



MARS

4 novembre 2020



Le projet d'Accord UE-Mercosur et ses impacts prévisibles sur les filières animales

Philippe CHOTTEAU

Chef du GEB-Dpt Economie Idele

Accord UE-Mercosur. Pourquoi ?

- **En négociation depuis 1999**
- **Besoin d'un signal positif pour le multilatéralisme**
- **Volonté affichée par la CE d' « exporter nos valeurs »**
(Droits humains, protection environnement, principe de précaution & santé publique, dialogue citoyen...)
- **Mercosur: économies émergentes, 260 M habitants, une des zones les plus protectionnistes au monde, encore peu d'Accords de libre-échange**
- **Asymétrie fondamentale des flux :**
 - **De l'UE vers le Mercosur : Industrie & services**
 - **Du Mercosur vers l'UE, surtout des matières premières agricoles**



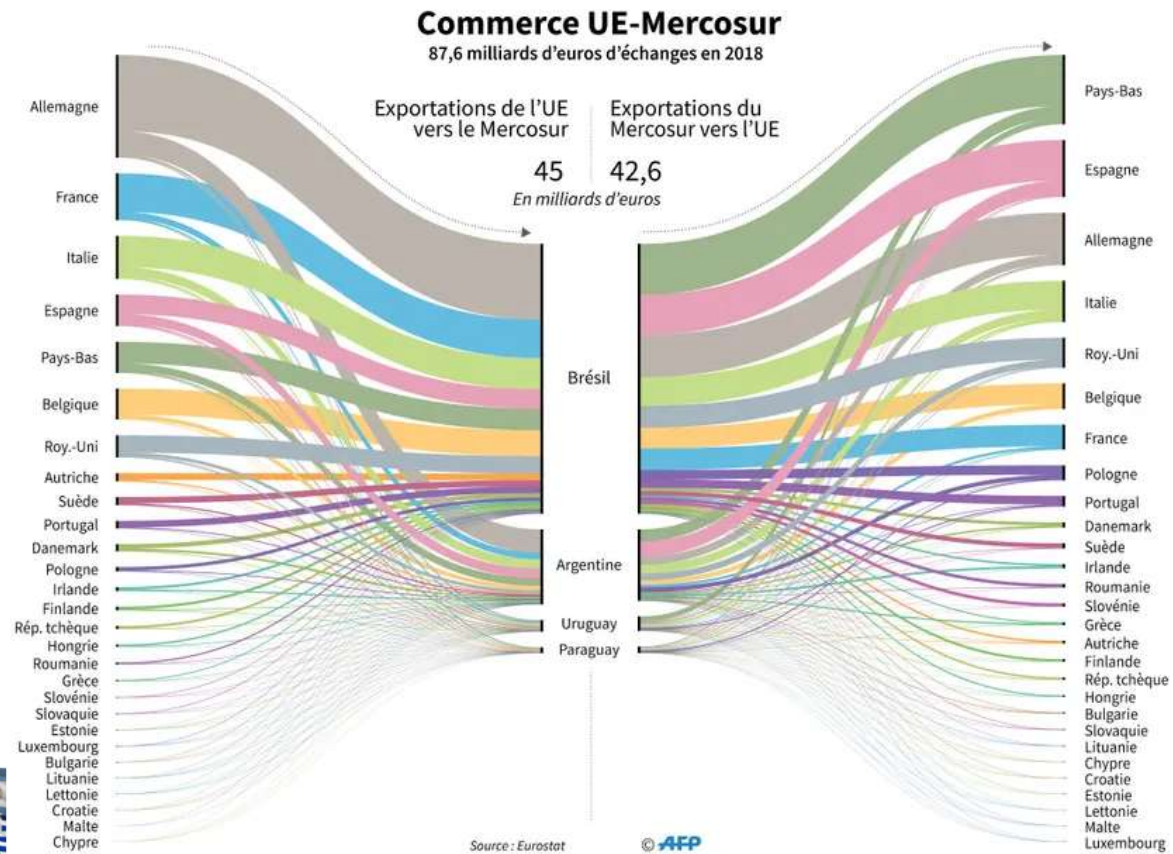
Un commerce totalement asymétrique

- **Structure des échanges de l'UE vis-à-vis du Mercosur en 2017 (en Md €)**

| | 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 |



Allemagne 1^{er} fournisseur, France 2^{ème} Pays-Bas 1^{er} importateur, Espagne 2^{ème}



Le mandat donné à la « Commission Ambec »

- 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)
- 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
- Formuler des recommandations pour répondre aux risques identifiés et pour renforcer la contribution de la politique commerciale au développement durable
- Commission indépendante, rapport public destiné à alimenter le débat public

La Commission

Stefan Ambec (économie de l'environnement, climat, Président)

Jean-Luc Angot (vétérinaire, aspects sanitaires et phytosanitaires)

Philippe Chotteau (économie agricole, élevage)

Olivier Dabène (sciences politiques, géopolitique)

Hervé Guyomard (économie agricole, agriculture)

Sébastien Jean (économie internationale, industrie & services)

Yann Laurans (économie de l'environnement, biodiversité)

Yves Nouvel (droit international, aspects juridiques)

Hélène Ollivier (économie internationale et de l'environnement, biodiversité & climat)

Les travaux

Réunions avec les services du Gouvernement (SGAE, DG trésor) et la Commission européenne

Auditions d'experts et de parties prenantes (>80) au CEPII

Articles scientifiques, statistiques et rapports (dont SIA de LSE Consulting)

Assistants: Marine Coinon, Alipio Ferreira, Ana Kuhn-Velazquez



Plan du rapport

- 1. Contexte et enjeux politiques et géopolitiques**
- 2. Aspects juridiques**
- 3. Industrie, services et évaluation économique**
- 4. Agriculture**
- 5. Enjeux sanitaires et phytosanitaires**
- 6. Biodiversité**
- 7. Enjeux climatiques**

Synthèse

- **Occasion manquée** d'inclure des garanties solides environnementales, sanitaires et sociétales
- **Accord principalement commercial** de libéralisation partielle ou totale avec un impact sur l'agriculture, l'industrie et les services
- **Progrès** sur la reconnaissance des normes, des IGs et l'ouverture aux marchés publics
- **Protections juridiques fragiles** sur les aspects agricoles, biodiversité et climat
- **Risque de déforestation** important

Impact économique

- **Gains commerciaux potentiels relatifs:**
 - Industrie (notamment automobile)
 - Services
 - Marchés publics
 - Vins et spiritueux, fromage,...
- **Augmentation des importations européennes:**
 - Volaille
 - Viande bovine
 - Miel
 - Ethanol
- Incertitude sur d'autres secteurs agricoles (sucre)
- **Clause de sauvegarde agricole peu fonctionnelle**

Enjeux sanitaires et phytosanitaires

- **Risque sanitaire accru** dû à l'intensification des échanges
- **Normes à la production** bien moindres dans la zone Mercosur et problèmes de traçabilité
- **Instances de dialogues** (bien-être animal, sanitaire, biotechnologies, résistance antibiotiques) **peu contraignantes** voire potentiellement **contre productives** pour les normes existantes en UE
- Reconnaissance du principe de précaution mais divergence entre les parties sur son interprétation et difficulté de son activation

Biodiversité & climat

- Hausse limitée des **émissions de GES** due à l'intensification des échanges selon le SIA (en **excluant l'usage des sols / la déforestation**)
- **Bilan carbone** des produits échangés comparable sauf viande bovine
- Gains limités dans le transfert des technologies
- **Risque de déforestation** dû à l'augmentation de la production de viande bovine
- **Référence à l'Accord de Paris** comme clause essentielle mais **pas de conditionnalité spécifique** sur les engagements pris
Mécanisme de dialogue sur le développement durable peu contraignant

Intérêts « offensifs » UE

- **Machines, autos, pharmacie, chimie organique, cosmétiques...**
- **Investissements facilités**
- **Accès aux marchés publics plus large, y compris/ pays mercosuriens entre eux... mais pb aux niveaux sub-étatiques**
- **Vins & spiritueux**
- **IG mieux protégées, mais pas totalement**
- **Produits laitiers**

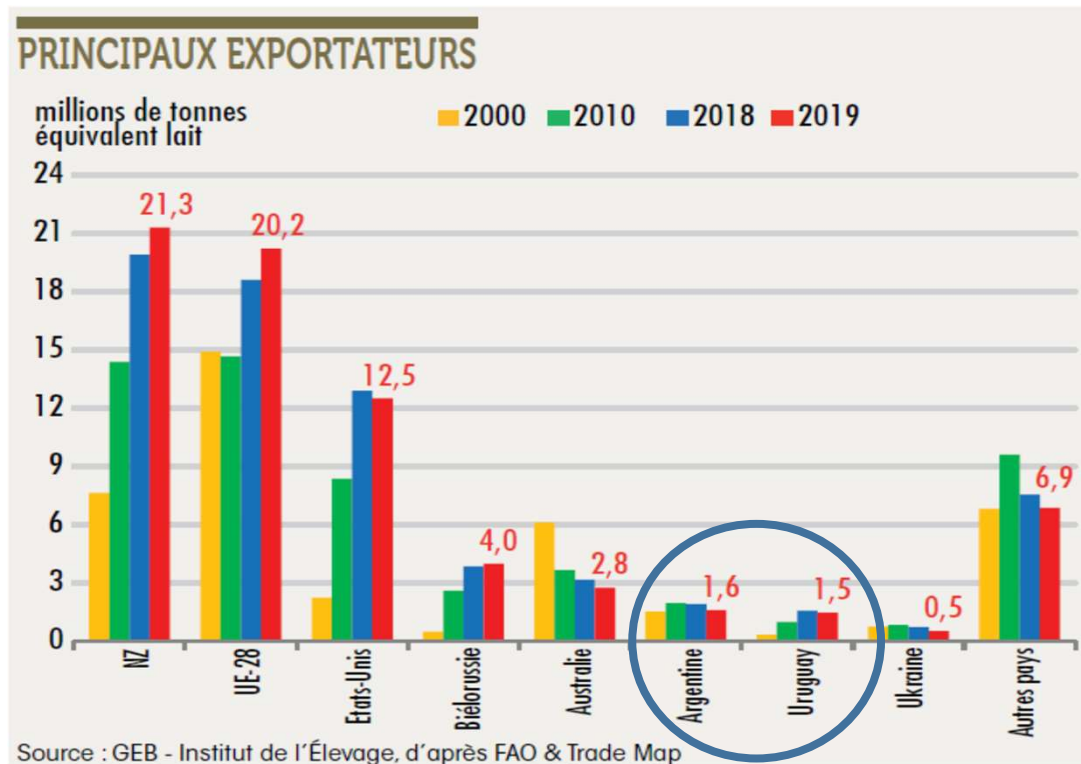


Produits laitiers

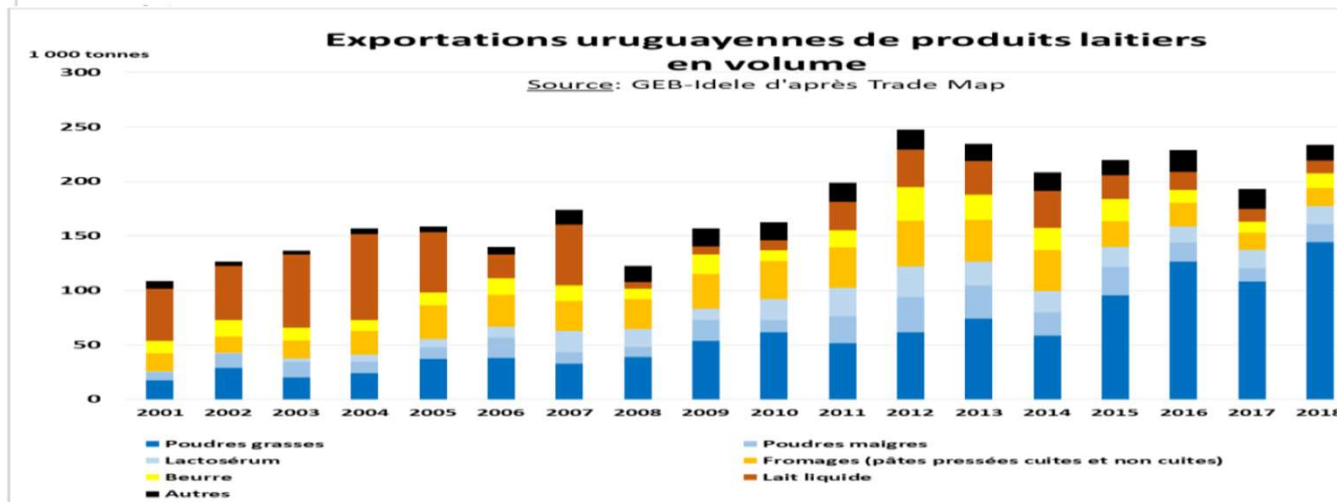
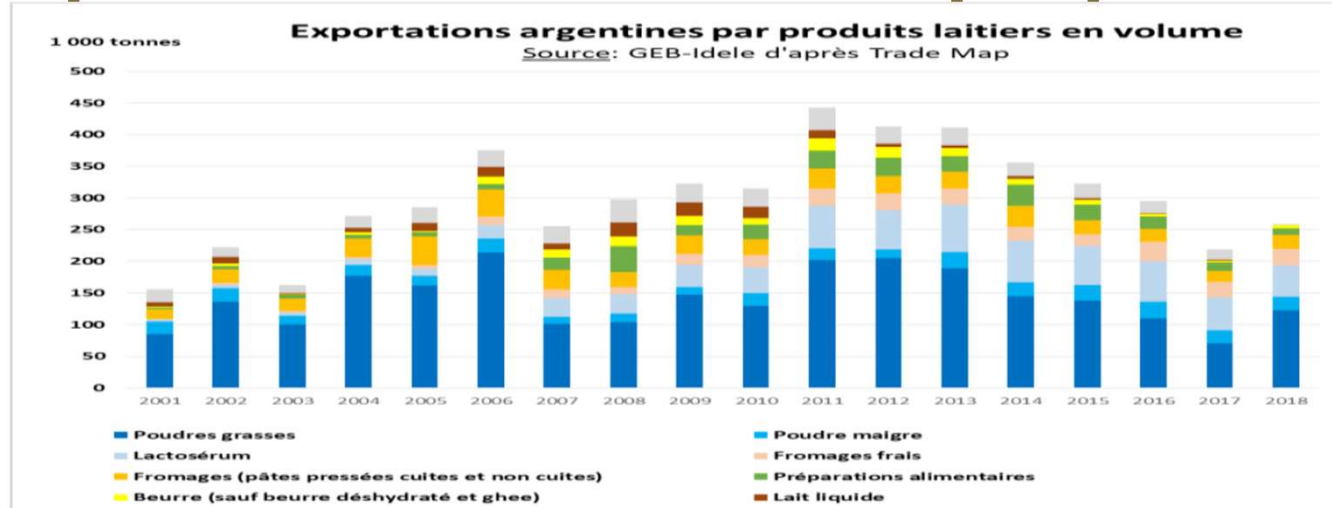
- Des **contingents réciproques** ouverts en **10 ans**:
 - 1/ 30 000 t de **fromages** (hors mozzarella)
 - 2/ 10 000 t de **poudres de lait** (pas lactosérum)
 - 3/ 5 000 t de **préparations infantiles**
- **Certaines lignes libéralisées** (lactose, lactalbumine, lait & crème liquide, spécialités à tartiner) ou **à droits réduits** (beurre, yaourts)



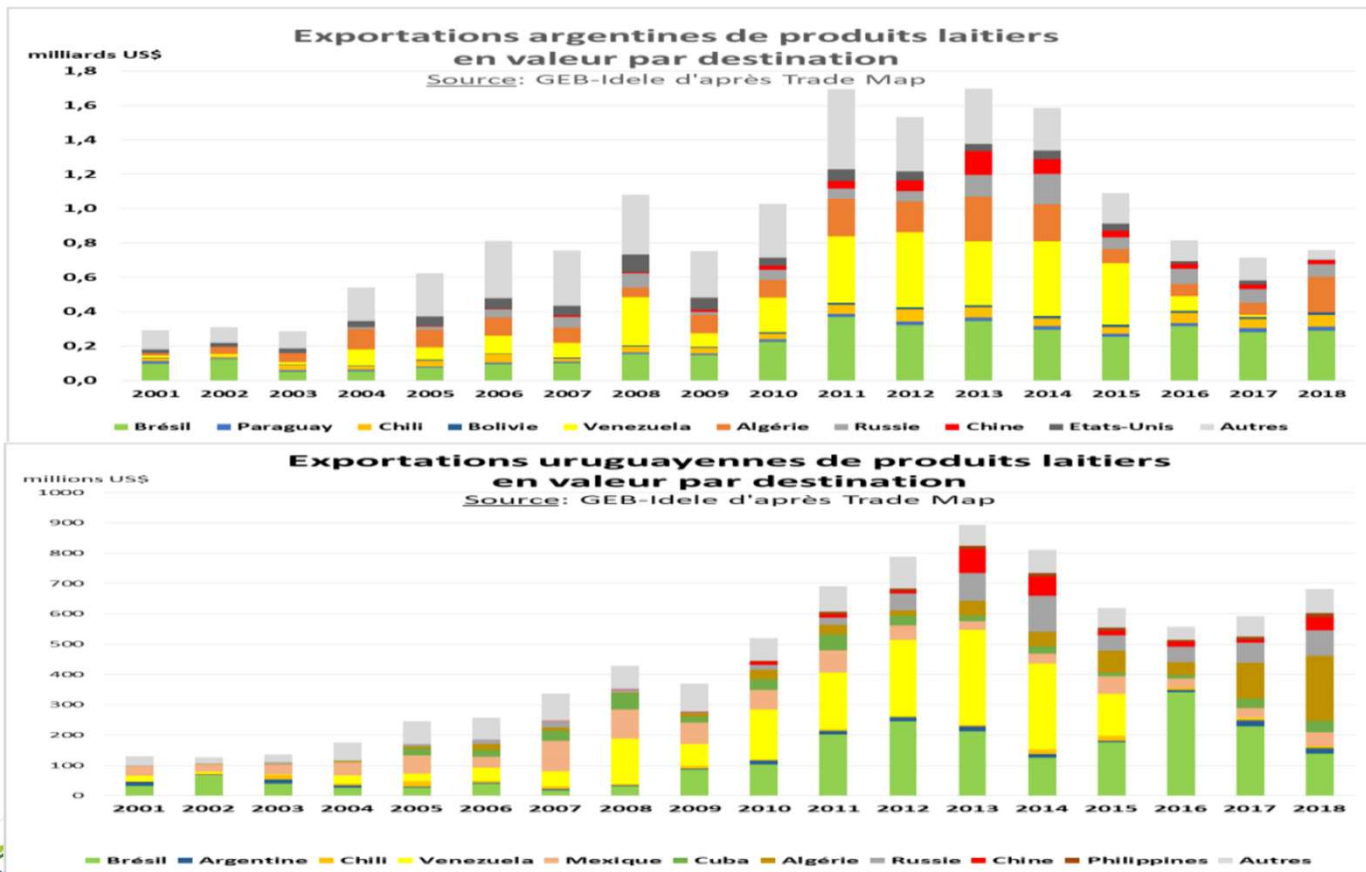
Les exportateurs de produits laitiers



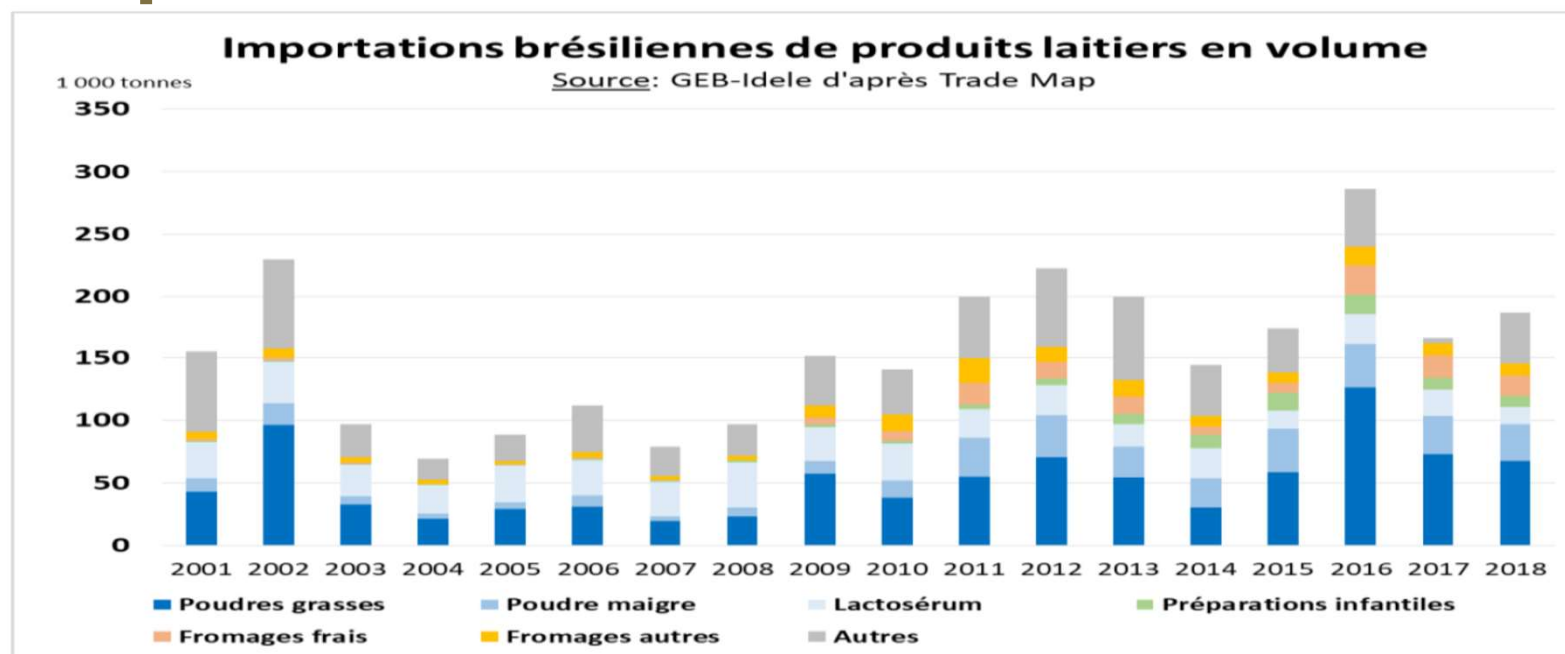
Les exportateurs mercosuriens par produit



Les exportations mercosuriennes de produits laitiers en valeur



Les importations brésiliennes de produits laitiers



Produits laitiers

- **Compétitivité prix** de l'Argentine et de l'Uruguay, mais manque de compétitivité hors prix.
- Possibilité d'importations européennes de fromages ingrédients.
- Mais surtout **probabilité de saturation des contingents par l'UE, surtout en fromages et en préparations infantiles.**
- Mais l'impact est à relativiser/ prévisions d'export de l'UE en 2030 (1,7% des exports de fromages prévus en 2030 sans l'Accord, 7% de la croissance attendue 2030/2020)



Recommandations pour les produits laitiers

- **Inclure les poudres de lactosérum dans le contingent poudres**
- **Inclure un mécanisme de sauvegarde pour les exploitations familiales brésiliennes**



La protection des IG

- **Reconnaissance des IG par le Mercosur: positive en soi. 349 IG.**
- **Pour les produits laitiers: 52, dont 18 fromages FR + beurre de P-Ch.**
- **Mais:**
 - **Ajustement non exigé de la législation dans les pays du Mercosur**
 - **IG non incluses ne pourront pas l'être plus tard, sauf nouveau registre comme avec le CETA**
 - **Pas de protection des termes génériques, comme « brie » ou « camembert » qui pourront toujours être utilisés**
 - **Clauses du « grand père », ex Gruyère... et tolérance de 5 à 10 ans sur certaines IG (Comté, Pont-l'évêque, Roquefort)**
 - **Marques préexistantes pourront demeurer même en reprenant des alias d'IG européennes**



Intérêts défensifs UE, traités par des ouvertures de contingents, mais 82% des lignes libéralisées

- **Viande bovine**
- **Volaille**
- **Porc** (25 ktéc à 83 €/t)
- **Miel** (45 kt à droit nul)
- Sucre
- Ethanol
- Riz (60 kt à droit nul)
- Maïs doux (1 kt)

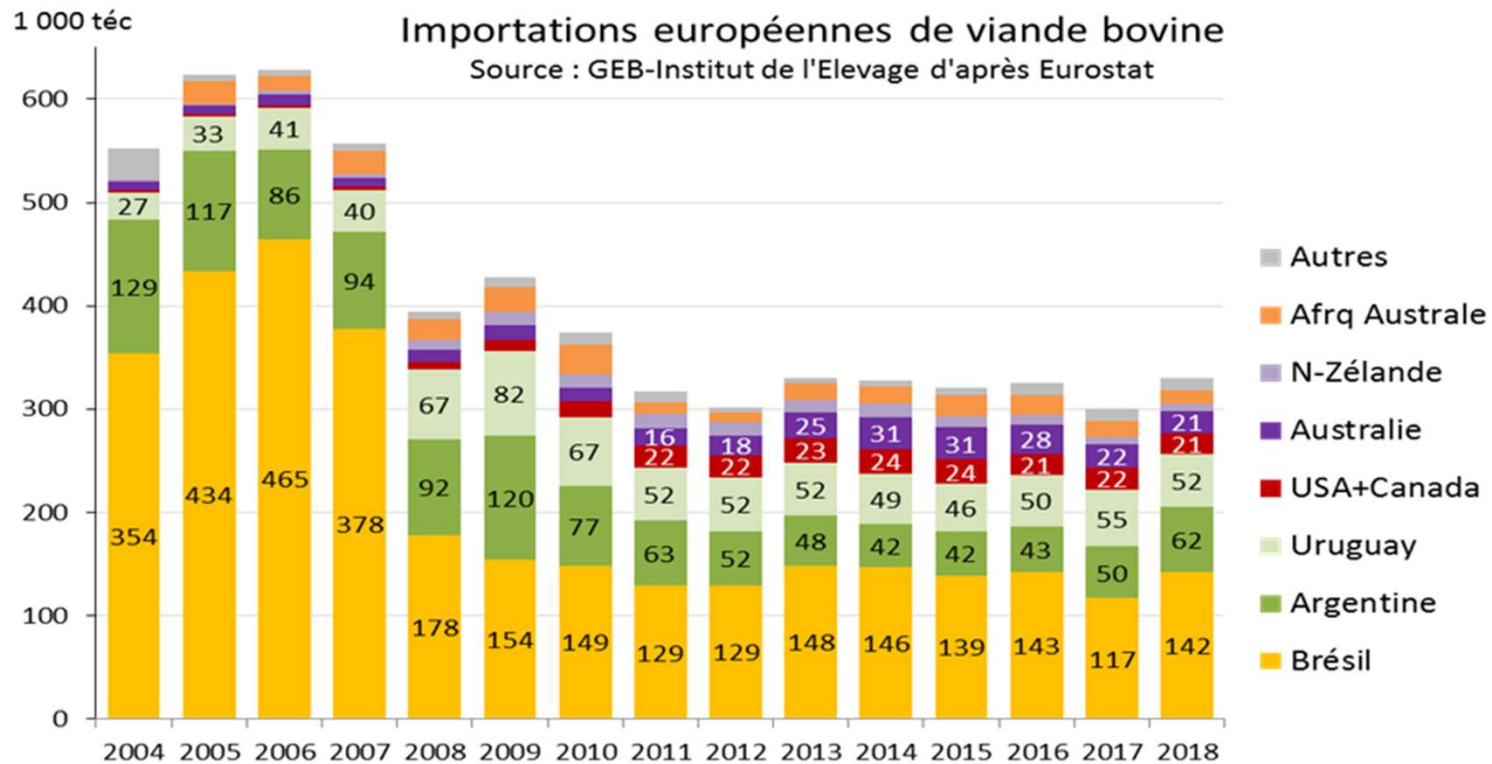


Viande bovine

- **Contingent Hilton à droit nul (20% aujourd'hui)**
- **2 contingents, réfrigérés et congelés: 99 ktéc**
- **Viandes cuites : annulation des droits en 4 ans**
- **Bovins vifs : annulation des droits en 10 ans**



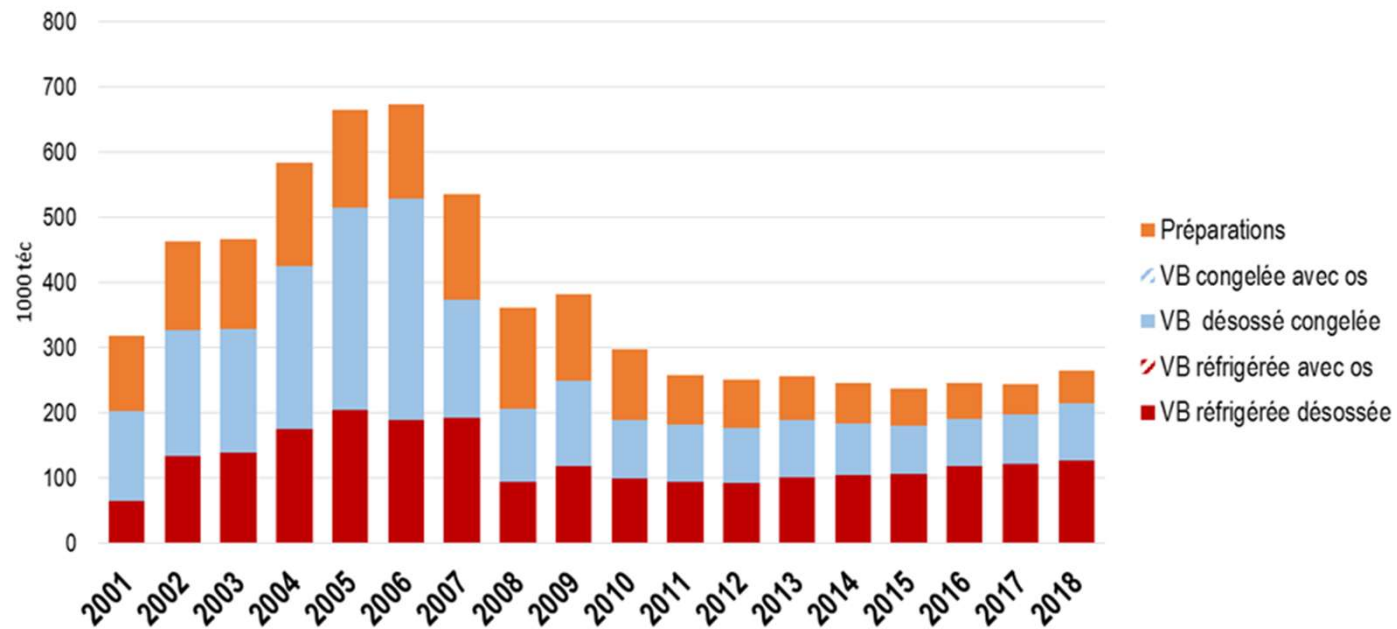
Les importations de l'UE: aux 3/4 du Mercosur



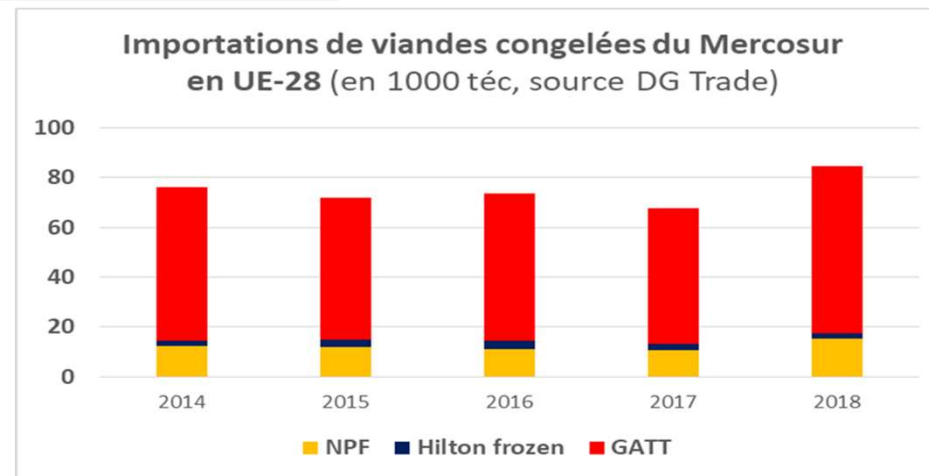
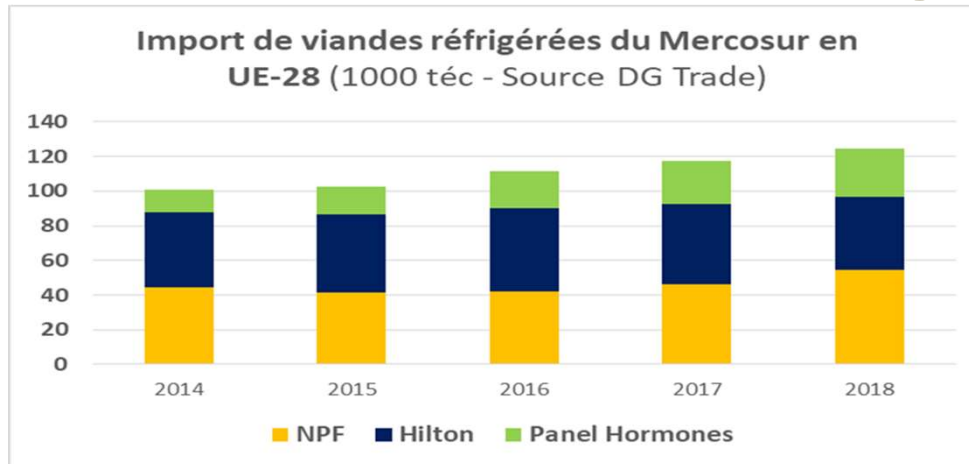
Les importations depuis le Mercosur

Evolution des formes de viandes bovines exportées par le Mercosur vers l'UE

source : GEB - Institut de l'Elevage d'après MDIC et Trademap



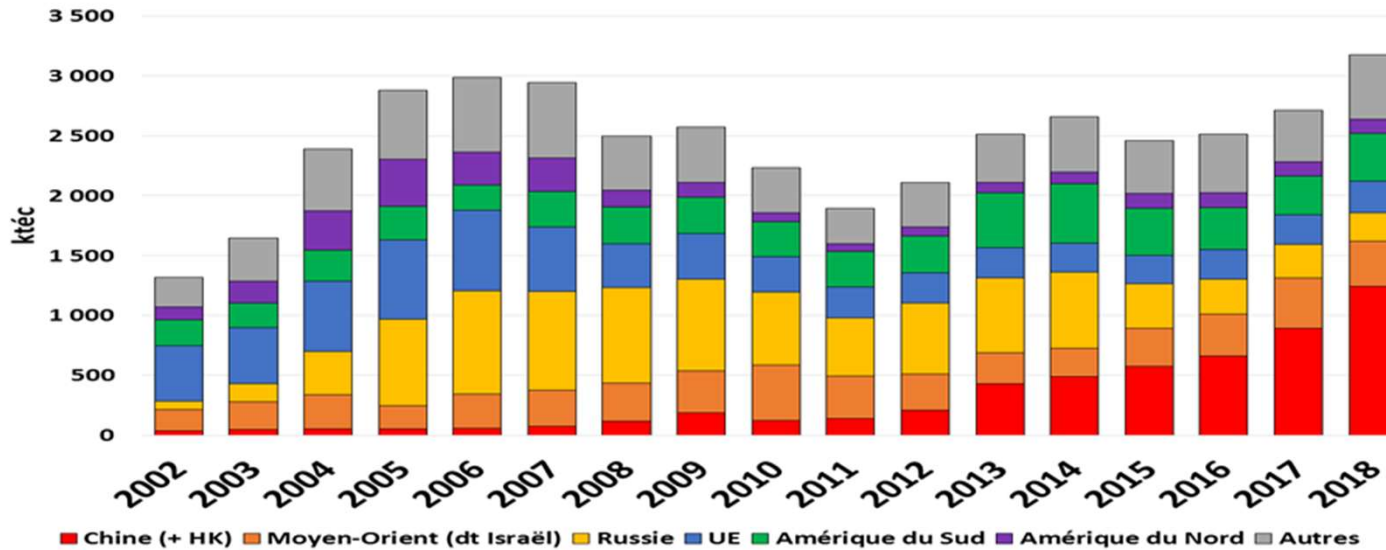
Imports sous contingents & NPF



Les exportations du Mercosur

Exportations de viande bovine du Brésil, de l'Argentine, de l'Uruguay et du Paraguay

source : GEB-Institut de l'Elevage d'après TradeMap

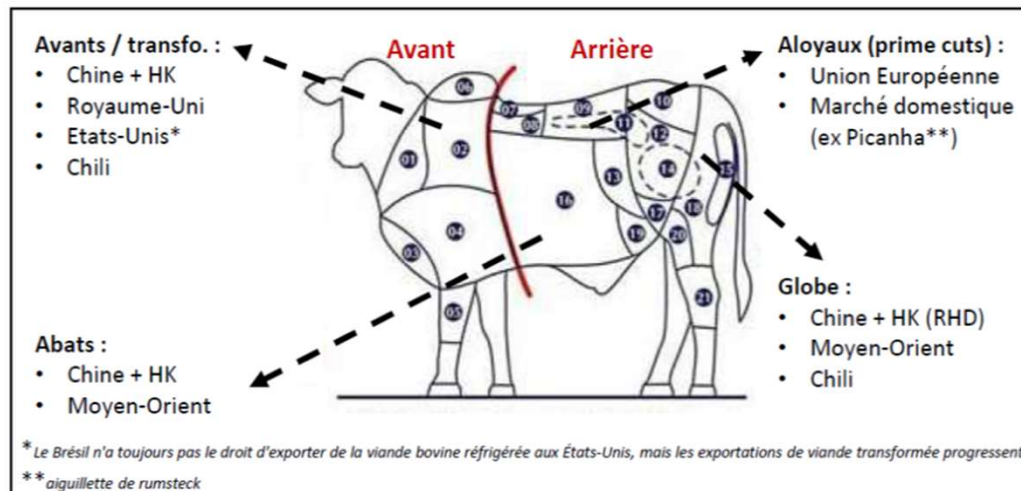


- **L'UE sur 2014-2018: 7% des exports du Mercosur en viande congelée, mais 44% des exportations de viandes réfrigérées**

L'UE: un marché d'aloiaux

Importateurs et types de viande exportée par le Brésil

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



| 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 |



Impact prévisible sur les viandes réfrigérées & congelées

| En 1000 téc de viandes réfrigérées ou congelées | Importation UE-27 moy. 2014/2018 | Scenario « subsidiarité » 2030 | Scenario « additionnalité » (uniquement pour les viandes réfrigérées) 2030 |
|---|----------------------------------|--------------------------------|--|
| Argentine | 44 | +25 | +55 |
| Brésil | 63 | +21 | +47 |
| Paraguay | 4 | +3 | +5 |
| Uruguay | 50 | +2 | +2 |
| MERCOSUR | 160 | +50 | +98 |

- Estimation tenant compte du Brexit et de l'évolution du Panel Hormone



Quel impact pour la viande bovine ?

- **Essentiellement des aloyaux: la part du Mercosur passerait de 12% aujourd'hui à 21% voire 24% sur le marché européen des aloyaux 6 ans après la mise en œuvre.**
- **Un cadeau douanier de 362 M€/an au profit de JBS, Marfrig, Minerva...**
- **Un fort risque de baisse de prix sur le marché européen**



Recommandations pour la viande bovine

- **Mettre en place un suivi des prix et des flux d'aloiaux (MMO)**
- **Un cahier des charges « élevage bovin durable »**
(objectif : sécurité sanitaire et environnement)
- **Généraliser l'obligation de finition à l'herbe**
(cf Hilton)
- **Etiquetage d'origine obligatoire en UE,**
yc en transformation et dans la RHD
- **Revoir le mode de déclenchement**
de la clause de sauvegarde spécifique
- **Application des règles BEA**
aux éventuelles importations de bovins vifs



Impact sur la déforestation

| 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'aloiau en kg par ha (19,5 % de [1]) | 6 | 15 | 6 | | |
| [3] ha pour aloiaux 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'aloiaux) de responsabilité européenne; 19,5 % de [5]) | 334 667 | 276 199 | 90 000 | | 700 865 |



Impact sur la déforestation

- **700 000 ha**, c'est un tiers de la déforestation d'une année moyenne dans la région (2,1 Mha)
- L'accord est progressivement mis en œuvre en 6 ans, donc le risque revient à augmenter la déforestation, chaque année pendant 6 ans, de $(700\ 000 / 6) = 116\ 000$ ha.
Soit **5 % de la déforestation annuelle moyenne pendant 6 ans**.
- Mais c'est en ne considérant pas l'ensemble des bêtes élevées pour produire la viande exportée en Europe (80 % de la carcasse sont vendus sur d'autres marchés), ni les surfaces pour cultiver les graines pour les compléments alimentaires, ni les surfaces pour l'alimentation de la volaille, ni un éventuel effet d'appel d'air sur la filière. **C'est une valeur basse**. La valeur haute est 5 à 10 fois plus élevée (en se référant au scénario d'additionnalité).
- En revanche, c'est seulement un **risque** : on ne peut pas établir que les volumes vendus aux Européens seraient élevés sur des zones nouvellement défrichées. Mais les garanties aujourd'hui inscrites dans l'accord et la politique menée dans la région font qu'on ne peut pas l'exclure non plus.



Volaille

- **+ 180 ktéc de contingent à droit nul en 6 ans, moitié désossé. Probablement importés en plus des imports actuels**
(500 ktéc du Brésil en 2015 & 2016, avant les scandales sanitaires de 2017 et 2018)
- **Dans un contexte où les imports ont atteint 1,6 Mt en 2018, dont la moitié dans le cadre de différents contingents**
- **Brésil: un des leaders sur le marché mondial**



Filet de protection ?

- **Mécanisme bilatéral de sauvegarde: déclenchement non précisé (« 50% des producteurs UE sérieusement affectés par une baisse des prix suite à des importations supplémentaires du Mercosur »)**
- **Plan d'aide spécifique de 1 Md € : de quel budget, attribué comment ?**



En conclusion, impacts économiques pour les secteurs de l'élevage

- **En UE, les avancées sur les produits laitiers et les IG restent très loin de compenser les risques pour les viandes.**
- **Les impacts négatifs potentiels pour les filières européennes sont économiques, mais également sanitaires, d'image de la viande et environnementaux (déforestation tout particulièrement).**
- **Les impacts pour le Mercosur seraient positifs pour qui ? D'abord pour l'Agrobusiness, mais pour les agriculteurs familiaux et les consommateurs ???**



A blue ribbon graphic with a 3D effect, featuring a darker blue shadow on the left side. The word "Recommendations" is written in white text across the center of the ribbon.

Recommendations

Evaluation

- **Mieux prendre en compte le développement durable** dans les évaluations d'impact
 - Modèle d'usage des terres
 - Emissions générées par le transport international
- **Enrichir l'évaluation économique**
 - Modélisation plus fine des secteurs (produits agricoles)
 - Prise en compte du Brexit
 - Impact par Etat membre
 - Suivi périodique de l'évaluation ex post

Mise en œuvre

- Suivi de **l'évolution des marchés UE et nationaux** pour mesurer les impacts réels au bon niveau (ex: aloyau et non pas « viande bovine ») et déterminer des seuils de « perturbation grave des marchés » pour le déclenchement automatique de la clause de sauvegarde bilatérale
- Définir un **cahier des charges sur l'origine et les modes de production agricoles** (conformes aux objectifs de développement durable)
- Améliorer la **traçabilité et l'étiquetage**
- Renforcer la **coopération et les contrôles sur le plan sanitaire**

Améliorations et propositions pour les accords de nouvelle génération

- Octroyer aux **filères sensibles agricoles des protections similaires à d'autres traités commerciaux de l'UE** (avec Japon, Corée du Sud...)
- Clarifier le **principe de précaution**
- Renforcer le **statut juridique de l'Accord de Paris**
- Introduire des **conditionnalités environnementales**
- Positionner le mandat de négociation commerciale de la Commission dans le **cadre de la taxe carbone aux frontières du *Green Deal***

Et maintenant ?

- **Controverse sur la validation**
(le processus de traduction/mise à plat juridique est en cours)
- **Certains Parlements se sont d'ores et déjà opposés:**
Autriche, Wallonie, Bruxelles
- **Amendement « contre la ratification en l'état » au PE le 7 octobre**
- **Gouvernement Français: pas ratifiable « en l'état »**
- **Motion « contre » au Parlement néerlandais**
- **Déclaration défavorable de la Ministre Agriculture Allemande**
- **Cependant, les enjeux économiques sont puissants en UE**
(cf. position Business Europe, lettre de 7 gouvernements
à la Commission pour soutenir le projet d'Accord il y a 2 ans...)
et la Commission toujours décidée!

