

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

# 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 européenne<sup>1</sup> 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 CO<sub>2</sub> 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,<sup>2</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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](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.