions de GES qui en résultent vont croître également.

L'effet de composition peut également s'appréhender en comparant les performances environnementales des secteurs et produits concernés. Il apparaît que cet effet est néfaste pour le climat dans le secteur bovin du fait de la déforestation, limité pour l'éthanol et négligeable pour le secteur automobile. L'effet technologique pourrait être bénéfique pour le climat via le transfert de technologies décarbonées. Ces transferts de technologies pourraient être facilités par les dispositions de l'Accord sur la standardisation des produits, l'ouverture des marchés publics et la protection des droits de propriétés intellectuels. Le potentiel de décarbonisation du mix énergétique se trouve principalement en Argentine, les autres pays ayant une production d'électricité largement renouvelable.

Références bibliographiques

ActionAid (2017), « IMPACTS OF AGRIBUSINESS EXPANSION IN THE MATOPIBA REGION: COMMUNITIES AND THE ENVIROMENT », Rio de Janeiro, Recife, São Paulo, Action Aid & Brazil's Social Network for Justice and Human Rights.

Barbier E.B. et Hochard J.P. (2016), « Does Land Degradation Increase Poverty in Developing Countries? » Krishna Prasad Vadrevu (dir.), PLOS ONE, vol. 11, n°5, pp. e0152973.

Bellora C. et Fouré J. (2019), « Evaluation des accords commerciaux : petit guide à l'usage de ceux qui veulent comprendre », in L'économie mondiale 2020, CEPII, La Découverte, 2019, p. 43-46.

Bellora C., Fouré J. et Fontagné L. (2019), « Évaluation macro-économique des impacts de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne », Technical Report 2019-01, CEPII.

Cadudal F., 2019. Situation et enjeux autour des contingents tarifaires communautaires « viande de volailles » dans la perspective des négociations commerciales avec le Mercosur. Itavi, note interne, 4 octobre 2019, 5 p.

CGB, 2019. Impact EU / Mercosur : sucre et éthanol. CGB, diaporama, 17 p.

Commission européenne (2015), « Le commerce pour tous », Communication de la Commission européenne.

Commission européenne (2019), « Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions sur la mise en œuvre des accords de libre-échange, 1^{er} janvier 2018 – 31 décembre 2018 », COM (2019) 455 final, Communication de la Commission européenne.

CYCLOPE, 2019. Les marchés mondiaux 2019 : les illusions perdues. Sous la direction de Philippe Chalmin et Yves Jégourel, Economica, Paris, 867 p.

EC, 2019a. EU-Mercosur trade agreement, Creating opportunities while respecting the interests of European farmers: Better export opportunities for European farmers and food producers. EC, 5 p.

EC, 2019b. EU agriculture in the Mercosur deal. EC, Council of the European Union, General Secretariat, Working paper, WK 8509/2019 INIT, 12 July 2019, 4 p.

EC, 2019c. EU market situation for poultry. EC, DG AGRI, Committee for the Common Organisation of the Agricultural Markets, 21 November 2019, 15 p.

Emlinger, C. et Poncet, S. (2018), "With a little help from my friends: Multinational retailers and Chinas consumer market penetration", Journal of International Economics 112, p. 1--12.

ePURE, 2019. ePURE position on the EU-Mercosur Free Trade Agreement. 22 October 2019, 3 p.

FIAN International (2018), « The Human and Environmental Cost of Land Business », Heidelberg, Germany, FIAN International, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos and Comissão Pastoral da Terra (CPT).

FranceAgriMer, 2015. Les mutations des filières avicoles européennes depuis 2000 : Les filières françaises face à l'émergence de nouveaux concurrents. FAM, Les études de FranceAgriMer, Edition décembre 2015, 104 p.

Gibbs H.K., Munger J., L'Roe J., Barreto P., Pereira R., Christie M., Amaral T. et Walker N.F. (2016), « Did ranchers and slaughterhouses respond to zero - deforestation agreements in the Brazilian Amazon? », Conservation Letters, vol. 9, n°1, pp. 32-42.

GRAIN, 2019. EU-Mercosur trade deal will intensify the climate crisis from agriculture. GRAIN, Report, November 2019, 8 p.

Greenpeace Argentina (2019), « El sacrificio de los bosques del gran chaco », Buenos Aires, Argentina, Greenpeace.

High-Level Group on Sugar. Report of the High-Level on Sugar, 5 July 2019, 44 p.

IEG, 2019. The EU-Mercosur trade agreement: Impacts on food and farming. IEG Vu & IEG Policy, London, 30 p.

Jean S., Martin P. et Sapir A. (2018), « Avis de tempête sur le commerce international : quelle stratégie pour l'Europe ? », Note du CAE n° 46, Conseil d'analyse économique.

Julianprice.com, 2019. EU sugar market report and statistical update. Julianprice.com, 13th August 2019, 12 p.

Jusys T. (2017), « A confirmation of the indirect impact of sugarcane on deforestation in the Amazon », Journal of Land Use Science, n°12, pp. 2-3.

Laroche C., Matthews A., 2005. Approche graphique du fonctionnement des quotas tarifaires : effets sur l'accès au marché d'importation et le bien-être économique des exportateurs. Economie & Prévision 3, n°169-170-171 : 227-238.

Licetti M. M., Loopty M., Goodwin T., and Signoret J. (2018), Strengthening Argentina's Integration into the Global Economy. Policy Proposals for Trade, Investment, and Competition, International Development in Focus, The World Bank.

LSE, 2019. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report, 3 October 2019, 253 p.

Macedo M.N., DeFries R.S., Morton D.C., Stickler C.M., Galford G.L. et Shimabukuro Y.E. (2012), « Decoupling of deforestation and soy production in the southern Amazon during the late 2000s », Proceedings of the National Academy of Sciences, vol. 109, n°4, pp. 1341-1346.

Maranhão R.L.A., Carvalho Júnior O.A. de, Hermuche P.M., Gomes R.A.T., McManus Pimentel C.M. et Guimarães R.F. (2019), « The Spatiotemporal Dynamics of Soybean and Cattle Production in Brazil », Sustainability, vol. 11, n°7, pp. 2150.

Méta-étude « Carcabov » sur les rendements de découpe de 22 000 carcasses bovines en différents muscles, selon les types d'animaux, d'âge et de race. Institut de l'Élevage, Service Qualité des Viandes, à paraître au cours du 1er semestre 2020 Voir une première présentation ici : http://idele.fr/no_cache/recherche/publication/idelesolr/recommends/gav2019-caracterisation-fine-des-carcasses-analyse-des-rendements-selon-les-races-les-types-le.html

Mid-term Outlook – CE DG Agri –December 2019. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/markets/outlook/medium-term_en

Network for Social Justice and Human Rights (2018), « Transnational corporations and land speculation in Brazil », Network for Social Justice and Human Rights.

Newton P., Nery Alves-Pinto H. et Guedes Pinto L.F. (2015), « Improving Sustainability in the Cattle Value Chain in Brazil »,.

Overbeck G.E., Vélez-Martin E., Scarano F.R., Lewinsohn T.M., Fonseca C.R., Meyer S.T., Müller S.C., Ceotto P., Dadalt L., Durigan G., Ganade G., Gossner M.M., Guadagnin D.L., Lorenzen K., Jacobi C.M., Weisser W.W. et Pillar V.D. (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., Persson U.M., Godar J., Kastner T., Moran D., Schmidt S. et Wood R. (2019), « Agricultural and forestry trade drives large share of tropical deforestation emissions », Global Environmental Change, vol. 56, pp. 1-10.

Perspectives Agricoles de l'OCDE et de la FAO 2019-2028 – Juillet 2019. <http://www.agri-outlook.org/fr/>

Poccard-Chapuis R., Thales M., Venturieri A., Piketty M.-G., Mertens B., Veiga J.B. da et Tourrand J.-F. (2005), « La filière viande: un levier pour contrôler les dynamiques pionnières en Amazonie brésilienne? », Cahiers Agricultures, vol. 14, n°1, pp. 53–58.

Polain de Waroux Y. le, Garrett R.D., Graesser J., Nolte C., White C. et Lambin E.F. (2019), « The Restructuring of South American Soy and Beef Production and Trade Under Changing Environmental Regulations », World Development, vol. 121, pp. 188-202.

Rausch L.L., Gibbs H.K., Schelly I., Brandão A., Morton D.C., Filho A.C., Strassburg B., Walker N., Noojipady P., Barreto P. et Meyer D. (2019), « Soy expansion in Brazil's Cerrado », Conservation Letters.

Sharma S. et Schlesinger S. (2017), « The Rise of Big Meat - Brazil's Extractive Industry », Berlin, Germany, Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP).

Site de suivi des marchés en Allemagne, en particulier pour le marché de gros de Hambourg : <https://www.ami-informiert.de/ami-maerkte.html>

Strassburg B.B.N., Latawiec A.E., Barioni L.G., Nobre C.A., Silva V.P. da, Valentim J.F., Vianna M. et Assad E.D. (2014), « When enough should be enough: Improving the use of current agricultural lands could meet production demands and spare natural habitats in Brazil », Global Environmental Change, vol. 28, pp. 84-97.

Walker N.F., Patel S.A. et Kalif K.A. (2013), « From Amazon pasture to the high street: deforestation and the Brazilian cattle product supply chain », Tropical Conservation Science, vol. 6, n°3, pp. 446–467.

World Bank (2019), Trade Integration as a Pathway to Development?, Semiannual report of the Latin America and Caribbean region, The World Bank.

Annexe 1. Lettre de mission

Le Premier Ministre

1 2 8 6 / 1 9 SG

Paris, le 31 JUIL. 2019

Monsieur le Président,

Conformément aux orientations du Président de la République, la France défend la nécessité de renouveler l'approche de la politique commerciale européenne de manière constante depuis deux ans : la politique commerciale européenne doit être un instrument de souveraineté économique, mais aussi de promotion des préférences et des valeurs européennes, notamment le développement durable, la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité et la sécurité sanitaire des aliments. A ce titre, les accords commerciaux dits de nouvelle génération doivent avoir pour objectif non seulement d'approfondir l'intégration commerciale, mais aussi de contribuer à atteindre ces objectifs en renforçant les règles du commerce international.

La Commission européenne a annoncé le 28 juin 2019 que le projet d'accord commercial entre l'Union Européenne (UE) et le Mercosur avait fait l'objet d'un accord politique de principe. Ce projet suscite de nombreuses interrogations, notamment quant à ses effets sur l'environnement et la biodiversité.

Dans ce contexte, le Président de la République a demandé une évaluation indépendante, complète et transparente de ce projet d'accord. Le Président et moi-même avons décidé de faire appel à une commission de personnalités scientifiques pour conduire cette évaluation. Les personnalités composant cette commission sont toutes reconnues dans leur domaine pour leur indépendance vis-à-vis des représentants d'intérêts et des préjugés, et pour la qualité de leurs travaux académiques en matière environnementale, commerciale, agricole, sanitaire, juridique, sociale et géopolitique.

.../...

Monsieur Stefan AMBEC
Professeur
Toulouse School of Economics
Université de Toulouse Capitole
21 Allée de Brienne
31 000 Toulouse

Je souhaite vous confier la Présidence de cette commission afin de coordonner les travaux. La commission analysera les dispositions de l'accord et ses effets en matière de développement durable, dans une approche pluridisciplinaire. En particulier, les travaux de la commission devront :

- Analyser l'ensemble des dispositions du projet d'accord pouvant avoir un impact sur le développement durable (dans ses dimensions économique, climatique, environnementale et sociale), la santé des consommateurs et l'aménagement des territoires, ainsi que les dispositions transversales qui s'y appliquent (comme les mécanismes de gouvernance de l'accord et de consultation de la société civile, les garanties d'application et le règlement des différends), y compris par rapport aux précédents accords conclus par l'UE, en tenant compte des évolutions du cadre juridique international, européen et national ;
- Évaluer les effets du projet d'accord sur les émissions de gaz à effet de serre et la déforestation, la biodiversité, la diffusion des technologies propres et la transition écologique des modes de production. La commission pourra commander à des laboratoires de recherche des études d'impact quantitatives, et elle pourra s'appuyer sur les travaux microéconomiques réalisés par les inspections ministérielles sur les filières agricoles sensibles. Les interactions avec les politiques internes de l'UE, notamment la politique agricole commune, ainsi que les enjeux pour les Régions ultrapériphériques, devront faire l'objet d'une attention particulière ;
- Évaluer les conséquences du projet d'accord sur la capacité des États et de l'UE à réguler dans le domaine du développement durable et de la santé des consommateurs, et à appliquer leurs standards environnementaux et sanitaires sur les produits consommés sur le marché européen.

La commission formulera des recommandations pour répondre aux risques qu'elle identifiera au cours de ses travaux. Ces recommandations pourront notamment porter sur l'interprétation de l'accord, des actions de coopération bilatérale ou multilatérale avec les pays du Mercosur, ainsi que sur des mesures nationales ou européennes.

Vous remettrez au Gouvernement un rapport concluant vos travaux en novembre 2019. Ce rapport sera rendu public. Ces travaux ont vocation à apporter un éclairage objectif sur les enjeux de l'accord pour nourrir le débat public et préparer le positionnement de la France au Conseil de l'Union européenne.

Pour l'exercice de cette mission, vous conduirez vos travaux en totale indépendance. Vous pourrez auditionner un échantillon représentatif des parties prenantes concernées, notamment des administrations nationales, des parlementaires, des institutions européennes, des fédérations professionnelles, des organisations non gouvernementales, des spécialistes universitaires.

3.-

Je vous remercie de mener à bien les travaux de cette commission d'évaluation. Vos travaux joueront un rôle essentiel dans la perspective de l'évaluation de l'accord par les autorités françaises et de la discussion politique sur le projet d'accord. Plus largement, vos travaux serviront à proposer des axes d'action pour renforcer la contribution de la politique commerciale au développement durable (climatique, environnemental et social) et à la santé des consommateurs ainsi qu'à l'aménagement des territoires, au service des citoyens.

Je vous remercie d'avoir accepté de présider les travaux de la commission d'évaluation et vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Edouard PHILIPPE


Annexe 2. Liste des personnes auditionnées

Liste des personnes auditionnées en commission

Antimani Alessandro, *DG Commerce*

Azevedo Daniel, *COPA-COGECA*

Balogova Lucia, *DG Commerce*

Barré Julien, *Ambassade de France au Brésil*

Bazil John, *DG Commerce*

Billot Aurelien, *SGAE*

Boeshertz Carolina, *DG Agriculture*

Bureau Dominique, *CEDD*

Cernat Lucien, *DG Commerce*

Chabrol Pierre, *DG Trésor*

Champion Fabien, *Confédération paysanne*

Combes Maxime, *ATTAC*

Dagg Laura, *Ambassade d'Irlande*

De Castro Julia, *CNAOL*

Devienne Sophie, *AgroParisTech*

Dolya Natalia, *DG Environnement*

Dufayet Bruno, *FNSEA*

Dupré Mathilde, *Veblen*

Estève Morgane, *TEREOS*

Evain Loïc, *DGAL*

Fauré Jean-Baptiste, *DGPE*

Ferreira Bruno, *DGAL*

Frugier Benjamin, *FIM*

Gallina Sandra, *DG Commerce*

Gédouin Maëlle, *AgroParisTech*

Gindt Jonathan, *DG Trésor*

Girod Claude, *Confédération paysanne/Via Campesina*

Guibert Martine, *Université Toulouse 2*
Gyorffy Camelia, *COPA-COGECA*
Jorgensen Matthias, *DG Commerce*
Lacoue-Labarthe Muriel, *DG Trésor*
Lagarrigue Robin, *DGPE*
Lambert Frédéric, *DGPE*
Langlois Dominique, *INTERBEV*
Langendorff Julius, *DG Commerce*
Laso-Sanz Cristina, *DG Santé*
Le Cadre Patricia, *CEREOPA*
Léonard Lionel, *SNFS*
Léré Samuel, *FNH*
Leuba Cécile, *Greenpeace*
Levie Damien, *Commission européenne*
Lévy Alexandre, *INAO*
Lhermitte Sylvain, *FNSEA*
Liégeois Carole, *RP Bruxelles*
Lopez Paul, *FIA*
Luciano Paulo, *DG Santé*
Ly Carole, *FranceAgriMer*
Masson Timothé, *CGB*
Mathieu Quentin, *APCA*
Menato Giulio, *DG Agriculture*
Metrich-Hequet Valérie, *DGPE*
Michel Frédéric, *DGPE*
Miquel Pierre-Alexandre, *RP Bruxelles*
Modoran Cristina, *DG Commerce*
Mottet Anne, *FAO*
Mounsey Jérôme, *Ambassade d'Irlande*
Munoz Cesar, *Human Rights Watch*

Nicolaj Andrea, *DG Commerce*

Olsson Charlotte, *DG Commerce*

Ordeim Vila Joaquim , *DG Agriculture*

Orliac H el ene, *Febea*

Pag es Marc, *INTERBEV*

Pi ecuch Claire, *DGPE*

Pouch Thierry, *APCA*

Prezio Enrico, *Commission europ eenne*

Puech d'Alissac Arnold, *FNSEA*

Richard Anne, *ANVOL*

Roquefeuil Thierry, *CNIEL*

Rouyer François, *CNIEL*

Sanchez Thomas, *COPA-COGECA*

Schaeffer Jean Michel, *ANVOL*

Scheer Laurent, *MEDEF*

Serravalle Salvatore, *SGAE*

Sontot Andr ee, *DGPE*

Testut-Neves Myl ene, *FranceAgriMer*

Varanda Ricardo, *DG Commerce*

Vermot-Desroches Claude, *Origin France et Monde*

Vitral Lys, *MEDEF*

Waterschoot Daniel, *DG Climat*

Wilkinson Daniel, *Human Rights Watch*

Liste des personnes auditionnées individuellement par les membres de la commission

Entretiens avec S Ambec

Caffera Marcelo, Université de Montevideo

Dechezleprêtre Antoine, OCDE

Paulsen Sandra, IPEA Brésil

Yamaguchi Shunt, OCDE

Entretiens avec JL Angot

Dangy Louise, comité interministériel de l'agriculture et de l'alimentation (CIAA), SGAE

Fourès Franck, conseiller agricole adjoint près l'Ambassade de France à Brasilia

Germain Céline, sous-direction des affaires sanitaires européennes et internationales, DGAL

Marabelli Romano, conseiller de la directrice générale de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE)

Monné Claire cheffe du service économique pour le Bénélux près l'Ambassade de France à Bruxelles

Ruf Jean-Claude, chef de l'unité "sécurité et santé" de l'Organisation internationale de la vigne et du vin (OIV)

Entretiens avec Y. Nouvel

Cazala Julien, professeur à l'Université Paris-Nord (Paris XIII)

Dubin Laurence, professeure à l'université Panthéon-Sorbonne

Hellio Hughes, Directeur du Centre Droit Éthique et Procédures, Université d'Artois

Maljean-Dubois Sandrine, Directrice de recherche au CNRS, au sein du CERIC Université Aix-Marseille

Neframi Eleftheria, professeure à l'université de Luxembourg

Entretiens avec Y. Laurans

Agostinho Rodrigo, député fédéral du Brésil

Ananias Filho Nelson, Confédération de l'Agriculture et du Bétail du Brésil (CNA)

Barré Julien, ambassade de France au Brésil

Bianchi Michel, ambassade de France au Brésil

Campestrin Bettarello Flavio, ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement de la république fédérative du Brésil

Creperet Barbara, ambassade de France au Brésil

Cunha Odair, député fédéral du Brésil

da Fetaemg Wilson, député fédéral du Brésil

Dutra Silva Ligia, Confédération de l'Agriculture et du Bétail du Brésil (CNA)

Foures Franck, ambassade de France au Brésil

Gairin Galvo Damien, ambassade de France au Brésil

Gomes Ana Lucia, ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement de la république fédérative du Brésil

João Daniel, député fédéral du Brésil

Leite Ribeiro Orlando, Secrétaire au Commerce et aux Relations internationales du ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Approvisionnement de la République fédérative du Brésil

Miraillet Michel, Ambassadeur, ambassade de France au Brésil

Monteiro Leonardo, député fédéral du Brésil

Pont Briec, consul général de France à São Paulo

Sande Camilla, confédération de l'Agriculture et du Bétail du Brésil (CNA)

Tatto Nilto, député fédéral du Brésil

Annexe 3. Annexe au chapitre 3

Tableau 8 : Structure des échanges et de la protection douanière dans les principaux secteurs pour les exportations du Mercosur vers l'UE27 (2017)

Code SH2 - Intitulé	Importations bilatérales (M€)	Droit de douane (%)	Présence commerciale relative
23 - Aliments préparés pour animaux	5 284	0,5	1,0
26 - Minerais	4 394	0,0	1,3
47 - Pâtes de bois, papier à recycler	2 686	0,0	1,2
12 - Oléagineux	2 475	0,0	0,4
72 - Fonte, fer et acier	2 473	0,3	0,7
9 - Café, thé, épices	2 171	0,2	1,1
84 - Machines mécaniques	2 003	1,5	0,5
27 - Combustibles minéraux	1 834	0,5	0,3
2 - Viandes & abats comestibles	1 677	49,0	0,3
20 - Préparations à base de légumes	1 565	23,7	1,2
8 - Fruits comestibles	923	8,0	1,3
71 - Métaux précieux	748	0,0	1,3
41 - Peaux et cuirs	746	4,7	0,7
10 - Céréales	715	2,6	0,3
3 - Produits de la pêche	684	12,2	0,9
24 - Tabacs	672	15,4	0,8
88 - Navigation aérienne ou spatiale	664	1,4	0,4
38 - Produits divers chimiques	632	5,8	0,7
39 - Matières plastiques	574	5,8	0,4
29 - Produits chimiques organiques	570	3,5	0,6
87 - Automobiles et autres véhic. terrestres	545	7,4	0,1
30 - Produits pharmaceutiques	523	0,1	0,6
44 - Bois et articles en bois, charbon	472	2,1	0,5
85 - Appareils électriques	465	1,9	0,6
16 - Préparations de produits animaux	461	34,9	1,0

Source : Calculs CEPII à partir de la base BACI (CEPII) et MAcMap (CEPII).

Note : Les chiffres pour l'UE sont calculés en excluant le Royaume-Uni. Seuls sont représentés les chapitres du système harmonisé pour lesquels les exportations du Mercosur vers l'UE dépassent 300 M€. Les chapitres SH2 sont classés par ordre décroissant de valeur des importations bilatérales. Le commerce intra-UE et intra-Mercosur est exclu des calculs.

L'indicateur de présence commerciale relative est calculé comme le ratio de la part du Mercosur comme fournisseur dans les importations de l'UE27, rapportée à sa part dans les importations mondiales. Une valeur supérieure à un indique que le Mercosur est plus présente commercialement dans l'UE27 que dans le reste du monde.

Tableau 9 : Structure des échanges et de la protection douanière dans les principaux secteurs pour les exportations de l'UE27 vers le Mercosur (2017)

Code SH2 - Intitulé	Importations bilatérales (M€)	Droit de douane (%)	Présence commerciale relative
84 - Machines mécaniques	7 918	11,6	0,9
85 - Appareils électriques	4 035	11,6	0,8
30 - Produits pharmaceutiques	3 899	9,6	0,8
87 - Automobiles et autres véhic. terrestres	3 376	24,4	0,3
27 - Combustibles minéraux	2 907	0,3	0,8
29 - Produits chimiques organiques	2 256	5,7	0,7
90 - Appareils d'optique	1 844	10,2	0,9
39 - Matières plastiques	1 711	11,8	0,5
38 - Produits divers chimiques	1 361	10,0	0,6
88 - Navigation aérienne ou spatiale	966	0,0	0,8
73 - Ouvrages en fonte, fer et acier	828	14,1	0,7
31 - Engrais	684	1,0	0,5
40 - Caoutchouc	655	14,6	0,5
48 - Papiers et carton	588	12,9	0,6
72 - Fonte, fer et acier	587	10,0	0,5
33 - Cosmétiques	444	16,3	0,6
28 - Produits chimiques inorganiques	378	5,8	0,6
32 - Colorants	373	12,5	0,6
15 - Graisses et huiles	327	12,4	1,1
22 - Boissons, alcool et vinaigres	317	21,8	0,3

Source : Calculs CEPII à partir de la base BACI (CEPII).

Note : Les chiffres pour l'UE sont calculés en excluant le Royaume-Uni. Seuls sont représentés les chapitres du système harmonisé pour lesquels les exportations de l'UE vers le Mercosur dépassent 300 M\$. Les chapitres SH2 sont classés par ordre décroissant de valeur des importations bilatérales. Le commerce intra-UE et intra-Mercosur est exclu des calculs.

L'indicateur de présence commerciale relative est calculé comme le ratio de la part de l'UE27 comme fournisseur dans les importations du Mercosur, rapportée à sa part dans les importations mondiales. Une valeur supérieure à un indique que l'UE27 est plus présente commercialement dans le Mercosur que dans le reste du monde.

Tableau 10 : Structure des échanges et de la protection douanière dans les principaux secteurs pour les exportations du Mercosur vers la France (2017)

Code SH2 - Intitulé	Importations bilatérales (M€)	Droit de douane (%)	Présence commerciale relative
23 - Aliments préparés pour animaux	505	0,5	0,9
26 - Minerais	401	0,0	2,0
47 - Pâtes de bois, papier à recycler	289	0,0	1,5
84 - Machines mécaniques	159	1,5	0,3
72 - Fonte, fer et acier	135	0,3	0,4
20 - Préparations à base de légumes	133	23,7	0,6
9 - Café, thé, épices	128	0,2	0,5
12 - Oléagineux	97	0,0	0,2
44 - Bois et articles en bois, charbon	86	2,1	0,8
30 - Produits pharmaceutiques	81	0,1	0,9
16 - Préparations de produits animaux	59	34,9	0,9
64 - Chaussures	58	10,0	0,8
85 - Appareils électriques	54	1,9	0,7
3 - Produits de la pêche	53	12,2	0,5
27 - Combustibles minéraux	53	0,5	0,1
8 - Fruits comestibles	48	8,0	0,5

Source : Calculs CEPII à partir de la base BACI (CEPII).

Note : Les chiffres pour l'UE sont calculés en excluant le Royaume-Uni. Seuls sont représentés les chapitres du système harmonisé pour lesquels les exportations du Mercosur vers la France dépassent 40 M€. Les chapitres SH2 sont classés par ordre décroissant de valeur des importations bilatérales. Le commerce intra-UE et intra-Mercosur est exclu des calculs.

L'indicateur de présence commerciale relative est calculé comme le ratio de la part du Mercosur comme fournisseur dans les importations de la France, rapportée à sa part dans les importations mondiales. Une valeur supérieure à un indique que le Mercosur est plus présente commercialement en France que dans le reste du monde.

Tableau 11 : Structure des échanges et de la protection douanière dans les principaux secteurs pour les exportations de la France vers le Mercosur (2017)

Code SH2 - Intitulé	Importations bilatérales (M€)	Droit de douane (%)	Présence commerciale relative
84 - Machines mécaniques	628	9,4	0,8
88 - Navigation aérienne ou spatiale	534	0,0	1,0
85 - Appareils électriques	527	11,3	1,2
30 - Produits pharmaceutiques	430	9,2	0,9
29 - Produits chimiques organiques	393	5,4	1,4
87 - Automobiles et autres véhic. terrestres	390	22,5	0,4
38 - Produits divers chimiques	385	11,0	1,1
39 - Matières plastiques	224	11,7	0,7
33 - Cosmétiques	205	17,4	0,9
90 - Appareils d'optique	187	10,3	1,1
27 - Combustibles minéraux	109	0,3	0,5
73 - Ouvrages en fonte, fer et acier	90	14,3	1,1
40 - Caoutchouc	86	14,2	0,6
22 - Boissons, alcool et vinaigres	52	22,9	0,2
89 - Navigation maritime ou fluviale	48	15,1	4,4
32 - Colorants	40	12,5	0,7

Source : Calculs CEPII à partir de la base BACI (CEPII).

Note : Les chiffres pour l'UE sont calculés en excluant le Royaume-Uni. Seuls sont représentés les chapitres du système harmonisé pour lesquels les exportations de la France vers le Mercosur dépassent 40 M€. Les chapitres SH2 sont classés par ordre décroissant de valeur des importations bilatérales. Le commerce intra-UE et intra-Mercosur est exclu des calculs.

L'indicateur de présence commerciale relative est calculé comme le ratio de la part de marché de la France comme fournisseur dans les importations du Mercosur, rapportée à sa part dans les importations mondiales. Une valeur supérieure à un indique que la France est plus présente commercialement dans le Mercosur que dans le reste du monde.

Tableau 12. Ventilation des IDE dans le Mercosur par secteur d'activité

	Argentine^a (stock/positions UE 2016)	Brésil (flux UE 2016)^b	Paraguay (stock tous les pays 2016)^c	Uruguay (flux tous les pays 2004-2006)^d
Industrie	40 %	43 %	5 %	30 %
Commerce	8 %	12 %	13 %	1 %
Extraction	17 %	16 %	2 %	1 %
Finance	19 %	3 %	20 %	11 %

^aSource : Banque Centrale de l'Argentine, *Inversiones Directas en Empresas Residentes*.

^bSource : Banque Centrale du Brésil : Foreign Direct Investment tables, Tables 6 (equity by country) and 7 (debt instruments by country). FDI Inflows by country. Les revenus sont seulement les dividendes.

^cSource : Banque Centrale du Paraguay.

^dSource : Bittencourt et al (2012). Tendencias recientes de la inversión extranjera directa en Uruguay.

Tableau 13. Informations sur les filiales des entreprises européennes (2016)

	Argentine	Brésil	Paraguay	Uruguay
Nombre d'entreprises européennes	1149	4072	54	271
% du nombre d'entreprises hors UE ^a	1 %	4 %	0 %	0 %
Chiffre d'affaires des filiales (Mds €)	49.6	205.6	0.6	4.8
% du chiffre d'affaires des filiales hors UE ^a	1 %	5 %	0 %	0 %
Nombre de salariés	217 881	1 188 797	3 349	24 663
% du nombre de salariés hors UE ^a	1 %	8 %	0 %	0 %

Source : Eurostat - Outward FATS, main variables - NACE Rev. 2 [fats_out2_r2]

^aSelon Eurostat, il y avait 98 626 entreprises européennes hors UE, avec un chiffre d'affaires de 4 161 Milliards d'euros et un nombre de salariés de 14.7 millions de salariés en 2016.

Annexe 4. Annexes au chapitre 4

Annexe 4.1. Fonctionnement des contingents tarifaires¹⁵⁶

Laroche et Matthews (2005) supposent que le pays exportateur (le Mercosur dans notre cas) est un grand pays exportateur, hypothèse qui implique que l'offre à l'exportation est une fonction croissante du prix. Ils supposent aussi qu'il existe une deuxième offre à l'exportation issue de pays non mercosuriens ; cette deuxième offre d'exportation est supposée être moins compétitive que la première. Ils supposent enfin que le pays importateur (l'UE dans notre cas) est un grand pays à l'importation, hypothèse qui implique que la demande à l'importation est une fonction décroissante du prix. Dans ce cadre, Laroche et Matthews (2005) identifient quatre situations que nous résumons ci-après, et que nous étendons pour étudier, dans chaque cas, les effets d'une augmentation de la taille d'un contingent tarifaire et d'une baisse du droit de douane sous contingent, soit les deux instruments principaux de mise en œuvre de l'Accord pour les produits agricoles sensibles¹⁵⁷.

- La première situation (a) est celle d'un contingent tarifaire (niveau Q , droit de douane sous contingent t) non entièrement rempli dans un contexte où, avant mise en œuvre du contingent, les exportations de l'exportateur privilégié au droit NPF (T supérieur à t) étaient non nulles. Relativement à ce régime initial hypothétique, l'introduction du contingent tarifaire Q au droit t a pour effet d'augmenter les exportations de l'exportateur privilégié qui restent néanmoins inférieures au niveau du contingent¹⁵⁸. Cette introduction induit une diminution du prix sur le marché d'importation, un accroissement de la consommation sur le marché d'importation (dénommé ci-après le marché domestique) et une diminution de la production intérieure dans le pays qui ouvre son marché (i.e., le marché domestique). L'offre hors contingent frappée du droit T est désormais nulle, de même que la rente de contingent puisque ce dernier n'est pas contraignant. Le surplus économique de l'exportateur privilégié augmente, l'effet volume associé à l'augmentation des exportations et l'effet prix associé à la baisse du droit de douane étant plus élevés que l'effet négatif lié à la baisse du prix sur le marché d'importation. Dans ce premier cas, augmenter la taille du contingent tarifaire n'a aucun effet sur les exportations de l'exportateur privilégié, alors que diminuer le droit de douane à l'intérieur du contingent augmente ces exportations, ceci jusqu'à ce que celles-ci atteignent le niveau du contingent tarifaire et auquel cas on passe dans la deuxième situation (b) décrite ci-après.

- La deuxième situation (b) est celle d'un contingent tarifaire à droit réduit entièrement rempli, d'une offre d'exportation hors contingent par l'exportateur privilégié nulle et d'une offre d'exportation à droit NPF nulle¹⁵⁹. L'exportateur privilégié bénéficie alors d'un surplus économique et d'une rente de contingent ; la rente unitaire de contingent est inférieure à la différence entre les deux droits de douane, i.e., inférieur à la marge de préférence $T - t$. Les exportations non privilégiées frappées du droit plein T s'annulent. Dans ce deuxième cas, augmenter la taille du contingent tarifaire à un droit sous contingent inchangé accroît les exportations de l'exportateur privilégié qui enregistre un double gain en termes économiques, soit un gain de surplus économique (du fait que la baisse du prix sur le marché d'importation est plus que compensée par la hausse de ses exportations frappées d'un droit réduit t) et un gain d'augmentation de la rente de contingent (lié à l'accroissement de la taille de ce dernier). La baisse du

¹⁵⁶ D'après Laroche et Matthews (2005). Ces deux auteurs considèrent également le cas où l'offre privilégiée est moins compétitive. Ce deuxième cas n'est pas décrit ici dans un contexte de compétitivité de l'offre privilégiée des pays du Mercosur pour les produits agricoles sensibles.

¹⁵⁷ Dans un souci de simplicité, les offres et les demandes sont supposées linéaires.

¹⁵⁸ Le niveau du contingent tarifaire est plus élevé que les importations initiales pour que cette première situation existe.

¹⁵⁹ La situation initiale, avant introduction du contingent tarifaire à droit réduit, est identique à celle de la première situation (a).

prix à l'importation bénéficie au consommateur du pays d'importation et pénalise le producteur de ce pays. Dans ce deuxième cas, diminuer le droit de douane à l'intérieur du contingent n'a pas d'effet sur le prix à l'importation (celui-ci reste déterminé par l'intersection de la courbe de demande dans le pays d'importation décroissante avec le prix et de la droite verticale correspondant au niveau du contingent tarifaire supposé inchangé) et sur les volumes exportés (toujours égaux au niveau du contingent). Concrètement, la diminution du droit de douane sous contingent se traduit par une augmentation de la rente du contingent au détriment du contribuable du pays d'importation (du fait de moindres recettes de droit de douane).

- La troisième situation (c) est celle d'un contingent tarifaire entièrement rempli, d'une offre d'exportation hors contingent par l'exportateur privilégié non nulle et d'une offre d'exportation à droit NPF nulle. Dans ce troisième cas, les exportations de l'exportateur privilégié sont plus élevées que le niveau du contingent qui est saturé¹⁶⁰. Comme dans la deuxième situation (b), l'exportateur privilégié bénéficie d'un surplus économique et d'une rente de contingent, mais cette dernière est maintenant égale au niveau du contingent tarifaire multiplié par la marge de préférence, i.e., la différence entre les deux droits de douane (la rente unitaire de contingent est désormais égale cette marge de préférence). Relativement à un régime hypothétique où l'accès au marché d'importation n'aurait été régi que par un droit NPF, à la fois pour l'exportateur privilégié et pour l'exportateur non privilégié, cette troisième situation ne modifie ni les exportations de l'exportateur privilégié ni le prix à l'importation ; en d'autres termes, l'accès au marché d'importation est inchangé, le surplus économique de l'exportateur privilégié également mais ce dernier bénéficie maintenant en plus d'une rente de contingent au détriment du contribuable du pays d'importation. Dans ce troisième cas, diminuer le droit de douane à l'intérieur du contingent tarifaire a pour seul effet d'augmenter la rente de contingent, au profit de l'exportateur privilégié qui capte la baisse du droit de douane sous contingent¹⁶¹, au détriment du contribuable du pays d'importation. Dans ce troisième cas, augmenter la taille du contingent tarifaire n'a également pour seul effet que d'augmenter la rente du contingent, mais cette fois par un effet volume (le produit des taxes à l'importation diminue également, davantage d'importations dans des importations totales inchangées étant soumises au droit de douane réduit t). Cette analyse des effets d'une augmentation de la taille du quota s'applique jusqu'à ce que l'offre d'exportation hors contingent de l'exportateur privilégié s'annule, auquel cas on passe dans un régime défini par la deuxième situation (b) décrite ci-dessus.

- La quatrième situation (d) correspond à un contingent tarifaire entièrement rempli, à une offre d'exportation hors contingent par l'exportateur privilégié non nulle et à une offre d'exportation à droit NPF par l'exportateur non privilégié non nulle. Elle s'apparente à la troisième situation sauf que l'offre d'exportation hors contingent est désormais assurée par les deux exportateurs. Dans ce quatrième cas, les importations sont supérieures au contingent qui est saturé. L'exportateur privilégié bénéficie d'un double gain, sous la forme d'une rente de contingent égale au produit du niveau du contingent par la marge de préférence et d'un surplus économique, ceci sans modifier son accès au marché d'importation relativement à un régime où celui-ci n'était protégé que par un droit NPF. L'exportateur non privilégié bénéficie quant à lui d'un surplus économique. Dans ce quatrième cas, diminuer le droit de douane à l'intérieur du contingent tarifaire ne modifie pas les importations du pays importateur et a pour seul effet d'augmenter la rente de contingent dont bénéficie l'exportateur privilégié. Dans ce quatrième cas, augmenter la taille du contingent accroît également la rente de contingent de l'exportateur privilégié et la part des importations sous contingents dans des importations totales inchangées, ceci jusqu'à ce que l'offre à l'exportation de l'exportateur non privilégié s'annule, auquel cas on passe dans un régime décrit par la situation (c) décrite ci-dessus.

¹⁶⁰ Le contingent tarifaire était déjà saturé dans la deuxième situation (b) qui se différencie de la troisième situation (c) ici considérée par des exportations hors contingent nulles.

¹⁶¹ Dans le cadre développé ici, l'exportateur privilégié n'a aucun intérêt économique à modifier son prix de vente taxes incluses, et ses exportations sont donc inchangées.

Le Tableau 4.1.1 ci-après résume l'analyse en centrant l'attention sur les effets sur les importations du pays importateur d'une diminution du droit de douane t à l'intérieur du contingent tarifaire et d'une augmentation de la taille Q du contingent tarifaire dans les quatre régimes définis ci-dessus.

Tableau 4.1.1. Impacts d'une diminution du droit de douane sous contingent (de t à t') et d'une augmentation de la taille du contingent tarifaire (de Q à Q') sur les importations du pays importateur (de M à M') selon les régimes initiaux d'importation

Régime (a) d'un contingent tarifaire Q au droit t non entièrement rempli	$M < Q$
-Diminution du droit sous contingent - jusqu'au cas limite où les importations M' sont égales à la taille du contingent et auquel cas, on passe dans le régime (b)	$M < M' < Q$
-Augmentation de la taille du quota	$M' = M < Q < Q'$
Régime (b) d'un contingent entièrement rempli, d'une offre d'exportation hors contingent par l'exportateur privilégié nulle et d'une offre d'exportation à droit NPF par l'exportateur non privilégié nulle	$M = Q$
-Diminution du droit sous quota	$M' = M = Q$
-Augmentation de la taille du quota	$M < M' = Q$
Régime (c) d'un contingent entièrement rempli, d'une offre d'exportation hors contingent par l'exportateur privilégié non nulle et d'une offre d'exportation par l'exportateur non privilégié nulle	$M > Q$
-Diminution du droit sous quota	$M' = M > Q$
-Augmentation de la taille du quota	$M' = M > Q$
Régime (d) d'un contingent entièrement rempli, d'une offre d'exportation hors quota par l'exportateur privilégié non nulle et d'une offre d'exportation par l'exportateur privilégié non nulle	$M > Q$
-Diminution du droit sous quota	$M' = M > Q$
-Augmentation de la taille du quota	$M' = M > Q$

D'après Laroche et Matthews (2005). Tableau construit en supposant que l'exportateur privilégié est plus compétitif que l'exportateur non privilégié, que les deux pays d'exportation et le pays d'importation sont tous trois de grands pays.

Annexe 4.2. Tableaux additionnels relatifs aux viandes bovines

Figure 4.2.1. Evolution du cheptel de vaches dans l'UE-28 depuis 2009 (GEB/IDELE, d'après Eurostat)

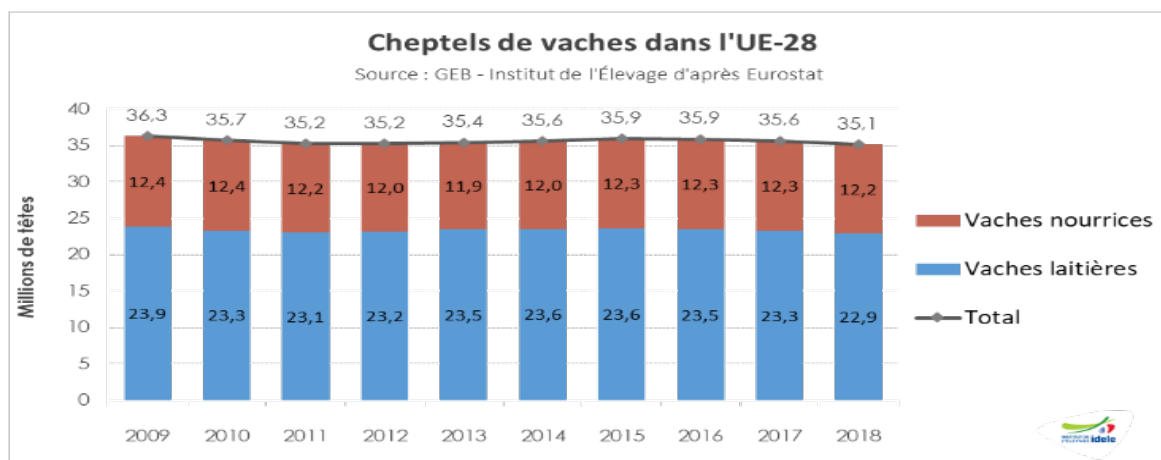
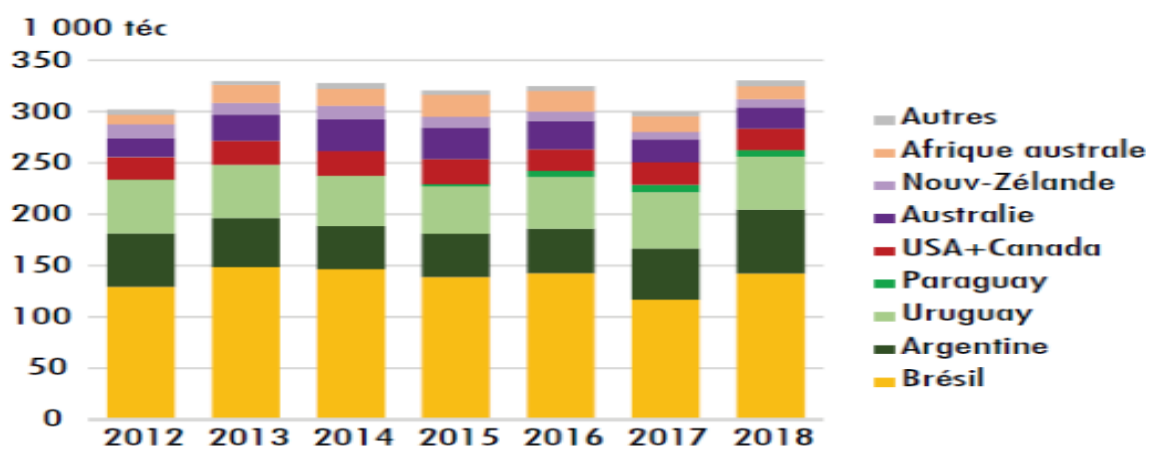


Figure 4.2.2. Importations des viandes bovines de l'UE-28 selon les origines (GEB/IDELE, d'après Eurostat)

IMPORTATIONS DE VIANDE BOVINE PAR L'UE-28



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

Tableau 4.2.1. Marché de la viande bovine et de veau dans l'UE-28, 2011-2018 et prévisions en 2020, 2025 et 2030 (Commission européenne)

TABLE 9.28 EU beef and veal meat market balance (1 000 t c.w.e.)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2020	2025	2030
Total number cows (million head)	35.2	35.1	35.2	35.4	35.7	35.6	35.4	35.2	34.9	34.2	33.5
of which dairy cows	23.1	23.0	23.3	23.3	23.4	23.3	23.1	23.0	22.8	22.3	21.9
of which suckler cows	12.2	12.0	11.9	12.0	12.3	12.3	12.3	12.2	12.1	11.8	11.6
Gross Indigenous Production	8 183	7 855	7 488	7 655	7 835	8 070	8 107	8 236	8 132	7 852	7 738
of which EU-15	7 268	6 975	6 654	6 756	6 870	7 040	7 026	7 132	7 052	6 801	6 718
of which EU-N13	916	880	834	899	965	1 031	1 081	1 104	1 080	1 051	1 020
Imports of live animals	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Exports of live animals	147	159	109	114	178	219	238	242	238	219	200
Net Production	8 036	7 697	7 379	7 541	7 657	7 852	7 869	7 994	7 894	7 633	7 538
Consumption	7 995	7 761	7 523	7 641	7 743	7 907	7 884	8 044	7 967	7 756	7 664
of which EU-15	7 441	7 268	7 089	7 139	7 235	7 349	7 305	7 459	7 377	7 176	7 094
of which EU-N13	554	493	434	502	508	557	579	585	589	580	570
per capita cons. (kg r.w.e.)*	11.1	10.8	10.4	10.5	10.6	10.8	10.8	11.0	10.8	10.5	10.4
of which EU-15	13.1	12.7	12.4	12.4	12.5	12.7	12.5	12.7	12.5	12.1	11.9
of which EU-N13	3.7	3.3	2.9	3.4	3.4	3.7	3.9	3.9	4.0	4.0	4.0
Imports (meat)	287	275	304	308	300	304	285	303	315	341	350
Exports (meat)	327	210	160	208	211	249	271	250	243	217	227
Net trade (meat)	41	-65	-143	-100	-89	-55	-14	-53	-72	-124	-124
EU market price in EUR/t	3 521	3 838	3 816	3 676	3 772	3 675	3 797	3 836	3 685	3 496	3 535
World market price in EUR/t (BR)	3 460	3 496	3 257	3 399	3 722	3 466	3 582	3 247	3 054	2 959	2 980
World market price in USD/t (BR)	4 816	4 492	4 326	4 515	4 130	3 836	4 047	3 967	3 444	3 521	3 587

* r.w.e. = retail weight equivalent; Coefficient to transform carcass weight into retail weight is 0.7 for beef and veal.

Tableau 4.2.2. Importations européennes de viandes bovines en 2017 par ligne tarifaire, toutes origines et en provenance des 4 pays du Mercosur (Eurostat)



Tableau 4.2.3. Importations européennes (UE-28) de viandes bovines et de bovins vivants par origine (Commission européenne, DG AGRI)

**EU imports of beef and live animals (1):
Trade figures (COMEXT – tonnes cwe)**

Origins	2015		2016		2017		2018		Jan-Aug 19		Compared to Jan-Aug 18
	tonnes	%	tonnes	%	tonnes	%	tonnes	%	tonnes	%	
Brazil	136 858	42.4%	140 319	42.0%	115 392	37.7%	140 243	41.1%	86 937	40.2%	- 2.8%
Argentina	42 149	13.0%	43 542	13.0%	49 890	16.3%	69 996	20.5%	46 885	21.7%	+ 1.8%
Uruguay	46 287	14.3%	56 747	17.0%	57 985	18.9%	52 462	15.4%	32 338	15.0%	- 13.7%
Australia	30 884	9.6%	27 850	8.3%	21 990	7.2%	20 868	6.1%	13 457	6.2%	- 10.5%
USA	24 132	7.5%	20 499	6.1%	21 624	7.1%	19 319	5.7%	12 451	5.8%	- 8.7%
Namibia	12 112	3.7%	10 686	3.2%	7 705	2.5%	5 585	1.6%	6 224	2.9%	+ 49.2%
New Zealand	11 380	3.5%	9 869	3.0%	8 093	2.6%	8 669	2.5%	5 296	2.5%	- 13.1%
Paraguay	1 915	0.6%	5 979	1.8%	6 915	2.3%	6 287	1.8%	3 446	1.6%	- 22.1%
Switzerland	5 090	1.6%	5 500	1.6%	5 138	1.7%	5 437	1.6%	2 735	1.3%	- 20.3%
Botswana	9 258	2.9%	9 382	2.8%	7 718	2.5%	7 025	2.1%	2 545	1.2%	- 36.2%
Canada	428	0.1%	421	0.1%	513	0.2%	1 343	0.4%	1 518	0.7%	+++
Serbia	439	0.1%	557	0.2%	565	0.2%	1 162	0.3%	658	0.3%	- 20.2%
Japan	359	0.1%	579	0.2%	693	0.2%	859	0.3%	610	0.3%	+ 18.7%
Other Origins	1 810	0.6%	2 022	0.6%	1 842	0.6%	1 797	0.5%	996	0.5%	
Extra-EU	323 099		333 952		306 064		341 053		216 096		
% change			+ 3%		- 8%		+ 11%		- 4.7%		

17 October 2019



Tableau 4.2.4. Utilisation du contingent Hilton Beef par pays bénéficiaire (Commission européenne, DG AGRI)

Contingent Hilton		Règlement (UE) N° 593/2013								
	Quantity allocated (Tons)	2015/2016		2016/2017		2017/2018		2018/2019*		
		Use		Use		Use		Use		
09.4001	Australia	2 250								
09.4004	Argentina	200	12,21	6,11%	12,75	6,38%	14,67	7,34%	9,48	4,74%
09.4450	Argentina	29 500	22 350,61	75,76%	23 111,89	78,35%	28 091,29	95,22%	20 249,68	68,64%
09.4451	Australia	7 150	6 749,85	94,40%	4 051,04	56,66%	5 333,48	74,59%	4 648,49	65,01%
09.4452	Uruguay	6 300	6 249,09	99,19%	6 365,55	99,84%	6 363,24	99,80%	5 849,99	91,75%
09.4453	Brazil	10 000	9 289,17	92,89%	8 572,40	85,72%	5 057,27	50,57%	3 854,99	38,54%
09.4454	New Zealand	1 300	1 299,95	100,00%	1 611,63	89,36%	1 122,25	86,33%	915,61	70,43%
09.4002	Canada/US	11 500	292,16	2,54%	421,40	3,66%	2 351,37	20,45%	3 508,99	30,51%
09.4455	Paraguay	1 000	915,63	91,56%	982,60	98,26%	962,21	96,22%	836,35	83,64%
Total Beef		66 826	47 146,46	70,63%	44 666,51	66,84%	49 281,11	73,75%	39 863,18	59,65%
Total Buffalo		2 450	12,21	0,50%	12,75	0,52%	14,67	0,60%	9,48	0,39%
Total		69 200	47 158,67	68,15%	44 679,26	64,49%	49 295,78	71,16%	39 872,66	57,56%

* au 30/04/2019

Les données finales (au 30/06/2019) pour la campagne 2018/2019 donne les taux de remplissage suivants pour le contingent Hilton Beef : 100% pour l'Argentine, 41,5% pour le Brésil, 93,5% pour le Paraguay, et 99,8% pour l'Uruguay.

Tableau 4.2.5. Conditions d'élevage requises pour que les pays du Mercosur aient accès au contingent Hilton Beef (GEB/IDELE, d'après la Commission européenne)

	Type de viandes	Type d'animaux	Alimentation / élevage
Argentine (29 500 t)	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 (10 000 t)	02013000, 02023090, 02061095 et 02062991	Bœufs et génisses Carcasses B2 ou B3.	Exclusivement nourris d'herbe de pâturage depuis leur sevrage
Uruguay (6 300 t)	02013000 et 02061095	Bœufs et génisses Carcasses classées I, N ou A, avec état d'engraissement 1 à 3.	Exclusivement élevés en pâturage depuis leur sevrage
Paraguay (1 000 t)	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.

Tableau 4.2.6. Contingents tarifaires GATT de viandes bovines congelées et droits correspondants (Commission européenne)

Nom d'usage du contingent	N° d'ordre	Volume	Droits de douane	Demande 2016/2017 toutes origines	Remplissage 2016/2017	Demande 2017/2018 toutes origines	Remplissage 2017/2018	Demande 2018/2019 toutes origines	Remplissage 2018/2019	Accès
GATT 1- congelé	09.4003	53 000 t (2016) à 54 875 t (2018)	20%	191 971	100%	154 622	100%	178 027	100%	<i>erga omnes</i>
GATT 2 a - congelé pour transformation	09.4057	50 000 t	20%	517	1%	788	2%	1 003	2%	<i>erga omnes</i>
GATT 2 b - congelé pour transformation	09.4058	13 703 t	20% + fixe	0	0%	0	0%	0	0%	<i>erga omnes</i>

Produit (code NC)	Pour la fabrication de produits A	Pour la fabrication de produits B
0202 20 30	20 %	20 % + 994,5 EUR/1 000 kg net
0202 30 10	20 %	20 % + 1 554,3 EUR/1 000 kg net
0202 30 50	20 %	20 % + 1 554,3 EUR/1 000 kg net
0202 30 90	20 %	20 % + 2 138,4 EUR/1 000 kg net
0206 29 91	20 %	20 % + 2 138,4 EUR/1 000 kg net

Tableau 4.2.7. Taux annuels de remplissage du contingent Panel Hormones (GEB/IDELE, d'après la Commission européenne)

(en t de produits)	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019 (*)
Limite contingentaire	48 200	48 200	48 200	48 200	45 711	45 000
Volume expédié	41 167	47 399	48 082	48 642	45 175	44 469
Taux de remplissage	85%	98%	100%	101%	99%	99%

(*) Estimation au 01/06/2019.

Figure 4.2.3. Evolution des exportations de viandes bovines des pays du Mercosur vers la Chine et l'UE-28 (GEB/IDELE, selon Trade Map)

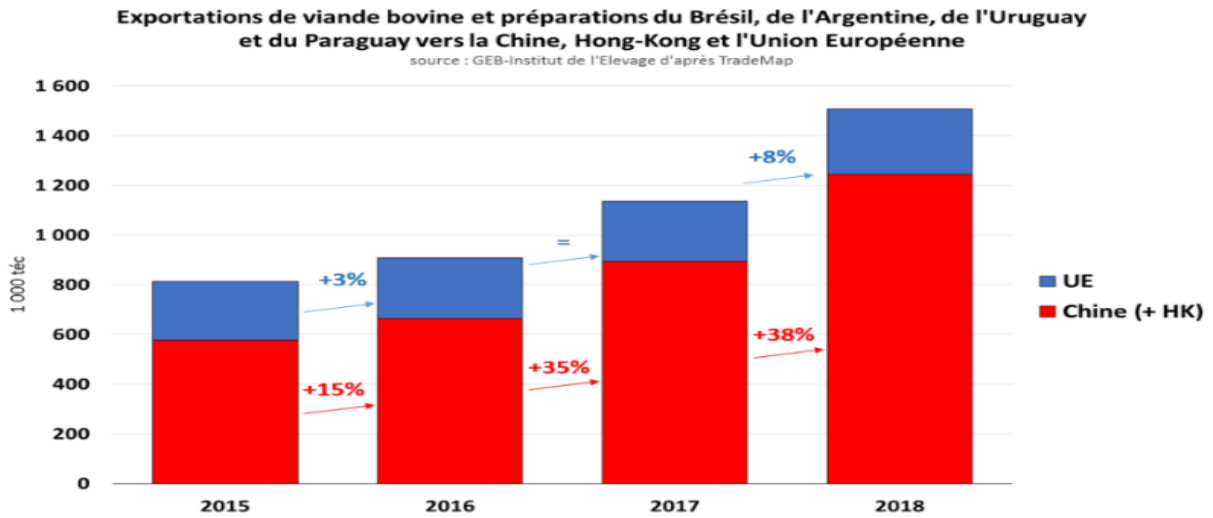


Figure 4.2.4. Types de viandes bovines exportées par le Brésil et principales destinations de ces types de viandes (GEB/IDELE)

Importateurs et types de viande exportée par le Brésil

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

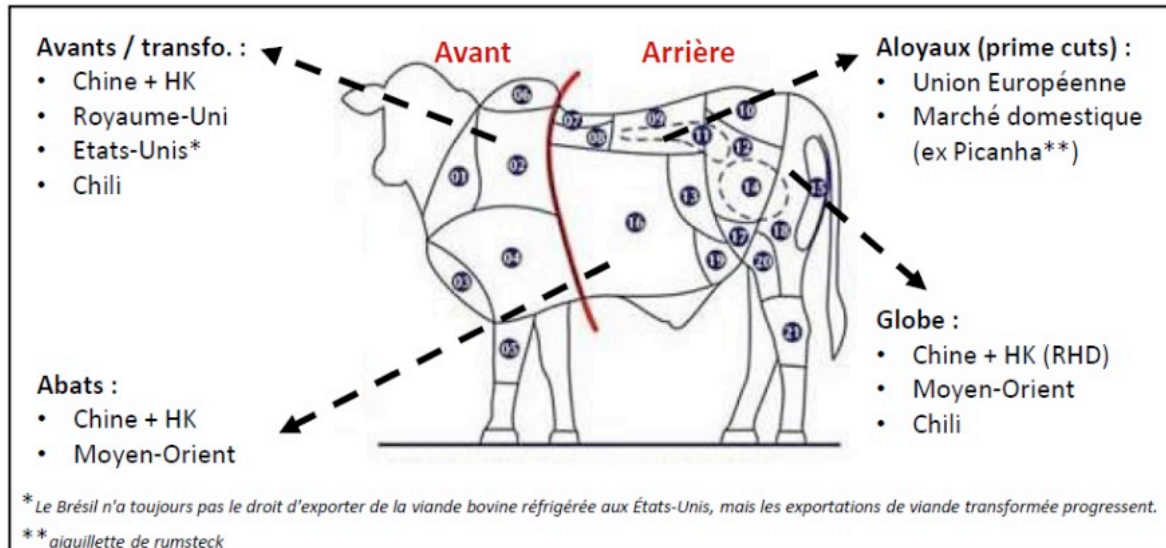


Figure 4.2.5. Evolution (janvier 2015 – janvier 2019) des prix entrée abattoir des jeunes bovins dans l'UE-28 et dans les 4 pays du Mercosur (GEB/IDELE, d'après CEPEA, Ministère argentin de l'agriculture argentin, USDA et Commission européenne)

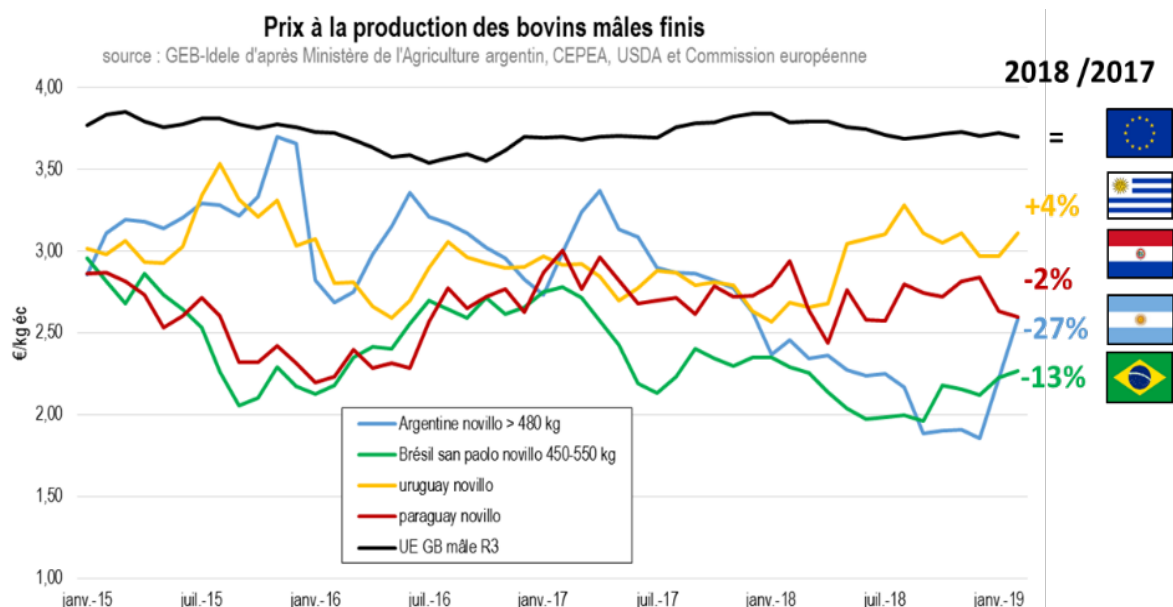
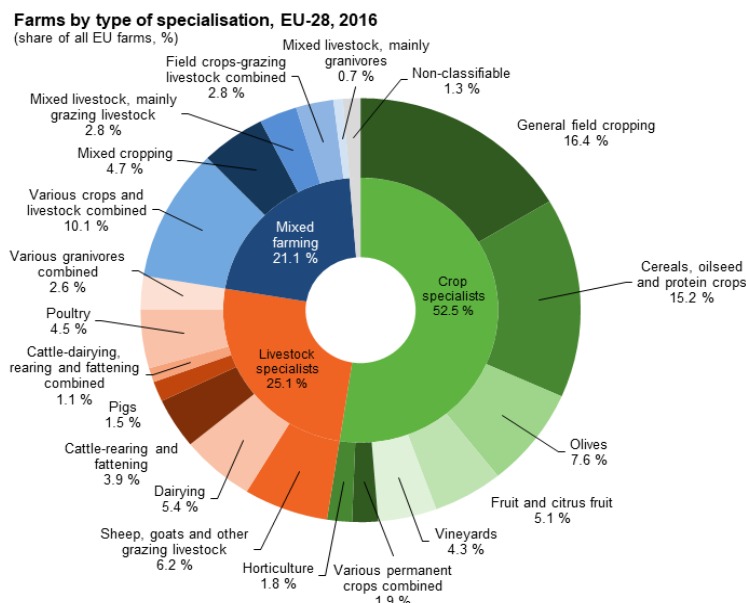


Figure 2.4.6. Répartition des exploitations agricoles de l'UE-28 selon l'orientation productive principale (Commission européenne, DG AGRI, Enquête structures 2016)



Source: Eurostat (online data code: ef_m_farmleg)

eurostat

Annexe 4.3. Tableaux additionnels relatifs aux viandes bovines

Figure 4.3.1. Les principaux exportateurs mondiaux de produits laitiers, en millions de tonnes d'équivalent lait (GEB/IDELE, d'après la FAO et Trade Map)

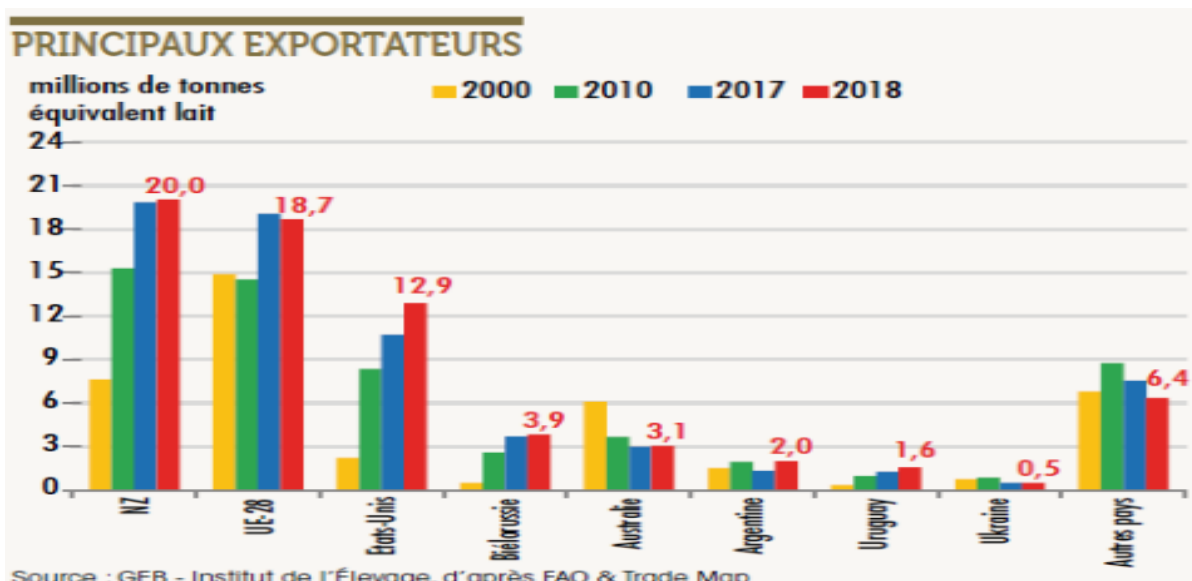


Figure 4.3.2. Les emplois liés aux élevages de bovins lait en France (GIS Elevage Demain)

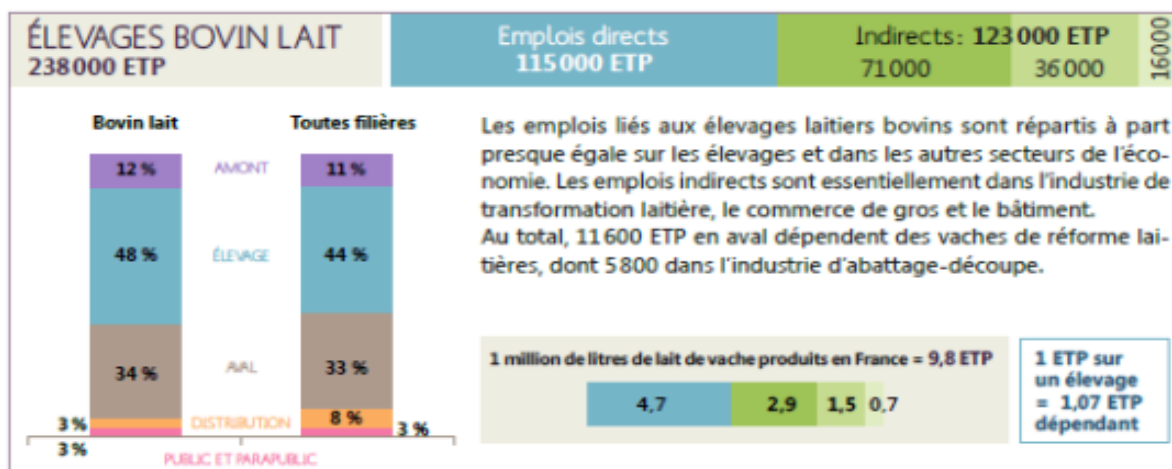


Tableau 4.3.1. Parts de l'UE-28 sur les marchés d'exportation des différents produits agricoles, 2008, 2018 et 7 premiers mois de l'année 2019 (COMEXT-Eurostat)

Table 1.28 Share of EU-28 exports by destination (volume)

		Cereals	Soft wheat	Barley	Meat, offal, live	Beef*	Pork*	Poultry*	Infant formula	Dairy products	Cheese curd	SMP and WMP	Whey powder	Olive oil	Wine
China	2008	1%	0%	3%	4%	0%	6%	0%	5%	5%	0%	1%	22%	2%	3%
	2018	2%	1%	6%	21%	1%	35%	0%	45%	15%	2%	10%	31%	6%	12%
	2019 Jan-Jul	3%	0%	12%	28%	3%	44%	1%	45%	16%	2%	12%	33%	6%	11%
ASEAN	2008	2%	1%	5%	4%	1%	3%	6%	14%	10%	1%	6%	28%	1%	2%
	2018	2%	1%	5%	12%	6%	12%	17%	3%	19%	3%	21%	39%	2%	2%
	2019 Jan-Jul	3%	3%	7%	12%	8%	10%	18%	3%	20%	3%	27%	38%	2%	2%
North Africa	2008	38%	45%	15%	0%	3%	0%	0%	10%	15%	6%	29%	4%	1%	0%
	2018	33%	42%	16%	2%	12%	0%	0%	8%	12%	9%	22%	2%	1%	1%
	2019 Jan-Jul	32%	39%	13%	2%	14%	0%	0%	9%	10%	9%	16%	2%	1%	1%
Other Africa	2008	17%	20%	11%	9%	8%	5%	22%	8%	12%	2%	21%	4%	2%	13%
	2018	17%	22%	11%	16%	16%	6%	40%	4%	9%	3%	12%	3%	2%	7%
	2019 Jan-Jul	22%	28%	13%	16%	17%	5%	42%	5%	9%	3%	11%	5%	2%	8%
Middle East	2008	21%	16%	37%	6%	5%	1%	18%	24%	18%	9%	26%	3%	2%	1%
	2018	30%	25%	42%	5%	15%	1%	9%	12%	15%	16%	18%	3%	3%	1%
	2019 Jan-Jul	20%	18%	28%	5%	16%	1%	7%	14%	15%	15%	18%	3%	3%	1%
US Mexico Canada	2008	1%	0%	0%	2%	0%	3%	0%	3%	7%	23%	0%	0%	51%	37%
	2018	1%	0%	3%	4%	1%	5%	1%	2%	6%	20%	1%	1%	43%	39%
	2019 Jan-Jul	1%	0%	3%	3%	2%	4%	1%	1%	7%	19%	3%	1%	43%	39%

Note: * meat, offal and live animals

Source: COMEXT-Eurostat

Figure 4.3.3. Localisation de la production laitière au Brésil (IBGE - Censo 2017)

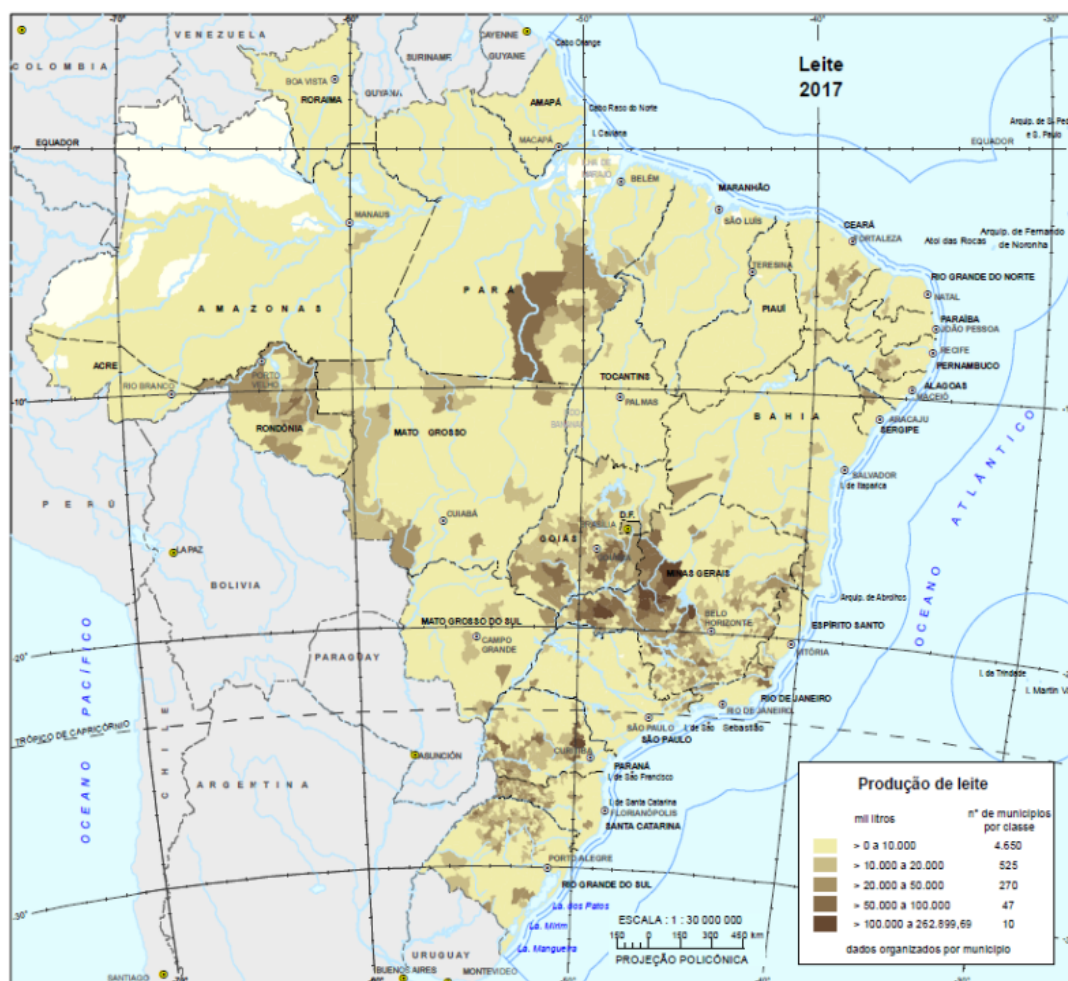


Figure 4.3.3. Evolution entre 2006 et 2017 de la production laitière brésilienne (millions de litres), par grande région (IBGE – Censo 2017)

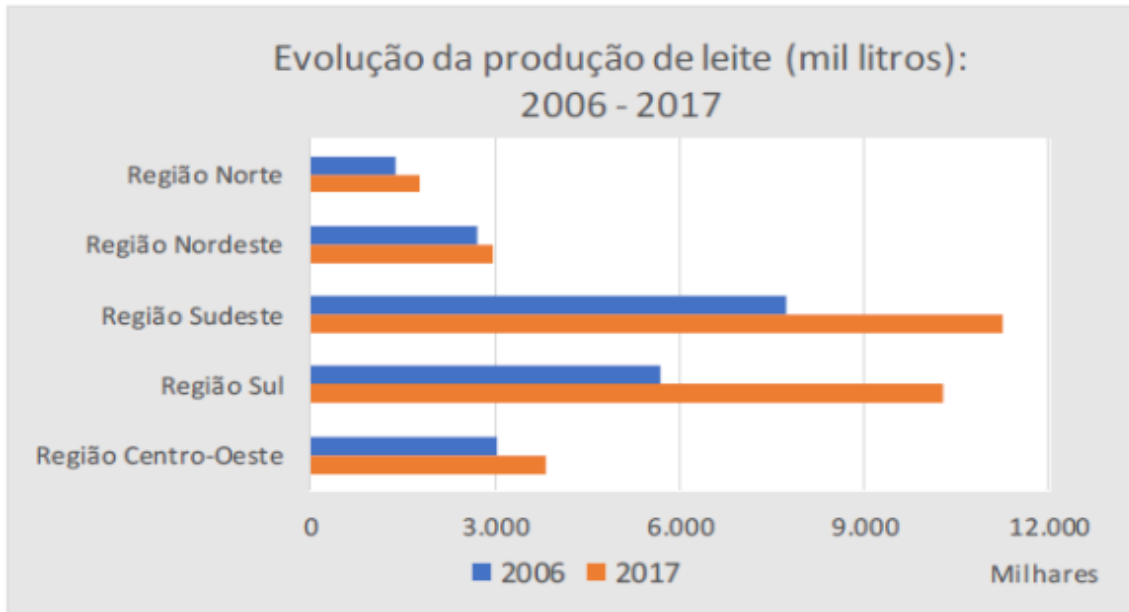


Figure 4.3.4. Evolution de la balance commerciale brésilienne des produits laitiers en millions de dollars US (GEB/IDELE, d'après Trade Map)

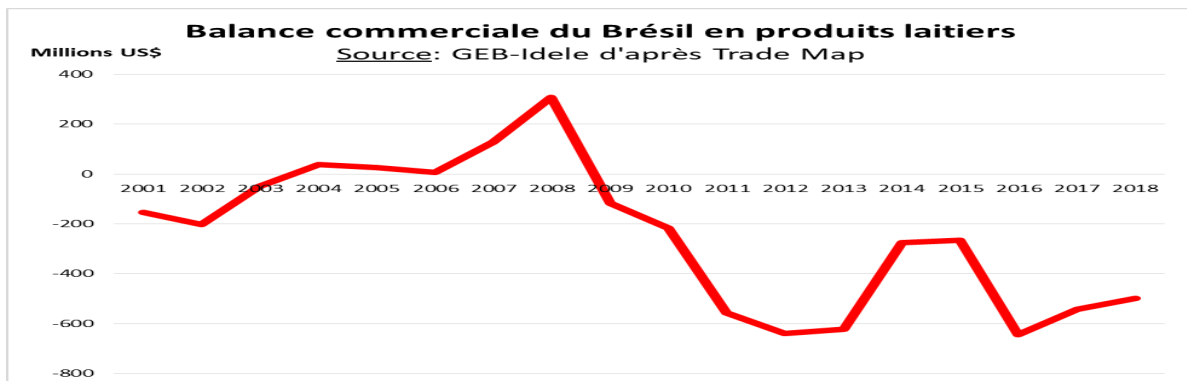
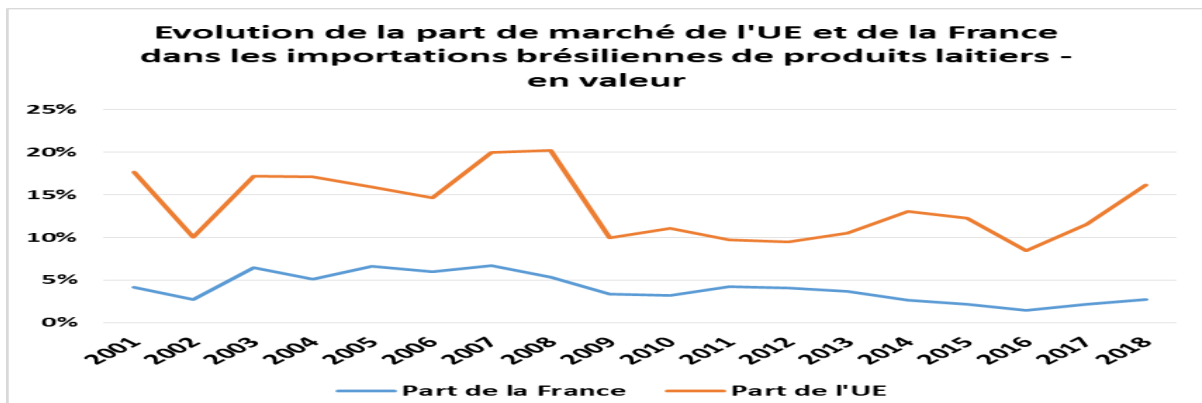


Figure 4.3.5. Parts en valeur de la France et de l'UE-28 dans les importations brésiennes de produits laitiers (GEB/IDELE, d'après Trade Map)



Annexe 5. Annexes au chapitre 5

Annexe 5.1.



G/C/W/767

4 July 2019

(19-4486)

Page: 1/2

Council for Trade in Goods

Original: English

EUROPEAN UNION – IMPLEMENTATION OF NON-TARIFF BARRIERS ON AGRICULTURAL PRODUCTS

COMMUNICATION FROM AUSTRALIA, BRAZIL, CANADA, COLOMBIA, COSTA RICA, DOMINICAN
REPUBLIC, ECUADOR, GUATEMALA, HONDURAS, MALAYSIA, NICARAGUA, PANAMA,
PARAGUAY, PERU, UNITED STATES, AND URUGUAY

The following communication, dated 4 July 2019, is being circulated at the request of the Delegations of Australia, Brazil, Canada, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, Guatemala, Honduras, Malaysia, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, the United States, and Uruguay.

1. In order to face the challenge of producing more food in a safer and sustainable way, farmers must be able to access the full range of safe tools and technologies that are available for agricultural production. Yet, our farmers' choice of safe tools is increasingly undermined by regulatory barriers that are not founded on internationally agreed risk analysis principles and do not take into account alternative approaches to meeting regulatory objectives. This is already having a substantial negative impact on the production, and trade of, safe food and agricultural products, an impact that is likely to increase in the future.
2. We are raising concerns in the Council for Trade in Goods because the EU has begun to implement measures that effectively prohibit the use of a number of substances that are required for safe and sustainable agricultural production and have been assessed and authorized for use by many WTO Members. The EU has moved forward with the implementation of its measures, which were first enacted in 2009, even though other Members have, over the years, repeatedly expressed concerns in the Sanitary and Phytosanitary (SPS) and Technical Barriers to Trade (TBT) Committees regarding the overly restrictive impact of these measures on the trade of agricultural goods.
3. We believe in protecting human health and facilitating trade, both goals recognized under the WTO Agreements. To ensure a balanced approach, the international community has determined standards that follow the principle of evidence and science-based risk assessments, allowing WTO Members to achieve an appropriate level of protection, while at the same time ensuring that such measures are not more trade-restrictive than necessary. However, the EU is diverging from those standards by incorporating a hazard-based approach to the approval and renewal of plant protection product authorizations for certain substances. This is creating a high degree of uncertainty with respect to how import tolerances will be considered and set for authorization decisions in the EU.
4. Despite repeated requests in the TBT and SPS Committees over the past four years, the EU has not identified either the level of protection being sought or the specific pathways of exposure or risks that it seeks to mitigate, to justify the trade impact of these restrictions. The EU has not taken into consideration the comments of other WTO Members on draft regulations. It has also ignored requests to complete science-based risk assessments before the implementation of these measures; to take into account risk assessment techniques developed by international organizations and to articulate how risks would be assessed. In addition, the EU has not clarified, despite multiple requests to do so, how it intends to consider applications for import tolerances for those substances that are being assessed following hazard-based criteria.

5. In implementing these measures, it appears that the EU is unilaterally attempting to impose its own domestic regulatory approach onto its trading partners. As a result, the EU is effectively prohibiting the use of critical tools to manage pests and resistance, while damaging the livelihood of farmers beyond its borders, especially those in developing countries and LDCs. Agricultural production varies by region and what works in Europe may not be appropriate in other climates and regions. The EU's insistence that farmers around the world will find "alternatives" rings hollow for many of the EU's trading partners who know that, in most cases, viable alternatives simply do not exist or in fact may carry higher risks to use than the substances effectively banned by the EU.

6. Most Members that use these substances do not have the capacity to develop viable and economically feasible alternatives to use in their production systems. Even if those alternatives were to be developed elsewhere, the process for registration and approval would take more time than the grace period established by the EU. In addition, the EU has not even considered Members' requests for additional transition periods in order to adapt to these regulations. The EU's implementation of these measures is already impacting global agricultural production and trade in key products such as bananas, grapes, cereals and tree nuts. This disruption threatens to escalate significantly in the coming years if the EU does not change its current approach.

7. The EU's implementation of these measures will disproportionately affect farmers in developing countries and LDCs, and the livelihood of millions of families whose income and sustenance depends on agriculture. This, in turn, will also affect Members' ability to achieve goals related to food security and sustainable development. Therefore, we ask the EU to re-evaluate its hazard-based approach to the approval and renewal of plant protection product authorizations; to confirm that import tolerances will continue to be established on the basis of internationally accepted approaches for risk assessment; and to cease to implement those measures that unnecessarily and inappropriately restrict international trade.

8. We urge the EU to provide additional information on the process and timelines to set import tolerances for active substances which are not re-authorized in the EU, as well as applicable transition periods for MRLs. Additionally, we strongly encourage the EU to establish a transparent, predictable and commercially viable import tolerance process for plant protection products which have not been re-approved that includes a risk assessment, taking into account risk assessment techniques developed by the relevant international organizations. We encourage the EU to engage meaningfully with trading partners on this issue.

Annexe 5.2.



G/C/W/767/Rev.1

1^{er} novembre 2019

(19-7362)

Page: 1/2

Conseil du commerce des marchandises

Original: anglais

UNION EUROPÉENNE – MISE EN ŒUVRE D'OBSTACLES NON TARIFAIRES VISANT LES PRODUITS AGRICOLES

COMMUNICATION PRÉSENTÉE PAR L'ARGENTINE, L'AUSTRALIE, LE BRÉSIL, LE CANADA,
LA COLOMBIE, LE COSTA RICA, LA CÔTE D'IVOIRE, L'ÉQUATEUR, LES ÉTATS-UNIS,
LE GUATEMALA, LE HONDURAS, LA JAMAÏQUE, LA MALAISIE, LE NICARAGUA,
LE PANAMA, LE PARAGUAY, LE PÉROU, LA RÉPUBLIQUE DOMINICAINE
ET L'URUGUAY

Révision

La communication ci-après est distribuée à la demande des délégations de l'Argentine, de l'Australie, du Brésil, du Canada, de la Colombie, du Costa Rica, de la Côte d'Ivoire, de l'Équateur, des États-Unis, du Guatemala, du Honduras, de la Jamaïque, de la Malaisie, du Nicaragua, du Panama, du Paraguay, du Pérou, de la République dominicaine et de l'Uruguay.

1. Pour pouvoir relever le défi qui consiste à produire davantage de produits alimentaires de façon plus sûre et durable, les agriculteurs doivent pouvoir accéder à l'ensemble des outils et technologies sûrs disponibles pour la production agricole. Cependant, le choix fait par nos agriculteurs d'utiliser des outils sûrs est de plus en plus compromis par des obstacles réglementaires qui ne sont pas fondés sur des principes d'analyse des risques convenus au niveau national et qui ne tiennent pas compte d'autres approches pour atteindre des objectifs réglementaires. Cela a déjà une incidence négative importante sur la production et le commerce de produits alimentaires et agricoles sûrs, incidence qui s'accroîtra probablement à l'avenir.
2. Nous soulevons des préoccupations au Conseil du commerce des marchandises parce que l'UE a commencé à mettre en œuvre des mesures qui prohibent effectivement l'utilisation d'un certain nombre de substances qui sont nécessaires pour une production agricole sûre et durable et dont l'utilisation a été évaluée et autorisée par de nombreux Membres de l'OMC. L'UE a procédé à la mise en œuvre de ses mesures, qui ont été initialement adoptées en 2009, bien que d'autres Membres aient, au fil des années, exprimé à plusieurs reprises des préoccupations dans le cadre du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et du Comité des obstacles techniques au commerce (OTC) au sujet de l'incidence trop restrictive de ces mesures sur le commerce des produits agricoles.
3. Nous croyons en la protection de la santé des personnes et en la facilitation des échanges, deux objectifs reconnus dans les Accords de l'OMC. Afin de garantir une approche équilibrée, la communauté internationale a défini des normes qui suivent le principe des évaluations des risques fondées sur des preuves et des données scientifiques, ce qui permet aux Membres de l'OMC d'atteindre un niveau approprié de protection, tout en faisant en sorte dans le même temps que ces mesures ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est nécessaire. L'UE s'est toutefois écartée de ces normes en incorporant une approche fondée sur les dangers à l'approbation et au renouvellement des autorisations pour les produits phytopharmaceutiques pour certaines substances. Cela crée un degré élevé d'incertitude en ce qui concerne la façon dont les niveaux de tolérance à l'importation seront examinés et fixés aux fins des décisions d'autorisation dans l'UE.
4. En dépit des demandes répétées présentées dans le cadre des Comités OTC et SPS au cours des quatre dernières années, l'UE n'a indiqué ni le niveau de protection qu'elle recherchait ni les voies d'exposition ou les risques spécifiques qu'elle visait à atténuer, pour justifier l'incidence de ces

restrictions sur le commerce. Elle n'a pas pris en considération les observations formulées par d'autres Membres de l'OMC sur les projets de règlements. Elle n'a pas non plus tenu compte des demandes visant à ce que des évaluations des risques fondées sur des données scientifiques soient réalisées avant la mise en œuvre de ces mesures, que les techniques d'évaluation des risques élaborées par des organisations internationales soient prises en compte, et que la méthode d'évaluation des risques soit explicitée. De plus, l'UE n'a pas précisé, malgré les multiples demandes qui lui ont été faites à cette fin, comment elle comptait examiner les demandes de tolérances à l'importation pour ces substances qui sont évaluées en fonction de critères fondés sur les dangers.

5. Il apparaît que, pour mettre en œuvre ces mesures, l'UE essaie unilatéralement d'imposer à ses partenaires commerciaux sa propre approche en matière de réglementation intérieure. De ce fait, elle prohibe effectivement l'utilisation d'outils essentiels pour la gestion des parasites ou la résistance, tout en portant atteinte aux moyens de subsistance des agriculteurs à l'étranger, en particulier ceux des pays en développement et des PMA. La production agricole varie selon la région et ce qui fonctionne en Europe n'est peut-être pas approprié sous d'autres climats et dans d'autres régions. L'insistance de l'UE pour que les agriculteurs du monde entier trouvent d'"autres solutions" n'a aucun sens pour nombre de ses partenaires commerciaux qui savent que, dans la plupart des cas, d'autres solutions viables n'existent tout simplement pas ou peuvent, en fait, être plus risquées à utiliser que les substances effectivement interdites par l'UE.

6. La plupart des Membres qui utilisent ces substances n'ont pas la capacité de mettre au point d'autres solutions viables et économiquement faisables pour les appliquer dans leurs systèmes de production. Même si ces solutions étaient mises au point ailleurs, le processus d'enregistrement et d'homologation prendrait plus de temps que la période de grâce établie par l'UE. De plus, l'UE n'a même pas examiné les demandes de périodes de transition additionnelles présentées par les Membres pour l'adaptation à cette réglementation. La mise en œuvre de ces mesures par l'UE a déjà une incidence sur la production agricole et le commerce mondiaux de produits essentiels tels que les bananes, le raisin, les céréales et les fruits à coque. Ces perturbations risquent de s'intensifier considérablement dans les années à venir si l'UE ne change pas son approche actuelle.

7. La mise en œuvre de ces mesures par l'UE affectera d'une manière disproportionnée les agriculteurs des pays en développement et des PMA, ainsi que les moyens de subsistance de millions de familles dont les revenus et l'alimentation dépendent de l'agriculture. Par ailleurs, cela affectera également la capacité des Membres à atteindre des objectifs liés à la sécurité alimentaire et au développement durable. Par conséquent, nous demandons à l'UE de réévaluer son approche fondée sur les dangers pour l'approbation et le renouvellement des autorisations pour les produits phytopharmaceutiques; de confirmer que les niveaux de tolérance à l'importation continueront d'être établis sur la base d'approches de l'évaluation des risques convenues au niveau international; et de cesser de mettre en œuvre ces mesures qui restreignent le commerce international inutilement et d'une manière inappropriée.

8. Nous prions instamment l'UE de fournir des renseignements additionnels sur le processus et les délais pour la fixation des niveaux de tolérance pour les substances actives dont l'autorisation n'est pas renouvelée dans l'UE, ainsi que sur les périodes de transition applicables pour les LMR. En outre, nous encourageons fortement l'UE à établir un processus de tolérance à l'importation qui soit transparent, prévisible et viable d'un point de vue commercial pour les produits phytopharmaceutiques dont l'homologation n'a pas été renouvelée et qui comporte une évaluation des risques, tenant compte des techniques d'évaluation des risques élaborées par les organisations internationales compétentes. Nous encourageons l'UE à mener des discussions constructives à ce sujet avec ses partenaires commerciaux.

Annexe 5.3. Audits récents de la Commission européenne dans les pays du Mercosur : points d'attention

ARGENTINE			
Audit n°	Sujet	Période	Points d'attention
2018-6459	Food of animal origin (horse meat)	Nov-Dec 2018	<ul style="list-style-type: none"> - la traçabilité complète des chevaux vivants destinés au marché de l'UE n'est pas garantie, - les contrôles effectués dans les points de vente des médicaments vétérinaires sont limités et divers produits sont disponibles en vente libre.
2018-64	Animal health – Foot and Mouth Disease	Mars 2018	<ul style="list-style-type: none"> - le système ne couvre pas entièrement le risque identifié d'introduction de bovins vaccinés contre la fièvre aphteuse, - risque que des viandes certifiées pour l'exportation vers l'UE proviennent d'animaux qui ne satisfont pas à l'obligation de séjour dans le territoire d'origine.
2018-6398	Fishery products	Janv-Fev 2018	<ul style="list-style-type: none"> - difficultés des autorités à mettre en œuvre correctement les contrôles officiels, du fait de leurs pouvoirs limités, - incapacité à se conformer à la fréquence établie pour les contrôles officiels dans l'ensemble de la région, - les contrôles officiels ne couvrent pas toute la chaîne de production, - lacunes constatées dans la supervision du contrôle de la qualité du réseau de laboratoires.
2016-8894	Evaluate the control of residues and contaminants in live animals and animal products including controls on veterinary medicinal products	Nov-Dec 2016	<ul style="list-style-type: none"> - l'efficacité des garanties est compromise par les temps d'exécution prolongés des laboratoires et le fait que certains échantillons ne sont pas analysés.
2016-8854	Fresh meat from Bovidae and wild Leporidae	Juin-Juil 2016	<ul style="list-style-type: none"> - la conformité des établissements figurant dans la liste des établissements autorisés à exporter vers l'UE doit être vérifiée, - la fiabilité et l'exactitude des informations contenues dans la base de données concernant le bétail doit être garantie.
2015-7586	Public health - gelatine and meat	Juin 2015	<ul style="list-style-type: none"> - l'objectif de fréquence pour la réévaluation des établissements inscrits sur la liste des exportateurs vers l'UE n'est pas atteint.
2014-7226	Public health - Bovine meat	Sept 2014	<ul style="list-style-type: none"> - composante «audit» limitée des contrôles réalisés par les exploitants du secteur alimentaire eux-mêmes, - les résultats des contrôles officiels ne sont pas transmis en continu du niveau régional au niveau central.

2014-7149	Poultry meat and products derived therefrom	Mai 2014	<ul style="list-style-type: none"> - lacunes constatées pour les inspections ante et post mortem, le bien-être des animaux, la certification à l'exportation et les échantillonnages réalisés dans le cadre des programmes officiels ou des programmes d'autocontrôle pour le dépistage des Listeria et des salmonelles
2013-6722	Egg products	Avr-Mai 2013	<ul style="list-style-type: none"> - absence de documents prouvant que l'autorité compétente prend en compte toutes les exigences de l'UE lors des procédures d'agrément de l'UE (notamment le plan HACCP et sa mise en œuvre) - carences constatées dans les établissements visités (ayant trait aux conditions sanitaires et à l'hygiène) n'ayant été précédemment détectées ou enregistrées dans aucun rapport de contrôle officiel, et qui démontrent que le contrôle du respect continu des conditions de l'agrément initial n'est pas totalement efficace - des faiblesses dans les procédures de certification en place - des carences dans l'échantillonnage d'ovoproduits, officiel et en autocontrôle, dans les établissements agréés (pour les analyses microbiologiques et les acides organiques).

BRESIL			
Audit n°	Sujet	Période	Points d'attention
2018-6349	Residues and contaminants in live animals and animal products	Mai-Juin 2018	<ul style="list-style-type: none"> - de nombreuses substances dont l'administration à des animaux producteurs de denrées alimentaires est autorisée au niveau national ne sont pas analysées, - les seuils d'intervention ne sont pas toujours alignés sur ceux applicables dans l'UE. <p>Considération relative aux hormones :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le cadre juridique régissant l'autorisation des médicaments vétérinaires favorise généralement le respect des garanties requises par l'article 29 de la directive 96/23 /CE. Néanmoins, les animaux peuvent toujours être traités, à des fins thérapeutiques ou zootechniques, avec des médicaments contenant de l'oestradiol 17-bêta et l'absence de mesures garantissant que ces animaux sont exclus de l'exportation vers l'UE empêche les autorités compétentes de disposer de manière fiable certifiée que les garanties requises par les certificats d'exportation correspondants sont respectées.
2018-6460	Beef, horse and poultry meat - follow up of recommendations of audit report DG(SANTE)/2017-6261	Janv-Fev 2018	L'autorité compétente a partiellement mis en œuvre ou s'attache actuellement à mettre en œuvre les mesures qu'elle avait annoncées à l'issue de l'audit précédent, qui détectait de nombreuses carences (déclarations signées sans garantie, lacune dans la supervision vétérinaire).
2017-6278	Fishery products	Sep 2017	<p>La législation et les procédures de contrôle qui sous-tendent le système de contrôles officiels devraient pouvoir donner les assurances voulues que les produits de la pêche répondent à un grand nombre des exigences énoncées dans le certificat sanitaire de l'UE.</p> <p>La production primaire (navires) n'est pas couverte par le système de contrôle en place, de sorte que l'autorité compétente n'est pas à même de certifier la conformité aux exigences de l'UE.</p>
2016-8827	Public health - fresh bovine meat	Mai-Juin 2016	Les systèmes de contrôle en ce qui concerne l'enregistrement des exploitations, l'identification et l'enregistrement des bovins et les contrôles des mouvements d'animaux dans les exploitations agréées pour participer à la chaîne d'exportation vers l'UE de viandes et de produits à base de viande sont généralement satisfaisants.
2015-7639	Evaluate the operation of controls over the production of fresh horse meat and	Sept 2015	<ul style="list-style-type: none"> - faiblesses dans la conception et la mise en œuvre du plan d'action pour les chevaux,

	meat products intended for export to the EU, including monitoring of residues and contaminants as well as certification procedures		<ul style="list-style-type: none"> - formation insuffisante du personnel dans certains domaines des contrôles, <p>nuisant à l'efficacité du système.</p>
2015-7585	Public health - meat products	Mars 2015	<ul style="list-style-type: none"> - la législation brésilienne autorise l'utilisation de viandes provenant de la zone de saignée comme matière première de produits à base de viande destinés à la consommation humaine. Interdit par UE, - failles constatées dans l'actualisation des listes d'établissement autorisés à l'exportation, - insuffisances en matière d'échantillonnage des produits à base de viande afin de vérifier le respect des critères microbiologiques.

PARAGUAY			
Audit n°	Sujet	Période	Points d'attention
2015-7598	Fresh bovine meat; certification procedures	Nov 2015	<ul style="list-style-type: none"> - les certificats peuvent être signés alors que le lots de viande ne sont plus sous la responsabilité du vétérinaire officiel signant le certificat, - le système d'identification du bétail ne prévoit pas le remplacement des marques auriculaires perdues. Des animaux sans identification sont certifiés à l'exportation vers l'UE, - les exploitations sont approuvées par l'autorité centrale compétente et placées sur la liste de l'UE sans aucun contrôle officiel.
2014-7249	Animal health – Foot and mouth disease, certification, fresh bovine meat for export to EU	Avr 2014	<ul style="list-style-type: none"> - le système de surveillance des infections par le virus aphteux n'est pas encore tout à fait conforme aux normes du Code terrestre de l'OIE, - L'absence d'un système de sérosurveillance correctement conçu et mis en œuvre destiné à vérifier et à démontrer l'efficacité des campagnes de vaccination.
2012-6534	Evaluate the monitoring of residues and contaminants in live animals and animal products, including controls on veterinary medicinal products	Juin 2012	<ul style="list-style-type: none"> - défaillances dans le plan de surveillance des résidus de médicaments anti-inflammatoires non stéroïdiens, dont plusieurs sont autorisés pour le bétail. <p>Considération relative aux hormones :</p> <p>La législation nationale est conforme aux exigences de l'UE en ce qui concerne l'interdiction des hormones et substances β-agonistes pour stimuler la croissance du bétail. Cependant, absence d'obligation légale de tenir des registres de traitement indiquant les délais d'attente et l'autorité compétente adopte des limites maximales de résidus sans soucier de savoir si les délais d'attente associés au produit sont suffisamment longs.</p>

URUGUAY

Audit n°	Sujet	Période	Points d'attention
2018-6457	Food of animal origin (horse meat)	Avr-Mai 2018	<ul style="list-style-type: none"> - la législation ne couvre pas les mouvements de chevaux entre les exploitations, - les garanties fournies par les autorités compétentes en ce qui concerne le lieu de séjour des chevaux et à l'utilisation de médicaments, - vétérinaires dépendent de la véracité des déclarations sous serment délivrées par les propriétaires. - manquements potentiels en matière de bien-être animal à l'abattoir. <p>Considération relative aux hormones :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Des médicaments vétérinaires contenant des esters de 17 bêta-estradiol destinés à d'autres espèces (bovins) sont présents sur le marché, et l'autorité compétente n'est pas en mesure de certifier que la viande dérivée de ces espèces respecte les exigences de santé publique applicables sur le marché de l'UE.
2016-8860	Public health - fresh bovine and equine meat	Mai-Juin 2016	<ul style="list-style-type: none"> - enregistrement des mouvements des bovins peu précis - viande équine : lacunes en matière de contrôles visant les exigences en matière de séjour dans les exploitations, d'administration de traitements vétérinaires des animaux et de bien-être des animaux au moment de leur mise à mort.
2015-7523	Evaluate the control of residues and contaminants in live animals and animal products including controls on veterinary medicinal products	Nov 2015	<ul style="list-style-type: none"> - nombre limité de substances soumises au contrôle, - un certain nombre d'actions nationales prévoient des niveaux de résidus supérieurs aux limites maximales de résidus autorisées dans l'UE, - lacunes constatées en matière de consigne des carcasses d'animaux ayant montré des résultats non-conformes.

Sources : Commission européenne, DGAL.

Annexe 6. Annexe au chapitre 7

Annexe 6.1. Contributions prévues déterminées au niveau national (Intended Nationally Determined Contributions, INDC) des pays du Mercosur dans l'Accord de Paris

	Argentine	Brésil	Paraguay	Uruguay
Référence pour comparaison	2005 - 409M tCO ₂ eq	2005 ^a	Scénario <i>business as usual</i>	1990

MESURES D'ATTENUATION *

Inconditionnelles	Objectif d'émissions d'ici 2030 : 483 MtCO ₂ -eq (+18% d'émissions en plus par rapport à 2005)	Réduction de 37% d'émissions de GES en 2025 par rapport à 2005 (soit atteindre 1 300 Mt de CO ₂ -eq)	Réduction de 10% des émissions en 2030, soit une augmentation de presque 3 fois les émissions de 2011	Réduction des émissions en 2025 par rapport à 1990 de 24% pour CO ₂ , 57% pour CH ₄ et 48% pour N ₂ O.
Remarques	Baisse de l'objectif de base avec (i) la correction de la surestimation des émissions agricoles grâce à la modification de la méthodologie de l'IPCC 2006 (-79M tCO ₂ eq) ; et (ii) la révision de 50 mesures inconditionnelles et incorporation de nouvelles mesures (-8M tCO ₂ eq)	Cet objectif représente une réduction estimée de 66% en émissions par unité de PIB (intensité d'émissions).		
Conditionnelles / Supplémentaires	Niveau atteint : 369M tCO ₂ eq (soit -10%)	43% de réduction d'émissions de GES en 2030 par rapport à 2005 (soit 1 200 de Mt CO ₂ -eq)	Réduction de 20% des émissions en 2030	Conditionnel : réduction des émissions de 2025 par rapport à 1990 de 29% pour CO ₂ , 59% pour CH ₄ et 52% pour N ₂ O.

	Argentine	Brésil	Paraguay	Uruguay
Remarques	Objectifs des mesures : (a) financement international ; encouragement aux (b) transferts, à la R&D et (c) création de capacités pour diffuser les bonnes pratiques	Cet objectif représente une réduction estimée de 75% en émissions par unité de PIB (intensité d'émissions).		
Incond. + Cond.	Réduction totale de 22M tCO ₂ eq (sauvées) par rapport au scénario de base en 2030 (-37%)			

Politiques publiques

Agriculture, forêts et usage des sols	<ul style="list-style-type: none"> - Utilisation d'instruments de financement ou transfert de risque de marché et production du secteur agricole. - Renforcement des initiatives en faveur de la récupération et de la réhabilitation des terres (principalement basée sur les écosystèmes). - Mise en place souhaitée d'un système de supervision des forêts. 	<ul style="list-style-type: none"> i) Améliorer les politiques d'usage des sols et forêts en : renforçant l'application du Code Forestier, renouvelé en 2012, et en mettant en œuvre le Plan national stratégique pour les aires protégées ainsi que des activités REDD+ ii) Zéro déforestation illégale iii) Compensation des émissions de GES pour la suppression légale de végétation iii) Restaurer et reforester 12 	<ul style="list-style-type: none"> i) Combattre la déforestation et augmenter les zones forestières ii) 40 millions de dollars alloués à la reforestation pour l'exploitation du bois. 	<ul style="list-style-type: none"> i) Améliorer les pratiques agricoles, surtout en élevage, pour réduire les émissions de CH₄ ii) mettre en place un programme REDD+ pour protéger les forêts. L'objectif est de préserver 100% de l'aire actuelle de forêts jusqu'à 2025 iii) 1 million d'hectares de pâturages naturels gérés par un nouveau paradigme réducteur d'émissions
---------------------------------------	---	--	--	---

	Argentine	Brésil	Paraguay	Uruguay
		<p>millions d'hectares, et récupérer</p> <p>5 millions d'hectares de pâturages dégradés</p> <p>iv) Atteindre 5 millions d'hectares en agro-sylvopastoralisme</p> <p>v) augmenter la part des biocarburants de 18% et la part des énergies renouvelables de 45% du mix énergétique jusqu'à 2030</p>		<p>iv) préserver entre 50% et 100% (objectif conditionnel) des zones humides (marécages, tourbières, etc.)</p> <p>v) culture sans labour sur 95% des sols agricoles en 2025.</p>
Energie	Pas d'indications dans le document malgré les compétences du Cabinet dans ces domaines.	<p>i) 45% de renouvelables dans le mix énergétique</p> <p>ii) Augmenter d'un tiers la part des sources renouvelables (hors hydraulique) dans le mix énergétique d'ici 2030</p> <p>iii) 66% d'hydraulique et 23% d'éolien, solaire biomasse dans l'offre d'électricité</p> <p>iv) 10% de gains d'efficience dans</p>	<p>i) Augmenter de 60% la consommation d'énergies renouvelables</p> <p>ii) réduire de 20% la consommation de carburants fossiles</p>	<p>Politiques pour accroître l'efficacité énergétique et augmentation de la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique :</p> <p>i) 32% d'électricité éolienne et 5% solaire, et 4% biomasse en 2025</p> <p>ii) décentraliser la génération d'électricité aux agents privés, y inclus résidentiels</p> <p>iii) mettre en œuvre le Plan</p>

	Argentine	Brésil	Paraguay	Uruguay
		le secteur électrique		d'Efficacité Energétique 2024 : remplacement d'équipement, mesures d'efficacité, etc. iv) augmenter le nombre de véhicules électriques, surtout dans le transport public
Marché / Autres		i) Politiques de soutien à l'industrie à bas carbone ii) Augmenter l'efficacité dans le transport et l'infrastructure	i) Politiques d'efficacité dans les transports ii) Marché de carbone et de services environnementaux iii) politiques environnementales compatibles avec une croissance du PIB de 6,8% par an	i) Promouvoir les systèmes plus propres de gestion de déchets

MESURES D'ADAPTATION

Changement climatique, vulnérabilité et impacts : Instruments principaux

R&D	i) Elargir les réseaux de surveillance et renforcer les mécanismes d'alertes précoces sur les risques environnementaux et socio-économiques ; booster les projets technologiques et promouvoir les bonnes pratiques	Mise en place d'un Plan national d'adaptation (NAP) pour promouvoir le développement des technologies pour l'adaptation		
-----	---	---	--	--

	Argentine	Brésil	Paraguay	Uruguay
	productives ; quantifier les impacts environnementaux/de changement climatique et la mise en œuvre de mesures d'adaptation, etc.			
Institution / Politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer la coordination interinstitutionnelle pour la gestion de ces mesures - Création d'une Direction de l'Adaptation et d'un Ministère de l'Environnement et du Développement durable en décembre 2015, puis mise en service d'un Cabinet national pour le changement climatique en mars 2016 pour coordonner les projets entre 	<ul style="list-style-type: none"> - Concentration des politiques publiques dans les domaines à risque : logement, infrastructure de base, santé, transport 		<ul style="list-style-type: none"> - Concentration des politiques publiques dans les domaines à risque : logement, infrastructure de base, santé, transport
Education	<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration de la qualité des communications sur les risques et/ou stratégies d'adaptation à destination des citoyens - Développement de programmes éducatifs sur l'adaptation aux changements climatiques 			

Autres remarques

	Argentine	Brésil	Paraguay	Uruguay
	Les émissions en Argentine semblent avoir chuté légèrement en 2014 par rapport à 2005. Les émissions représentent 0,7% des émissions mondiales de GES.	En 2012, les émissions totales de GES du Brésil étaient de 1 203 Mt de CO ₂ –eq, soit 41% inférieures aux émissions en 2005	Le mix d'électricité du Paraguay est totalement propre (usines hydroélectriques). Le pays possède 45% de son territoire couvert par des forêts, ce qui représente 2,9 hectares de forêt par habitant.	57% du mix énergétique uruguayen est fait de sources renouvelables. La plupart des émissions de GES du pays est produite dans le secteur agricole, mais ces émissions sont en chute grâce à des gains de productivité et à l'expansion de la culture du soja (moins polluante que le bétail ou d'autres cultures qui ont davantage besoin d'engrais).

^a Le Brésil s'était engagé lors de la COP de Copenhague (2009) sur une fourchette de réduction entre 36,1 % à 38,9 % d'équivalent CO₂ sur la base de projections *business as usual* estimées pour l'horizon 2020 (Cf. Catherine Aubertin et Livia Kalil, (2017) « La contribution du Brésil à la COP21 : l'agro-business du futur », *Brésil(s)* [En ligne], 11 | 2017, mis en ligne le 29 mai 2017, consulté le 28 octobre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/bresils/2154> ; DOI : 10.4000/bresils.2154

Annexe 6.2. Émissions de gaz à effet de serre par hectare de forêt tropicale déforestée

Source	Estimate	Comment
Souza-Rodrigues (2019)	80 tC/ha Obs: using a conversion rate of C-CO ₂ of 3,67 we reach 293,6 tCO ₂ /ha.	Difference of average stock of carbon in areas with forest and areas without forest. Two averages are not statistically different. Average stock of carbon in areas with forest is around 188tC/ha, which corresponds to roughly 690 tCO ₂ /ha using a conversion rate of 3,67.
Soares-Filho et al (2006)	152,4 tC/ha Obs: using a conversion rate of C-CO ₂ of 3,67 we reach 559,3 tCO ₂ /ha.	The paper assumes that 85% of carbon content of trees is released into the atmosphere after deforestation. However, the article recognizes that there is a lot of uncertainty in measuring the stock of carbon in the Amazon: "The average of these carbon estimates for Brazil's Amazonian forests is 70 Pg, but the estimates varied from 39 to 93 Pg C." The estimate here is given as a division of the estimated BAU scenario of destruction of 2,1 Million Km ² by 2050 and related emissions of 32 000 MtC (+- 25%).
Aguiar et al (2012)	193 to 266 tonnes AGB/ha (depending on the source of the study) Obs: 48% of AGB (above ground biomass) is assumed to be carbon. Using a conversion rate of C-CO ₂ of 3,67 we reach an interval of 302,9 to 417,5 tCO ₂ /ha.	(1) Primary Forest, which represents the vegetation removal process from the original forest cover, and (2) Secondary Forest, which represents the process of the regeneration of the vegetation following the abandonment of deforested areas and the probable subsequent removal of at least part of this secondary vegetation for agricultural purposes. The authors calculate the biomass (above ground and below ground) in tonnes on the hectare, and assume that the carbon content is 48% of it on average.
INPE data (http://inpe-em.ccst.inpe.br/en/download_en/)	Amazon First order emissions: 563 tCO ₂ /ha (average 2010-2019) Second order emissions: 673 tCO ₂ /ha (average 2010-2019)	Estimates are available of 1st Order (assuming the simplification that 100% of the emissions occur at the time of the land cover change) and 2nd Order (which represent the gradual process of liberation and carbon absorption as occurs in fact). The 2nd Order emissions estimates have an attenuated response in relation to deforestation rate fluctuations (rises and falls), as they carry the influence of historical emissions, i.e. the processes of decomposition/burning of the remaining biomass of deforestation occurred in the years before. Estimates of 2nd Order represent the emission process with greater accuracy and scientific basis. The 1st

	<p>Cerrado</p> <p>First order emissions: 155 tCO₂/ha (average 2010-2019)</p> <p>Second order emissions: 174 tCO₂/ha (average 2010-2019)</p> <p>Taking into account carbon absorption by secondary vegetation, the estimates fall by 10%.</p>	Order estimates are typically used to report emissions in a simple and intuitive way.
Houghton et al (2008)	<p>21 tC/ha (difference between stock in forests and deforested areas)</p> <p>Obs: Using a conversion rate of C-CO₂ of 3,67 we reach an interval of 69 tCO₂/ha.</p>	This paper discusses the uncertainty around the estimation of fluxes of carbon due to deforestation. This uncertainty arises from methodology problems and difficulties in collecting data.
SEEG Metodologia	710 tCO ₂ /ha (2005-2010 average)	Calculated from comparing the average emissions attributed to deforestation in the period and the deforested area. It took into account absorptions of later land use and secondary vegetation.

Aguiar, A. P. D., Ometto, J. P., Nobre, C., Lapola, D. M., Almeida, C., Vieira, I. C., ... Castilla-Rubio, J. C. (2012). Modeling the spatial and temporal heterogeneity of deforestation-driven carbon emissions: the INPE-EM framework applied to the Brazilian Amazon. *Global Change Biology*, 18(11), 3346–3366. doi:10.1111/j.1365-2486.2012.02782.x

Agrawal, A., Nepstad, D., & Chatterjee, A. (2011). Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation. *Annual Review of Environment and Resources*, 36(1), 373–396. doi:10.1146/annurev-environ-042009-094508

Baccini, A., Goetz, S. J., Walker, W. S., Laporte, N. T., Sun, M., Sulla-Menashe, D., ... Houghton, R. A. (2012). Estimated carbon dioxide emissions from tropical deforestation improved by carbon-density maps. *Nature Climate Change*, 2(3), 182–185. doi:10.1038/nclimate1354

Houghton, R. A., Lawrence, K. T., Hackler, J. L., & Brown, S. (2008). The spatial distribution of forest biomass in the Brazilian Amazon: a comparison of estimates. *Global Change Biology*, 7(7), 731–746. doi:10.1111/j.1365-2486.2001.00426.x

Houghton, R. A., Skole, D. L., Nobre, C. A., Hackler, J. L., Lawrence, K. T., & Chomentowski, W. H. (2000). Annual fluxes of carbon from deforestation and regrowth in the Brazilian Amazon. *Nature*, 403(6767), 301–304. doi:10.1038/35002062

Ramankutty, N., Gibbs, H. K., Achard, F., Defries, R., Foley, J. A., & Houghton, R. A. (2007). Challenges to estimating carbon emissions from tropical deforestation. *Global Change Biology*, 13(1), 51–66. doi:10.1111/j.1365-2486.2006.01272.x

Soares-Filho, B. S., Nepstad, D. C., Curran, L. M., Cerqueira, G. C., Garcia, R. A., Ramos, C. A., ... Schlesinger, P. (2006). Modelling conservation in the Amazon basin. *Nature*, 440(7083), 520–523. doi:10.1038/nature04389

Souza-Rodrigues, E. (2019). Deforestation in the Amazon: A unified framework for estimation and policy analysis. *The Review of Economic Studies*, 86(6), 2713-2744.