

DOSSIER
VIANDE BOVINE

MERCOSUR

N° 533

Octobre 2022

18 €

Économie de l'élevage



Viande bovine : le Mercosur privilégie toujours plus d'export

- Le Mercosur : une puissance agricole minée par les crises économiques
- Bovins viande : intensification et hausse des exportations
- Trois industriels brésiliens s'arrogent l'essentiel de l'export de viande bovine
- Des réglementations bien moins strictes qu'en UE
- L'élevage bovin viande participe grandement à la déforestation
- La partie commerciale de l'accord entre l'UE et le Mercosur menace la production européenne

LES DOSSIERS ÉCONOMIE DE L'ÉLEVAGE

sont une publication mensuelle du Département Économie de l'Institut de l'Élevage. Ils traitent de l'analyse des marchés du lait et des viandes, de l'évolution des structures et des résultats des exploitations d'élevage, de perspectives démographiques, territoriales ou de filières... en France, en UE ou dans les principaux pays concurrents ou partenaires.

RÉDACTEURS EN CHEF :

Philippe CHOTTEAU, Boris DUFLLOT

RÉDACTEURS :

Baptiste BUCZINSKI (Service Économie des Filières), Alexis ROSA (élève-ingénieur de l'Institut Agro - Rennes)

RELECTURE :

Gérard YOU

FINANCEURS :

Ministère de l'Agriculture - Confédération Nationale de l'Élevage

Viande bovine : le Mercosur privilégie toujours plus d'export

Empêtrés dans des crises politiques, économiques et sociales à répétition, les économies des membres du Mercosur continuent de souffrir. Les politiques visant à l'industrialisation et au développement des services (en Argentine et surtout au Brésil) de la deuxième moitié du 20^{ème} siècle sont désormais lointaines. Les économies se sont notamment recentrées sur l'exportation de matières premières dont l'« ogre chinois » est plus que jamais friand. Ce mouvement de « reprimarisation » des puissances économiques du bloc sud-américain et la spécialisation des filières agricoles et agro-alimentaires qui en découle se réalise au détriment de l'environnement, du développement d'autres secteurs économiques, des classes moyennes urbaines mais aussi de la paysannerie familiale et des peuples indigènes. La production de viande bovine n'échappe pas à ce mouvement alors que, faute de pouvoir d'achat, la consommation intérieure est atone. Les exportations atteignent ainsi des niveaux records, notamment vers la Chine dont les achats de bœuf sur le marché mondial ne cessent de progresser. Si les exportations de viande bovine du Mercosur à destination de l'Union européenne oscillent entre 200 000 et 250 000 téc chaque année, elles devraient augmenter à moyen terme.

En effet, l'élection de Lula au Brésil pourrait désormais relancer le processus de ratification du projet d'accord de libre-échange entre le Mercosur et l'UE de juin 2019. L'entrée en vigueur de nouvelles concessions sur la viande bovine (nouveau contingent et baisse des droits de douane) mettrait le marché européen, destination de choix pour la valorisation des aloyaux (filet, faux-filet, entrecôtes et bavette), face à des volumes plus importants de viandes très compétitives. Les exportations sont majoritairement réalisées par des groupes de taille gigantesque, comme JBS, dont les standards de production restent très en deçà des normes communautaires. Et les engagements de réduction, voire d'interdiction, de déforestation en Amérique du Sud restent loin d'être effectifs. Le défrichage de la végétation native reste soutenu au Brésil, mais également en Argentine et au Paraguay. Si l'Amazonie focalise l'essentiel de l'attention des médias, d'autres écosystèmes sont concernés à commencer par le Cerrado, le Chaco ou le Pantanal. L'application de l'accord commercial entre les deux blocs mettrait ainsi en compétition des viandes aux modes de production totalement différents alors que la mise en œuvre de clauses miroir réellement efficaces par les autorités européennes reste très hypothétique et largement critiquée dans les instances internationales comme à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

SOMMAIRE

2/ LE MERCOSUR : UNE PUISSANCE AGRICOLE MINÉE PAR LES CRISES ÉCONOMIQUES

8/ BOVINS VIANDE : INTENSIFICATION ET HAUSSE DES EXPORTATIONS

14/ TROIS INDUSTRIELS BRÉSILIENS S'ARROGENT L'ESSENTIEL DE L'EXPORT DE VIANDE BOVINE

18/ DES RÉGLEMENTATIONS BIEN MOINS STRICTES QU'EN UE

24/ L'ÉLEVAGE BOVIN VIANDE PARTICIPE GRANDEMENT À LA DÉFORESTATION

30/ LA PARTIE COMMERCIALE DE L'ACCORD ENTRE L'UE ET LE MERCOSUR MENACE LA PRODUCTION EUROPÉENNE

1

LE MERCOSUR : UNE PUISSANCE AGRICOLE MINÉE PAR LES CRISES ÉCONOMIQUES

Les quatre pays du continent sud-américain signataires du projet d'accord entre l'Union européenne et le Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) ont tous des économies très dépendantes de l'agriculture et notamment de l'élevage de ruminants. Empêtrés dans des crises économiques et sociales, l'export de denrées agricoles y est privilégié depuis deux siècles, avec des rares intermèdes de diversification volontariste balayés sous la pression ultralibérale à la fin du siècle dernier. Alors que la plupart des populations locales sont soumises à une inflation galopante (parfois à deux chiffres), certains gouvernements ont légiféré sur le commerce extérieur (taxe à l'exportation, baisses de droits de douane...).



ÉTATS MEMBRES DU MARCHÉ COMMUN DU SUD OU MERCOSUR
(DE L'ESPAGNOL MERCADO COMÚN DEL SUR)



Des puissances agricoles aux dynamiques variées

Les économies du bloc mercosurien sont régulièrement affectées par des crises. La pandémie de Covid-19 a encore aggravé leur situation, notamment au Brésil où la gestion de la pandémie par le Gouvernement Bolsonaro a été catastrophique, faisant plus de 680 000 morts, un des pires taux au Monde ramené à la population.

Alors que l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur a été validé politiquement par les deux parties en juin 2019 après près de 20 ans de négociation, celui-ci n'est toujours pas ratifié. Mais il inquiète très fortement la plupart des secteurs agricoles européens, ainsi que la plupart des ONG environnementales et de protection des droits humains. En effet, les quatre signataires sud-américains (le Venezuela n'est pas concerné) comptent tous parmi les principaux agro-exportateurs de la planète. Parmi eux, le Brésil fait bien évidemment figure d'épouvantail avec une superficie agricole de près de 240 millions d'hectares, toujours en expansion au détriment de la végétation native de l'Amazonie, du Cerrado ou encore du Pantanal. L'Argentine est également une puissance agricole dont les exports sont cependant régulièrement entravés par les crises et les mesures gouvernementales visant à les limiter pour favoriser la sécurité alimentaire du pays. L'Uruguay, petit pays herbager, est un producteur reconnu de lait et de viande bovine. Et le Paraguay reste une puissance agricole en devenir, nouvel *eldorado* de l'agro-business brésilien en particulier au détriment notamment des forêts du Gran Chaco dans le Nord-Ouest du pays.

De nombreuses denrées agricoles sont produites au sein du Mercosur principalement à destination de l'exportation : café, orange, papier et cellulose, soja, maïs, canne à sucre, porc, volaille, lait ou encore viande bovine. Et bien d'autres encore...

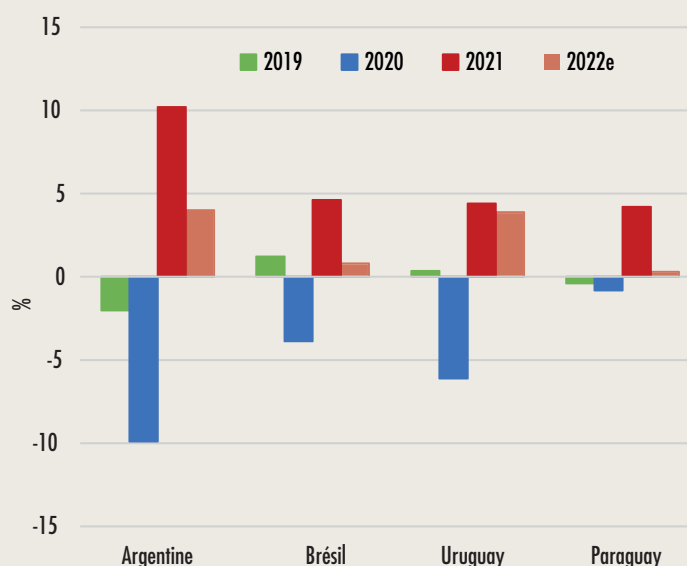
PRINCIPAUX INDICATEURS ÉCONOMIQUES DES SIGNATAIRES DE L'ACCORD UE-MERCOSUR

	Argentine	Brésil	Paraguay	Uruguay
Population 2021 (Millions)	45,8	212,6	7,4	3,5
PIB 2021 (Milliard US\$ courants)	488,6	1 608,1	38,3	59,4
PIB / habitant 2021 (US\$)	10 658	7 563	5 207	16 756
Dette publique brute consolidée 2021 (% du PIB)	80,6	93	37	67,5
Solde de la balance courante 2021 (Milliard US\$ courants)	+6,3	-27,9	+0,3	-1,1
Inflation, prix moyens à la consommation 2021 (%)	48,4	8,3	4,8	7,7
Taux de chômage 2021* (% population active totale)	9,3	14,2	7,7	9,4

*Taux de chômage officiel, ne prenant pas en compte le travail informel, considérable dans ces 4 pays

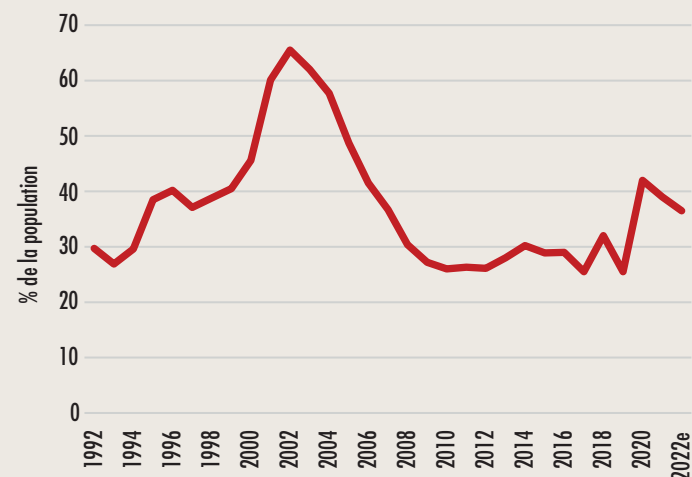
Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après FAO, Banque Mondiale et FMI

ÉVOLUTION DU PIB À PRIX CONSTANTS (MONNAIE NATIONALE)



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après FMI

PART DE LA POPULATION URBAINE VIVANT SOUS LE SEUIL NATIONAL DE PAUVRETÉ EN ARGENTINE



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après INDEC

Un panorama de situations économiques variées

Le bloc constitué par les quatre membres du Mercosur signataire de l'accord avec l'Union européenne (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) regroupe près de 270 millions d'habitants (2021) répartis sur un peu moins de 11,7 millions de km², soit près de trois fois la superficie de l'UE-27. Mais les disparités sont fortes : du Brésil, véritable État-continent représentant un peu moins des trois quarts de la surface de la zone, à l'Uruguay, petit pays tempéré à l'est de l'Argentine de 175 000 km² et de seulement 3,5 millions d'habitants. Les économies sont également très diverses en matière de PIB, de dette ou encore de taux de chômage. Cependant, il existe un point commun : l'économie du Mercosur est à la traîne, affectée par une crise économique durable en Argentine et par la décennie totalement chaotique au Brésil.

La pandémie a affecté les économies du bloc

Fortement affectées par la pandémie de Covid-19, les quatre économies du Mercosur ont vu leur PIB reculer en 2020, plus faiblement cependant au Paraguay. Après une année de rattrapage plus ou moins partiel en 2021, les perspectives de croissance restent limitées pour 2022.

Dans la zone, le PIB par habitant, indicateur économique qui permet de comparer les niveaux de richesse créée par les différents pays, allait en 2021 de 5 000 US\$/habitant au Paraguay à près de 16 800 US\$ en Uruguay en passant par 7 600 US\$ au Brésil et 10 700 US\$ en Argentine. À titre de comparaison, le PIB par habitant moyen dans le monde était d'environ 12 300 US\$ et 38 200 US\$ dans l'UE. Mais ces revenus moyens cachent d'énormes disparités au sein de chaque pays. C'est notamment le cas en Argentine où la part de la population urbaine sous le seuil de pauvreté dépassait encore les 36% au 1^{er} semestre 2022. Constat similaire au Brésil où 15% de la population est en situation d'insécurité alimentaire et le chômage officiel est particulièrement élevé (plus de 14% en 2021). Ces situations sont le résultat de crises passées et en cours et des choix stratégiques des gouvernements.

En 2022, comme dans beaucoup d'endroits du globe, l'inflation flambe, affectant la consommation intérieure au sein d'un Mercosur où les populations sont souvent affectées par des crises cycliques. La sécurité alimentaire nationale y est souvent considérée comme une variable d'ajustement au profit de l'export, qui conditionne la balance commerciale d'économies encore largement « minières ».

L'agriculture, pilier des économies du Mercosur

L'agriculture joue un rôle stratégique sur le continent sud-américain. Au sein des économies des quatre pays de la zone, la valeur ajoutée¹ du secteur agricole oscillait en 2021 entre 7 et 10% du PIB. Si ces valeurs semblent plutôt limitées, elles occultent cependant des produits annexes conséquents (machines agricoles, équipement, produits phytosanitaires...). Ainsi, pour le Brésil, première puissance agricole du bloc, l'ensemble du secteur agricole et alimentaire (transformation et distribution incluses) représentait 29% du PIB du pays en 2021 d'après CEPEA-ESALQ. Et l'agriculture emploie 15,1 millions de personnes, soit 15% de la population active, selon le dernier recensement agricole.

¹ Production nette du secteur agricole après avoir additionné tous les produits et soustrait toutes les consommations intermédiaires.

1

LE MERCOSUR : UNE PUISSANCE AGRICOLE AFFECTÉE PAR LES CRISES ÉCONOMIQUES

PRINCIPAUX INDICATEURS DE SURFACES AGRICOLES DES SIGNATAIRES DE L'ACCORD UE-MERCOSUR

	Argentine	Brésil	Paraguay	Uruguay
Valeur ajoutée de l'agriculture 2021 (% du PIB)	6,9	6,9	10,1	6,9
Surface totale 2020 (millions ha)	273,7	835,8	39,7	17,5
Surface Agricole totale 2020 (millions ha)	108,4	236,9	21,8	14,0
Forêts 2020 (millions ha)	28,7	487,8	16,4	2,0
Soja – surfaces récoltées 2020 (1 000 ha)	16 721	37 188	3 631	917
Maïs – surfaces récoltées 2020 (1 000 ha)	7 731	18 524	1 100	117
Blé – surfaces récoltées 2020 (1 000 ha)	6 730	2 435	481	238
Canne à sucre – surfaces récoltées 2020 (1 000 ha)	502	10 014	105	7

Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après FAO, Banque Mondiale, FMI, USDA, Magyp, CONAB, SENACSA et MGAP-Dicose

PRINCIPAUX INDICATEURS DE PRODUCTIONS ANIMALES DES SIGNATAIRES DE L'ACCORD UE-MERCOSUR

	Argentine	Brésil	Paraguay	Uruguay
Cheptel bovin 2021 (millions de têtes)	53,4	221,3	13,9	11,9
Production de viande bovine 2021 (millions de têtes)	3,0	8,3	0,6	0,7
Production de lait 2021 (millions de tonnes)	11,1	36,9	0,5	2,2
Production de viande porcine 2021 (millions de têtes)	0,7	4,4	0,1	0,0
Production de volaille 2021 (millions de tonnes)	2,2	13,9	0,7	0,3

Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après FAO, Banque Mondiale, FMI, USDA, Magyp, CONAB, SENACSA et MGAP-Dicose

Les productions agricoles sont nombreuses et diverses. Parmi les productions végétales, le soja est de loin la première culture avec près de 58,5 millions d'hectares récoltés en 2021, majoritairement au Brésil (64%), puis en Argentine (29%). Vient ensuite le maïs (27,4 M ha), la canne à sucre (10,6 M ha) ou encore le blé (9,9 M ha). Outre l'alimentation animale et humaine, ces productions sont en part croissante destinées à la production de biocarburant (maïs, canne à sucre), notamment au Brésil. D'autres productions végétales sont également essentielles pour l'exportation comme : orange, café, cacao ou encore cellulose au Brésil, ail en Argentine...

Les productions animales ne sont pas en reste, dominées par le Brésil. Le bloc mercosurien comptait ainsi en 2021 plus de 300 millions de têtes de bovins dont près des trois quarts dans le pays *auriverde*. Si le 1^{er} producteur de lait des 4 est de loin le Brésil avec 37 millions de tonnes de lait produits en 2021, celui-ci reste loin d'être autosuffisant. Les productions argentine (11,1 M tonnes) et uruguayenne (2,2 M tonnes) sont notamment destinées à pallier ce manque de lait au Brésil. La première production de viande est celle de viande bovine, produite et exportée par les 4 pays du bloc. En 2021, 12,6 millions de têtes ont été produites, soit près du quart de la production mondiale (cf. chapitre viande bovine). D'autres aliments d'origine animale sont également produits principalement au Brésil comme la viande de porc (4,4 millions de têtes en 2021) et celle de volaille (13,9 millions de tonnes), partiellement destinées au marché mondial.

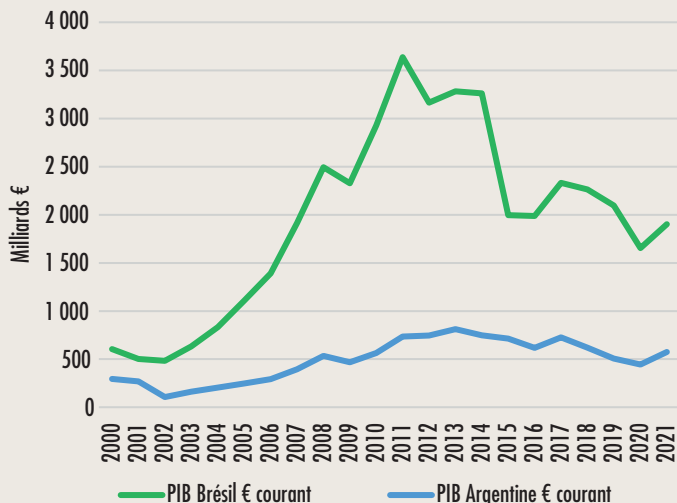
Un mouvement de « reprimarisation » des économies brésilienne et argentine

Affectées par des crises économiques internes et la dévaluation de leurs monnaies, le Brésil et l'Argentine ont vu leurs PIB (en dollars US et en euros) refluer au cours de la décennie 2010. Les économies se recentrent encore davantage sur l'exportation de matières premières.

Les économies de l'Argentine et du Brésil ont particulièrement souffert

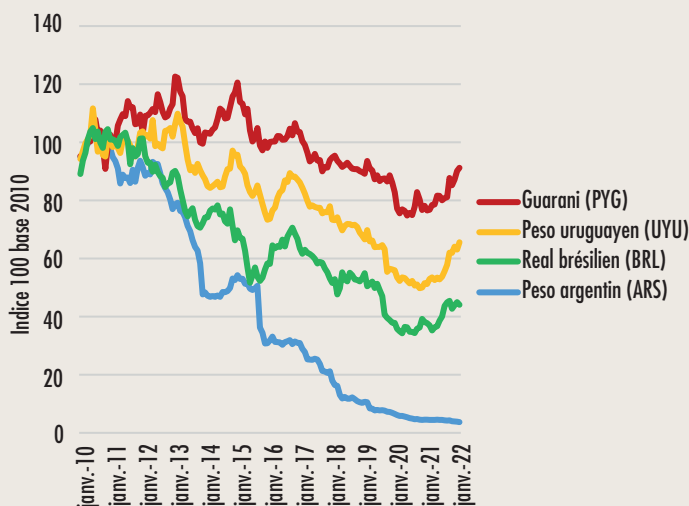
La crise argentine a des origines profondes. Cette grande crise économique, politique et sociale a commencé à la fin du siècle dernier. La première crise profonde s'est déclenchée dès 1998 après près d'une décennie de politique monétariste et ultralibérale sous la présidence Menem, mais ses conséquences se prolongent jusqu'à ce jour. L'économie argentine a totalement sombré lorsque l'économie mondiale est entrée en récession au début des années 2000 (explosion de la bulle technologique en mars 2000). Le peso argentin, maintenu de force à parité avec le dollar étatsunien par les gouvernements Menem dans les années 1990, s'était alors effondré par rapport à l'euro et n'a cessé de reculer depuis. La récession s'est, elle aussi, amplifiée à mesure que le Fonds monétaire international (FMI) a imposé à l'Argentine des économies drastiques en contrepartie de son aide en dollars. Après s'être effondré à la fin du siècle dernier, le PIB argentin peine à se redresser durablement, porté notamment par les exportations agricoles. Entre 2010 et 2021, il n'a progressé de +2% en euros.

PIB DU BRÉSIL ET DE L'ARGENTINE EN EUROS COURANTS



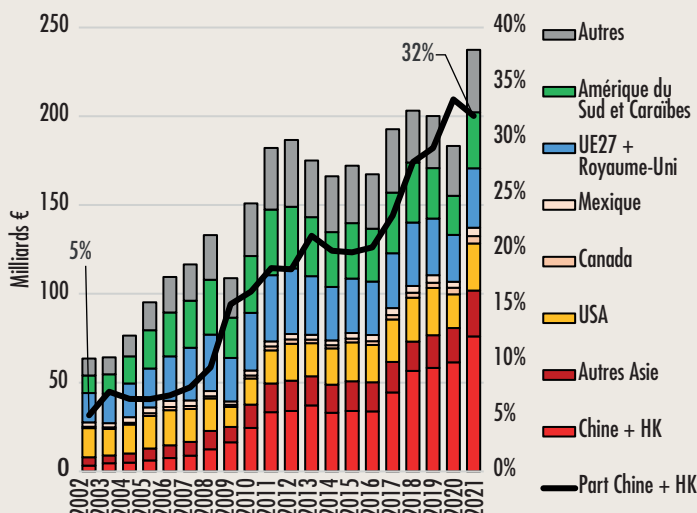
Source : GEB - Idele d'après FMI et OCDE

TAUX DE CONVERSION DES MONNAIES DE L'ARGENTINE, DU BRÉSIL, DE L'URUGUAY ET DU PARAGUAY EN EURO



Source : GEB - Idele d'après Banque de France

EXPORTATIONS ANNUELLES DE BIENS DU BRÉSIL EN EUROS COURANTS



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après Trade Map

Le Brésil quant à lui, pays émergent éternellement promis à un avenir prometteur² qui semble aujourd'hui difficilement atteignable, a conclu en 2020 une de ses pires décennies depuis plus d'un siècle avec celle des années 1980. Depuis 2014, date à laquelle le système de corruption de *Lava Jato* (ou scandale Petrobras du nom de la société pétrolière publique impliquée dans une affaire de corruption et de blanchiment d'argent confirmé par l'enquête de la police fédérale brésilienne) a été révélé, la crise et le bouleversement institutionnel ont marqué la trajectoire du Brésil. Le pays s'est en effet engagé dans une succession de crises politiques et économiques, aggravées en fin de décennie par l'élection du populiste d'extrême-droite Jair Bolsonaro et par sa gestion inconséquente de la pandémie. Malgré une progression en réels (+123%), le PIB brésilien s'est contracté en euros courants entre 2010 et 2021 (-35%).

Aujourd'hui, ces économies restent loin d'être sorties de crise. Le marché brésilien reste encore marqué par la persistance de droits de douane élevés en moyenne (y compris des taxes aux échanges entre les États fédérés à l'intérieur même du pays - ICMS), de pics tarifaires ou encore de barrières non-tarifaires. Cependant, des mesures de réductions temporaires des droits de douane extérieur au Mercosur ont été mises en œuvre par le gouvernement Bolsonaro pour tenter de contrer l'inflation galopante. Une première baisse de 10% concernant 87% des marchandises a été décidée unilatéralement par le Brésil fin 2021, puis unanimement adoptée par le Mercosur en juillet 2022. Une baisse supplémentaire de 10% a été ensuite actée en mai 2022. Ces restrictions ont notamment profité aux exportations chinoises. L'Argentine a, de son côté, remis en place de nouvelles taxes et restrictions à l'exportation...

Le Brésil et l'ultra-dépendance à la Chine

Après le repli marqué en 2020 lié au développement de la pandémie mondiale de Covid-19, les exportations brésiennes en valeur ont pulvérisé un nouveau record absolu en 2021 avec plus de 237 milliards d'euros de biens exportés (+30% /2020), bénéficiant de la hausse de la demande et des prix mondiaux.

Sans surprise, les exportations brésiennes restent largement orientées vers la Chine (et Hong-Kong), partenaire privilégié et premier importateur de biens brésiliens (76 Mds € ; +24% /2020). Ce débouché représentait donc en 2021 32% de la valeur des exportations brésiennes contre seulement 5% vingt ans auparavant. La Chine est également le principal fournisseur du marché brésilien avec 22% des biens importés par le Brésil en 2021, en grande partie sous forme de produits manufacturés. Cette dépendance marquée accélère la désindustrialisation de l'économie brésilienne.

La « reprimarisation » de l'économie brésilienne

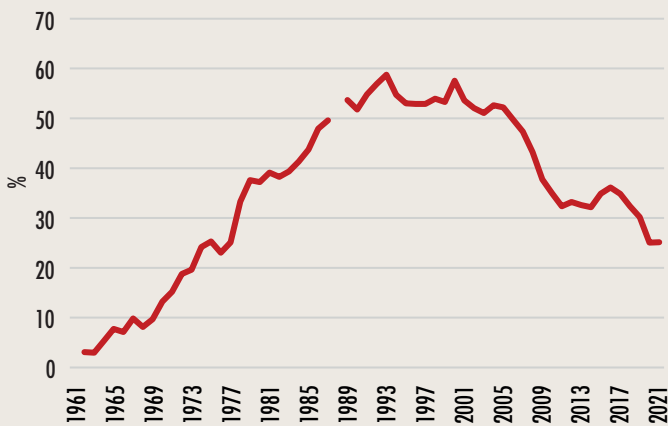
L'accélération des échanges, notamment à destination de la Chine, accentuée par la hausse du prix des matières premières, et l'augmentation parallèle des importations brésiennes depuis ont renforcé la désindustrialisation du pays. Les exportations brésiennes sont majoritairement basées sur des produits peu ou pas transformés. Signe de la « reprimarisation » de l'appareil exportateur brésilien, les exportations en valeur de produits manufacturés ne représentaient plus en 2021 qu'un quart des exportations brésiennes alors qu'elles étaient encore majoritaires en 2004 (53%) !

² «Brésil, terre d'avenir », livre fort cité de Stefan Zweig, célèbre auteur juif d'origine autrichienne réfugié au Brésil pour fuir le nazisme en Europe, a été publié en 1941.

1

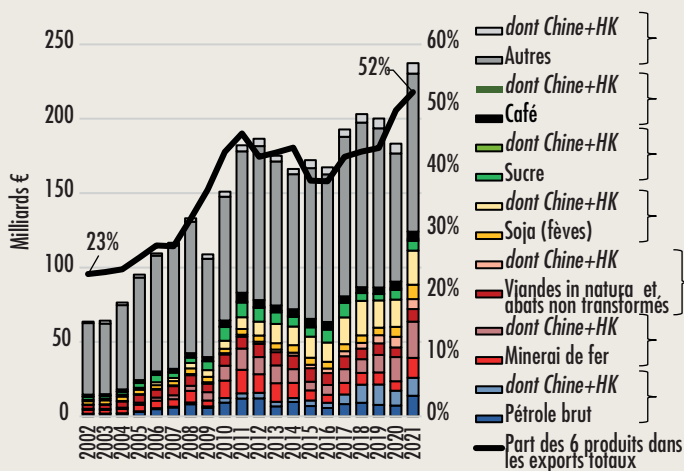
LE MERCOSUR : UNE PUISSANCE AGRICOLE MINÉE PAR LES CRISES ÉCONOMIQUES

EXPORTATIONS DE BIENS MANUFACTURÉS DU BRÉSIL (% DES MARCHANDISES EXPORTÉES, VALEUR)



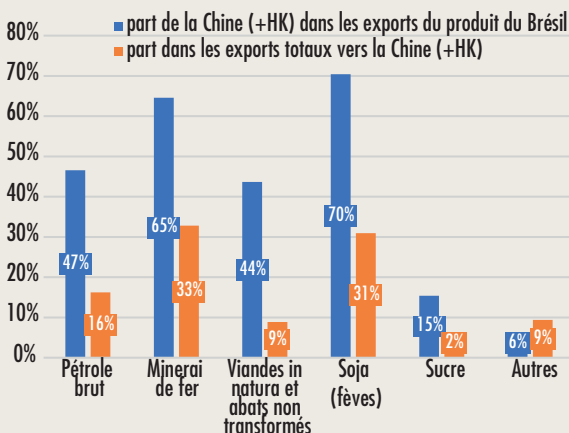
Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après Banque Mondiale

QUELQUES MATIÈRES PREMIÈRES CONCENTRENT PLUS DE LA MOITIÉ DES EXPORTATIONS BRÉSILIENNES EN VALEUR



Source : GEB - Idele d'après Trade Map

LA CHINE IMPORTE ESSENTIELLEMENT DES MATIÈRES PREMIÈRES DU BRÉSIL



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après Trade Map

D'après les données publiées par l'IBGE³, les participations au PIB national de l'agriculture et des industries extractives devançaient largement au 1^{er} trimestre 2021 celle des industries de transformation, à respectivement 16% et 10% du PIB. Ces données confirment l'affaiblissement des industries de transformation brésilienne et soulignent le dynamisme des produits primaires pour lesquels le Brésil a un avantage comparatif certain.

En 2021, les expéditions depuis le Brésil ont été à nouveau majoritairement dominées par des envois de matières premières et des produits à faible valeur ajoutée. En valeur le trio des principaux produits d'exportation est constitué par le minerai de fer (16% des exportations totales), le soja (14%) et le pétrole brut (11%). Les six premiers produits exportés par le Brésil (minerai de fer, soja, pétrole brut, viandes *in natura* et abats, sucre et café) ont représenté plus de la moitié des exportations en 2021 (52%), pour un montant total de 124,1 milliards d'euros.

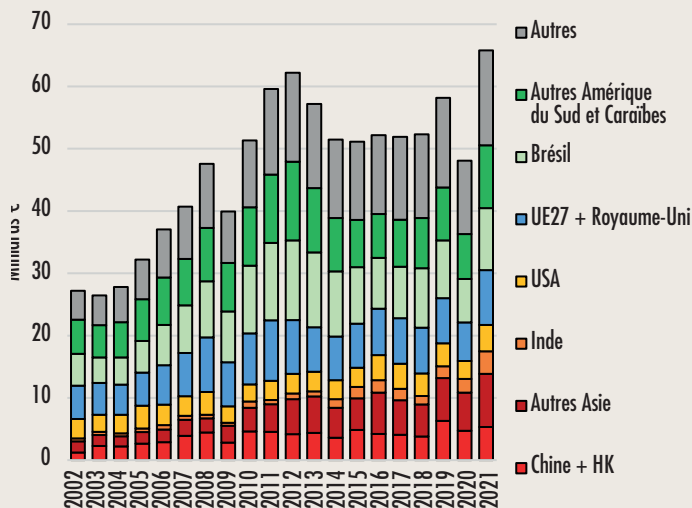
Au total, les exportations de denrées agricoles et agroalimentaires (chapitres 01 à 24 du code douanier) représentent près de 36% du total des exportations brésiliennes en valeur. C'est même plus de 40% en y ajoutant les productions agricoles secondaires (chapitres 29, 40 à 45 et 50 à 52 : cuirs, peaux, laine...).

À nouveau, la Chine (et Hong-Kong) a joué un rôle primordial dans l'importation de matières premières brésiliennes. Le premier produit exporté en valeur est également le minerai de fer. Il représente un tiers des exportations brésiliennes vers la Chine, cette dernière captant deux tiers des exportations de ce produit par le Brésil. Viennent ensuite le soja (31% des exportations vers la Chine et 70% des achats de soja brésilien) puis le pétrole brut (16% des exportations vers la Chine et 47% des exports brésiliens de ce produit), les viandes *in natura* et abats non transformés (9% des exportations vers la Chine et 44% des exports brésiliens de ces produits) et enfin le sucre (2% des exportations vers la Chine et 15% des exports brésiliens de ce produit). À eux cinq, ces produits totalisent plus de 90% des exportations brésiliennes vers la Chine et Hong-Kong.

Au cours des vingt dernières années, si la République populaire de Chine a développé des relations politiques, économiques et même culturelles de plus en plus fortes avec de nombreux pays d'Amérique du Sud, c'est avec le Brésil que cette relation est désormais la plus intense. La Chine a ainsi pu organiser ses filières d'approvisionnements réguliers en matières premières via le développement d'échanges commerciaux et l'essor d'investissements directs au Brésil. L'ultra-dépendance du Brésil à la Chine est aujourd'hui marquée et participe à la désindustrialisation d'un Brésil, à l'essor industriel pourtant relativement récent débutant à la fin des années 1930 sous la présidence emblématique de Getulio Vargas.

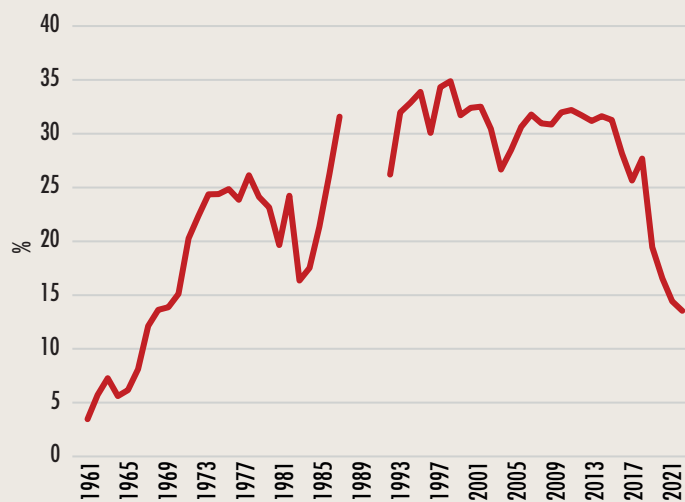
³ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística : Institut brésilien de géographie et de statistique.

EXPORTATIONS ANNUELLES DE BIENS D'ARGENTINE EN EUROS COURANTS



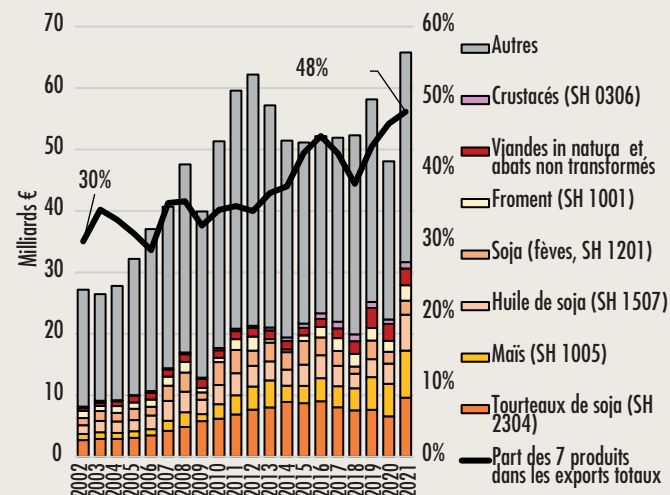
Source : GEB - Idele d'après Trade Map

EXPORTATIONS DE BIENS MANUFACTURÉS D'ARGENTINE (% DES MARCHANDISES EXPORTÉES, VALEUR)



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après Banque Mondiale

LES MATIÈRES PREMIÈRES AGRICOLES ESSENTIELLES DANS LES EXPORTATIONS ARGENTINES EN VALEUR



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après Trade Map

Quels seront les effets de l'élection de Lula fin octobre 2022 alors qu'il a fait de la réindustrialisation du pays l'un des points clés de son programme politique? Difficile de donner une réponse ferme et définitive mais le résultat du scrutin pourrait avoir des effets limités car la dépendance du Brésil à la Chine reste forte et cette relation bilatérale reste très asymétrique. Lula devra nécessairement composer avec l'influence désormais majeure de la Chine sur le Brésil, sans compter qu'il reste minoritaire au congrès face aux forces bolsonaristes et de leurs alliés du « bloc de l'agro-business ». Le ralentissement de l'économie chinoise dans un contexte marqué par la guerre en Ukraine et les incertitudes environnementales, économiques et sociales au Brésil sont autant de questions auxquelles devra s'atteler le Président Lula à partir de janvier 2023.

L'Argentine suit un mouvement de « reprimarisation » similaire

Si les exportations de produits manufacturés n'ont jamais été majoritaires en Argentine, elles représentaient tout de même près du tiers de la valeur exportée au début des années 2010. Une décennie plus tard, elles ne représentaient plus que 14% des exportations totales (2021).

En 2021, les exportations restaient d'abord orientées vers le quatuor Brésil / UE (et Royaume-Uni) / Chine / États-Unis, talonné de près par l'Inde. En valeur, le 1^{er} client de l'Argentine est le Brésil (15% des exports argentins en valeur), suivi par l'UE et le Royaume-Uni (13%), la Chine et Hong-Kong (8%) et les États-Unis (6%) juste devant l'Inde où les exportations ne cessent de progresser (6% ; +82% en 5 ans). En parallèle, le 1^{er} fournisseur de l'Argentine était la Chine (21% du total des achats argentins, en forte hausse), suivi par le Brésil (20%) et les États-Unis (9%).

Les exportations argentines restent concentrées autour des produits agricoles peu transformés. Au total, les exportations de denrées agricoles et agroalimentaires (chapters 01 à 24 du code douanier) représentaient près de 65% du total des exportations argentines en valeur en 2021. Après une année 2020 où le commerce extérieur argentin a été affecté par la pandémie de Covid-19, les exportations ont fait mieux que se redresser en 2021. Leur très forte croissance a été portée par celle des exportations agricoles, qui ont été soutenues par l'envolée des cours des matières premières. Sept produits agricoles totalisaient ainsi près de la moitié de la valeur exportée par l'Argentine en 2021 (48%). Ils ne représentaient que moins d'un tiers des exportations 15 ans auparavant. Les tourteaux de soja (15% des exports argentins), le maïs (12%), l'huile de soja (9%), les fèves de soja (3%), le froment/blé (4%), les viandes *in natura* et les abats non transformés (4%) ou encore les crustacés (2%) représentaient en 2021 près de la moitié des exports argentins, signe d'un mouvement de primarisation parallèle à celui suivi par le Brésil. À noter que les exportations de viande sont restées relativement limitées, affectées notamment par les restrictions aux exportations sur certaines découpes de viande bovine mises en place par les autorités argentines en mai 2021 (cf. chapitre II).

Si la mise en œuvre de l'accord de libre-échange entre l'UE et le Mercosur pourrait encore amplifier l'essor de ce mouvement de « reprimarisation » des économies brésilienne et argentine, il est intéressant de déterminer dans quelles mesures les filières du Mercosur sont organisées et compétitives.

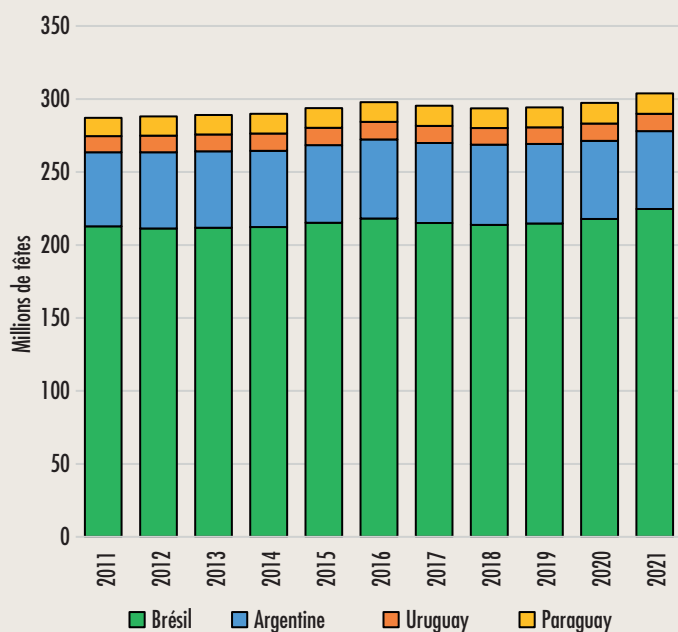
2

BOVINS VIANDE : INTENSIFICATION ET HAUSSE DES EXPORTATIONS

Fournissant un quart de la production mondiale et plus du tiers des exportations mondiales de viande bovine, les quatre membres du Mercosur figurent tous dans le « top 10 » des exportateurs mondiaux. Le Brésil reste de loin le numéro un avec une proportion toujours plus importante de sa production exportée. Affectés par une inflation galopante et un marché international plus lucratif, les débouchés intérieurs au Brésil et en Argentine ne cessent de se contracter malgré les mesures gouvernementales dans ce dernier pays visant à juguler les hausses de prix. Les flux vers la Chine (et Hong-Kong) sont de plus en plus majoritaires dans les envois.



CHEPTELS BOVINS¹ DE L'ARGENTINE, DU BRÉSIL, DU PARAGUAY ET DE L'URUGUAY



Source : GEB - Institut de l'Élevage, d'après SENASA, IBGE, DICOSE et SENACSA

Une production encore majoritairement à l'herbe, une progression des *feedlots*

En bovins viande au Mercosur, les systèmes de production à l'herbe sur cycles longs, généralement de 3 à 4 ans, restent majoritaires. Comme ailleurs dans le monde, le changement climatique soumet ces systèmes à une accélération des aléas climatiques : sécheresse historique en 2022 liée à l'intensification du phénomène climatique de *La Niña* en Argentine, sécheresses à répétition au Brésil, incendies, gels précoces comme au Paraguay en 2021... Le cheptel du Mercosur s'est pourtant étoffé au gré des phases de capitalisation dans les pays de la zone. Pour fournir le marché mondial, la proportion de finition en *feedlots* d'animaux plus jeunes ne cesse d'augmenter dans l'ensemble de la zone.

Un cheptel en croissance, représentant 16% des effectifs mondiaux

En 2021, l'ensemble du cheptel des quatre pays du Mercosur atteignait 303,9 millions de têtes¹, un effectif équivalent à celui de l'Inde, représentant près de 16% de l'effectif mondial de bovins présents sur la planète. Entre 2011 et 2021, le cheptel s'est étoffé : +6% ou +16,8 millions de têtes. Il a progressé dans chacun des pays : Argentine (+5% à 53,4 millions de têtes), Brésil (+6% à 224,6 M têtes), Paraguay (+12% à 13,9 M têtes) et Uruguay (+7% à 11,9 M têtes).

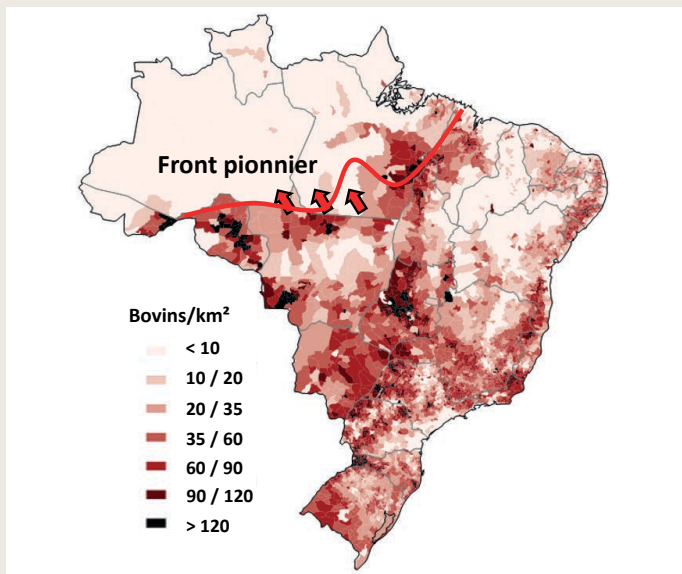
Avec la concurrence croissante des productions végétales, en premier lieu du soja, et la progression du cheptel, la pression sur le foncier est forte dans de nombreuses zones du Mercosur, ce qui pousse certains producteurs à aller chercher de nouvelles terres agricoles au détriment de la végétation native. De nombreux écosystèmes sont ainsi sous pression et la déforestation reste intense au Brésil, en Argentine ou encore au Paraguay (cf. partie V).

¹ Il faut néanmoins souligner l'imprécision de ces chiffres de cheptel en l'absence d'identification généralisée du bétail, tout particulièrement au Brésil (chiffres divergents selon les sources officielles) et au Paraguay, alors que les enquêtes en Argentine et Uruguay apparaissent beaucoup plus fiables.



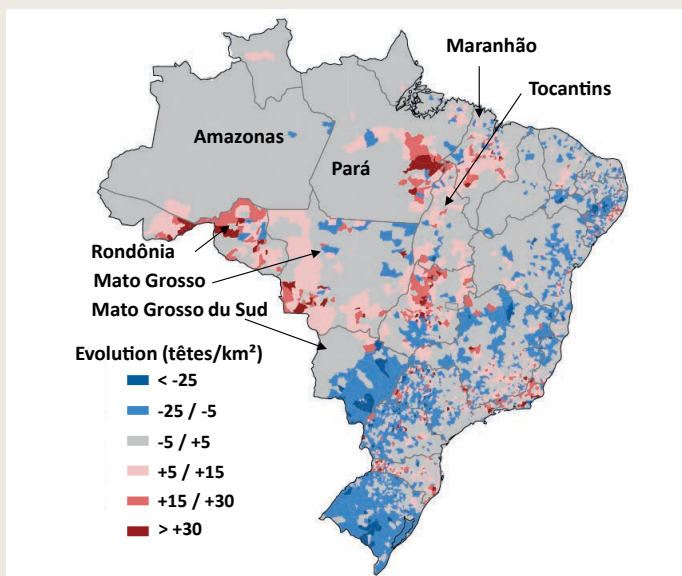
Zébus de race Nelore dans le Mato Grosso au Brésil
Crédit photos : B. Buczinski et P. Chotteau

DENSITÉ DE BOVINS AU KM² AU BRÉSIL EN 2020



Source : GEB - Idelle d'après IBGE

ÉVOLUTION DE LA DENSITÉ DE BOVINS AU BRÉSIL 2011-2020



Source : GEB - Idelle d'après IBGE

Brésil : entre colonisation vers le Nord-Ouest, intensification et progression de la finition en *feedlots*

Au Brésil, les zones traditionnelles d'élevage de bovins (majoritairement des zébus de race Nelore et croisements) se situent dans le Sud et Sud-Est. Sous la pression de divers facteurs dont la progression des productions végétales (soja et maïs principalement) dans le Centre-Ouest et le Sud, il progresse vers le nord-ouest dans les Etats de l'Acre, du Pará, du Mato Grosso, du Rondônia ainsi que dans le nord-ouest de l'état de Goiás et notamment le long du front pionnier de défrichage de l'Amazonie (cf. partie V).

Au Brésil, l'élevage bovin viande se caractérise par trois phases : naissance, repousse (ou post-sevrage) et finition. Les exploitations regroupant l'ensemble des phases d'élevage d'un bovin au Brésil restent minoritaires. Ainsi, un bovin brésilien est élevé le plus souvent dans deux à trois exploitations avant d'être abattu, même si celles-ci peuvent appartenir au même propriétaire.

Le naissance reste le maillon le moins organisé de l'élevage au Brésil. Il est majoritairement effectué sur des pâturages extensifs, souvent dégradés. Les veaux y sont sevrés à l'âge de 6 à 8 mois.

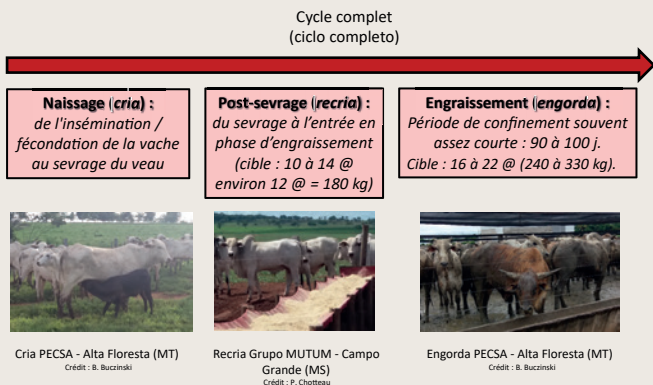
Quelle que soit la phase, l'élevage bovin au Brésil reste toujours très dépendant de l'herbe et des cycles de sa pousse. De nombreux systèmes restent rudimentaires, ce qui limite ainsi la productivité de l'élevage brésilien. Historiquement, face à l'instabilité économique du pays, le bétail reste considéré par de nombreux éleveurs comme un véritable capital sur pied. Ainsi, la plupart des naisseurs limitent les investissements et les dépenses annuelles au strict minimum au lieu d'intensifier leurs pratiques. Dans les élevages, la reproduction est calée sur la disponibilité fourragère et l'offre de brouillards augmente ainsi lorsque la pousse de l'herbe ralentit dans la plupart des grandes régions d'élevage, pendant l'hiver austral (entre mai-juin et septembre-octobre). Le Centre-Ouest au Brésil est marqué par deux saisons très différentes : une saison sèche de 5 mois (155 jours) allant de juin à octobre et une saison humide de 7 mois (210 jours) allant de novembre à mai. Le climat de l'ensemble du Brésil est bien plus divers avec 6 grandes zones pédo-climatiques (cf. annexe p34).

Ce comportement « économe » n'est pas propre qu'à la phase de naissance, mais existe aussi en repousse et à la finition. En effet, de nombreux éleveurs brésiliens font toujours face à la nécessité de développer des systèmes de production autonomes, le coût du transport des intrants étant souvent exorbitant en raison des mauvaises infrastructures routières et de l'isolement de nombreux élevages, notamment dans le Nord-Ouest. Dans ces systèmes plus rudimentaires, les femelles et les mâles, essentiellement castrés, sont laissés à eux-mêmes dans des pâturages extensifs, sans complément fourrager, ni fauche de l'herbe. Dans ces systèmes traditionnels de repousse et de finition, ces bouvillons sont souvent gardés quatre ans, maigrissent durant les saisons les plus fraîches, les éleveurs comptant ensuite sur la croissance compensatrice. Leur poids vif dépasse au final rarement 500 kg vifs. La productivité de ces élevages reste donc faible. Les pâturages sont souvent sous exploités malgré l'introduction de graminées productives de types *Brachiaria brizantha* et *Panicum maximum*, originaires du continent africain.

Pendant de nombreuses années, les ressources fourragères limitées en fin de gestation empêchaient un retour rapide des femelles à la reproduction.

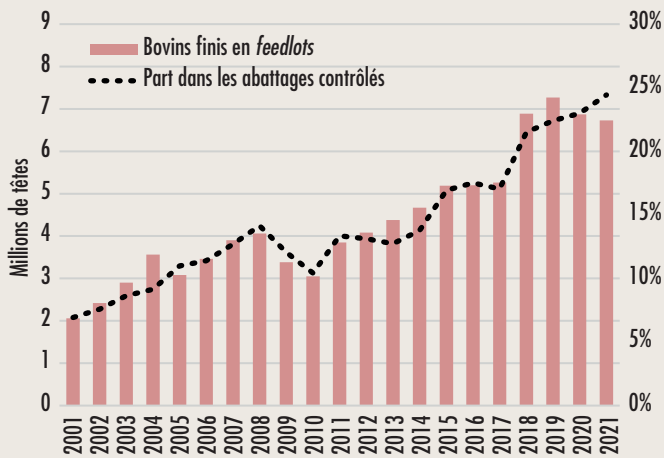
2 BOVINS VIANDE : INTENSIFICATION ET HAUSSE DES EXPORTATIONS

PLUSIEURS PHASES D'ÉLEVAGE AU BRÉSIL



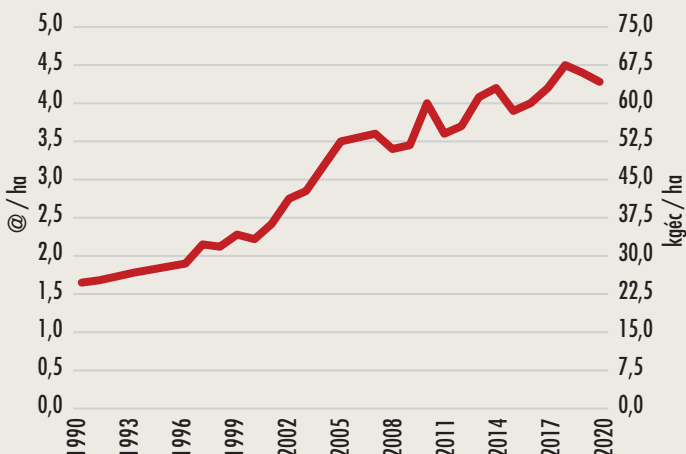
1 @ = 15 kgéc

PROGRESSION DE L'ENGRASSEMENT EN FEEDLOT AU BRÉSIL



Source : GEB - Idele d'après IBGE, Athenagro et ABIEC

PRODUCTIVITÉ ANIMALE À L'HECTARE AU BRÉSIL



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après ABIEC, Athenagro et Agroconsult data

En 2000 et jusqu'au début de la décennie 2010, l'intervalle vêlage-vêlage (IVV) moyen avoisinait les 20-21 mois. La professionnalisation partielle des ateliers naisseurs brésiliens, via l'amélioration de la productivité des pâtures ou encore la complémentation au pré, aurait permis de réduire cet IVV moyen à moins de 18 mois en 2021 d'après CEPEA-ESALQ. De même, on constate une amélioration de la majorité des indicateurs zootechniques moyens des ateliers naisseurs brésiliens : réduction des taux de mortalité, de l'âge au premier vêlage (de 48 mois en 2010 à 36 mois en 2021), de l'âge au sevrage à 8 mois... La faible rentabilité de l'activité de naissage au Brésil limite cependant toujours les investissements et donc la progression de la productivité dans ces élevages.

La proportion des élevages peu professionnels pratiquant la repousse et la finition régresse au profit d'élevages bovins plus professionnels. Les *feedlots* (ou *confinamentos* en portugais), sont apparus au Brésil dans les années 1980. D'abord présents dans le Sud-Est puis le Sud, ils ne cessent de progresser dans le Centre-Ouest. Cette pratique s'est développée pour optimiser la production lors de la saison sèche. Les temps d'engraissement pratiqués dépassent rarement les 100 à 110 jours. En fonction des disponibilités, les rations sont de tous types : elles peuvent intégrer du soja, des tourteaux de coton, divers ensilages (maïs, sorgo, graminée, ...), de la bagasse de canne à sucre, des drèches diverses...

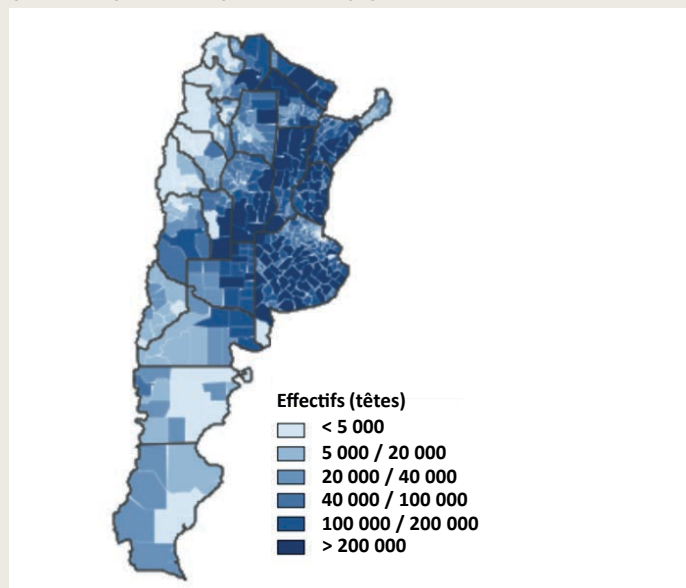
Entre 2011 et 2021, le nombre de bovins finis en *feedlots* au Brésil a bondi de +74% quand les abattages contrôlés en têtes ont reculé de -4% dans le même temps. La réduction de l'âge à la finition des animaux fait l'objet d'une attention plus marquée de la part des éleveurs et des abatteurs. Outre la réduction de l'âge à l'abattage, l'intensification de la production se traduit également par une hausse du poids des animaux abattus. Entre 2011 et 2021, le poids moyen des bovins abattus au Brésil a progressé de 34 kg de carcasse (+14%/2011). C'est notamment le cas pour les génisses (+29 kgéc ou +16%, à 210 kgéc) et les bouvillons (+32 kgéc ou +12%, à 299 kgéc).

En 30 ans, la productivité bovine à l'hectare au Brésil aurait été multipliée par 2,6 pour atteindre 65 kgéc/ha en 2020 d'après Athenagro et Agroconsult data. Ce niveau reste néanmoins très inférieur aux standards européens. Ainsi, la productivité moyenne brésilienne reste 2 à 3 fois inférieure à celle des systèmes naisseurs français et 4 à 5 fois inférieurs aux systèmes naisseurs-engraisseurs.

Argentine : plus de soja et de *feedlots*

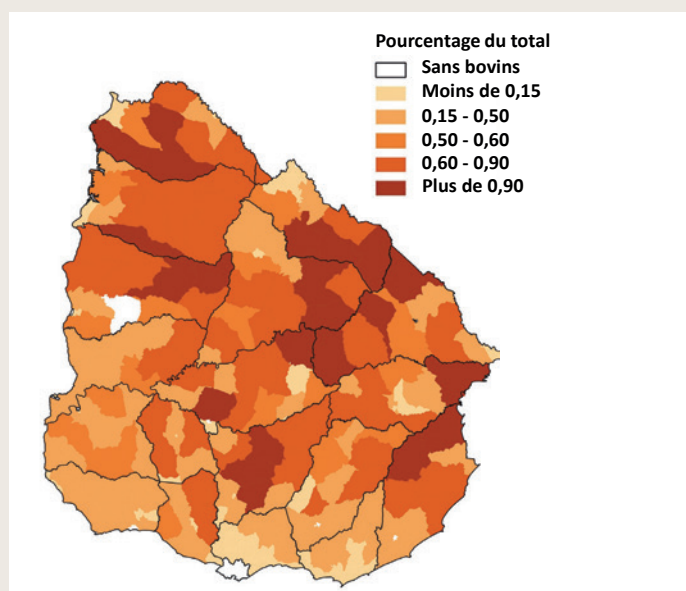
La majorité des 53,4 millions de bovins argentins (2021) majoritairement de races Angus et Hereford se situent principalement dans l'Est (Pampa humide). Mais concurrencé par le soja, l'élevage progresse à l'Ouest dans le Chaco (cf. partie V). Le pays est soumis à des aléas climatiques de plus en plus marqués, notamment lors de la saison printanière.

CHEPTEL BOVIN EN ARGENTINE EN 2020



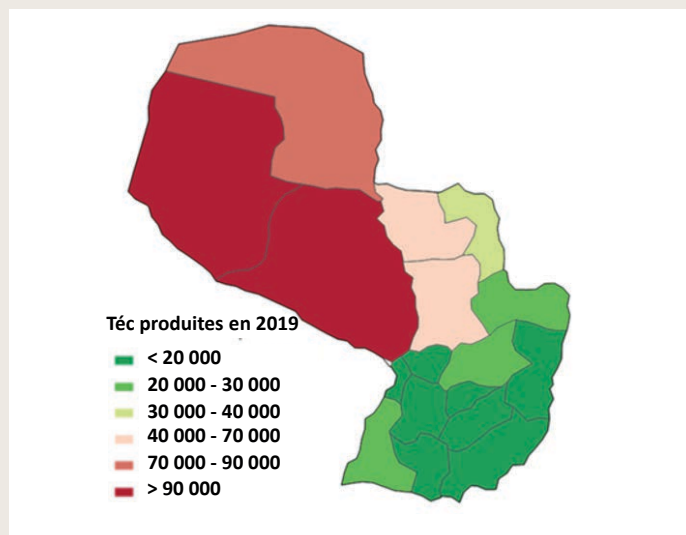
Source : GEB - Idele d'après MAGyP

LOCALISATION DU CHEPTEL DE BOVINS EN URUGUAY EN 2020



Source : MGAP-DIEA d'après SNIG

PRODUCTION DE VIANDE BOVINE DU PARAGUAY EN 2019



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après Trase

Comme ailleurs en Amérique du Sud, la finition en *feedlots* a nettement progressé et est devenue majoritaire même si leur rentabilité a été éprouvée à la fin de la décennie 2010. Le nombre de bovins à l'engraissement demeure élevé en 2022, surtout après trois années de conditions sèches qui ont limité la production de pâturages et forcé de nombreux producteurs à envoyer des animaux en *feedlots*. Dans ceux-ci, les animaux sont principalement engraisés avec des rations à base de maïs (grain et ensilage), de soja et de compléments parfois accompagnés de monensin comme activateur de croissance, molécule interdite en UE (cf. partie IV).

Uruguay : plus de *feedlots* pour l'export

En Uruguay, les 11,9 millions de bovins principalement de races précoces (Angus, Hereford...) sont majoritairement situés dans le Nord et l'Est. La situation économique favorable du secteur a récemment entraîné une amélioration de la gestion et de l'efficacité technique des élevages naisseurs (taux de gestation et de sevrage).

Comme ailleurs dans le Mercosur, malgré la disponibilité en herbe, la proportion d'animaux engraisés en *feedlots* a été fortement augmentée, multipliée officiellement par 8,5 entre 2012 et 2021 (354 000 têtes en 2021) en lien notamment avec l'accès de l'Uruguay au contingent issu du « panel hormones » à l'OMC (cf. partie VI). Les producteurs finissent ainsi les bovins plus jeunes, plus lourds et plus rapidement. Les bases de données administratives uruguayennes comptabilisaient en 2021 environ 160 *feedlots*. Mais l'effectif réel semble plus proche des 200 ateliers. En effet, ceux de moins de 500 places n'ont pas obligation d'enregistrement. Officieusement, ce sont plutôt 500 000 à 600 000 têtes qui passeraient par des parcs d'engraissement chaque année. Quelques groupes exportateurs possèdent leurs propres *feedlots* et produisent un grand nombre de bovins pour garantir un approvisionnement stable à leurs abattoirs pour fournir notamment les contingents européens. La viande issue des ateliers non enregistrés est destinée à d'autres marchés, notamment en Chine et en Asie.

Paraguay : la production progresse à l'Ouest

Le fleuve Paraguay divise le Paraguay entre Est et Ouest. À l'Est se situe une zone favorable aux productions végétales et l'agro-alimentaire y est bien implantée. À l'Ouest, la région du Chaco est moins peuplée et les terres moins productives en raison des variations climatiques extrêmes. Mais au cours des dix dernières années, le cheptel de la région du Chaco a augmenté de près de 50% (alors qu'il est resté stable à l'Est), notamment au détriment de la végétation native (cf. partie V). La disponibilité en graminées (naturelles et cultivées) et la production de maïs (en particulier dans le centre du Chaco) participent au développement de grandes exploitations de naissance et de finition, souvent avec des capitaux brésiliens.

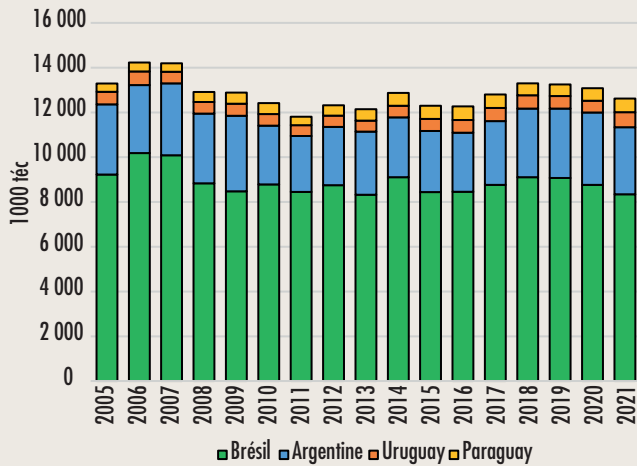
En constante progression, le cheptel au Paraguay approchait les 14 millions de bovins en 2021 (+1,5 million de têtes /2011). La campagne de vaccination obligatoire contre la brucellose a généré des améliorations dans la santé du troupeau, mais la répétition des sécheresses dans certaines zones de production continue d'avoir un impact négatif sur la productivité du cheptel, en affectant notamment le taux de vêlage.

Quatre pays pour un quart de la production mondiale

Avec 12,6 millions de têtes produites en 2021, les quatre membres du Mercosur concentrent le quart de la production de viande bovine mondiale. Ils fournissent un tiers des exportations mondiales grâce notamment au Brésil, numéro 1.

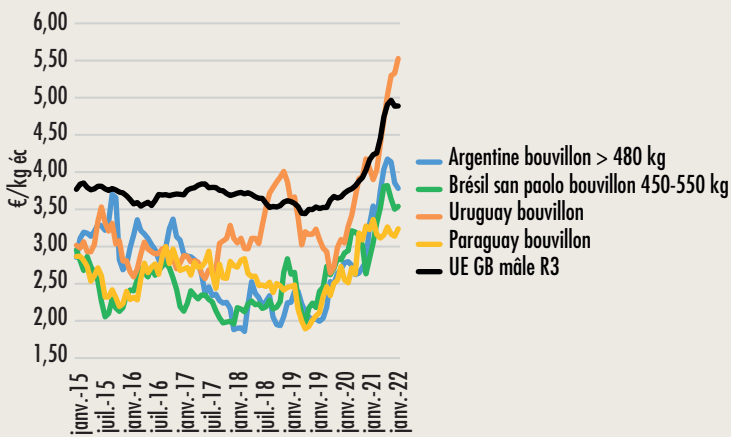
2 BOVINS VIANDE : INTENSIFICATION ET HAUSSE DES EXPORTATIONS

PRODUCTION DE VIANDE BOVINE DE L'ARGENTINE, DU BRÉSIL, DU PARAGUAY ET DE L'URUGUAY



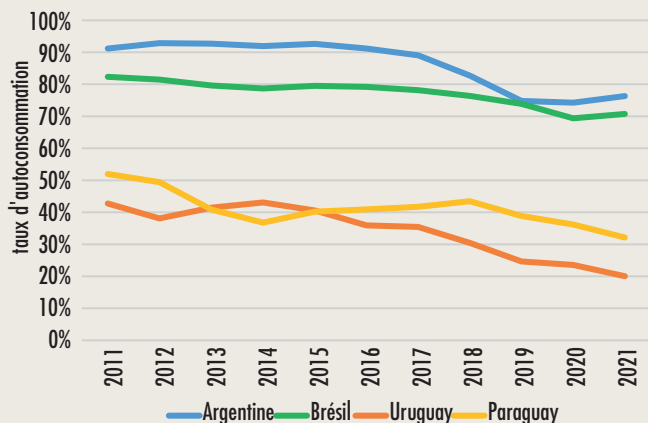
Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après USDA, CONAB, INAC

PRIX À LA PRODUCTION DES BOVINS MÂLES FINIS



Source : GEB - Idelle d'après MAGyP, CEPEA, USDA et Commission européenne

TAUX D'AUTOCONSOMMATION DE VIANDE BOVINE DANS LES QUATRE PAYS DU MERCOSUR



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après MAGyP, CONAB, IBGE, INAC, USDA, SENACSA et estimations propres

L'exportation au détriment de la consommation domestique

Si le Mercosur est composé de pays historiquement exportateurs de viande bovine, ceux-ci n'ont pas tous le même profil. Certains produisent d'abord pour leur consommation domestique comme l'Argentine ou le Brésil quand les moins peuplés, comme l'Uruguay, produisent d'abord pour les marchés d'export. La forte demande et le manque global de disponibilités sur les marchés mondiaux ont soutenu les prix ces dernières années. Entre janvier 2021 et juillet 2022, c'est notamment le cas des prix à la production des bovins mâles finis en euros qui ont ainsi nettement augmenté : +29% au Paraguay, +31% au Brésil, +51% en Argentine et même x2 en Uruguay.

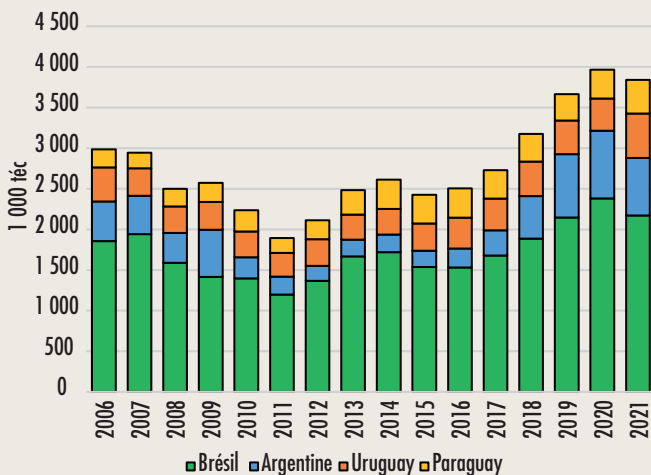
Mais même avant cette flambée des prix, avec des pouvoirs d'achat en berne et la crise économique touchant l'ensemble de la zone (cf. partie I), le recul global de la consommation domestique de viande bovine a été marqué, augmentant ainsi les disponibilités à l'export. Entre 2015 et 2021, le débouché local de viande bovine est ainsi passé de 93 à 76% en Argentine, de 80 à 71% au Brésil, de 40% à 32% au Paraguay et de 41 à 20% en Uruguay. Dans les années récentes, on observe un transfert de consommation de la viande bovine vers des protéines animales moins chères, comme la viande de volaille.

Et en Uruguay, au-delà du recul de la consommation domestique et du transfert de consommation vers la viande de monogastriques, on observe depuis plusieurs années un mouvement de « descente en gamme » dans la consommation de viande bovine. En 2021, plus de 25% de la viande bovine consommée était importée contre 22% en 2019 et seulement 11% en 2018. Les opérateurs présents à la fois en Uruguay et au Brésil, comme Marfrig et Minerva (cf. partie III), préfèrent exporter la viande uruguayenne réputée comme l'une des plus qualitatives de la zone, laissant ainsi la place à la viande d'import, principalement originaire du Brésil.

Avec des disponibilités en croissance, les quatre pays du Mercosur ont ainsi exporté en 3,85 millions de tecs de viande bovine en 2021 (-3% /2020), soit le 2^{ème} volume total le plus élevé de l'histoire après le record de 2020. 57% de ces exports étaient originaires du Brésil, 18% de l'Argentine, 14% de l'Uruguay et 11% du Paraguay. La première destination des exports de la zone est bien évidemment la Chine (avec Hong-Kong) qui concentre plus de la moitié des flux (52%). Entre 2011 et 2021, les exportations de viande bovine y ont été multipliées par 14, signe de la forte dépendance des économies de la zone à la Chine (cf. partie I).

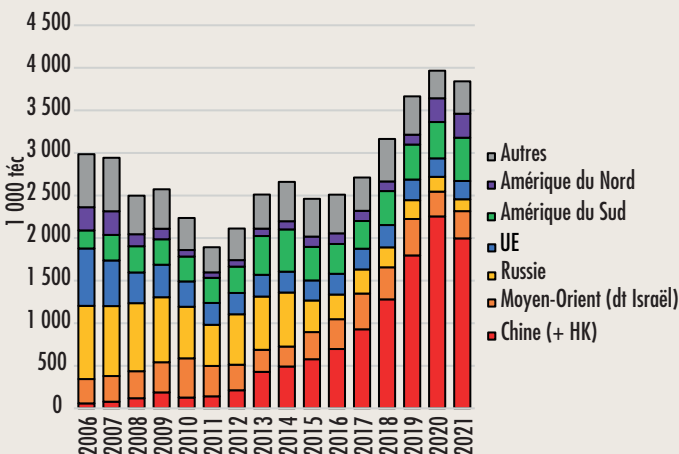
En 2021, si le marché chinois a été fermé pendant plus de deux mois à la viande brésilienne après la découverte de deux cas d'ESB atypique début septembre, la Chine reste de loin la 1^{ère} destination avec 1,12 million de tecs en 2021 (-20%/2020 mais +20%/2019), soit plus de 50% des envois brésiliens. La situation est similaire pour l'Argentine où la Chine restait de loin le 1^{er} client avec 521 000 tecs exportées, soit près des trois quarts des exportations argentines. Idem pour l'Uruguay qui a exporté 356 000 tecs vers la Chine, soit deux-tiers de ses envois et plus de la moitié de sa production. Seul le Paraguay n'exporte pas vers la Chine, marché qui lui reste fermé. Un petit flux persiste néanmoins vers Hong-Kong, avec 3 500 tecs exportées en 2021 (-61%/2020).

EXPORTATIONS DE VIANDE BOVINE DU BRÉSIL, DE L'ARGENTINE, DE L'URUGUAY ET DU PARAGUAY



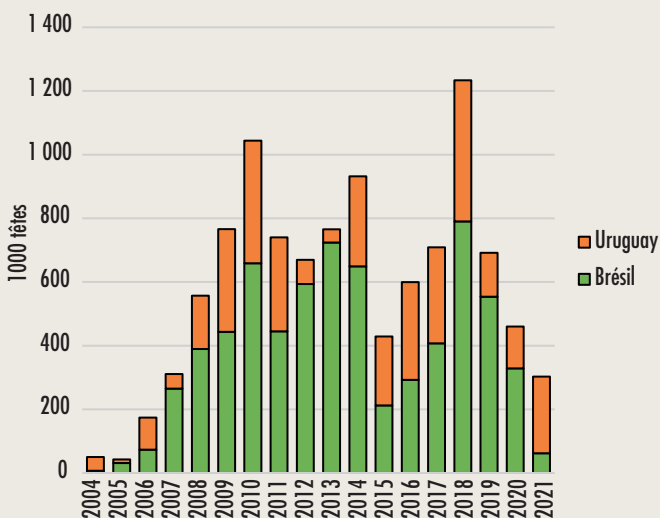
Source : GEB - Idele d'après MDIC, INDEC, MAGyP, Trade Map

DESTINATIONS DES EXPORTATIONS DE VIANDE BOVINE DU BRÉSIL, DE L'ARGENTINE, DE L'URUGUAY ET DU PARAGUAY



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après MDIC, INDEC, MAGyP, Trade Map

EXPORTATIONS DE BOVINS VIVANTS DEPUIS LE MERCOSUR



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après Trade Map

D'autres destinations restent importantes. Pour des questions de proximité, le reste de l'Amérique du Sud a recueilli entre 400 000 et 500 000 têtes entre 2018 et 2021. Le Moyen-Orient et Israël restent aussi des destinations stratégiques avec 320 000 têtes expédiées en 2021.

Et après plusieurs années d'exportations limitées vers l'Amérique du Nord, seulement d'Uruguay et d'Argentine (et du Brésil pour les seules viandes transformées), les envois progressent de nouveau via la réouverture du marché étatsunien à la viande brésilienne *in natura* en 2020 et grâce à la présence de JBS aux États-Unis (cf. partie III). En 2021, le Mercosur a exporté 280 000 têtes aux États-Unis contre seulement 115 000 têtes en 2019.

La Russie, destination numéro un de la viande du Mercosur jusqu'au milieu de la décennie 2010, n'a importé que 140 000 têtes de la zone en 2021 contre 630 000 têtes en 2014 (-78%).

Enfin, l'UE-27 reste un marché de choix pour le Mercosur même si les volumes sont moins élevés depuis la réforme du système de traçabilité au Brésil au milieu des années 2000. En 2021, le Mercosur y a tout de même exporté 215 000 têtes en partie via des contingents à tarifs réduits ou nuls (cf. partie VI).

Des exportations en vif variables d'ajustement

Deux pays du Mercosur exportent des bovins en vif, essentiellement des maigres et plus secondairement prêts à abattre : l'Uruguay et le Brésil. Après le pic de 2018 et plus de 1,2 million de bovins exportés, la tendance des exportations est à la baisse. En 2020, 460 000 brouillards et bovins finis avaient été exportés depuis la zone pour seulement 300 000 en 2021. Les principaux clients sont la Turquie (même si les flux se sont taris au début des années 2020), l'Égypte, les pays de la péninsule arabique et, plus récemment, l'Asie du Sud-Est (Chine, Vietnam).

En Uruguay, les groupes exportant des animaux vivants sont divers. Au Brésil, quatre entreprises concentrent les envois dont l'un des trois premiers exportateurs de viande bovine. Ainsi, Minerva (cf. partie III), Agroexport Trading, Bull Log Trading et Mercúrio Alimentos ont concentré plus de 70% des exportations de bovins vivants depuis le Brésil en 2019. Entre 2010 et 2020, le Brésil exportait de 200 000 à 790 000 bovins vivants par an avant l'effondrement de 2021 à seulement 62 000 brouillards exportés. Sur la décennie 2010, 85% des bovins exportés provenaient de l'État amazonien du Pará, dans lequel se trouve le port de Santarem, lieu d'embarquement de la majorité des bovins exportés en vif.

La société Minerva exporte du vif non seulement depuis le Brésil via les ports de l'État du Pará puis secondairement de São Paulo, mais aussi depuis l'Uruguay, la Colombie et le Chili. Si l'activité concerne des reproducteurs, elle se concentre surtout sur des animaux prêts à abattre et des bovins maigres. Minerva est majoritaire dans l'exportation de bovins vivants au Brésil (avec 55% des exports en volume en 2018). Pour Minerva, l'export en vif reste une activité complémentaire, pouvant être très rentable mais aussi très risquée, bien davantage que l'export de viande et reste donc une variable d'ajustement.

De grandes quantités de viande bovine et de bovins vivants sont exportées depuis le Mercosur. Quelles sont les entreprises qui produisent de la viande ? Quel est le niveau de compétitivité des filières du Mercosur et quels sont leurs effets sur l'environnement ?

3

TROIS INDUSTRIELS BRÉSILIENS S'ARROGENT L'ESSENTIEL DE L'EXPORT DE VIANDE BOVINE



Si les groupes d'abattages sont nombreux dans le Mercosur, trois groupes se distinguent par leurs tailles et leurs activités à l'export. JBS, numéro un mondial de la viande et véritable « global player » qui a été impliqué dans un large scandale de corruption en 2017. Marfrig, numéro un mondial de la viande hachée. Et enfin Minerva dont la stratégie repose principalement sur le développement à l'export. Ces trois groupes brésiliens opèrent en Amérique du Sud mais également sur l'ensemble de la planète.

JBS, MARFRIG ET MINERVA CONCENTRENT UNE MULTIPLICITÉ DE MARQUES



Source : GEB - Idele d'après divers

Trois entreprises majeures de la viande bovine tournées vers le marché mondial

JBS, Marfrig et Minerva sont trois acteurs incontournables de la viande bovine dans le monde. Ils possèdent une multitude de sites d'abattages et de marques, à commencer au sein du Mercosur.

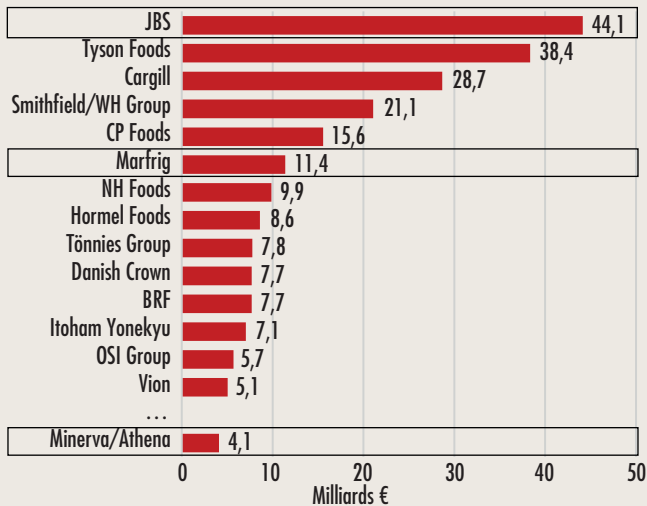
JBS : entre croissance, déforestation et corruption, retour sur la crise de 2017

JBS a été fondé en 1953 par Jose Batista Sobrinho à Anápolis dans l'État de Goiás. M. Sobrinho a démarré son activité comme éleveur et possède dans les années 1980 plusieurs abattoirs au Brésil. Au cours des années suivantes et au gré des acquisitions, JBS est devenue la plus grande entreprise au monde dans le secteur de la viande bovine.

En 2007, JBS devient une société cotée en bourse profitant notamment d'un important investissement de la BNDES (Banque nationale brésilienne de développement).

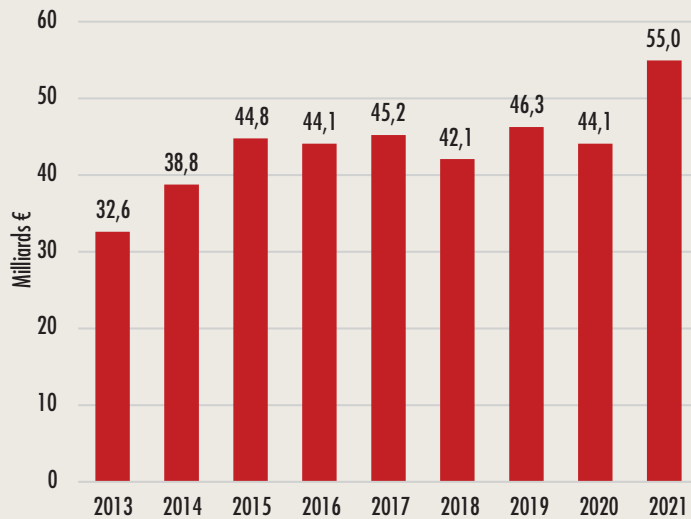
Entre 2007 et 2010, JBS a procédé à 13 acquisitions et est devenue propriétaire de Swift, de Smithfield Beef, de Pilgrim's Pride et de Bertin S.A. Le groupe a ainsi acquis 12 abattoirs aux États-Unis et en Australie. En 2009, JBS a déboursé 800 millions US\$ pour acquérir 64% de Pilgrim's Pride et lui éviter la faillite. À l'époque, la dette de JBS a atteint 6,9 milliards US\$. Certains analystes craignaient déjà à l'époque que JBS ne se développe trop rapidement et sous-estime les coûts réels de ses acquisitions.

CHIFFRE D'AFFAIRES DES ENTREPRISES DE PRODUCTION ET TRANSFORMATION DE VIANDES DANS LE MONDE EN 2019/2020



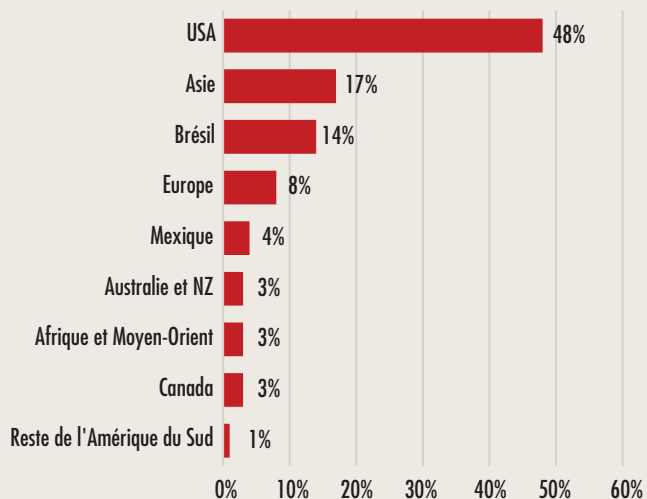
Source : GEB - Idelle d'après divers

CHIFFRES D'AFFAIRES ANNUELS DE JBS SA DANS LE MONDE



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après JBS et OCDE

CHIFFRE D'AFFAIRES DE JBS PAR RÉGION EN 2019



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après JBS et divers

En 2010, l'entreprise perdait 160 millions US\$, principalement à cause du coût d'intégration de Pilgrim's Pride et du brésilien Bertin. En conséquence, les actions de JBS chutent alors de 30% cette année-là. À cette époque, la société comptait 150 sites sur les cinq continents.

En juin 2017, après la mise à jour d'un scandale de corruption à large échelle impliquant le groupe (cf. encadré), JBS vend ses unités en Uruguay, en Argentine et au Paraguay à Minerva pour 300 millions US\$. En août 2017, JBS cède sa participation dans Vigor Alimentos (produits laitiers au Brésil) à Grupo Lala (Mexique) pour 1,8 milliard US\$.

Le 26 août 2018, JBS annonce avoir récupéré de sa plus grande crise financière interne et avoir restructuré sa dette. En octobre 2018, JBS investit 45 millions R\$ (12,1 M US\$) pour doubler la capacité de production de ses outils dans l'État de Minas Gerais. La société souhaite tirer parti de la forte demande de viande aux États-Unis et en Chine et cherche à répondre à cette demande en développant ses installations de production.

Aujourd'hui, la crise semble désormais digérée. Avant l'épisode du coronavirus, JBS bénéficiait à plein de la crise de la fièvre porcine africaine en Chine. Le cours de l'action a été plus que multiplié par trois en moins d'un an. La banque de développement de l'État brésilien BNDES avait prévu de vendre une partie participation dans JBS SA pour environ 8 milliards de réais (1,9 milliard US\$).

JBS et le scandale « carne fraca »*

Face à des soupçons de scandales financiers, JBS fait l'objet d'enquêtes depuis 2015. En mars 2017, JBS est accusé par les autorités brésiliennes de différentes actions illégales. L'IBAMA, police brésilienne de l'environnement, a accusé JBS d'acheter du bétail élevé sur des terres amazoniennes déforestées illégalement (ce qui semble être toujours le cas aujourd'hui, voir partie déforestation) et la police brésilienne a accusé JBS de corrompre des inspecteurs fédéraux (SIF) chargés du contrôle sanitaire (scandale dit de « carne fraca »).

Après ces accusations, les actions de JBS ont chuté de 10%. La Chine et l'UE interdisent temporairement les importations de viande brésilienne le 23 mars 2017 ce qui oblige alors JBS à réduire la production dans 33 de ses 36 abattoirs brésiliens.

Le 12 mai 2017, JBS est ensuite accusé d'avoir reçu des avantages via un financement illégal de la BNDES. Pour la justice brésilienne, le financement de JBS par la BNDES a absorbé environ 385 millions US\$ de fonds publics. Le 17 mai 2017, l'enquête aboutit à une nouvelle accusation contre Joesley Batista, un des fils du fondateur. Il est accusé d'avoir versé des pots-de-vin via J & F Investimentos. Après enquête, Joesley Batista a admis avoir versé un total de 123 millions de dollars US en pots-de-vin à des hommes politiques brésiliens au cours des 14 dernières années. Le 22 mai, la Comissão de Valores Mobiliários (CVM) demande 3,4 milliards US\$ à J & F Investimentos en guise d'amende pour ces actions illégales.

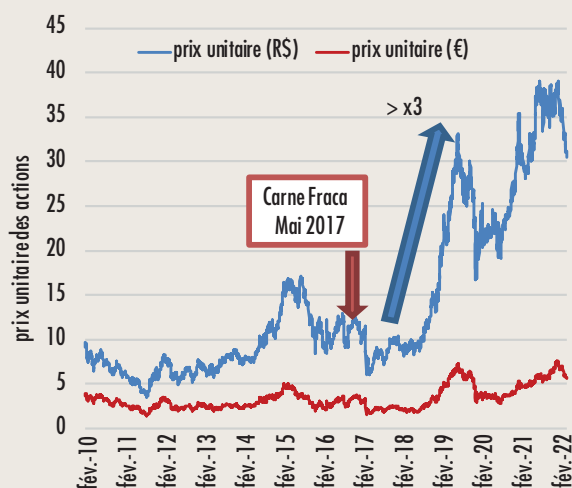
À la fin du mois de mai 2017, J & F Investimentos accepte de payer une amende de 3,2 milliards US\$. Après cette annonce, les actions de JBS reprennent de 9% à la bourse de São Paulo. En échange de leur coopération, le président du conseil et son frère aîné ont évité les peines de prison. À partir de ce moment, JBS apporte plusieurs changements à son activité, avec notamment la vente de certaines de ses participations.

*Traduction littérale: « La chair est faible »

3

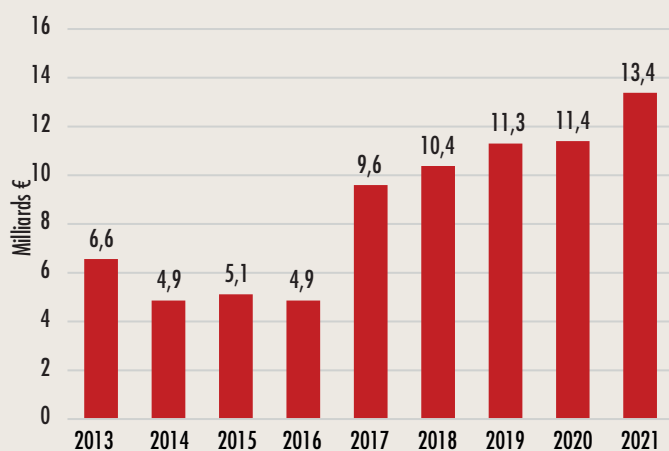
TROIS INDUSTRIELS BRÉSILIENS S'ARROGENT L'ESSENTIEL DE L'EXPORT DE VIANDE BOVINE

PRIX DES ACTIONS DE JBS SA EN REAL ET EN EURO



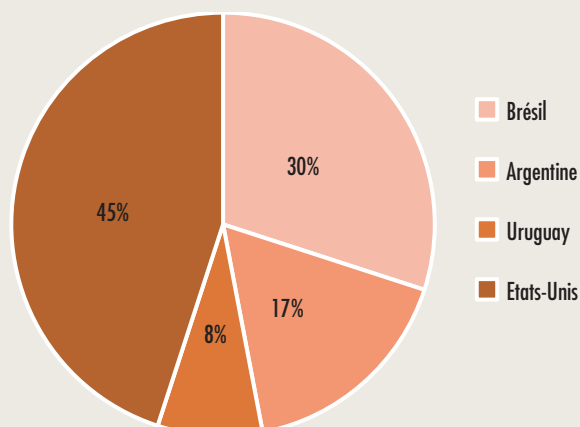
Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après JBS et Banque de France

CHIFFRES D'AFFAIRES ANNUELS DE MARFRIG GLOBAL FOODS



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après Marfrig et OCDE

RÉPARTITION DE LA PRODUCTION DE MARFRIG DE VIANDE HACHÉE PAR ORIGINE EN 2021



Source : GEB - Idelle d'après Marfrig et divers

Aujourd'hui, pour son activité viande bovine, JBS a une capacité d'abattage supérieure à 76 000 têtes par jour dont près de 33 500 au Brésil. Le groupe emploie 250 000 personnes toutes entités confondues (dont plus de la moitié au Brésil) et est présent dans 190 pays. Au Brésil, le groupe détient notamment 35 abattoirs, 9 *feedlots*, 8 unités de transformation traitant 22 500 tonnes par mois, des centres de distributions et des usines de traitement des cuirs (47 500 peaux par jour). Le groupe est également présent en Australie et aux États-Unis pour son activité bovine.

En 2021, le chiffre d'affaires du groupe JBS a dépassé les 55 milliards d'euros confortant le groupe comme n°1 mondial des viandes. La principale zone d'activité du groupe reste les États-Unis, devant l'Asie et le Brésil. En 2019, l'Europe concentrait tout de même 8% du chiffre d'affaires du groupe, à travers notamment Moy Park et Pilgrim's UK.

Marfrig : n°1 mondial du steak haché

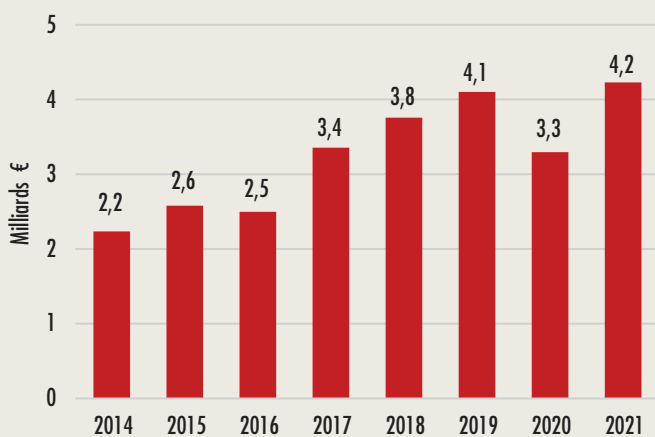
Marfrig se développe et s'affirme aujourd'hui comme le numéro 2 de la viande bovine au Brésil. Le groupe n'a cessé de se restructurer au cours de la dernière décennie. Il a ainsi cédé plusieurs groupes (dont Seara) afin de notamment se recentrer sur la viande bovine, la transformation et le développement des exportations vers les États-Unis et l'Asie. En 2018, en pleine affaire « *carne fraca* », Marfrig a vendu Keystone afin de préparer l'acquisition de 51% des parts de la National Beef Packing company, 4^{ème} transformateur de viande bovine aux États-Unis. Avec cette acquisition, Marfrig a désormais accès aux marchés japonais et sud-coréen, fermés à la viande bovine brésilienne. En 2019, Marfrig continue de développer sa nouvelle stratégie internationale en achetant les sociétés Quickfood en Argentine et Varzea Grande au Brésil au géant de la volaille BRF. Ces ventes constituaient les prémices d'une fusion entre Marfrig et le géant de la volaille BRF, qui ne sera jamais effective.

Avec Quickfood et Varzea Grande, deux grands producteurs de produits transformés, Marfrig est devenu le plus grand producteur de viande bovine hachée du monde, avec une capacité du groupe à 222 000 tonnes/an, majoritairement au sein du Mercosur (55%). Le groupe produit également près de 210 000 tonnes/an d'autres produits transformés. En 2021, le groupe, qui compte 34 000 employés dans le monde, commercialise de la viande bovine dans plus de 100 pays. Avec un chiffre d'affaires de 13,4 milliards €, les capacités totales d'abattage du groupe dépassent 29 000 têtes/jour (dont 16 000 au sein du Mercosur). Marfrig détient 10 abattoirs au Brésil, 4 en Uruguay et 2 en Argentine pour un total de 19 usines d'abattage-découpe.

Minerva : une stratégie basée sur l'export

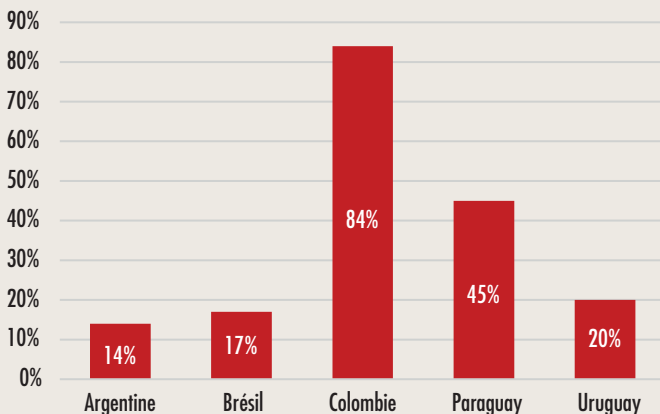
Le 3^{ème} opérateur de la viande bovine au Mercosur est la société Minerva Foods. Présente en 2008 au Brésil et au Paraguay, l'entreprise brésilienne s'est installée en Uruguay en 2012 et en Colombie en 2015. En 2017, en plein scandale « *carne fraca* », Minerva fait l'acquisition des outils de JBS dans les trois autres pays du Mercosur. Le groupe s'établit ainsi en Argentine en 2017 et dispose aujourd'hui d'une capacité d'abattage de 26 500 têtes par jour répartie dans 26 abattoirs dont 11 au Brésil (avec 45% de la capacité), 6 au Paraguay, 5 en Argentine et 3 en Uruguay. En 2021, le groupe faisait un chiffre d'affaires de 4,2 milliards d'euros.

ÉVOLUTION DU CHIFFRE D'AFFAIRES DE MINERVA FOODS



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après Minerva et OCDE

PART DE MARCHÉ DE MINERVA DANS LES EXPORTS DEPUIS CERTAINS PAYS D'AMÉRIQUE DU SUD EN 2020



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après Minerva

ACCÈS AUX MARCHÉS DU GROUPE MINERVA VIA SES DIFFÉRENTES IMPLANTATIONS (AGRÈMENTS SANITAIRES)

	Accès au marché par Minerva depuis 5 pays				
	Brésil	Paraguay	Uruguay	Argentine	Colombie
États-Unis			x	x	
Chine	x		x	x	
Japon			x		
Hong-Kong	x		x	x	x
Corée du Sud			x		
Russie	x	x	x	x	x
UE	x	x	x	x	
Chili	x	x	x	x	x
Égypte	x	x	x	x	x
Canada			x		
Malaisie	x	x	x	x	
Iran	x	x			x
Mexique			x		
Philippines	x	x	x	x	
Arabie Saoudite	x		x	x	
Autres	x	x	x	x	x

Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après Minerva/Athena

Minerva reste donc un groupe à l'assise sud-américaine qui se développe via une stratégie basée sur l'export à travers le monde. En effet, les acquisitions d'autres abattoirs à travers le continent permettent au groupe de s'ouvrir à de nouveaux marchés et de bénéficier d'éventuels contingents à tarifs réduits ou nuls. En 2020, Minerva Foods s'affichait ainsi comme un exportateur majeur dans chacun des pays dans lesquels la société opère. Elle est notamment leader de l'export de Colombie avec 84% de part de marché en valeur. La part de marché de la société dans le total des exportations sud-américaines de viande bovine atteignait ainsi près de 20% en 2020.

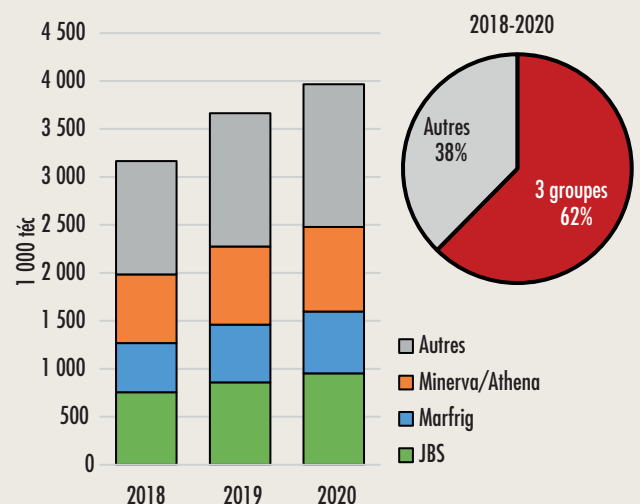
Cette stratégie de diversification et d'ouverture d'un maximum de marchés, ainsi que l'exportation de bovins maigres en variable d'ajustement, permet au groupe de gérer au mieux son équilibre matière et de « jongler » ainsi avec les différentes destinations. Minerva a ainsi pu conserver ses clients en Russie alors qu'un embargo frappait la viande brésilienne en 2018, les exportations depuis le Paraguay, l'Uruguay, l'Argentine et le Paraguay ayant pris le relais.

Cette stratégie montre également la volonté du groupe d'accéder aux contingents bilatéraux et multilatéraux négociés par les pays dans lesquels la société est implantée. Minerva Foods anticipe également les ouvertures de marchés. Ainsi, par exemple, elle ambitionne d'accéder au contingent à droit de douane nul ouvert depuis 2013 aux viandes bovines désossées réfrigérées ou congelées provenant de Colombie dans le cadre de l'accord de libre-échange entre l'UE et les pays de la Communauté andine, sans succès aujourd'hui faute d'agrément sanitaire. L'accès a été retardé et prendra du temps.

Les trois entreprises concentrent près des deux tiers des exportations du Mercosur

Avec une forte assise dans les quatre pays du Mercosur, des stratégies à l'export soutenues et au gré des acquisitions de différentes entreprises, nous estimons que ces trois entreprises brésiliennes concentrent près des deux tiers des exportations de la zone (62%). Cette donnée est particulièrement importante à l'heure où l'UE s'appête à faire de nouvelles concessions tarifaires dans le cadre du projet d'accord de libre-échange (cf. partie VI).

PART DE JBS, MARFRIG ET MINERVA/ATHENA DANS LES EXPORTATIONS DU BRÉSIL, DE L'ARGENTINE, DE L'URUGUAY ET DU PARAGUAY ENTRE 2018 ET 2020



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après Trase, JBS, Marfrig, Minerva/Athena et estimations propres

4

DES RÉGLEMENTATIONS BIEN MOINS STRICTES QU'EN UE

De la production de végétaux pour la finition des bovins, aux antibiotiques en passant par le bien-être animal ou encore la traçabilité, les réglementations appliquées au sein du Mercosur tout au long de la chaîne de production sont le plus souvent beaucoup plus lacunaires que celles de l'UE. À l'heure où cette dernière s'apprête à mettre en œuvre un accord de libre-échange visant à libéraliser partiellement l'importation de denrées agricoles, ces disparités réglementaires constituent un facteur de compétitivité coût indéniable au bénéfice du Mercosur.



PESTICIDES AUTORISÉS AU BRÉSIL EN 2019/2020 ET INTERDITS EN UE

Pesticide	Année d'interdiction	Utilisation	Pesticide	Année d'interdiction	Utilisation
Acephate	2003	Insecticide et acaricide	Glufosinate	2018	Herbicide et régulateur de croissance
Ametryn	2002	Herbicide	Hexazinone	2002	Herbicide
Amicarbazone*	-	Herbicide	Imazapic*	-	Herbicide
Atrazine 2004 Herbicide	2004	Herbicide	Imazapyr	2002	Herbicide
Bifenthrin	2009	Insecticide, formicide et acaricide	Imazethapyr	2004	Herbicide
Carbendazim 2014 Fongicide	2014	fongicide	Indaziam*	-	Herbicide
Chloransulam-methyl* - Herbicide	-	Herbicide	Lactofen	2007	Herbicide
Chlorfenapyr	2001	Insecticide et acaricide	Lufenuron	2019	Insecticide et acaricide
Cartap Hydrochloride	2002	Insecticide et fongicide	Methomyl	2019	Insecticide et acaricide
Chlorimurum-ethyl* Herbicide	-	Herbicide	Novaluron	2012	Insecticide
Chlorothalonil	2019	Fongicide	Permethrin	2000	Insecticide et formicide
Chlorpyrifos	2020	Insecticide, formicide et acaricide	Picoxystrobin	2016	Fongicide
Diafenthiuron	2002	Acaricide et insecticide	Profenofos	2002	Insecticide et acaricide
Diquat	2019	Herbicide	Propanil	2011	Herbicide
Dinotefuran*	-	Insecticide	Propiconazole	2019	Fongicide
Fipronil	2017	Insecticide, formicide	Simazine	2004	Herbicide
Fomesafen	2002	Herbicide	Sulfentrazone*	-	Herbicide
			Tebuthiuron	2002	Herbicide
			Thiamethoxam	2019	Insecticide
			Thiodicarb	2007	Insecticide

* : jamais notifié ni autorisé au sein de l'UE
 Source : GEB - Idele d'après Larissa M. Bombardi (USP, Geography of Asymmetry, 2021)

De nombreuses molécules interdites en UE, mais utilisées au sein du Mercosur

Les pays membres du Mercosur ont une stratégie très différente de celle appliquée au sein de l'UE dans la gestion des dossiers sanitaires et phytosanitaires (SPS). Ceux-ci se basent sur une approche fondée sur des preuves scientifiques établies de nocivité alors que l'UE reste fidèle au « principe de précaution » et à la maîtrise des risques sanitaires que l'on retrouve, par exemple, dans le Paquet Hygiène¹ appliqué depuis le 1^{er} juillet 2006.

Cette différence de gestion des questions SPS a des effets directs sur l'autorisation de production ou encore d'utilisation de différentes substances chimiques dans la production agricole (phytosanitaires, antibiotiques).

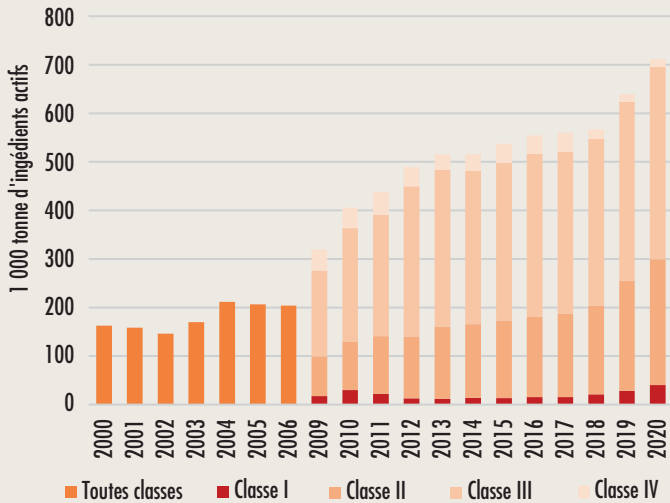
Une utilisation accrue des pesticides...

De nombreux pesticides, dont l'usage est interdit dans l'UE, sont ainsi autorisés par les membres du Mercosur et utilisés par les agriculteurs. Par exemple, 27% des ingrédients actifs utilisés au **Brésil** étaient interdits en 2020 au sein de l'UE. Il s'agit entre autres d'herbicides comme l'amicarbazone (jamais autorisé en UE), de fongicides comme le chlorotalonil (interdit en UE depuis 2019) ou encore d'insecticides comme le novaluron (interdit en 2012). La liste est longue...

Mais les interdictions d'utilisation de certains principes actifs par l'UE sur son propre territoire n'empêchent pas cette dernière d'en exporter, notamment vers les quatre pays du bloc. D'après l'Université de São Paulo, entre 2018 et 2019, l'UE a exporté vers le Mercosur près de 7 000 tonnes de ces pesticides pourtant prohibés sur son sol.

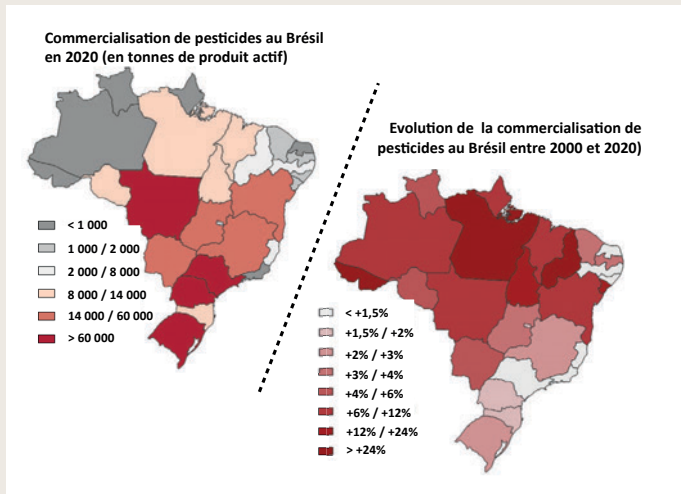
¹ Ensemble de règlements européens directement applicables dans tous les États membres qui s'appliquent à l'ensemble de la filière agroalimentaire depuis la production primaire, animale et végétale jusqu'à la distribution au consommateur final, en passant par l'industrie agroalimentaire, les métiers de bouche, et le transport

VOLUMES ANNUELS DE PESTICIDES COMMERCIALISÉS AU BRÉSIL



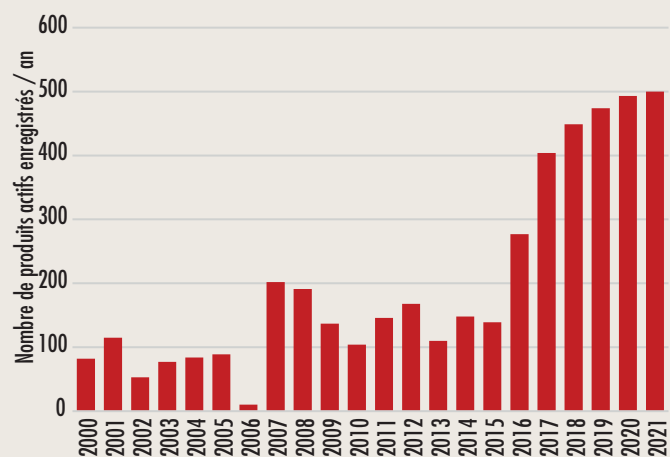
Classe I : extrêmement toxique (ulcération, corrosion) / Classes II : hautement toxique (irritation sévère) / Classe III : modérément toxique (irritation modérée) / Classe IV : faiblement toxique (irritation très légère)
 Source : GEB - Idele d'après IBAMA

VOLUMES ANNUELS DE PESTICIDES COMMERCIALISÉS AU BRÉSIL PAR RÉGION EN 2020 ET ÉVOLUTION ENTRE 2000 ET 2020



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après IBAMA

ENREGISTREMENT ANNUEL DE PESTICIDES AU BRÉSIL



Source : GEB - Idele d'après Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)

La progression des cultures (soja, maïs, canne à sucre...) dans le Mercosur a entraîné une hausse significative de l'utilisation de pesticides. Au **Brésil**, l'utilisation à grande échelle des phytosanitaires est liée notamment à l'expansion des monocultures telles que le soja : sur la décennie 2010, le volume de pesticides commercialisés a augmenté de +35% en dix ans et été multiplié par quatre en 20 ans ! En **Argentine**, la progression de la culture du soja a eu les mêmes effets (multiplication par deux des quantités utilisées entre 2009 et 2018, d'après les données du plan argentin de réduction de l'usage des phytosanitaires).

Au **Brésil**, les pesticides sont essentiellement commercialisés dans les zones de cultures dans le sud et le sud-est du pays mais aussi dans le Mato Grosso (Centre-Ouest). Mais les ventes progressent au Nord-Ouest, zone des fronts pionniers de déforestation de l'Amazonie et du Cerrado (cf. partie V). La politique du Gouvernement Bolsonaro (2018-2022) a amplifié l'utilisation de pesticides au Brésil en détricotant une politique de contrôle déjà fragile, à l'instar de ce qui a été fait pour la déforestation. Entre 2018 et 2021, les autorisations annuelles de pesticides au Brésil n'ont cessé d'augmenter. Ainsi, en 2021, 500 pesticides ont été enregistrés par les pouvoirs publics. Soit 4 fois plus que durant la période précédant 2015, un record absolu ! Le détricotage de la politique environnementale a été au cœur de la politique du président Bolsonaro, soutenu par les représentants de l'« agrobusiness ». Autre exemple, l'avancée du « *Pacote do Veneno* » (« Paquet empoisonné », projet de loi PL 6299/2002) dans son processus d'adoption. Après peu de débats ou de consultations publiques, la Chambre fédérale des députés a adopté ce projet de loi qui doit permettre de rendre l'utilisation des pesticides au Brésil encore plus flexible. Il accorderait un plus grand pouvoir au Ministère de l'agriculture et de l'élevage (MAPA), gestionnaire d'un registre d'autorisations temporaires de pesticides, limitant le pouvoir des autorités sanitaires et environnementales. Pour le moment, le Sénat brésilien n'a pas encore approuvé le projet de loi et la société civile brésilienne reste mobilisée...

... et des conséquences directes sur les populations locales

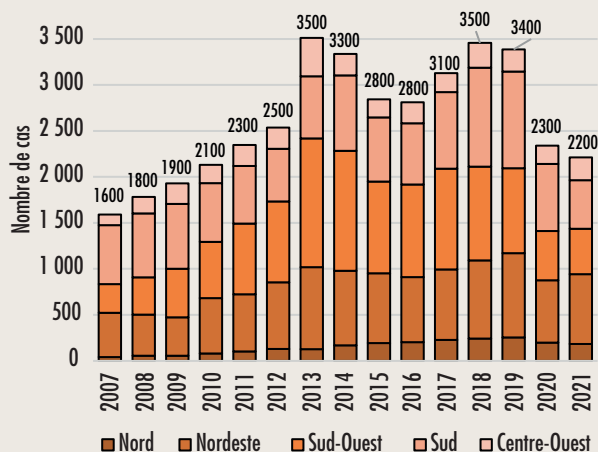
Mais, même sans mise en œuvre de ce « paquet empoisonné », la situation est déjà préoccupante au **Brésil**. Entre 2010 et 2019, plus de 1 800 personnes sont mortes, empoisonnées par les pesticides utilisés dans les exploitations agricoles brésiliennes, soit un décès par intoxication aux pesticides tous les deux jours, d'après les données du Ministère de la Santé reprises par la géographe Larissa Bombardi de l'Université de São Paulo². Entre 2011 et 2021, près de 32 000 cas d'intoxications aux pesticides ont été répertoriés. Et la situation n'est pas seulement préoccupante au Brésil. Les autres pays du Mercosur connaissent également des cas d'empoisonnements aux pesticides agricoles même s'ils sont moins documentés. D'après Larissa Bombardi, 1 330 cas d'empoisonnement ont été répertoriés au **Paraguay** (2016), 171 cas en **Argentine** (2019) et 766 cas en **Uruguay** (2012, 2015, 2017). Ces estimations se cantonnent aux empoisonnements directs et ne comptabilisent pas les bien plus nombreux cas de maladies attribuables en partie aux pollutions de ces pesticides autorisés dans le Mercosur...

² Geography of Asymmetry: the vicious cycle of pesticides and colonialism in the commercial relationship between Mercosur and the European Union, Bombardi et al., 2021

4

DES RÉGLEMENTATIONS BIEN MOINS STRICTES QU'EN UE

CAS CONFIRMÉS D'EMPOISONNEMENTS HUMAINS PAR DES PESTICIDES AGRICOLES AU BRÉSIL



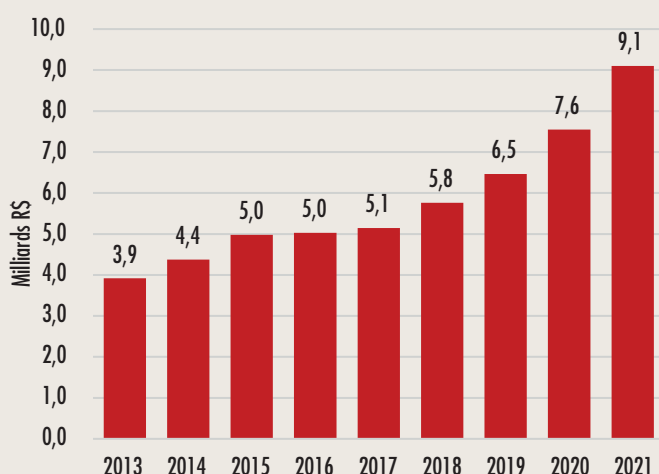
Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après SINAN/Ministério da Saúde

EXEMPLES DE DIFFÉRENCE DE LIMITES MAXIMALES DE RÉSIDUS ENTRE L'UE ET LES QUATRE MEMBRES DU MERCOSUR

Pesticide	Produit	Limites maximales de résidus – LMR (mg/kg sauf *: g/l)				
		UE	Brésil	Argentine	Uruguay	Paraguay
Glyphosate	Café	0,1	1 (x10)	-	-	-
Glyphosate	Canne à sucre	0,1	1 (x10)	-	-	-
Glyphosate	Eau potable*	0,1	500 (x5 000)	-	-	-
Chlorothalonil	Soja	0,01	0,5 (x50)	-	1 (x100)	1 (x100)
Carbaryl	Pomme	0,01	2 (x200)	2 (x200)	-	-
2-4 D	Riz	0,1	0,2 (x2)	-	-	-
Atrazine	Mais	0,05	0,25 (x5)	-	-	-
Acephate	Citron	0,01	0,2 (x20)	-	-	-
Malathion	Haricot	0,02	8 (x400)	-	-	-

Source : GEB - Idele d'après SINAN/Ministério da Saúde

VENTES NETTES ESTIMÉES DE PRODUITS DE SANTÉ ANIMALE AU BRÉSIL



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après SINDAN

Si l'utilisation de produits phytosanitaires a des effets directs sur la population d'Amérique du Sud, elle en a aussi sur les pays importateurs de denrées agricoles brésiliennes. En effet, les limites maximales de résidus (LMR) sont très élevées, notamment en regard des limites fixées par les règlements européens : de x10 pour le glyphosate dans le café à x400 pour le malathion dans les haricots.

Et les pesticides ne sont pas les seules molécules qui font l'objet d'un traitement différencié entre le Mercosur et l'UE. C'est aussi le cas des antibiotiques utilisés comme activateurs de croissance.

Des antibiotiques activateurs de croissance toujours autorisés

La commercialisation de produits de santé animale n'a cessé de progresser dans le pays, à 9,1 milliards de réais en 2021 (x2,3 /2013) dont la moitié des ventes étaient destinées aux ruminants. Les antibiotiques représentant 14% des transactions en valeur.

Si les hormones de croissance pour l'élevage de bovins sont interdites dans les pays du Mercosur comme au sein de l'UE, ce n'est pas le cas de certains antibiotiques utilisés comme activateurs de croissance. Les membres du Mercosur ont cependant des politiques différentes.

Le Brésil n'a pas été inactif sur l'utilisation des antibiotiques critiques...

Au **Brésil**, l'utilisation d'antibiotiques à des fins thérapeutiques, prophylactiques et métaphylactiques, est autorisée. Mais de nombreuses molécules actives sont désormais interdites d'utilisation en production animale. En un peu plus de 20 ans et dans un contexte de progression mondiale de l'antibiorésistance, les autorités brésiliennes ont progressivement légiféré pour réduire l'utilisation de certains antibiotiques jugés critiques utilisés comme activateurs de croissance (avoparcine, tétracyclines, colistine...). La dernière interdiction date de l'année 2020 et concerne la tylosine, la lincomycine et la tiamuline.

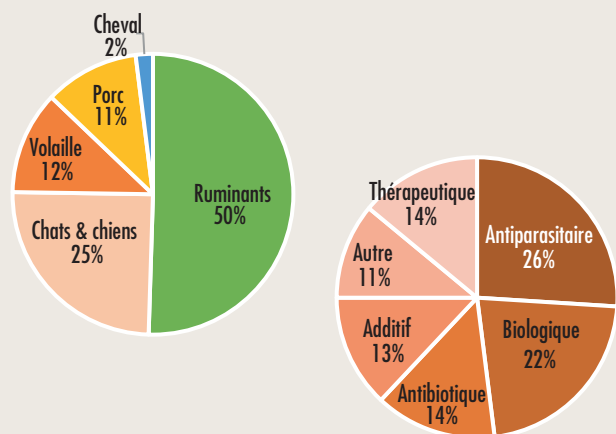
... mais de nombreuses molécules sont encore utilisées.

Plusieurs antibiotiques manquent toujours à l'appel dans la liste des molécules interdites. En effet, certains restent utilisés en production animale, principalement en tant que stimulateur de croissance. Répandue en élevages porcins et avicoles, l'utilisation d'antibiotiques comme activateurs de croissance reste commune en élevage bovins viande. Plusieurs molécules y sont utilisées : bacitracine, flavomycine, lasolacide, monensin, narasin, salinomycine ou encore virginiamycine.

Ce constat, les représentants de la Commission européenne (DG Santé) l'avaient déjà fait lors de leur dernier audit de 2018 (rapport DG(SANTE) 2018-6349) en précisant qu'« il existe certaines substances autorisées chez les bovins qui ne peuvent pas être utilisées chez les animaux producteurs de denrées alimentaires dans l'UE ».

C'est en particulier le cas pour une molécule comme le monensin, d'usage légal au Brésil et répandu comme additif alimentaire alors que c'est interdit en UE depuis 2006.

DESTINATION ET TYPES DES PRODUITS DE SANTÉ ANIMALE COMMERCIALISÉS AU BRÉSIL (EN VALEUR)



Source : GEB - Idele d'après SINDAN

CHRONOLOGIE DE L'INTERDICTION D'UTILISATION DE CERTAINS ANTIBIOTIQUES AU BRÉSIL

Année	Règlementation	Contenu de l'interdiction
1998	Circulaire 047/1998	Utilisation de l'avoparcine comme additif de l'alimentation animale.
2003	IN 09 du 27 Juin 2003	Chloramphénicol et nitrofuranes interdits pour la fabrication, la transformation, la commercialisation, l'importation et l'utilisation d'ingrédients actifs.
2004	IN 11 du 24 Novembre 2004	L'olaquinox a été interdit pour la fabrication, l'importation, la vente et l'utilisation en tant qu'additif favorisant la croissance chez les animaux destinés à l'alimentation.
2005	IN 35 du 14 Novembre 2005	Carbadox interdit à la fabrication, à l'importation, à la vente et à l'utilisation dans les produits destinés à l'alimentation animale.
2009	IN 26 du 9 Juillet 2009	Amphénicols, tétracyclines, alpha-lactamines (pénicillines, benzylpénicillines et céphalosporines), quinolones et sulfamides systémiques interdits en tant qu'additifs zootechniques améliorant les performances ou en tant que conservateurs d'aliments pour animaux de compagnie.
2012	IN 14 du 17 Mai 2012	Spiramycine et érythromycine interdites à l'importation, à la fabrication et à l'utilisation comme additifs pour améliorer les performances dans les aliments pour animaux.
2016	IN 45 du 22 Novembre 2016	Colistine interdite à l'importation et à la fabrication en tant qu'additif améliorant les performances dans l'alimentation animale.
2020	IN 1 du 13 Janvier 2020	Interdiction de l'importation, de la fabrication, de la vente et de l'utilisation de la tylosine, de la lincomycine et de la fiamuline comme additifs améliorant les performances des animaux.

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après MAPA et OCDE

ANTIBIOTIQUES AUTORISÉS AU BRÉSIL COMME ACTIVATEURS DE CROISSANCE

Antibiotique	Espèces animales
Avilamycine	Porc, volaille
Bacitracine	Porc, volaille, bovin
Enramycine	Porc, volaille
Flavomycine	Porc, volaille, bovin
Halquinol	Porc, volaille
Lasalocide	Bovin
Monensin	Bovin, ovin
Narasin	Porc, bovin
Salinomycine	Porc, bovin
Virginiamycine	Porc, volaille, bovin

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après MAPA et OCDE

Des lacunes chez les autres membres du Mercosur

En **Argentine**, à l'instar de ce qui s'est passé au Brésil, le Senasa (*Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria*), autorité en charge de l'autorisation d'utilisation des antibiotiques, a annulé plusieurs enregistrements et certifications de ceux-ci comme activateurs de croissance. En 2022, l'enrofloxacin et certaines céphalosporines ont été interdits d'usage comme activateurs de croissance.

En **Uruguay**, les antibiotiques comme activateurs de croissance restent autorisés en élevage de monogastriques, mais interdits chez les bovins, ovins et caprins. Cependant certaines molécules restent utilisées parfois de façon détournée. C'est notamment le cas du monensin en élevage bovin, classé comme un anticoccidien thérapeutique.

De même, la réglementation a évolué au **Paraguay** au cours de la décennie 2010. En 2012, la résolution 1863 a imposé le contrôle et l'enregistrement en tant que produits vétérinaires des substances actives pour l'alimentation animale (vente, production et importation). Concernant les activateurs de croissance, ceux-ci sont enregistrés comme produits pharmaceutiques. Il existe ainsi une liste de produits autorisés sous prescription pour les ruminants et les porcs. En 2019, la résolution 1150 a interdit la fabrication, la distribution, l'importation et l'utilisation de tout produit vétérinaire ayant comme principe actif la colistine et ses dérivés. Mais d'autres molécules restent autorisées et prescrites.

Un grand écart en termes de traçabilité

La gestion de la traçabilité est très différente au sein du Mercosur. Alors que la traçabilité individuelle des bovins a été développée en Uruguay rapprochant ainsi le pays des standards européens, elle reste très partielle dans le reste de la zone, notamment au Brésil. L'essentiel du cheptel du Mercosur reste ainsi affecté par une traçabilité très lacunaire.

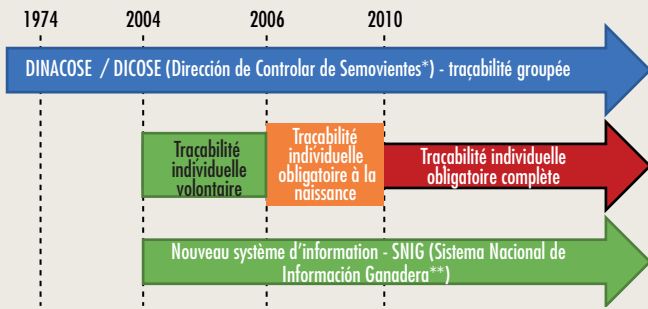
D'un niveau de traçabilité élevé en Uruguay...

Depuis 1974, l'**Uruguay** disposait d'un système de traçabilité de groupe. Mais en 2001, l'épidémie de fièvre aphteuse qui a touché l'Uruguay a entraîné la mise en œuvre progressive d'un système de traçabilité individuelle des bovins, notamment pour répondre à l'enjeu d'exporter. Après une période transitoire initiée en 2004, la traçabilité individuelle est devenue obligatoire en 2010. Aujourd'hui, tout éleveur doit enregistrer son exploitation dans la base de données du SNIG (*Sistema Nacional de Información Ganadera*) et fournir les informations sur tous les animaux dont il est propriétaire sur une base annuelle. Un identifiant unique composé du numéro ISO de l'Uruguay, du numéro de l'exploitation au sein du SNIG et du numéro de travail est attribué à chaque animal. Ce numéro est écrit sur une boucle posée sur l'animal et sur une puce RFID. Et tout mouvement de bétail ou changement d'exploitation d'animaux identifiés et enregistrés est notifié au SIRA (*Sistema de Identificación y Registro Animal*) par un opérateur habilité. D'après le dernier rapport de la DG Santé de juin 2021, la base de données du SNIG comptait environ 52 000 exploitations enregistrées avec environ 11 millions de bovins et 6 millions d'ovins recensés.

Enfin, le SEIC (*Sistema Electrónico de Información de la Industria Cárnica*), ou système d'information électronique pour l'industrie de la viande assure le suivi de la traçabilité en abattoir et atelier de découpe et même au-delà. Des contrôles et suivis sont effectués tout au long de la chaîne depuis l'entrée de l'animal dans l'outil. La traçabilité est donc très bien développée en Uruguay. Mais c'est loin d'être le cas dans les autres pays de la zone.

4 DES RÉGLEMENTATIONS BIEN MOINS STRICTES QU'EN UE

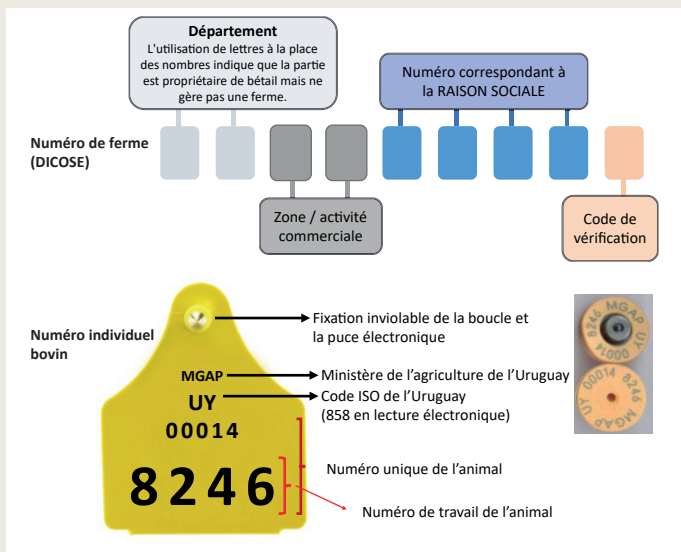
CHRONOLOGIE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA TRAÇABILITÉ BOVINE INDIVIDUELLE EN URUGUAY



* : Direction du contrôle du bétail
 ** : Système national d'information du bétail

Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après Sistema de Identificación y Registro Animal (SIRA)

TRAÇABILITÉ BOVINE EN URUGUAY : NUMÉRO D'ÉLEVAGE (DICOSE) ET TRAÇABILITÉ INDIVIDUELLE DES BOVINS



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après DICOSE-MGAP



Fer à marquer le bétail dans un élevage du Mato Grosso (Brésil)
 Crédit photos : B. Buczinski

...à des niveaux de traçabilité moins développée ailleurs, comme au Brésil

Au **Brésil**, la traçabilité individuelle bovine n'est obligatoire que dans le petit État de Santa Catarina, situé au sud du pays. Le Système brésilien d'identification et de certification d'origine des bovins et des buffles (SISBOV) a été créé en 2001 afin notamment de répondre à la demande du marché international, et tout particulièrement de l'UE. Initialement prévue pour être obligatoire, la participation au système reste aujourd'hui volontaire.

Outre l'UE, la certification SISBOV est également réclamée par les Suisses et les Chiliens (acheteurs secondaires). En 2010, la possibilité laissée aux éleveurs de maintenir au sein d'une même exploitation un troupeau d'animaux identifiés par SISBOV et un troupeau non identifié à condition qu'ils soient bien séparés n'a pas incité à l'adhésion : le nombre d'exploitations adhérentes reste aujourd'hui limité. Contrairement aux espoirs exprimés dans les années 2000, les grands distributeurs brésiliens, principalement Carrefour, GPA (Casino), et Walmart, n'ont jamais demandé à leurs fournisseurs de mettre en œuvre le système SISBOV, préférant développer leur propre cahier des charges de certification sanitaire et sociétale. Ainsi, par exemple, Carrefour tente d'imposer un contrôle des approvisionnements dès la naissance, pour l'instant uniquement en Amazonie légale, et que les propriétaires des exploitations fournisseuses respectent 5 obligations (pas de déforestation illégale; respect des terres indigènes, des terres sous conservation et de celles sous embargo IBAMA, et aucune condamnation pour travail forcé).

SISBOV présente en effet un défaut majeur : il n'exige la traçabilité de l'animal que dans le dernier élevage et seulement 40 jours avant abattage, sans tenir compte des éventuels élevages de naissance ou de repousse (les élevages gardant les animaux de la naissance à la finition sont très minoritaires dans la filière brésilienne). Aujourd'hui, la Commission européenne constate qu'aucune des fermes agréées n'est située dans les États du Nord. En effet, près de 70% de ces fermes se trouvent dans les 3 États du Centre Ouest (Mato Grosso, Mato Grosso du Sud et Goiás).

De nombreux autres sujets font l'objet de réglementations « moins disantes »

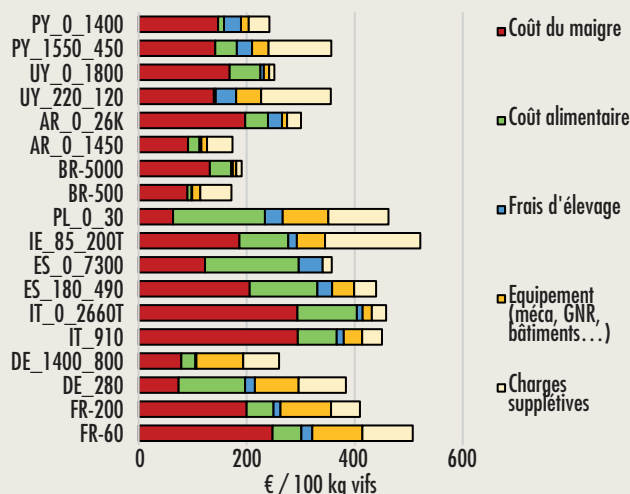
D'autres exemples de réglementations plus souples voire inexistantes se retrouvent tout au long des filières bovines viande du Mercosur. C'est le cas de la question du bien-être animal. Deux exemples : les législations pour le transport des animaux vivants restent embryonnaires alors que le Brésil et l'**Uruguay** exportent des animaux jusqu'en Asie du Sud-Est et dans la péninsule Arabique. Au **Brésil**, la tentative de législation matérialisée par la consultation nationale de 2018 sur la protection animale en abattoir ne s'est traduite par aucune avancée réglementaire en la matière, laissant la place à une gestion encore très souple.

CARACTÉRISTIQUES DES ATELIERS D'ENGRASSEMENT AGRIBENCHMARK

	Système de production	Poids total produit par an (kg)	Poids au démarrage (kg vifs)	Poids final (kg vifs)	Période de finition (j)	GMQ (g/l)
FR-60	Ensilage	11 500	345	720	243	1 540
FR-200	Ensilage	85 000	312	735	300	1 410
DE_280	Ensilage	146 500	85	720	525	1 210
DE_1400_800	Ensilage	182 000	330	600	270	1 370
IT_910	Ensilage	293 500	412	717	208	1 466
IT_0_2660T	Ensilage	752 000	452	718	175	1 520
ES_180_490	Feedlot	107 500	233	538	207	1 468
ES_0_7300	Feedlot	1 848 000	70	527	320	1 428
IE_85_200T	Ensilage	98 000	322	705	354	1 083
PL_0_30	Ensilage	14 000	60	530	535	879
BR-500	Pâturage	357 000	180	540	730	493
BR-5000	Feedlot	603 000	360	525	100	1 650
AR_0_1450	Pâturage	417 500	150	331	431	436
AR_0_26K	Ration sèche	2 785 500	258	419	112	1 430
UY_220_120	Pâturage	47 500	130	520	720	542
UY_0_1800	Ration sèche	231 000	360	514	110	1 400
PY_0_1400	Pâturage	878 500	174	484	684	452

Source : GEB - Idele d'après Agribenchmark

COÛTS DE PRODUCTION DANS LES ATELIERS D'ENGRASSEMENT (MOYENNE 2018-2020)



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après Agribenchmark

Méthodologie du calcul de coût de production

Dans le calcul des coûts de production des différents systèmes présentés :

- Les frais d'alimentation regroupent les dépenses annuelles liées à l'alimentation : achats d'aliments et d'intrants pour la production de biens destinés à l'alimentation animale.
- Les coûts de bâtiments - équipement regroupent les amortissements et frais financiers ainsi que les dépenses de d'entretien et de fonctionnement des biens d'équipement et du bâtiment, y compris les dépenses de carburant et d'électricité, ainsi que les travaux par tiers.
- Les charges supplémentaires regroupent main-d'œuvre et foncier.
- Le coût de main-d'œuvre est calculé comme la somme du coût pour l'employeur de la main-d'œuvre salariée et du coût d'opportunité de la main-d'œuvre familiale.
- Le coût lié au foncier est égal au prix des loyers des terrains loués auquel s'ajoute le coût d'opportunité des terrains en faire-valoir direct, c'est-à-dire le prix auquel le propriétaire pourrait les louer.

La protection de l'environnement n'échappe pas à cette situation de réglementations moins disantes. Outre la question de la déforestation, la gestion de l'eau est un autre exemple illustrant les dérives de l'élevage dans certaines zones du Mercosur. Ainsi au **Brésil**, les effluents bruts des *feedlots* continuent à être déversés dans les cours d'eau utilisant la méthode conventionnelle de la dilution. Ces pratiques occasionnent l'eutrophisation des rivières, ruisseaux, lacs et étangs. Si des actions de conseil et de prévention sont effectuées pour éviter les pollutions, il n'existe cependant aucune obligation réglementaire.

Enfin, les conditions de travail tout au long de la filière sont moins encadrées. C'est le cas en élevage. Au **Brésil**, l'agence d'investigation *Reporter Brasil* rapportait en 2021 que de grands groupes brésiliens de l'industrie de la viande se fournissent encore au sein d'élevages bovins où les conditions de travail s'apparentent à de l'esclavage (salaires illégalement bas, logements indécents, conditions sanitaires déplorables...). Le rapport démontre l'incapacité des grands groupes à maîtriser l'ensemble de leur chaîne d'approvisionnement, comme c'est le cas également pour la déforestation (cf. partie V).

En abattoir, les conditions de travail sont également plus dures qu'au sein de l'UE. Au **Brésil**, le ministère de la Santé y a répertorié, entre 2019 et 2021, 22 000 accidents par an en moyenne. La directive NR 36 sur la sécurité et la santé des travailleurs en abattoir introduite en 2013 n'a donc pas obtenu les effets escomptés. Elle définit des normes minimales sur la manipulation des produits, l'environnement du travail, le temps de pause, la réception et le déchargement des animaux. Au-delà de la question du coût de la main-d'œuvre, les densités de travailleurs en abattoir sont toujours très importantes. Le différentiel réglementaire entre l'UE et le Brésil reste conséquent.

Les distorsions réglementaires sont encore nombreuses. Dans l'ensemble, elles donnent un avantage concurrentiel marqué aux productions bovines du Mercosur.

Un différentiel de compétitivité marqué en élevage

Outre les différences de réglementation, la comparaison des coûts de production entre les ateliers d'engraissement du Mercosur en capacité d'exporter vers l'UE et les ateliers européens est éclairante. Les données issues du réseau Agribenchmark permettent de le faire. Entre 2018 et 2020, les coûts de production des élevages bovins viande du Mercosur sont inférieurs de 40% à ceux des élevages européens et même de près de 60% pour les fermes brésiliennes. Les structures des élevages sud-américains sont différentes. D'une part, de nombreux itinéraires techniques, notamment au Brésil, nécessitent toujours une très faible immobilisation de capital, et presque aucun achat d'aliments. D'autre part, si la part des systèmes de type *feedlot* qui requièrent un apport alimentaire important progresse dans le bloc, ceux-ci se distinguent par d'importantes économies d'échelle. De plus, les prix des intrants y demeurent plus abordables. Enfin, dans les années récentes, le recul des monnaies sud-américaines face à l'euro a renforcé la compétitivité des productions du Mercosur.

La question de la compétitivité ne s'arrête pas à l'élevage. Les différentiels réglementaires ou encore le coût de la main-d'œuvre (bien qu'en hausse) jouent à plein. L'industrie exportatrice très puissante et de plus en plus concentrée participe aussi à la compétitivité-prix des produits du Mercosur. Le projet d'accord de libre-échange fait donc peser un réel risque d'accroissement des importations européennes de viandes bovines (cf. partie III, VI).

5

L'ÉLEVAGE BOVIN VIANDE PARTICIPE GRANDEMENT À LA DÉFORESTATION

Le Mercosur regroupe une diversité d'écosystèmes à la biodiversité remarquable. Au-delà de la très médiatique forêt amazonienne, d'autres biomes sont soumis à de fortes pressions consécutivement à la progression de l'agriculture et notamment de l'élevage : le Cerrado dans le centre du Brésil, le Pantanal majoritairement situé dans l'État brésilien du Mato Grosso do Sul (mais aussi dans celui du Mato Grosso et pour une portion plus petite en Bolivie et au Paraguay), ou le Chaco en Argentine et au Paraguay. Malgré leurs déclarations et engagements, les grands groupes d'abattage bovins gardent une responsabilité dans la progression de la déforestation.



DIVERSITÉ DES BIOMES EN AMÉRIQUE DU SUD



Source : Turchetto-Zolet *et al.*, 2013

Une biodiversité exceptionnelle en Amérique du Sud. Une pression croissante de l'agriculture

Le continent sud-américain est composé de biomes abritant la plus grande biodiversité sur le globe : Amazonie, Cerrado, Chaco, Pampa, forêt Atlantique... Selon le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), environ 60% de la vie terrestre mondiale et diverses espèces d'eau douce et marines se trouvent en Amérique latine. Et les forêts, qui occupent environ 22% de cette zone, représentent environ 27% de la couverture forestière mondiale d'après l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

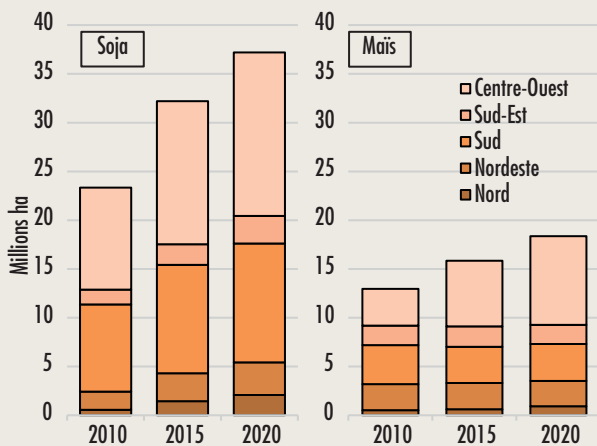
Mais la pression de l'agriculture sur ces zones remarquables est croissante. La progression de la demande mondiale en denrées agricoles participe grandement à l'augmentation des surfaces dédiées à la production de bovins ou de cultures à destination des humains ou des animaux ou d'éthanol comme le soja, le maïs, le blé ou encore la canne à sucre. La pression sur ces écosystèmes n'est pas nouvelle, mais son ampleur, la progression des exportations (à destination de la Chine notamment) et surtout l'accélération du changement climatique ont mis en lumière les effets dramatiques de la déforestation, principalement en Amazonie. La forêt amazonienne n'est pas le seul « édifice en péril » dans la zone. En effet, l'agriculture et notamment l'élevage bovin viande participent également à la dégradation des biomes du Cerrado et du Pantanal au Brésil ou encore du Chaco Seco en Argentine et au Paraguay. Et les grands groupes d'abattages et leurs exportations figurent au rang des accusés.

ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION SUR LA PROTECTION DE LA FORÊT AU BRÉSIL

Loi	Part de Réserve Légale	Régions	Observations
23.793/34 ¹	1/4	Tout le Brésil	¼ des forêts privées
4.771/65 ¹	20%	Régions Nordeste, Sudeste, Sud et sud du Centre-Ouest	% des forêts « existantes » dans les propriétés privées
	50%	Régions Nord et nord du Centre-Ouest	
7.803/89 ¹	20%	Région du Cerrado	Création du terme Réserve légale (RL). Définition de la le RL dans le Cerrado.
	20%	Régions Nordeste, Sudeste, Sud et sud du Centre-Ouest	
1.511/96 ¹	50%	Régions Nord et nord du Centre-Ouest	Réserve légale en tant que « % de la propriété »
	80%	Cerrado dans la région Nord et dans les forêts du MT	
	20%	Autres zones Nord et autres forêts du MT	
2080-58/00 ¹	80%	Forêts dans l'Amazonie légale	Introduction de l'Amazonie légale dans la réglementation. Création d'un « quota » de réserve
	35%	Cerrado dans l'Amazonie légale	
	20%	Reste du Cerrado	
2166-67/01 ¹	80%	Forêts dans l'Amazonie légale	Maintien des prévisions précédentes
	35%	Cerrado dans l'Amazonie légale	
	20%	Autres régions	

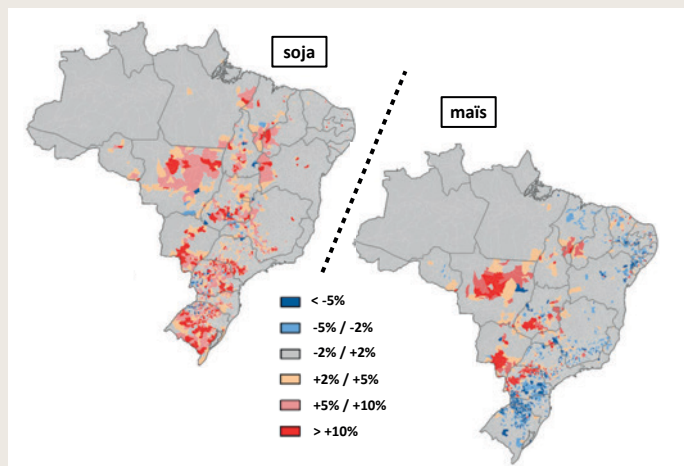
¹ Les deux derniers chiffres indiquent l'année d'application de la loi
Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après MAPA

ÉVOLUTION DE L'ASSOLEMENT EN SOJA ET MAÏS AU BRÉSIL



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après IBGE

ÉVOLUTION DES DENSITÉS* DE SOJA ET DE MAÏS ENTRE 2010 ET 2020



*progression de l'assolement en % de la surface du municipio
Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après IBGE

Au Brésil, l'Amazonie brûle... et les autres biomes sont en danger

Si les autorités brésiliennes ont légiféré assez tôt pour protéger la forêt amazonienne, elles ont été beaucoup plus lentes pour prévenir de la dégradation des autres biomes. Et bien qu'un arsenal législatif conséquent existe, les procédures de contrôles restent très incomplètes et le gouvernement Bolsonaro (2018-2022) les a largement réduites, comme dans beaucoup d'autres dossiers.

Une Loi de protection de la forêt brésilienne dès 1934

Le code forestier est aujourd'hui un texte essentiel de la législation environnementale au Brésil. Le code actuel trouve ses origines dans le 1^{er} texte adopté en 1934. Dès cette époque est défini le terme de « Réserve légale ». Celui-ci correspond à un pourcentage de la propriété où la végétation native doit être conservée. Ces taux ont été relevés tout au long du 20^{ème} siècle. Les efforts se sont rapidement tournés vers le nord et l'ouest du pays où se situe l'Amazonie. En 1953, l'**Amazonie légale** a été délimitée (notamment pour définir les régions éligibles aux aides au développement programmées pour l'Amazonie). Elle comprend les États correspondant à la région Nord (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia et Roraima), et la partie des États du Mato Grosso au nord du 16^{ème} parallèle, du Goiás au nord du 13^{ème} parallèle et du Maranhão à l'ouest du 44^{ème} méridien. C'est aujourd'hui cette région qui est la plus protégée.

Dès 1996, face à des taux de déforestation élevés, le président Cardoso décida de relever le taux de Réserve Légale à 80% pour les propriétés rurales situées dans la forêt amazonienne et jusque dans le Mato Grosso (MT). L'Amazonie légale est désormais la plus protégée, loin devant le Cerrado. Ainsi, les réserves légales définies par la loi aujourd'hui atteignent 80% en Amazonie légale, 35% dans l'essentiel du Cerrado et seulement 20% ailleurs. Ainsi, légalement, la déforestation reste possible dans les limites définies par la loi. Et les démarches privées visant à garantir le « zéro déforestation » restent inefficaces (cf. infra).

En mars 2022, la Chambre a présenté un projet de loi visant à redessiner les frontières de l'Amazonie légale en faveur de l'agro-industrie. Ce projet de loi (PL 337/2022) prévoit notamment de sortir l'État du Mato Grosso de la zone et donc d'y modifier le taux de réserve légale. Avec l'élection de Lula en octobre 2022, cette initiative ne devrait cependant pas aboutir. En attendant, la forêt amazonienne reste grignotée et donc menacée.

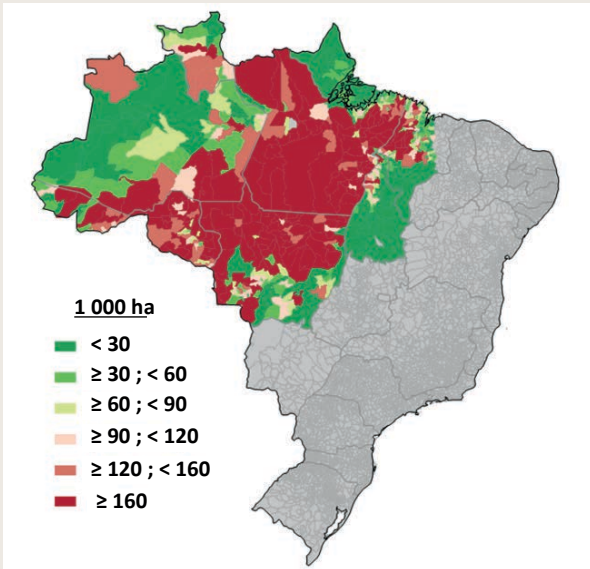
L'Amazonie Légale continue de voir sa forêt reculer

La forêt amazonienne recouvre encore une grande partie du territoire nord-ouest brésilien et s'étend jusqu'en Colombie, au Pérou et sur d'autres pays sud-américains, y compris la Guyane française. C'est la plus grande forêt tropicale du monde. Au Brésil, elle a cependant nettement perdu du terrain au profit, entre autres, d'un élevage bovin viande repoussé toujours plus vers le Nord-Ouest pour laisser la place ailleurs aux cultures, plus lucratives. En effet, la destination des surfaces agricoles reste toujours fortement dépendante des infrastructures. Les producteurs de maïs, soja et canne à sucre se concentrent en effet sur les zones accessibles par la route. L'implantation d'infrastructures de transport et d'industries de transformation de matières premières, qui nécessitent de lourds investissements, est ciblée sur les régions à forte potentialité agricole : initialement concentrées dans le sud du pays, elles se développent dans le Centre-Ouest.

5

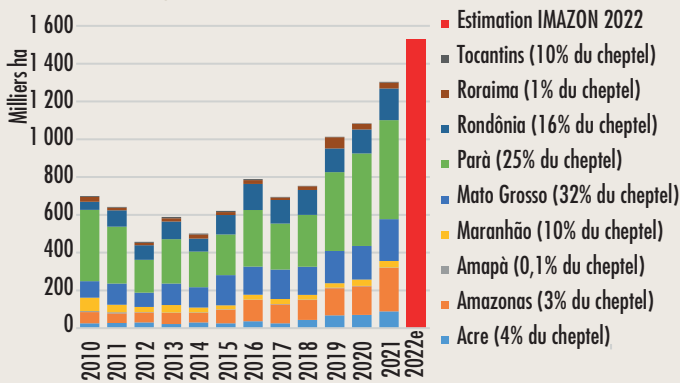
L'ÉLEVAGE BOVIN VIANDE PARTICIPE GRANDEMENT À LA DÉFORESTATION

SURFACES DÉFORESTÉES PAR MUNICIPE EN AMAZONIE LÉGALE ENTRE 2000 ET 2020



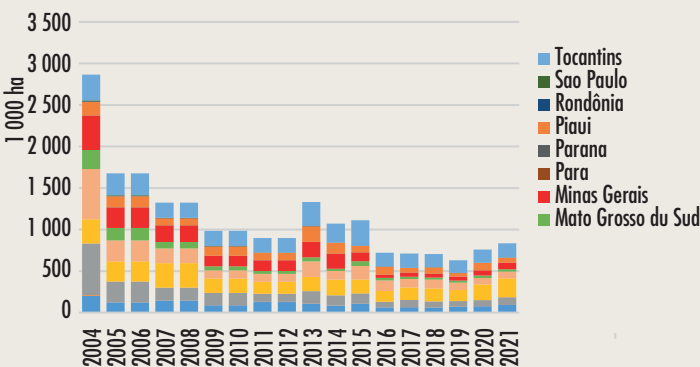
Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après IBAMA et PRODES/INPE

SURFACES DÉFORESTÉES ANNUELLEMENT* PAR RÉGIONS EN AMAZONIE LÉGALE ENTRE 2010 ET 2022 (ET DU % DU CHEPTEL BOVIN ÉLEVÉ EN AMAZONIE LÉGALE)



*Année PRODES N = 1^{er} août N-1 / 31 juillet N
Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après IBAMA et PRODES/INPE

DÉFORESTATION ANNUELLE DANS LE CERRADO



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après IBAMA et PRODES/INPE

En effet, initialement contenu dans le Sud et le Sud-Est, la pression des cultures dans l'assolement agricole se fait de plus en plus forte dans les États du Centre-Ouest. La progression des cultures s'y fait d'abord par le soja. Entre 2010 et 2020, les surfaces de soja ont progressé de 15,9 millions d'hectares dans le pays pour atteindre presque 37,2 millions d'hectares. Vient ensuite la culture de maïs (+3,6 Mha à 18,4 Mha) devant la canne à sucre (+1,8 Mha à 10,0 Mha).

Depuis le début de la décennie 2010, les évolutions de la culture de grains sont impressionnantes dans le Centre-Ouest, encore principale région d'élevage bovin. Entre 2010 et 2020, tous les types de cultures ont progressé : +7,1 millions d'hectares de soja (+75% à 18,4 Mha), +5,3 millions d'hectares de maïs (x2,5 à 9,1 Mha) Désormais, comme dans les régions du Sud et du Sud-Est, les terres agricoles du Centre-Ouest sont donc recherchées pour produire des cultures rapidement rentables, encourageant ainsi la délocalisation des pâturages et de l'élevage bovin vers le Nord et la remontée du front pionnier de déforestation de l'Amazonie.

Ainsi, le taux de déforestation en Amazonie légale flambe à nouveau. Les révisions successives du code forestier (cf. précédent) ont eu des effets directs sur le taux de déforestation : pic de défrichage en 1995, en prévision de la refonte du code forestier, progression continue sur la première moitié des années 2000... À partir de 2009, les effets des mesures prises par les autorités et les opérateurs privés, poussés par l'ONG Greenpeace, pour limiter la déforestation se sont fait davantage sentir. Les accords (TAC ou *Terms of Adjustment of Conduct*) de développement durable signés entre le G4 (JBS, Marfrig, Minerva et Bertin racheté depuis par JBS) et les autorités brésiliennes ont réduit les niveaux de déforestation. Mais les engagements de l'accord, à commencer par l'obligation de se fournir intégralement dans des exploitations libres de déforestation (légale ou illégale), sont encore loin d'être mis en œuvre (cf. infra).

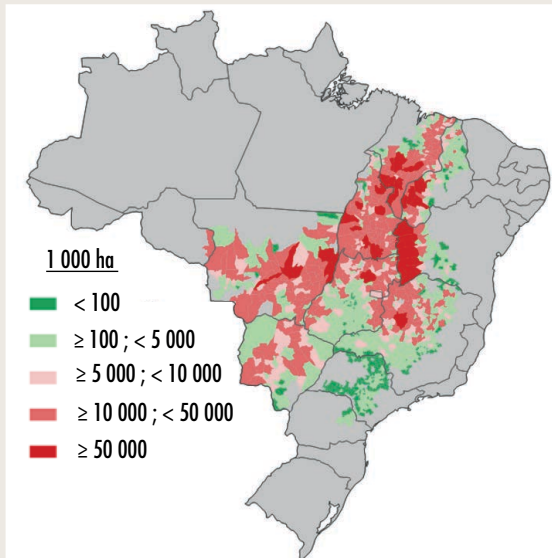
Ensuite, de 2018 à 2022, l'administration Bolsonaro a constamment affaibli les mesures de protection de l'environnement. Sous sa mandature, ce sont près de 5 millions d'hectares de la forêt amazonienne qui seront partis en fumée. Et d'autres biomes, moins médiatisés, restent soumis à la déforestation.

Le Cerrado, longtemps oublié des débats

La savane arborée du Cerrado recouvrait autrefois une large partie du Centre-Ouest, mais aussi l'État du Tocantins dans le Nord et une petite zone intérieure du Nordeste et du Sud-Est. Bien que ce biome héberge une biodiversité très importante et qu'il soit une des sources d'eau potable les plus importantes d'Amérique du Sud, il reste l'un des écosystèmes les plus menacés, notamment car les principaux efforts de conservation se sont concentrés sur la forêt amazonienne. Les niveaux de protection réglementaire y sont moins élevés.

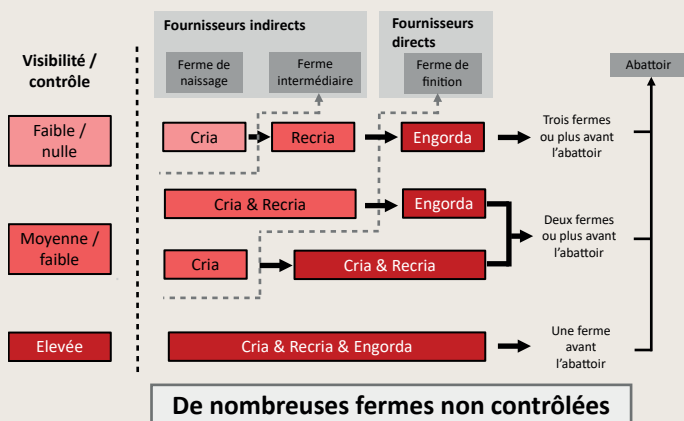
Le soja y est le principal moteur du défrichage. Sa culture s'y développe encore même si les entreprises se sont mises à agir pour en réduire l'impact. L'industrie bovine est un autre moteur de la déforestation et de la spéculation foncière dans le Cerrado. De nombreuses zones du Cerrado ont été et sont encore déboisées pour faire place aux pâturages.

DÉFORESTATION DANS LE CERRADO ENTRE 2010 ET 2021



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après IBAMA et PRODES/INPE

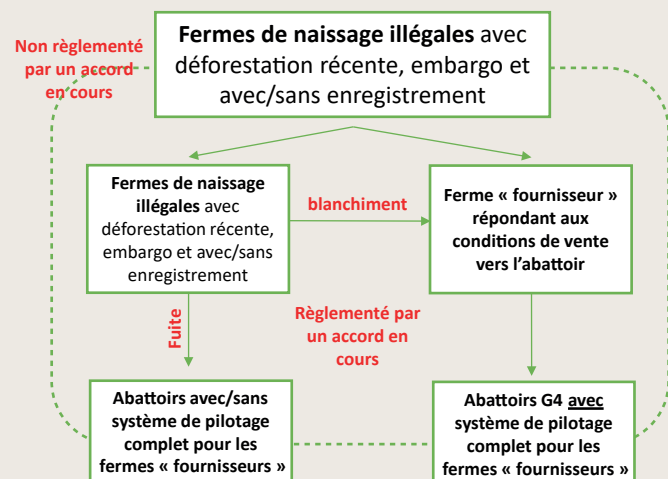
POSSIBILITÉ DE CONTRÔLES SUIVANT LE TYPE D'EXPLOITATION D'ÉLEVAGE



Cria : naissance - Récria : post-sevrage - Engorda : engraissement

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

FUITES ET « BLANCHIMENT » DE BOVINS LIÉS À LA DÉFORESTATION



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après Gibbs *et al.*, 2015

En effet, la zone défrichée est dans un 1^{er} temps utilisée comme pâturage pour le bétail. Puis, quelques années plus tard (après la construction d'infrastructures) elle est vendue à un prix plus élevé aux producteurs de cultures, principalement pour produire du soja mais aussi du maïs et du coton.

Après une diminution conséquente au début des années 2000 liée à une politique forestière plus stricte, la déforestation reste élevée : près de 730 000 hectares de forêts ont disparu en moyenne chaque année entre 2018 et 2021.

À la différence de l'Amazonie, les accords de développement durable (TAC, G4) n'interdisent pas la déforestation légale dans le Cerrado. Certains opérateurs s'engagent cependant à garantir cette non-déforestation. C'est le cas de Marfrig qui promet une production sans déforestation du Cerrado en 2030. C'est aussi le cas de JBS, mais avec un délai plus long, 2035. Seul Minerva n'a pas pris d'engagement. Mais même avec ces engagements, les entreprises restent incapables de garantir cette exigence dans les faits.

Les mesures anti-déforestation restent inefficaces

Outre la Loi de protection de la forêt brésilienne ou les TAC, plusieurs initiatives ont vu le jour pour limiter la déforestation, notamment en Amazonie. Les distributeurs internationaux présents au Brésil (Carrefour, Casino/GPA) ont mis en œuvre des cahiers des charges visant à garantir leurs approvisionnements. Ainsi, le groupe Carrefour a souhaité imposer à ses fournisseurs le respect de 5 critères dont le zéro déforestation ou l'absence de travail esclave.

Le respect de ces engagements privés mais aussi du code forestier reposent sur la mise en œuvre de plusieurs outils. Ainsi, les mises en place d'une liste noire d'exploitations pratiquant la déforestation illégale et du Cadastre environnemental rural (CAR - *Cadastro Ambiental Rural*) d'abord initiées en Amazonie légale devaient être déterminantes. Mais si quasiment toutes les surfaces rurales sont désormais cadastrées, elles ne sont pas toutes enregistrées au sein du système de gestion de ce cadastre (SiCAR). Et l'absence de traçabilité individuelle des bovins reste un frein à des contrôles efficaces, notamment parce qu'ils transitent le plus souvent entre de nombreuses exploitations pendant leur élevage.

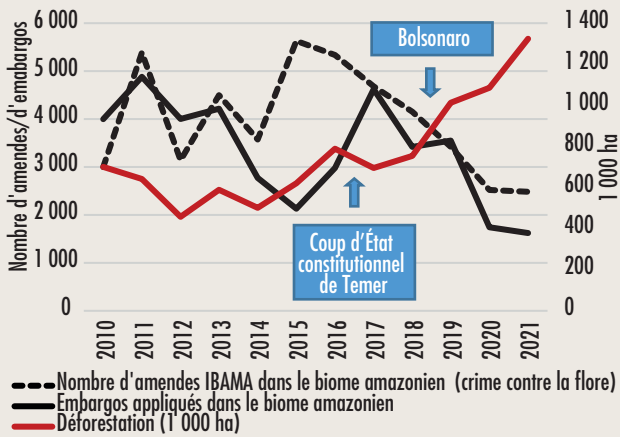
Ainsi, les exploitations de naissance et de post-sevrage sont toujours difficilement contrôlées par les abatteurs malgré la création du CAR. Le monitoring s'effectuant par l'exploitation, les opérateurs d'abattage se focalisent principalement sur la dernière phase d'élevage. Ainsi, les contrôles n'incluent en général pas le naissance et le post-sevrage qui se font souvent dans d'autres exploitations, une véritable « zone grise ».

Les failles sont donc béantes dans le système de contrôle de la déforestation. Des animaux non conformes peuvent se retrouver chez les abatteurs et les distributeurs engagés dans le « zéro déforestation ». L'absence de traçabilité individuelle généralisée et obligatoire complexifie grandement les contrôles. En effet, le système SISBOV reste une démarche volontaire peu utilisée. La technologie de la boucle est chère, notamment pour le 1^{er} niveau de production (naissance). Ces élevages détiennent souvent plusieurs milliers de têtes.

5

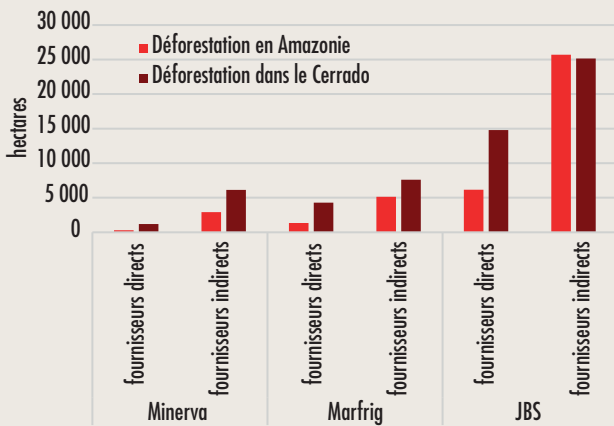
L'ÉLEVAGE BOVIN VIANDE PARTICIPE GRANDEMENT À LA DÉFORESTATION

DÉFORESTATION, EMBARGOS SUR LES EXPLOITATIONS ET NOMBRE D'AMENDES POUR CRIMES CONTRE LA FLORE DÉLIVRÉS PAR L'IBAMA EN AMAZONIE LÉGALE



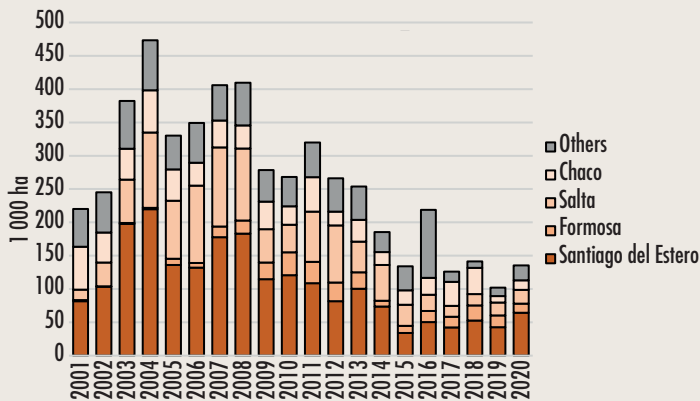
Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après IBAMA

DÉFORESTATION PAR UN ÉCHANTILLON* DE FOURNISSEURS DES ABATTOIRS DE MINERVA, MARFRIG ET JBS PAR BIOME ENTRE 2008 ET 2019



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après IBAMA

DÉFORESTATION ANNUELLE DANS LE « CHACO SECO » ARGENTIN SELON LES PROVINCES



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après IBAMA

De plus, le respect de la réglementation de préservation des forêts ne tient que si les moyens de contrôles en face existent et sont dissuasifs. Or, depuis le coup d'état constitutionnel de Temer mi-2016 et plus encore l'élection de Bolsonaro, l'IBAMA (police de l'environnement) a été partiellement démantelé, réduisant le nombre d'exploitations contrôlées, verbalisées ou mises sous embargo. Les conséquences sont directes, le taux déforestation est remonté en flèche, impliquant toujours les groupes d'abattages brésiliens.

Les trois géants brésiliens toujours impliqués dans la déforestation de différents biomes

Malgré leurs engagements, les trois principales entreprises viande sud-américaines restent directement impliquées dans la déforestation, y compris en Amazonie Légale. Les lacunes dans la traçabilité et le contrôle y sont pour beaucoup.

Jusqu'ici, Marfrig, Minerva et JBS se sont concentrés sur le contrôle de la conformité de leurs fournisseurs directs, mais des lacunes demeurent. Et la gestion de la conformité des fournisseurs indirects reste peu développée. Peu de progrès sur la surveillance des chaînes d'approvisionnement indirectes ont été réalisés. La mise en œuvre des accords G4 et TAC par ces trois entreprises exportatrices connaît donc encore des lacunes et des retards importants.

L'analyse¹ de 1 545 fournisseurs directs et 3 164 fournisseurs indirects sur la base des données du guide du transport des animaux et du cadastre rural dans les biomes du Cerrado et de l'Amazonie montre l'inefficacité des abatteurs dans la gestion de la « zéro déforestation ». L'exposition des trois « global players » à la déforestation est logiquement plus élevée dans leurs chaînes d'approvisionnement indirectes que dans leurs chaînes d'approvisionnement directes. Entre 2008 et 2019 selon l'étude IBAMA, les 1 874 fournisseurs indirects identifiés de JBS avaient défriché près de 51 000 ha quand 983 fournisseurs directs de JBS avaient déboisé 20 300 ha. À titre de comparaison, JBS a un total de 50 000 fournisseurs directs et un nombre inconnu de fournisseurs indirects. Ces données ne représentent donc qu'un petit échantillon parmi l'ensemble des fournisseurs de JBS, Marfrig et Minerva. Difficile donc selon cette étude, avec les outils disponibles de garantir le « zéro déforestation » à l'heure où l'UE tente de légiférer sur l'interdiction de la déforestation importée.

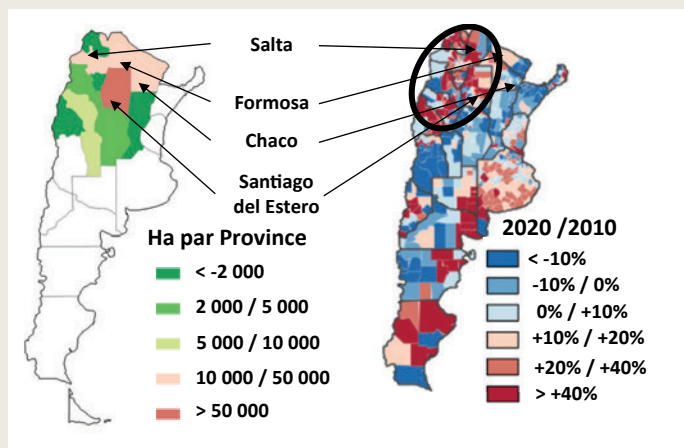
Mais la déforestation n'est pas l'apanage du seul Brésil. En Argentine comme au Paraguay, la déforestation reste soutenue notamment dans le Chaco, où l'élevage de bovins viande progresse.

Le Gran Chaco menacé en Argentine comme au Paraguay

Le Gran Chaco est une des principales régions géographiques d'Amérique du Sud, située dans le Cône Sud : elle s'étend en partie sur les territoires de l'Argentine, de la Bolivie, du Brésil et du Paraguay, entre les rivières Paraguay et Paraná à l'est, et l'Altiplano andin à l'ouest. C'est un ancien bassin sédimentaire recouvert de sols provenant de l'érosion des massifs voisins (Andes mais aussi socle brésilien) et un écosystème exceptionnel. Mais il est désormais soumis à une pression croissante de l'élevage bovin viande...

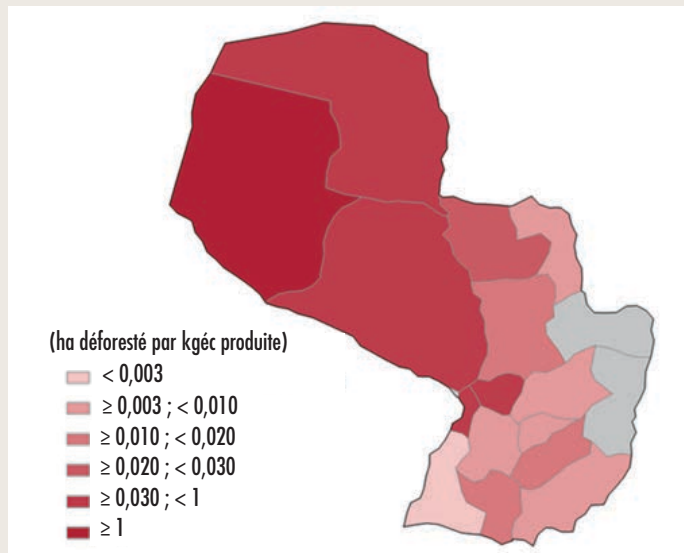
¹ JBS, Marfrig, and Minerva: Material Financial Risk from Deforestation in Beef Supply Chains, 2021, B. Slob et al.

DÉFORESTATION EN 2020 DANS LE « CHACO SECO » ARGENTIN ET ÉVOLUTION DU CHEPTEL BOVIN ENTRE 2010 ET 2020



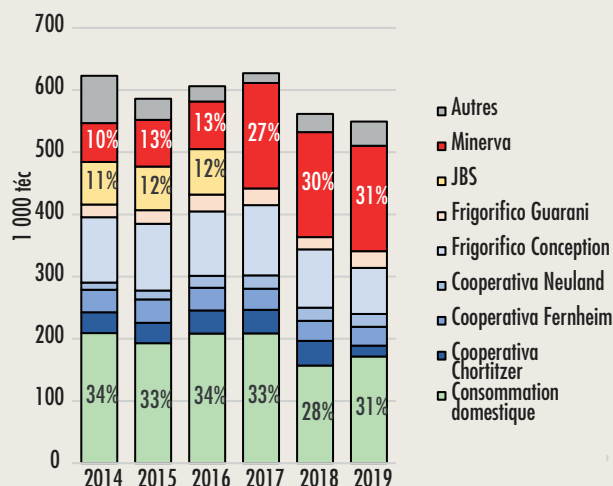
Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après Redap, FAUBA, LART and INTA

TAUX DE DÉFORESTATION PAR TONNE DE VIANDE BOVINE PRODUITE AU PARAGUAY EN 2019



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après Trase

CONSOMMATION DOMESTIQUE ET PARTICIPATION DES GROUPES D'ABATTAGE DANS LES EXPORTATIONS AU PARAGUAY



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après Trase

En **Argentine**, à l'instar de ce qui se passe au Brésil, la progression des cultures (soja) dans les zones traditionnelles d'élevage ont entraîné une migration de ce dernier au Nord-Ouest, dans le Chaco (Provinces de Salta, Formosa, Chaco et Santiago del Estero).

Les gouvernements argentins successifs ne sont cependant pas restés inactifs dans la protection des forêts. La loi forestière (Ley Nacional N° 26.331, 2007) a défini des catégories de conservation pour les forêts indigènes en Argentine. La déforestation n'est pas autorisée dans les zones à haute et moyenne valeur de conservation conformément à la loi forestière. La déforestation illégale entre 2008 et 2017 était d'environ 723 000 ha dans le Chaco sec argentin (28 % de la superficie totale déboisée au cours de cette période). Entre 2011 et 2020, la déforestation totale a atteint 1,9 million d'hectares.

Au **Paraguay**, une grande partie de la déforestation est autorisée par la loi. Si celle-ci impose le « zéro déforestation » dans l'est du pays, une réserve légale au même titre qu'au Brésil est définie dans l'Ouest (y compris le Chaco sec et la majeure partie du Chaco humide) : une propriété agricole de plus de 20 ha doit préserver jusqu'à 45% de forêt dans son assolement. Entre 2010 et 2019, le Chaco paraguayen a perdu 2,4 millions d'hectares de végétation indigène alors qu'une proportion croissante du cheptel bovin du Paraguay (47% en 2019) est élevée dans la partie occidentale du pays. Et Minerva y est le principal abatteur et exportateur de viande bovine depuis que JBS lui a cédé ses abattoirs en 2017 à la suite du scandale « carne fraca » (cf. partie III).

Loin des engagements de la COP26, la forêt flambe toujours

La 26^{ème} Conférence des Parties, ou COP26 (Glasgow, novembre 2021) avait abouti à un accord international visant à mettre fin à la déforestation d'ici 2030. Et le gouvernement Bolsonaro a même annoncé qu'il avancerait de 2030 à 2028 l'échéance pour éradiquer la déforestation illégale dans son pays. Il y a beaucoup à faire dans trois des quatre pays (l'Uruguay, grand pays de pâturage, est peu concerné par la question). De 2017 à 2021, ce sont plus de 2,2 millions d'hectares qui ont été en moyenne défrichés chaque année. Et la tendance est à l'accélération dans bon nombre de biomes.

Le lien entre la déforestation, l'élevage de bovins et les grands groupes d'abattage au Mercosur est avéré. Et l'absence de traçabilité individuelle dans les pays où le défrichage demeure une pratique courante interroge quant à la réelle possibilité de garantir, à terme, une production de viande bovine sans déforestation à l'heure où l'UE doit se prononcer sur la ratification d'un accord de libre-échange ouvrant la voie à plus d'import.

DÉFORESTATION DANS LES PRINCIPAUX BIOMES DU MERCOSUR

1 000 ha	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne (4 ou 5 ans)
Amazonie (BR)	695	754	1 013	1 085	1 323	974
Cerrado (BR)	712	706	632	759	834	729
Forêt totale (PY)	360	259	314	243	277	291
Chaco Seco (AR)	126	141	102	136	-	126
Autre forêt (AR)	47	46	38	198	-	82
Forêt totale (UY)	22	20	15	13	17	17

Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après INPE, PRODES/IBAMA, Trase, CIAM, Global Forest Watch, Redap, FAUBA, LART and INTA

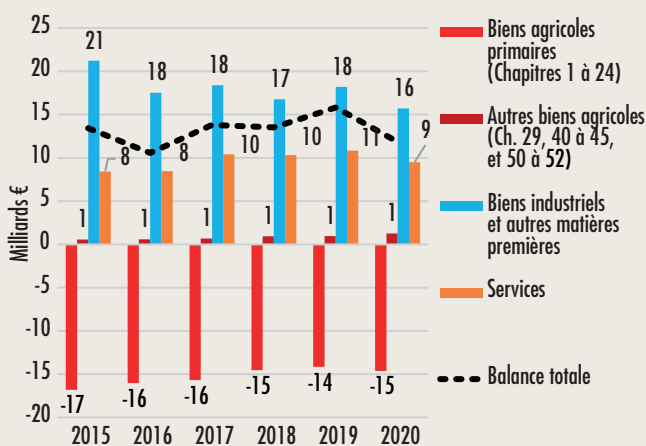
6

LA PARTIE COMMERCIALE DE L'ACCORD ENTRE L'UE ET LE MERCOSUR MENACE LA PRODUCTION EUROPÉENNE



Alors que la conclusion politique de l'accord entre l'UE et les quatre membres du Mercosur avait été entérinée mi 2019, l'application de sa partie commerciale est encore loin d'être effective. Des blocages persistent sur les questions environnementales et surtout sur le mode de ratification qui doit être proposé par la Commission européenne. Mais l'élection de Lula en octobre 2022 à la présidence du Brésil pourrait changer la donne. Les concessions prévues sont nombreuses et la menace semble bien réelle pour le secteur agricole. En cas d'application des dispositions prévues dans les textes, les conséquences sur la production de viande bovine en Europe pourraient être importantes.

BALANCE COMMERCIALE DES ÉCHANGES DE BIENS ET DE SERVICES DE L'UE À 27 AVEC L'ARGENTINE, LE BRÉSIL, LE PARAGUAY ET L'URUGUAY



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après Eurostat

Un excédent commercial global de l'UE à 27, mais un déficit marqué pour les biens agricoles

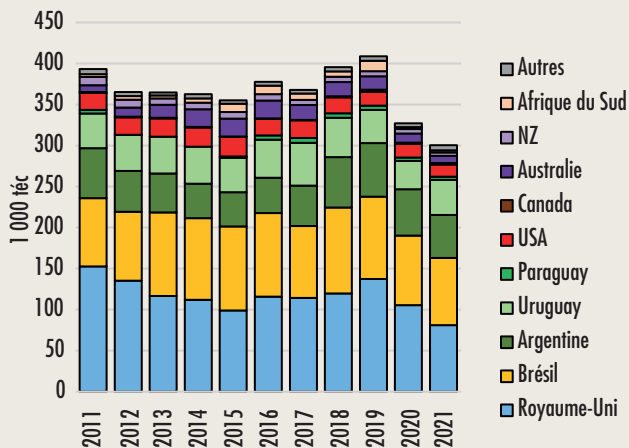
L'UE et les quatre membres du Mercosur n'ont pas attendu l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange pour commercer. La balance commerciale entre les deux blocs oscillait ainsi entre +10 et +15 milliards d'euros en faveur de l'UE entre 2015 et 2020. L'UE concède un déficit important concernant les biens agricoles primaires compris entre -14 et -17 milliards d'euros par an sur la période. A contrario, la balance de l'UE est nettement positive en matière de services (+8 à +11 Mds € par an) et surtout de biens industriels et autres matières premières (+16 à +21 Mds € par an).

L'UE-27 participe donc, mais de façon beaucoup moins massive que la Chine (cf. partie I), à la « primarisation » des économies du Mercosur. Mais l'application de l'accord de libre-échange découlant de l'accord de principe trouvé le 28 juin 2019 pourrait amplifier ce phénomène. Et les conséquences pourraient être très défavorables pour le secteur agricole, notamment pour la filière bovins viande.

Une ouverture du marché de la viande bovine antérieure à l'accord de libre-échange

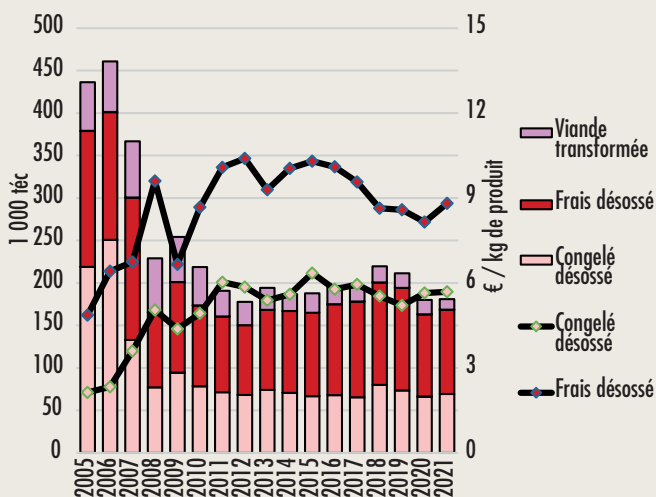
Les flux de viande bovine du Mercosur à destination de l'UE sont anciens et conséquents. À eux quatre, les membres du bloc sont les principaux fournisseurs du marché communautaire. Ils bénéficient notamment d'accès à droit de douane réduits ou nuls.

IMPORTATIONS DE VIANDE BOVINE DE L'UE-27 PAR ORIGINE



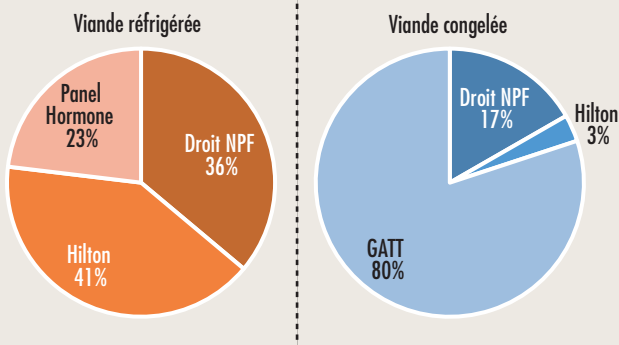
Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après Eurostat

IMPORTATIONS DE VIANDE BOVINE DE L'UE-27 DEPUIS LE BRÉSIL, L'ARGENTINE, L'URUGUAY ET LE PARAGUAY PAR TYPE DE PRODUIT ET PRIX MOYENS DES VIANDES DÉSOSSÉES



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après Eurostat

RÉGIMES TARIFAIRES DES IMPORTATIONS DE VIANDE BOVINE RÉFRIGÉRÉE ET CONGELÉE DE L'UE-27 DEPUIS LE BRÉSIL, L'ARGENTINE, L'URUGUAY ET LE PARAGUAY ENTRE 2018 ET 2021



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après Commission européenne et estimations propres

Des importations européennes diversifiées

Les quatre membres du Mercosur fournissent l'essentiel de l'import européen (à l'exception du Royaume-Uni depuis le *Brexit*). Les types d'imports sont très diversifiés et notamment liés aux concessions tarifaires déjà en place avant l'éventuelle entrée en vigueur de l'accord de libre-échange entre les deux parties.

Le Mercosur : 1^{er} fournisseur de l'Union européenne

Entre 2011 et 2019, les pays du Mercosur ont expédié près de 200 000 tés de viande bovine à destination de l'UE27 en moyenne annuelle. En 2020 et 2021, la pandémie de Covid-19 a mis un coup de frein à ces flux avec seulement 180 000 tés par an en moyenne. Sur l'ensemble des 11 années, le Brésil a fourni 48% des envois du Mercosur, l'Argentine 27%, l'Uruguay 23% et le Paraguay seulement 2%. À eux quatre, ils ont fourni 53% des importations totales de l'UE27 sur la période, et même 77% si l'on exclut les flux depuis le Royaume-Uni.

Quels types d'importations européennes depuis le Mercosur ?

Entre 2018 et 2021, les quatre pays sud-américains ont exporté 2,15 millions de tés de viande bovine par an dans le monde, à 82% sous forme de viande *in natura* congelée désossée. Le ratio n'est pas du tout le même vers l'UE27. Sur la même période, seulement 36% des volumes des imports communautaires se faisaient sous forme congelée et désossée contre 55% en viande désossée et réfrigérée.

En effet, l'UE reste le marché le plus rémunérateur. Le Mercosur y exporte des viandes crues, essentiellement des morceaux nobles de l'arrière (aloyaux et globes) de bouillons ou de génisses, pour lesquels les importateurs européens offrent les meilleurs prix : de 5,33 €/kg pour la viande désossée congelée à 9,19 €/kg pour la viande désossée réfrigérée entre 2018 et 2021. Soit les prix moyens pratiqués parmi les plus élevés sur le marché mondial.

Les viandes importées du Mercosur sont soumises à des régimes tarifaires différents à leur entrée en UE. En effet, plusieurs contingents sont accessibles : le contingent « panel hormones » à droit de douane nul pour l'Argentine et l'Uruguay ; le contingent Hilton à 20% de droits pour l'ensemble de la zone ; et les contingents GATT (avec un droit de 20% ou 20% +2,84 €/kg) pour la viande congelée utilisée notamment pour la transformation et dont le Brésil est le fournisseur ultramajoritaire. Après le *Brexit*, ce sont actuellement 66 000 tonnes de viande *in natura* qui sont exportables à droit réduit vers l'UE-27 via le Hilton et le « panel hormones » pour le Mercosur.

À cela s'ajoutent plus de 100 000 tonnes de viande congelée via les contingents GATT (dont certains sont cependant très peu utilisés). D'après les données de la Commission européenne et nos estimations propres, près de 72% de la viande bovine *in natura* importée en UE l'a été sous contingent tarifaire, à droit réduit. A contrario 28% des viandes sont entrées à droit plein proche de 12,8% de la valeur du produit + 3 €/kg environ, selon la ligne tarifaire (droits dits NPF).

PRIX CAF* DES IMPORTATIONS DE VIANDE BOVINE DE L'UE-27 DEPUIS LE MERCOSUR ENTRE 2018 ET 2021

Prix CAF (Moy. 2018-2021) sans droit de douane (€/kg)	Frais désossé	Congelé désossé	Viande transformée
Argentine	9,19	5,33	-
Brésil	7,14	5,38	5,52
Uruguay	8,60	6,06	-

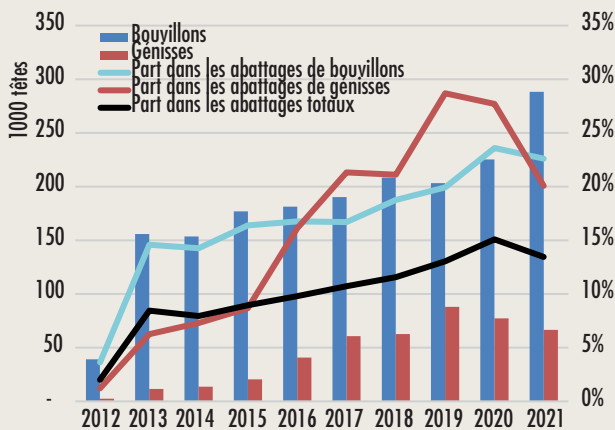
*coût, assurance et fret. Un échange commercial exprimé en CAF représente son prix comprenant les coûts nécessaires avec assurance à l'acheminement jusqu'à la frontière nationale du destinataire

Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après Eurostat

6

LA PARTIE COMMERCIALE DE L'ACCORD ENTRE L'UE ET LE MERCOSUR MENACE LA PRODUCTION EUROPÉENNE

ABATTAGES DE BOVINS ISSUS DE FEEDLOTS PAR CATÉGORIE ET PAR ANNÉE EN URUGUAY



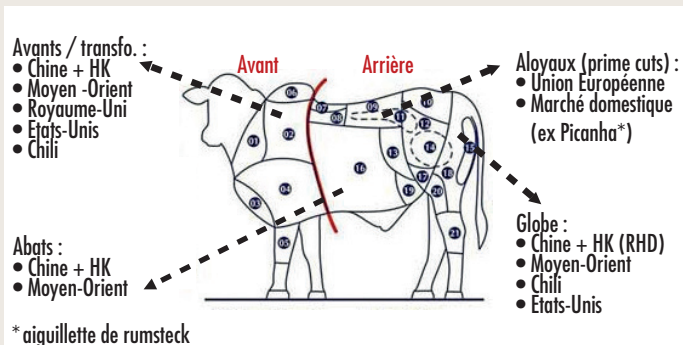
Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après INAC

ABATTAGES MENSUELS DE BOVINS ISSUS DE FEEDLOTS EN URUGUAY



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après INAC

PAYS IMPORTATEURS ET TYPES DE VIANDE EXPORTÉS PAR LE BRÉSIL



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après divers et entretiens

Les concessions agricoles européennes ont des effets directs sur la production du Mercosur

Le projet d'accord prévoit de nouvelles concessions européennes en viande bovine : 99 000 téc d'un nouveau contingent à 7,5% de droit (45% congelé et 55% réfrigéré) et la suppression des 20% de droit de douane au sein du contingent Hilton.

Le contingent « panel hormone » a fait la promotion du *feedlot*, notamment en Uruguay

La capacité d'adaptation de la production bovine du Mercosur est réelle. Pour le démontrer, rien de tel que de prendre l'exemple de la mise en œuvre du contingent « panel hormones » ou « viande bovine de haute qualité ». Ce contingent est issu de la perte par l'UE d'un panel ouvert à l'OMC concernant l'interdiction de l'utilisation des hormones de croissance en élevage bovin. L'Argentine et l'Uruguay y ont accès même si la part accessible recule à la suite de la réservation d'une partie croissante de ce contingent aux seuls États-Unis.

Ce contingent est actuellement géré par le règlement (UE) n°481/2012 du 7 juin 2012. Son accès est notamment limité aux bovins de moins de 30 mois finis pendant au moins 100 jours avec une ration très concentrée¹. Le système de finition des bovins en *feedlot*, pratiqué en Uruguay depuis plus de 30 ans de façon relativement confidentielle, s'est fortement développé depuis l'ouverture de ce contingent, sous l'impulsion de l'industrie bovine qui a exigé des animaux finis aux céréales en *feedlots*. Ainsi, plus de 160 parcs d'engraissement étaient officiellement enregistrés en 2021 dans la base de données nationales (SNIG, cf. partie IV). En 2021, le nombre de bovins abattus après avoir été engraisés en *feedlots* et éligibles au contingent a atteint 354 000 têtes, soit 13% des bovins abattus, mais surtout 20% des génisses et 23% des bouvillons.

D'autres effets sont également possibles. Ainsi, l'introduction en juillet 2017 d'une gestion par trimestre de l'accès à ce contingent *erga omnes* (toutes origines) libre de droit ouvert également à l'Argentine, à la Nouvelle-Zélande, à l'Australie et aux États-Unis (ainsi qu'au Canada avant l'entrée en vigueur provisoire du CETA), a entraîné une saisonnalité accrue des abattages afin de maximiser l'accès des viandes uruguayennes à cet avantage tarifaire. La forte capacité d'adaptation des productions du Mercosur est illustrée par cet exemple. L'application de nouvelles concessions tarifaires de la part de l'UE devrait ainsi avoir des effets sur les flux de viande bovine depuis le Mercosur.

Quel effet potentiel de la partie commerciale de l'accord entre l'UE et le Mercosur ?

Alors que le Mercosur a déjà la capacité d'exporter de la viande bovine vers l'UE en supportant les droits NPF, les concessions supplémentaires prévues dans l'accord devraient entraîner une augmentation des flux alors que la viande du Mercosur est compétitive et que le marché européen, consommateur d'aloiseau², est essentiel pour valoriser l'ensemble de la carcasse, ainsi que le montre le schéma des destinations des pièces pour un bouvillon brésilien ci-contre.

¹ Concentration énergétique >2,93 mégacalories

² L'aloiseau milieu de train de côtes comprend le filet, le faux-filet, une partie des entrecôtes, le rumsteck et la bavette d'aloiseau.

COMPARAISON DES PRIX CAF DES IMPORTATIONS DE VIANDE BOVINE DE L'UE-27 DEPUIS LE MERCOSUR APRÈS APPLICATION DES DROITS DE DOUANE ET DES PRIX DE GROS EUROPÉENS

Prix CAF (Moy. 2018-2021) + droit NPF* (€/kg)	Frais désossé
Argentine	13,40
Brésil	11,09
Uruguay	12,74

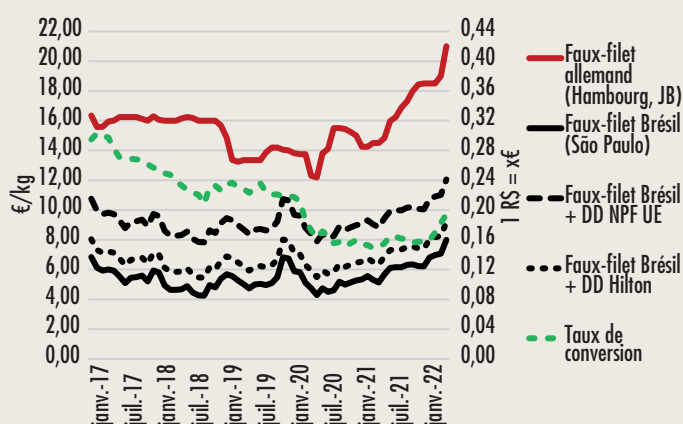
Prix de gros de l'aloiseau désossé de JB**	Frais désossé
Hambourg	15,45 - 16,25

*(NPF : nation la plus favorisée) = 12,8% + 3,034 €/kg

**prix représentatif des marchés de gros de l'UE-27. Prix moyen fonction des poids respectifs des différents muscles

Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après Eurostat, AMI et Carcabov

COMPARAISON DES PRIX DE GROS DU FAUX-FILET DANS L'UE-27 (HAMBURG) ET AU BRÉSIL (SÃO PAULO) ET EFFET DES DROITS DE DOUANE (DD)



Source : GEB - Idele d'après SPIE, BDNI, Normabev, Eurostat, Prodcorn, CRI, Kantar et enquêtes

Un intérêt certain pour la valorisation de l'aloiseau

La valorisation de nombreux aloiseaux produits au Mercosur se fait traditionnellement via la consommation domestique comme au Brésil dans les *churrasqueira* ou en Argentine en barbecue (*asado*). Mais face aux crises à répétition qui affectent la zone (cf. partie I), les consommations intérieures du bloc reculent, rendant disponibles de plus en plus de pièces nobles de l'arrière (notamment issues de l'aloiseau), mal valorisées notamment sur le marché chinois. L'UE, marché valorisant le mieux ce type de morceaux pourrait être la principale destination pour ces aloiseaux supplémentaires issus du Mercosur. Notamment si les concessions tarifaires prévues dans l'accord de libre-échange sont appliquées.

La viande du Mercosur est compétitive en prix

À tous les stades de la filière, la viande bovine produite au Mercosur est compétitive en termes de prix, avec des coûts et des réglementations plus souples à l'amont comme à l'aval (cf. partie IV). C'est notamment le cas pour la viande issue de l'aloiseau, particulièrement concernée par les échanges entre les deux blocs. En comparant des prix de gros représentatifs de l'aloiseau dans l'UE (Hambourg) avec les prix CAF des imports européens des viandes réfrigérées originaires du Mercosur auxquels sont ajoutés les droits de douane (20 % pour le *Hilton Beef* et environ 4,30 €/kg pour les volumes à droit NPF), le prix de l'aloiseau du bouvillon du Mercosur reste inférieur de -18% à -32%. L'écart est même plus important lorsque l'on compare directement les prix au stade de gros. L'exemple du prix du faux-filet sur les marchés de Hambourg et de São Paulo l'illustre bien. Entre 2017 et 2021, les prix pratiqués au Brésil étaient inférieurs en moyenne de -65%. Même avec un droit de douane maximum (NPF) l'écart restait de -40%. La dévaluation continue du real brésilien sur la période (cf. graphique p. 5) a également accentué la compétitivité des produits brésiliens. Contrairement aux prix CAF précédemment analysés, les coûts de transport, les marges des divers opérateurs et les autres frais ne sont pas ici intégrés. Il est néanmoins évident que les viandes du Mercosur, à commencer par celles du Brésil, sont compétitives notamment lorsqu'elles sont soumises à des droits de douane réduits. Le risque d'importations supplémentaires en cas d'application de l'accord est donc bien réel.

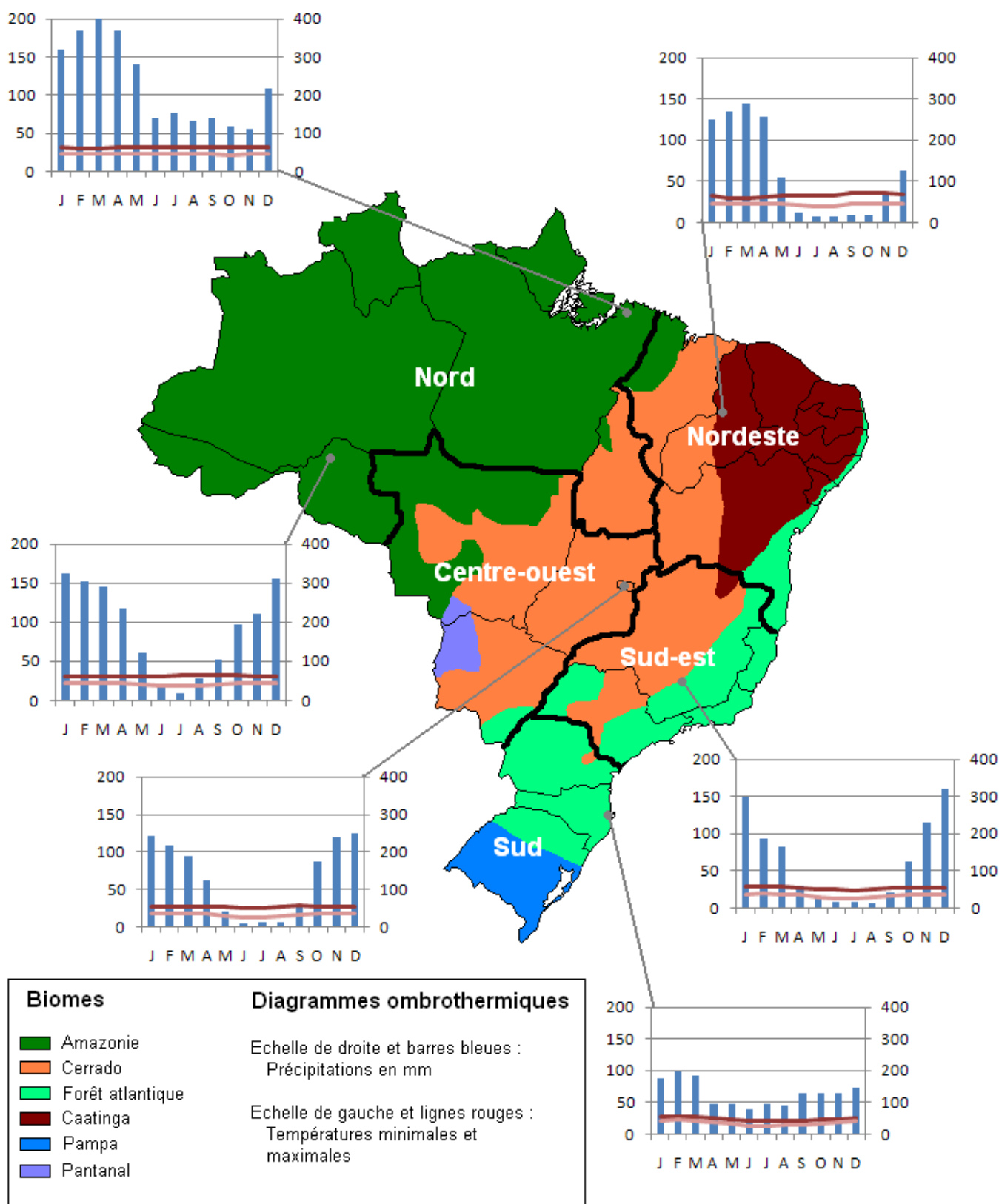
Un risque important pour le marché communautaire

Fin 2022, la ratification de l'accord reste au point mort. La France y a opposé son veto en attendant des garanties pour un meilleur respect de l'environnement, possiblement via un protocole additionnel à l'accord. Mais cela n'empêche pas la Commission européenne d'y travailler et de proposer d'extraire la partie commerciale du reste de l'accord pour simplifier sa ratification en écartant la possibilité de veto d'un seul État membre au Conseil au profit de la majorité qualifiée. Et l'élection de Lula en novembre dernier au Brésil pourrait servir d'alibi à la Commission. En cas d'application, outre le risque d'import supplémentaire démontré dans plusieurs études dont le rapport au Premier Ministre français³, il existe un risque pour l'image de la viande bovine en cas de scandale sur le sanitaire ou sur les méthodes de production (usage d'antibiotiques comme activateur de croissance, bien-être animal, déforestation, travail esclave...) bien plus susceptible d'affecter les viandes sud-américaines comme le montre l'actualité avec un risque effet « ricochet » sur l'image des viandes en UE. Et il ne semble pas que les clauses miroirs, dont la mise en œuvre reste lente et hypothétique, soient suffisantes pour garantir le respect des règles européennes et réduire le différentiel de compétitivité, d'autant plus que les contrôles seraient difficiles à mettre en œuvre.

En attendant, le ministre suédois du commerce, dont le pays assurera la présidence tournante de l'UE au 1^{er} semestre 2023, s'est déclaré « plus optimiste qu'avant » concernant la ratification du traité. Viendra ensuite le tour de l'Espagne, ultra-favorable à la conclusion de l'accord...

³ 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, Ambec et al., avril 2020

ANNEXE





Bouillon de race Nellore dans le Mato Grosso du Sud



Camion de transport de bovins dans le Mato Grosso

DOSSIER
VIANDE BOVINE

MERCOSUR

N° 533
Octobre 2022
18 €

Économie de l'élevage



SÉLECTION DE PARUTIONS RÉCENTES DES DOSSIERS ÉCONOMIE DE L'ÉLEVAGE (GEB)

Dossier Filières lait de brebis autour de la Méditerranée. N° 532 - Septembre 2022

Dossier marché mondial de la viande bovine en 2021. Perspectives 2022.
N° 531 - Juin 2022

Dossier marchés mondiaux des produits laitiers en 2021. Perspectives 2022.
N° 530 - Mai 2022

Dossier annuel Ovins 2021.
Perspectives 2022. N° 529 - Avril 2022

Dossier annuel Caprins 2021.
Perspectives 2022. N° 528 - Mars 2022

Dossier annuel Bovins lait 2021.
Perspectives 2022. N° 527 - Février 2022

Dossier annuel Bovins viande 2021.
Perspectives 2022. N° 526 - Janvier 2022

Dossier Irlande. Les filières irlandaises agiles face aux accords de libre-échange du Royaume-Uni.
N° 524 - Novembre 2021

Dossier Valorisation des veaux laitiers :
comparaison dans 10 pays - N° 523 - Octobre 2021



Conception de la maquette : Béta Pictoris (beta.pictoris@free.fr) - Évolution de la maquette : Marie-Thérèse Gomez

Mise en page et iconographie : Florence Benoit

Crédits photos : Couverture - P2-8-14-18-24-30-35-36 ©DR Institut de l'Élevage

Directeur de la publication : Martial Marguet

Imprimé à Imprimerie Centrale de Lens - N°ISSN 1273-8638 - N° IE 0022500002

Abonnement : 160 € TTC par an : Technipel - Email : technipel@idele.fr - Tél. : 01 40 04 51 71

Vente au numéro : 10 € le téléchargement sur <http://www.idele.fr> - <http://technipel.idele.fr>

Confédération
Nationale de l'Élevage
CNE