

**BRIEFING: MERCOSUR**

La protection animale  
dans les négociations  
commerciales de l'UE



# PRÉFACE

Le présent rapport a été initialement publié par Eurogroup for Animals en mai 2020 en langue anglaise. La présente version française a été traduite et publiée en novembre 2020.

La ratification de l'accord commercial entre l'Union Européenne (UE) et les pays du Mercosur a déclenché de vifs débats et pose de réelles interrogations quant à la politique commerciale européenne. Cette préface a donc pour but de fournir une nécessaire mise-à-jour du contexte de ce rapport, dont les informations restent cependant valides.

Depuis juin 2020, plusieurs Etats Membres de l'UE ont indiqué ne pas accepter la ratification de cet accord "en l'état", que ce soit par la voix de leur Gouvernement ou de leurs Parlements. Il s'agit là de la France, de l'Autriche, du Luxembourg, de l'Irlande et des Pays-bas. En Belgique, deux des trois régions se sont également exprimées contre cette ratification. Pour sa part, la chancelière Angela Merkel a aussi émis des doutes en raison de la recrudescence de la déforestation dans la région.

Septembre 2020 a aussi vu la publication de l'étude d'impact menée par la commission d'experts chargé par l'ancien Premier ministre français Edouard Philippe.<sup>1</sup> Le rapport de cette commission indépendante, présidée par Stefan Ambec, confirme que l'accord aura comme conséquence l'augmentation des importations de boeuf et de poulet. Il soulève aussi de réelles inquiétudes concernant le bien-être animal, dénonçant le nombre croissant de parcs d'engraissement pour la production de boeuf. Parmi les recommandations faites par ce rapport, bon nombre visent à mieux prendre en compte le bien-être animal. Ces experts appellent notamment à négocier avec les pays du Mercosur un cahier des charges qui reprendrait le bien-être animal; à conditionner la diminution des tarifs à des critères de bien-être animal et à mettre en place un étiquetage sur les modes de production également imposé aux importations. Enfin, le rapport conclut que l'accord pourrait mener à une accélération annuelle de la déforestation de 25% dans les six années suivant son entrée en vigueur, et ce sans tenir compte de la déforestation liée à la production de nourriture animale comme le soja. Ces forêts constituent la demeure de nombreux animaux et les feux qui ont ravagés l'Amazonie en ont déjà tué des millions.

En Octobre 2020, alors que le nouveau commissaire européen au Commerce extérieur, Valdis Dombrovskis, vient d'annoncer un report de la procédure de ratification, reconnaissant que les conditions ne sont pas réunies pour faire adopter l'accord, le Parlement européen adopte pour la première fois une position claire: il s'oppose à la ratification du texte en l'état. Il semble évident que les discussions vont s'orienter dès à présent vers d'éventuelles conditions préalables à la ratification. Dans ce contexte, Eurogroup for Animals entend souligner que les nombreuses défaillances de cet accord ne pourront être résolues par une simple déclaration conjointe. Nous appelons donc la Commission européenne et les Etats membres à rouvrir les négociations avec leurs partenaires du Mercosur pour en faire un accord digne d'une Europe du 21ème siècle.

---

<sup>1</sup> "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" [https://www.tse-fr.eu/sites/default/files/TSE/documents/rapport\\_complet.pdf](https://www.tse-fr.eu/sites/default/files/TSE/documents/rapport_complet.pdf)

# TABLE DES MATIÈRES

1		
<b>Introduction</b>	.....	6
2		
<b>Le bien-être animal dans les pays du Mercosur</b>	.....	8
3		
<b>Le bien-être animal dans l'Accord d'Association UE-Mercosur</b>	.....	12
3.1 L'accès au marché pour les produits d'origine animale	.....	12
3.2 Le commerce des marchandises	.....	23
3.3 Contrôles et audits	.....	24
3.4 Le chapitre SPS - conséquences pour le principe de précaution	.....	26
3.5 Le chapitre OTC (Obstacles techniques au commerce) : Impact sur les normes en matière de bien-être animal et l'étiquetage	.....	27
3.6 Coopération en matière de bien-être animal	.....	29
3.7 Commerce et développement durable	.....	31
4		
<b>Conclusions et recommandations</b>	.....	37
<b>Annexe 1: Coopérations existantes entre le Mercosur et l'UE en matière de bien-être animal</b>	.....	38

Rapport publié par Stephanie Ghislain, Directeur du programme Trade & Animal Welfare.

Nous tenons à remercier chaleureusement Animal Equality Brazil pour sa contribution à ce rapport, ainsi que Clémentine Baldon, avocate au Barreau de Paris, pour avoir rédigé le projet d'analyse juridique sur les chapitres consacrés aux obstacles techniques au commerce (OTC), aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et aux mesures de facilitation douanière et commerciale.



Eurogroup for Animals  
Rue Ducale 29 – 1000 Brussels  
Tel: +32 (0)2 740 08 20  
[info@eurogroupforanimals.org](mailto:info@eurogroupforanimals.org)  
[eurogroupforanimals.org](http://eurogroupforanimals.org)

Twitter [@Act4AnimalsEU](https://twitter.com/Act4AnimalsEU)  
Facebook [@eurogroupforanimals](https://www.facebook.com/eurogroupforanimals)  
LinkedIn [@eurogroup-for-animals](https://www.linkedin.com/company/eurogroup-for-animals)

# EUROGROUP FOR ANIMALS ESTIME QU'EN L'ÉTAT ACTUEL, L'ACCORD ENTRE L'UE ET LE MERCOSUR EST DÉLÉTÈRE POUR LES ANIMAUX, LA NATURE ET L'ÊTRE HUMAIN

## L'IMPACT NÉGATIF QUE CET ACCORD EST SUSCEPTIBLE D'AVOIR SERA CONCRET ET OBSERVABLE À COURT OU MOYEN TERME :

- L'Accord entre l'UE et le Mercosur aura pour résultat d'accroître le commerce et la production d'aliments d'origine animale, ce qui aura des répercussions néfastes sur le bien-être animal : diminution de la production et augmentation des exportations d'animaux vivants vers l'Europe, et augmentation du nombre de parcs d'engraissement en Amérique Latine.
- Il est également probable que cet accord entraînera une intensification du secteur de la production animale dans les deux régions. La production accrue observée au sein du secteur du bœuf et du soja se traduira par une poursuite de la déforestation. Outre son impact direct sur le changement climatique, la déforestation a également des effets désastreux sur les animaux peuplant ces forêts. La perte d'habitats pour les animaux sauvages entraîne des interactions plus fréquentes et plus étroites entre les animaux sauvages d'une part et les animaux d'élevage et les êtres humains d'autre part. Or, la pression exercée sur la biodiversité est considérée comme une cause majeure de la transmission de zoonoses (maladies animales transmissibles à l'homme). Quant aux productions intensives d'animaux, elles constituent en elles-mêmes un foyer de zoonoses.
- Le chapitre consacré aux Obstacles techniques au commerce pourrait empêcher l'UE d'imposer un système d'étiquetage concernant la méthode de production aux produits importés.
- Le chapitre consacré aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) prévoit la simplification du système d'audits en vue de faciliter le commerce, ce qui réduirait les possibilités de procéder à des audits sur le terrain. Étant donné que le bien-être animal ne peut être contrôlé qu'au sein des exploitations agricoles et non aux frontières, cette mesure aura un impact.
- Le chapitre SPS ne reconnaît pas explicitement le droit de l'UE d'appliquer le principe de précaution. L'unique disposition qui fait référence aux mesures basées sur ce principe clé de l'UE consiste à imposer que ces mesures soient temporaires et révisées aussi rapidement que possible. Il s'agit là d'un point important car plusieurs mesures de sécurité alimentaire basées sur ce principe bénéficient au bien-être animal. C'est le cas de l'interdiction de la viande aux hormones, de l'utilisation de la ractopamine ou d'un agent de rinçage chimique de la viande ; et, d'ici peu, de l'utilisation d'antibiotiques

en vue de promouvoir la croissance et d'accroître le rendement. Les mesures liées à l'usage des antibiotiques sont essentielles dans la lutte contre l'antibiorésistance qui, selon l'Organisation mondiale de la Santé, constitue « l'une des plus grandes menaces actuelles pour la santé mondiale, la sécurité alimentaire et le développement »<sup>2</sup> et est étroitement liée aux normes de bien-être animal. Une disposition mentionnant explicitement le principe de précaution figure dans le chapitre consacré au commerce et développement durable (CDD), mais la définition de ce principe a été restreinte – elle ne mentionne pas la sécurité alimentaire – et les mécanismes coercitifs qui s'appliquent dans ce chapitre sont faibles.

**Par ailleurs, les possibilités de coopération entre les pays offertes par l'accord ne peuvent pas contrebalancer les effets négatifs du texte. Les dispositions sont trop faibles et trop dépendantes de la volonté et des ressources politiques, or ces dernières peuvent être limitées. En outre, si de telles ressources politiques et volonté existaient, une coopération de ce type pourrait avoir lieu en dehors du présent accord de commerce.**

- Au vu de l'importance du secteur de la production animale dans ces négociations, les dispositions incluses dans l'accord sur la coopération en matière de bien-être animal sont faibles. Bien qu'elles reconnaissent les animaux comme étant des êtres vivants doués de sensibilité et qu'elles rendent possible la coopération non seulement sur les standards d'abattage mais aussi sur des sujets liés aux pratiques sur l'exploitation, elles ne définissent aucun objectif – pas même celui de renforcer la protection et le bien-être des animaux.
- Le chapitre CDD inclut un langage plus fort qu'habituellement, mais il ne fait toujours que réitérer les engagements internationaux, sans offrir de moyens supplémentaires pour assurer leur mise en œuvre. De plus, la violation de ces engagements n'entraîne aucune conséquence matérielle. Le chapitre ne comprend aucune section consacrée à l'agriculture durable - un concept incluant le bien-être animal - et ne mentionne pas non plus le bien-être des poissons comme critère d'une aquaculture durable.

<sup>2</sup> <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/antibiotic-resistance>



#### **DÈS LORS, EUROGROUP FOR ANIMALS EXHORTE LA COMMISSION EUROPÉENNE :**

- ➔ à réexaminer l'offre d'accès au marché afin de limiter davantage le volume autorisé dans les contingents tarifaires (CT) pour les produits d'origine animale, en particulier pour la viande bovine et la viande de volaille.
- ➔ à inclure des conditions de bien-être animal dans toutes les préférences commerciales accordées aux produits d'origine animale. Il semble que l'accord entre l'UE et le Mercosur contienne ce type de condition - une première pour un accord commercial. Cette condition s'applique à l'importation des œufs en coquille dans l'UE. Une telle mesure serait accueillie favorablement par Eurogroup for Animals, mais nous demandons à l'UE d'élargir cette approche à d'autres produits, particulièrement lorsque le volume d'importations concerné est élevé.
- ➔ à établir des mécanismes de surveillance appropriés visant à évaluer l'impact de la mise en œuvre de l'accord commercial sur les animaux, l'environnement et l'être humain, et à mettre en place des outils permettant de neutraliser tout impact négatif identifié par ces mécanismes. Cela pourrait être réalisé en renforçant le chapitre CDD et ses outils coercitifs.
- ➔ à inclure un mécanisme de coopération globale en matière de bien-être animal, couvrant non seulement les animaux d'élevage mais aussi les animaux utilisés dans le cadre de la science et les animaux sauvages, avec l'objectif clair d'améliorer la protection et le bien-être des animaux en promulguant et en mettant en œuvre une législation plus robuste.
- ➔ à réviser le chapitre sur les OTC afin d'éviter tout obstacle à l'imposition future d'un étiquetage relatif à la méthode de production aux produits importés.
- ➔ à introduire une disposition dans le chapitre SPS qui protège le droit de l'UE à invoquer le principe de précaution dans le domaine de la sécurité alimentaire.

#### **EUROGROUP FOR ANIMALS EXHORTE AUSSI LES ETATS MEMBRES DE L'UE ET LES MEMBRES DU PARLEMENT EUROPÉEN :**

- ➔ à faire pression sur la Commission européenne pour amender l'accord dans ce sens ;
- ➔ à rejeter l'Accord si ces amendements ne sont pas adoptés.



# 1

## INTRODUCTION



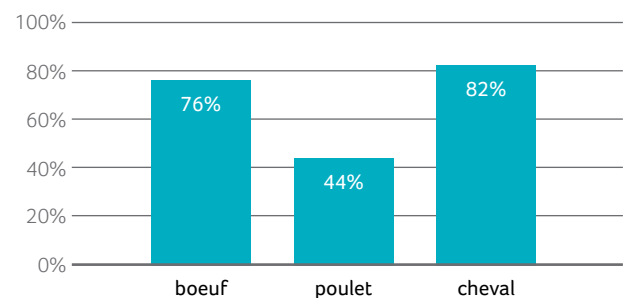
**Le 28 juin 2019, après 20 ans de négociations, l'UE et le Mercosur (Marché commun du cône sud : Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay<sup>3</sup>) ont annoncé avoir conclu un Accord d'Association sans précédent.**

D'une part, cet accord comprend une section relative à la coopération politique, et d'autre part un accord de libre-échange (ALE). Les derniers détails de l'accord sont actuellement discutés par les Parties, et le texte devrait être soumis au Parlement européen et au Conseil de l'UE pour ratification au plus tôt à la fin 2020.

S'il est ratifié, l'Accord UE-Mercosur constituera le plus important accord commercial à ce jour du point de vue de l'UE. Le bloc d'Amérique latine est un producteur majeur de volaille et de bœuf sur la scène internationale, et le Mercosur est la première source d'importations de viande de l'UE,

représentant 43 % des importations totales de viande en 2018. Le bloc exporte principalement de la viande de bœuf, de volaille et de cheval.<sup>4</sup>

**Figure 1:** Importations UE de viande du Mercosur en 2018, en pourcentage des importations totales de ces produits par l'UE



<sup>3</sup> Le Venezuela est également membre à part entière du Mercosur, mais il a été suspendu le 1er décembre 2016.

<sup>4</sup> Ces chiffres reposent sur des données d'Eurostat.

La région abrite également une incroyable biodiversité, notamment dans ses forêts, comme l'Amazone, le Cerrado et le Gran Chaco. La déforestation, qui est principalement accélérée par la production de bœuf, de soja et de bois de construction, est un défi majeur, et double pour les animaux : non seulement, elle a des répercussions immenses sur les animaux qui vivent dans ces biotopes, mais elle alimente aussi un système basé sur l'agriculture intensive, qui est très néfaste pour le bien-être animal.

Compte tenu des secteurs qu'il encourage (comme le secteur du bœuf au sein du Mercosur et le secteur laitier en Europe), l'Accord UE-Mercosur alimentera probablement les crises existantes telles que la déforestation ou le changement climatique.

L'accord aura aussi un impact négatif sur le bien-être animal :

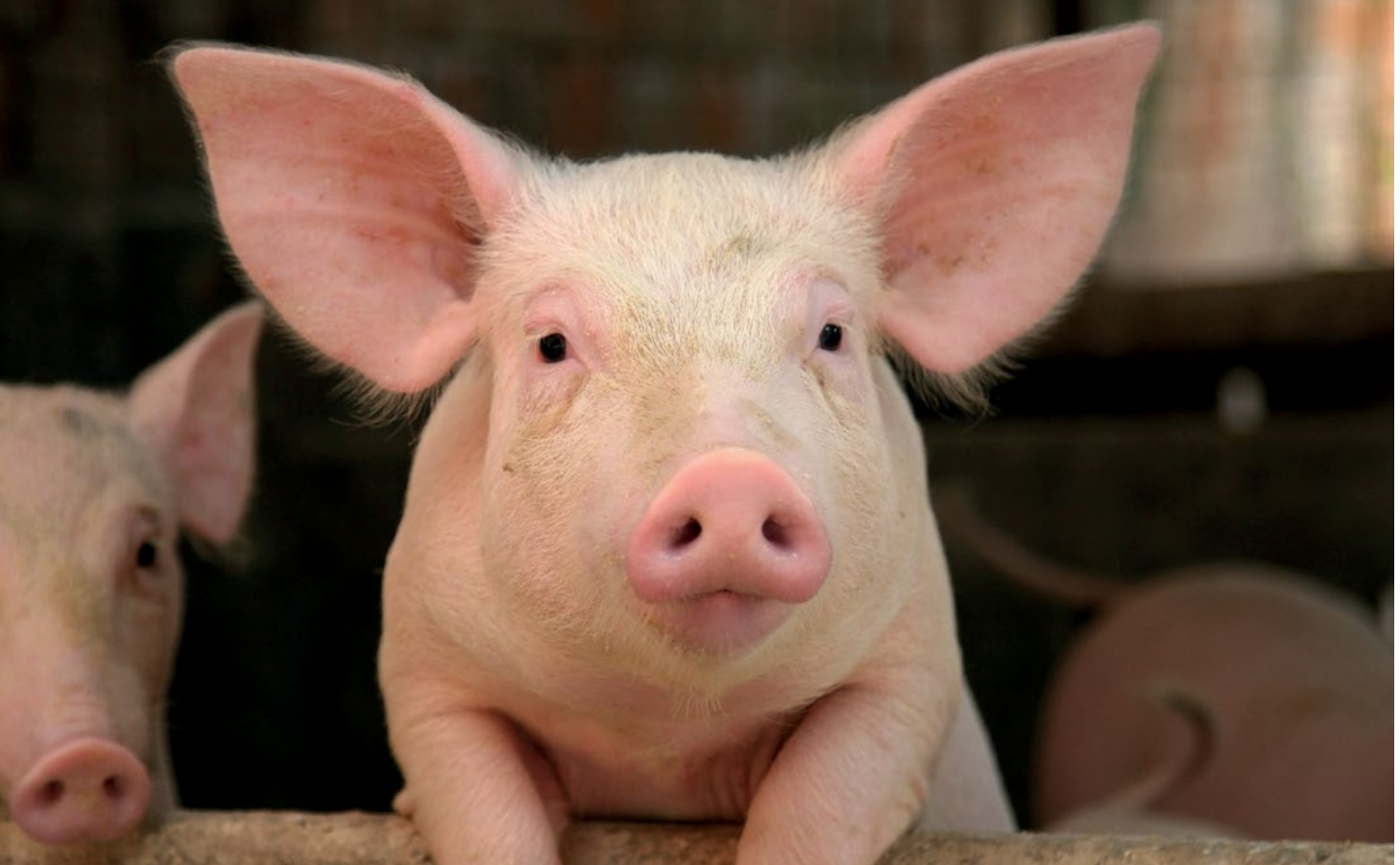
- Les préférences commerciales autorisées par le texte sont considérables, et ne sont pas liées à la condition de satisfaire à des normes plus élevées en matière de bien-être animal.
- Les dispositions relatives à la coopération en matière de bien-être animal ont été affaiblies pour prendre la forme de déclarations vagues, dénuées d'objectifs clairs.
- Le chapitre sur le Commerce et le développement durable (CDD) contraint uniquement les Parties à respecter leurs engagements internationaux, pas plus, et n'introduit aucun outil complémentaire visant à assurer le respect de ces engagements.
- Le chapitre consacré aux Obstacles techniques au commerce (OTC) peut limiter les possibilités de l'UE de mettre en œuvre un système universel d'étiquetage lié à la méthode de production.
- Le chapitre consacré aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) permet de réduire encore le nombre d'audits effectués sur le terrain – or, ces audits sont les seuls outils qui permettent de contrôler les conditions de bien-être animal. Ce chapitre ne mentionne pas non plus le principe de précaution, qui a permis à l'UE d'adopter des mesures commerciales ayant un effet positif sur le bien-être animal, comme l'interdiction du bœuf aux hormones et du poulet chloré.

L'Accord d'Association n'a pas encore été publié dans son intégralité, mais ce rapport repose sur les textes déjà disponibles sur le site internet de la Commission européenne : « L'Accord de principe » et les différents chapitres relatifs au volet commercial de l'Accord (accord de libre-échange [ALE]). Selon les fonctionnaires du service européen d'action extérieure (European External Action Service), l'accord de partenariat et de coopération (APC), qui représente la seconde moitié du texte, faisait toujours l'objet de négociations à la fin 2019, et aucune conclusion n'a encore été annoncée à son sujet. L'APC comprendra une section importante sur les modalités institutionnelles, qui décrira les mécanismes de surveillance impliquant la société civile et s'appliquant aussi à l'ALE. En ce qui concerne le volet commercial, les pays seraient toujours occupés à négocier certains aspects des règles régissant l'accès au marché. Cependant, les parties présentent le texte comme étant abouti, sans aucune possibilité de rouvrir les négociations.

**Eurogroup for Animals estime qu'en l'état actuel, l'Accord entre l'UE et le Mercosur est délétère pour les animaux, la nature et les êtres humains. L'impact négatif qu'il pourrait avoir sera concret et immédiat, tandis que les possibilités de coopération auxquelles le texte pourrait ouvrir la voie sont incertaines et ne peuvent aboutir qu'à long terme, dans le meilleur des cas. En outre, une telle coopération pourrait se déployer en dehors d'un accord de commerce.**

# 2

## LE BIEN-ÊTRE ANIMAL DANS LES PAYS DU MERCOSUR



**Mercosur est un gros producteur de produits agricoles hautement compétitifs, notamment de viande. Le bloc du Mercosur procède à l'abattage de quelque 55 millions de bovins chaque année, ainsi que de 6,6 milliards de poulets. Les quatre pays abritent également 394 millions de poules pondeuses.**

En termes de bien-être animal, la situation est hétéroclite. Tous les pays disposent d'une législation anti-cruauté mais dans bon nombre de cas, il manque des réglementations contraignantes plus spécifiques visant à assurer la mise en application de normes suffisantes au niveau des exploitations agricoles. Lorsque de telles normes existent, elles sont la plupart du temps incluses dans des recommandations, manuels ou codes volontaires.

Les consommateurs européens ont habituellement une image positive des méthodes d'élevage en Amérique latine ; ils imaginent que les animaux jouissent d'une vie magnifique dans d'immenses pâturages. Toutefois, les méthodes de production dans ces pays deviennent également plus intensives. D'autre part, le bien-être des animaux d'élevage ne se limite pas à l'espace disponible et à la faible densité de peuplement. Selon la définition de l'OIE (Organisation Mondiale de la Santé Animale), un animal connaît « *un bon état de bien-être (comme l'indiquent les données scientifiques) s'il est en bonne santé, confortable, bien nourri, en sécurité, en mesure d'exprimer un comportement inné et s'il ne souffre pas d'états désagréables tels que douleur, peur et détresse* ». Ce concept inclut des aspects tels que la prévention des maladies, les traitements vétérinaires, la protection durant le transport, un abri approprié et une manipulation sans cruauté.





Au Brésil, de nombreuses ONGs décrivent les normes en matière de bien-être animal comme étant généralement meilleures qu'attendu. De fait, 81 % des Brésiliens considèrent le bien-être animal comme une question importante,<sup>5</sup> et il convient de souligner que plusieurs initiatives privées ont été lancées dans le pays en vue d'améliorer le bien-être des animaux d'élevage.<sup>6</sup>

- En 2008, le ministère brésilien de l'Agriculture, des animaux d'élevage et de l'approvisionnement alimentaire (MAPA) a lancé un programme national sur l'abattage en partenariat avec l'ONG World Animal Protection, intitulé « Programa Nacional de Abate Humanitário » (Programme national pour un abattage sans cruauté). Grâce à ce programme, une formation sur le bien-être animal a été dispensée à plus de 3 000 vétérinaires chargés de contrôler la manipulation des animaux dans les abattoirs.
- À la suite de cette initiative, plusieurs compagnies majeures au sein de la chaîne d'approvisionnement en viande brésilienne, dont l'entreprise de réfrigération Friboi et l'entreprise de transport TRP, ont créé leur propre département en charge du bien-être animal.
- JBS, l'une des principales entreprises de transformation de viande à l'échelon mondial, a même défini le bien-être animal comme faisant partie de ses cinq top priorités. Chaque abattoir de JBS dispose désormais d'un membre du personnel responsable du bien-être, et la compagnie a amélioré l'équipement de ses camions pour prendre en compte la question du bien-être durant le transport des animaux.
- BRF, Seara et Aurora, soit les trois principales entreprises brésiliennes actives dans le secteur de la viande de porc, ont également lancé une série d'initiatives. BRF a ainsi été la première société à annoncer qu'elle arrêterait l'utilisation de cages de gestation, d'ici 2026, et Seara et Aurora ont suivi. À ce jour, BRF a déjà supprimé 30 % des cages de gestation utilisées dans sa chaîne logistique, tandis que 50 % des exploitations de Seara sont exemptes de cages. BRF travaille également sur l'immunocastration.

Si toutes ces initiatives sont positives et montrent que le bien-être animal devient une question importante pour les consommateurs brésiliens, il reste important de progresser au niveau législatif. En premier lieu, une étude réalisée par Charity Entrepreneurship a montré que seulement 54 % des engagements pris au niveau des entreprises se matérialisent sur le terrain.<sup>7</sup> Deuxièmement, il existe un besoin de contrôles externes qui visent à assurer le respect adéquat des normes

annoncées. Enfin, sans législation, les malfaiteurs ne peuvent pas être sanctionnés.

Selon une étude récemment publiée par la Commission, la coopération entamée par l'UE avec le Brésil dans le cadre d'un protocole d'entente (Memorandum of Understanding) spécifique sur le bien-être animal<sup>8</sup> a constitué un élément déterminant dans la sensibilisation à ces questions ; toutefois, en raison de difficultés politiques, la seule conséquence législative de cette coopération réside en une norme récemment adoptée sur le transport des animaux destinés aux exportations vivantes.

### L'abattage

Le Brésil dispose de réglementations de base relatives à l'abattage, mais elles sont considérées comme insuffisantes. Ces règles font partie de législations plus larges, essentiellement axées sur la qualité de l'alimentation, la santé animale ou la politique agricole<sup>9</sup> ; or, même si elles améliorent le bien-être des animaux dans une certaine mesure, ces règles n'abordent pas directement la problématique.

Selon les ONG brésiliennes, si l'on ajoute aux abattoirs clandestins la production réalisée dans les abattoirs en violation des règles existantes, quelque 8 milliards d'animaux meurent chaque année dans des conditions cruelles au Brésil. Cette situation génère également des préoccupations en termes de santé publique.

En 2012, le MAPA a procédé à des audits d'abattoirs brésiliens, concluant que 9,6 % des abattoirs fédéraux autorisés à exporter de la viande ne respectaient pas les réglementations brésiliennes en matière d'abattage.<sup>10</sup> En ce qui concerne les abattoirs au niveau municipal et au niveau des états, plutôt destinés à la consommation locale, le taux de non-conformité était de l'ordre de 80 %.

Alors que le taux de conformité était considéré comme élevé dans les abattoirs fédéraux, un audit réalisé quatre ans plus tard par la Direction générale Santé et Sécurité alimentaire de l'UE dans les abattoirs exportant de la viande bovine vers l'UE a de nouveau mis à jour des défaillances dans les procédures de bien-être animal : matériel d'étourdissement et dispositif de contention inappropriés, temps d'étourdissement excessifs et règles très différentes en matière de nourriture (l'UE exige que les animaux dans les abattoirs soient nourris après 12 heures, contre après 24 heures dans la législation brésilienne). L'audit étant également mené sur les procédures de contrôle et de certification, il est intéressant de noter que certaines de ces défaillances n'avaient pas été constatées par l'Autorité de contrôle brésilienne. En outre, bon nombre de ces problèmes avaient déjà été identifiés par l'UE lors du précédent audit.

<sup>5</sup> <https://www.istoedinheiro.com.br/o-ovo-e-galinha>

<sup>6</sup> Jörg Hartung, Mateus Paranhos da Costa et Carmen Perez, *O Bem-Estar Animal na Alemanha e no Brasil : Responsabilidade e Sensibilidade*, 2019.

<sup>7</sup> Charity Entrepreneurship, *35 Independent Pieces of Evidence for why new corporate campaigns might (or might not) work*, 23 mai 2019.

<sup>8</sup> Pour plus d'informations sur cette coopération, voir Annexe 1 - Coopération existante entre le Mercosur et l'UE en matière de bien-être animal.

<sup>9</sup> Jörg Hartung, Mateus Paranhos da Costa and Carmen Perez, *O Bem-Estar Animal na Alemanha e no Brasil: Responsabilidade e Sensibilidade*, 2019.

<sup>10</sup> Amigos da Terra - Amazônia Brasileira, *Radiografia da carne no Brasil*, 2013.

Le rapport de 2016 conclut que les deux établissements visités, en Rondonia et en Tocantins, présentaient des « faiblesses » en termes d'exigences de bien-être animal. Dans son analyse, ce rapport affirme clairement que la situation en matière d'étourdissement « ne fournit pas des garanties au moins équivalentes aux exigences définies par l'Article 9.2 du Règlement (CE) N° 1099/2009 du Conseil ». <sup>11</sup>

Un audit de 2017, portant non seulement sur la viande de bœuf mais aussi sur la viande de volaille et de cheval, a annulé cette évaluation, spécifiant que tous les établissements visités satisfaisaient aux exigences et que l'Autorité de contrôle brésilienne était en mesure d'assurer le respect de ces exigences. Les régions visitées dans le cadre de l'audit de 2016 ne semblent plus être autorisées à exporter vers l'UE. <sup>12</sup> L'audit de 2017 a été mené après le scandale sanitaire de « Carne Fraca », et décrit de manière moins détaillée le respect des normes de bien-être animal.

Le dernier audit pour le Brésil a eu lieu en 2018. Cette fréquence élevée des audits est la conséquence du scandale « Carne Fraca ». Cet audit a déclaré en une seule ligne que tous les animaux avaient été étourdis correctement, mais il a aussi constaté que les règles établies ne permettaient pas d'assurer que les établissements non conformes soient rapidement supprimés de la liste des établissements autorisés à exporter vers l'UE.

## Transport

Le Brésil ne dispose que de réglementations de base concernant le transport des animaux en général (par exemple, du lieu de production vers l'abattoir), mais, tout comme les règles en matière d'abattage, ces réglementations s'inscrivent dans des législations plus larges et sont considérées comme insuffisantes. <sup>13</sup>

En 2018, le Brésil a publié une nouvelle « instruction normative » établissant des normes minimales s'appliquant spécifiquement au transport des ruminants destinés aux exportations d'animaux vivants. Dans le cadre de cette législation, un article impose de respecter les recommandations de l'OIE pour le transport des animaux terrestres. L'introduction de ces normes a été accueillie favorablement et soutenue par de nombreuses ONG brésiliennes œuvrant pour le bien-être animal, même si ces normes ne s'appliquent que durant le transport routier, depuis l'exploitation agricole au port, et non à la partie du voyage en mer. En outre, les ONG soutiennent que ces normes ne seront pas appliquées correctement car

le MAPA, le ministère responsable de leur mise en œuvre, ne dispose pas de ressources ou d'employés en suffisance pour procéder aux inspections nécessaires.



En Argentine, les observateurs ont remarqué des problèmes liés à la mise en application de la législation à la fois en matière de transport et d'abattage, résultant principalement de la difficulté à surveiller l'entièreté du territoire. Toutefois, en décembre 2019, le Service national pour la santé et la qualité agro-alimentaire (Senasa) a publié une nouvelle résolution établissant des exigences minimales en matière de bien-être animal, en particulier en ce qui concerne le secteur des animaux d'élevage. <sup>14</sup> Ce texte est assez élémentaire, reflétant les normes de l'OIE, mais il définit des normes minimales qui doivent s'appliquer tout au long de la vie des animaux, y compris au moment de l'abattage. La résolution de Senasa définit le « bien-être animal » comme « l'état physique et mental d'un animal en relation avec les conditions dans lesquelles il vit et meurt ».

L'adoption d'une telle résolution par Senasa pourrait être perçue comme un signe positif indiquant que le gouvernement argentin est disposé à mieux prendre en compte le bien-être des animaux d'élevage. Toutefois, il est fort probable que la mise en application et le contrôle ne seront pas au rendez-vous, en particulier en raison de la crise économique et des coupes dans les dépenses publiques qui y sont liées.

Une autre résolution promulguée par Senasa et adoptée en 2003 interdit la pratique du gavage chez les canards et les oies sur la base de la cruauté.

Selon les résultats de l'audit de l'UE de 2016 sur le secteur du bœuf argentin, sur quatre abattoirs visités, deux disposaient d'infrastructures inappropriées en matière de manipulation et de contention, pouvant donner lieu à un étourdissement insuffisant. L'obligation de fournir aux animaux de la nourriture et un abri après 12 heures n'était pas non plus « strictement respectée ». L'audit a identifié des « faiblesses dans le système de contrôle, qui compromettent les garanties relatives à leur mise en œuvre correcte au sein des établissements répertoriés par l'UE, en particulier les exigences en matière de contention ». <sup>15</sup>

Aucun autre audit n'a été réalisé sur le secteur bovin.

<sup>11</sup> Commission européenne, DG SANTE, Office alimentaire et vétérinaire, *extrait du rapport de synthèse de l'audit effectué au Brésil entre le 20 mai 2016 et le 2 juin 2016 afin d'évaluer le fonctionnement des mécanismes de contrôle de la production de viandes fraîches bovines destinées à l'exportation vers l'Union européenne, ainsi que des procédures de certification, et afin d'effectuer un suivi des audits pertinents précédents*, DG(SANTE) 2016-8827 - MR.

<sup>12</sup> Liste des abattoirs certifiés situés en dehors de l'UE.

<sup>13</sup> Jörg Hartung, Mateus Paranhos da Costa and Carmen Perez, *O Bem-Estar Animal na Alemanha e no Brasil: Responsabilidade e Sensibilidade*, 2019.

<sup>14</sup> Service national argentin pour la santé et la qualité agro-alimentaire, Résolution N° 1697/2019, 9 décembre 2019 / Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, Resolución N° 1697/2019, 9 de Diciembre de 2019.

<sup>15</sup> Commission européenne, DG SANTE, *Rapport de synthèse de l'audit effectué en Argentine entre le 21 juin 2016 et le 4 juillet 2016 afin d'évaluer le fonctionnement des mécanismes de contrôle de la production de viandes fraîches de bovins et de léporidés sauvages destinées à l'exportation vers l'Union européenne, ainsi que des procédures de certification*, DG(SANTE) 2016-8854 - MR.



## URUGUAY

L'Uruguay a adopté sa propre législation nationale sur la protection et le bien-être des animaux en 2009,<sup>16</sup> qui prend essentiellement en compte les animaux de compagnie. De manière générale, le langage anti-cruauté s'applique aussi aux animaux d'élevage, mais ce langage est vague : il mentionne seulement que l'abattage tout comme le transport ne doivent pas causer de souffrance inutile. Toutefois, l'Uruguay a intégré les règles de l'UE sur l'abattage dans une résolution de 2012.

Un autre décret adopté en 2018 met en place un système de contrôle pour l'abattage des oiseaux basé sur la surveillance de la quantité et le poids des oiseaux, mais qui ne fait aucune référence au bien-être animal.<sup>17</sup> L'Uruguay a aussi initié les efforts visant à établir un « centre de collaboration régional de l'OIE pour la recherche sur le bien-être animal » pour les Amériques, avec le Chili et le Mexique.



## PARAGUAY

Le Paraguay a promulgué une législation nationale sur la protection des animaux en 2013, mais le texte n'est pas très détaillé. Concernant les animaux d'élevage, le texte ne contient qu'une seule disposition, formulée dans un langage peu coercitif, dont la portée est limitée aux abattoirs.

Le Paraguay table de manière croissante sur les troupeaux de bétail. Selon des données du SENACSA (Service national du Paraguay pour la santé et la qualité Animales), le nombre d'animaux d'élevage vivant dans la région du Chaco, qui abrite d'importantes forêts, a grimpé de 4,5 millions en 2010 à plus de 6 millions en 2017.<sup>18</sup> Au total, le pays compte environ 12 millions de bovins. Selon nos contacts présents dans la région, la situation en termes de bien-être animal n'est pas rassurante. Cependant, les audits réalisés par l'UE affirment que tous les abattoirs visités entre 2015 et 2019 respectaient les normes en matière de bien-être animal. Les deux rapports d'audit contiennent la même évaluation : « *l'étourdissement des animaux était efficace et un équipement de secours était disponible.* »<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Ley 18471/2009 de protección, bienestar y tenencia de animales, 21 de abril de 2009 / Loi 18471/2009 sur la protection, le bien-être et la possession d'animaux, 21 avril 2009.

<sup>17</sup> Decreto N°195/18 - Se crea el sistema de control de faena de aves con el propósito de monitorear la cantidad y el peso de aves en las plantas para tal fin, 25 de Junio de 2018 / Décret N°195/18 - Établissant un système de contrôle pour l'abattage des oiseaux visant à surveiller la quantité et le poids des oiseaux dans les abattoirs à cette fin, 25 juin 2018.

<sup>18</sup> Døvre, B. (2019). Deforestation in the Paraguayan Chaco: how can banks manage risks from financing the cattle sector? Global Canopy.

<sup>19</sup> Commission européenne, DG SANTE, *Rapport de synthèse de l'audit effectué au Paraguay entre le 15 octobre 2019 et le 25 octobre 2019 afin d'évaluer les contrôles officiels et les systèmes de certification pour la production de viandes fraîches bovines et de boyaux (suivi), ainsi que de préparations à base de viande, destinés à l'exportation vers l'Union européenne*, DG(SANTE) 2019-6683 & *Rapport de synthèse de l'audit effectué au Paraguay entre le 18 novembre 2015 et le 30 novembre 2015 afin d'évaluer les mécanismes de contrôle de la production de viandes fraîches bovines destinées à l'exportation vers l'Union européenne, ainsi que des procédures de certification* DG(SANTE) 2015-7598



# 3

## LE BIEN-ÊTRE ANIMAL DANS L'ACCORD D'ASSOCIATION UE-MERCOSUR



### 3.1 L'ACCÈS AU MARCHÉ POUR LES PRODUITS D'ORIGINE ANIMALE

**La libéralisation du commerce a des répercussions sur les animaux, dans la mesure où elle réduit le prix de l'exportation vers l'UE des produits d'origine animale ; elle stimule ainsi la production au sein de pays partenaires où les normes en matière de bien-être animal sont le plus souvent moins strictes que dans l'UE.**

Étant donné que l'UE est également un exportateur important de nourriture, elle offre aussi des incitants visant à accroître - ou à intensifier - la production - sur le continent. Dès lors, quel que soit le niveau des normes de bien-être animal dans les pays partenaires, comme la libéralisation du commerce vise à stimuler certains secteurs, cela implique souvent globalement

qu'un nombre plus élevé d'animaux seront utilisés dans les systèmes de production.<sup>20</sup>

De plus, l'augmentation d'importations moins chères sur le marché européen, qui satisfont à des normes moins strictes, contribue à perturber les règles du jeu équitables ; les autorités peuvent ainsi être soumises à une pression visant à ne pas améliorer - voire à ne même pas maintenir - les normes de bien-être animal en vigueur.

Pour les pays du Mercosur, accroître l'accès au marché pour leurs produits carnés était considéré comme une priorité majeure dans le cadre de ces négociations ; par ailleurs, l'accès préférentiel au marché octroyé par l'UE dans l'accord n'est, en général, **pas lié à la condition de satisfaire à des normes plus élevées en matière de bien-être animal.**<sup>21</sup> Les contingents tarifaires (CT) autorisés par l'UE dans le secteur de la viande de bœuf, de volaille, de porc et des œufs conduiront à une réduction des coûts liés à l'exportation vers l'UE, ce qui

<sup>20</sup> C'est le cas lorsqu'une augmentation des exportations vers un pays ne résulte pas uniquement du remaniement des exportations existantes vers d'autres pays.

<sup>21</sup> À ce jour, seule la réglementation sur le bien-être au moment de l'abattage est imposée sur les produits importés. Cet aspect est contrôlé via des conditions de certification et des audits.

devrait stimuler les exportations et la production générale au sein de ces secteurs.

La Commission européenne est d'avis que le volume des exportations émanant des pays du Mercosur ne sera pas modifié de façon significative, mais que seuls les profits engendrés par les exportateurs augmenteront, en particulier en ce qui concerne la viande de bœuf.<sup>22</sup> Ce point de vue est discuté. Plusieurs pays du Mercosur ont récemment promulgué des politiques **encourageant le développement de « Champions » nationaux au sein de l'industrie de la viande**, et bon nombre d'observateurs remarquent que la production de viande dans ces pays ne cesse de croître.<sup>23</sup> Il est certain que les incitants économiques contribueront à encourager cette tendance à **une augmentation de la production au sein de systèmes devenant de plus en plus intensifs**. De plus, le rapport intermédiaire sur le SIA (« Sustainability Impact Assessment », ou évaluation de l'impact du commerce sur le développement durable) réalisé par l'UE en rapport avec ces négociations commerciales indique également que la production et les exportations de bœuf vers l'UE devraient augmenter, conformément aux scénarios testés ; or, ces scénarios n'envisageaient pas une réduction tarifaire de l'ampleur de celle obtenue par le Mercosur dans le cadre de l'accord définitif.<sup>24</sup>

Eurogroup for Animals estime qu'aucun accès supplémentaire ne doit être accordé au marché de l'UE pour les produits d'origine animale, à moins qu'une harmonisation ne soit assurée en termes de normes de bien-être animal. La manière optimale d'atteindre cet objectif aurait été **d'avoironiquement octroyé des contingents tarifaires conditionnels** assortis à des exigences en matière de bien-être animal. Ce principe avait été formulé dans la précédente évaluation SIA réalisée par l'Université de Manchester en 2009, qui a recommandé de « *subordonner le moment d'octroi de facilités au niveau des tarifs et des quotas pour les produits sensibles en termes d'environnement et de biodiversité au respect d'un ensemble de critères de durabilité* ». <sup>25</sup> La Commission européenne a décidé de ne pas intégrer cette recommandation, faisant à la place référence à une législation susceptible d'être adoptée par chaque partie en rapport avec les questions de durabilité.<sup>26</sup>

Des années plus tard, au milieu des négociations entre l'UE et le Mercosur, 12 États membres (Autriche, Belgique, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovénie) ont exhorté la Commission européenne à imposer des conditions non tarifaires – comme le respect des normes en matière de bien-être animal, ainsi que des normes SPS et environnementales – au commerce avec le Mercosur impliquant des produits sensibles tels que le bœuf et la volaille.<sup>27</sup> Malheureusement, cet appel des États membres ne transparait pas dans le texte existant.

## Viande bovine

Selon les estimations basées sur des documents de l'UE, l'UE importe chaque année quelques 200 000 tonnes de morceaux de viande de bœuf frais et congelés à partir des pays du Mercosur.<sup>28</sup>

Au cours des dix dernières années, les importations totales européennes de viande de bœuf fraîche sont passées de 104 286 à 137 910 tonnes. Les importations depuis les pays du Mercosur ont suivi une tendance similaire, passant de 74 104 à 96 578 tonnes (ce qui représente 70 % de la totalité des importations de viande de bœuf fraîche dans l'UE).

En ce qui concerne le bœuf congelé, les importations totales de l'UE ont enregistré une baisse considérable entre 2006 et 2008, de 219 096 à 87 633 tonnes. Elles sont à présent stabilisées autour des 75 000 tonnes, dont la majeure partie provient des pays du Mercosur (89 %) et consistent en bœuf congelé désossé.<sup>29</sup>

Eurogroup for Animals s'inquiète des répercussions indirectes de l'octroi d'un accès préférentiel supplémentaire au marché européen du bœuf à des pays tiers. La pression croissante exercée sur les producteurs de bœuf européens les incite davantage à accroître leurs exportations d'animaux vivants vers des pays tiers comme le Liban, la Turquie, l'Algérie et Israël où, après des voyages extrêmement pénibles, les animaux sont abattus en flagrante violation des normes, mêmes basiques, de l'OIE.<sup>30</sup>

<sup>22</sup> Avis recueillis dans le cadre de discussions informelles avec des fonctionnaires - décembre 2017 - ainsi que dans des documents produits par la Commission - « *Accord Commercial UE-Mercosur, créer des débouchés, tout en respectant les intérêts des agriculteurs européens* », disponible sur [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc\\_158140.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158140.pdf)

<sup>23</sup> Shefali Sharma, Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP) and Sergio Schlesinger, *The Rise of Big Meat: Brazil's Extractive Industry*, November 2017.

<sup>24</sup> The London School of Economics and Political Science, *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur -Projet de rapport intermédiaire*, 3 octobre 2019.

<sup>25</sup> The University of Manchester, « *Trade Sustainability Impact Assessment (SIA) of the Association Agreement under negotiation between the European Community and Mercosur - Final overview trade SIA EU-Mercosur - Final report revised* », mars 2009.

<sup>26</sup> Commission européenne, *Position paper trade Sustainability Impact Assessment (SIA) of the Association Agreement under negotiation between the European Union and Mercosur (Exposé de principes concernant l'évaluation de l'incidence du commerce sur le développement durable (SIA) de l'Accord d'Association en cours de négociations entre l'Union européenne et le Mercosur*, juillet 2010.

<sup>27</sup> Eurogroup for Animals, « *News* », *12 États membres rédigent un texte visant à défendre les normes en matière de bien-être animal dans le cadre des importations de bœuf*, 2 octobre 2017.

<sup>28</sup> Documents produits par la Commission - « *Accord Commercial UE-Mercosur, créer des débouchés, tout en respectant les intérêts des agriculteurs européens* », disponible sur [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc\\_158140.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158140.pdf)

<sup>29</sup> HS 02023090.

<sup>30</sup> Voir les différentes enquêtes menées par Animals International - <https://www.animalsinternational.org>

Pays	Volume en 2018	Principales destinations	Tendances
<b>Viande de bœuf fraîche</b>			
Argentine	46 096 tonnes	Allemagne (45 %), Pays-Bas (37 %), Italie (13 %)	Diminution jusqu'en 2014 (29 164 tonnes), avant une nouvelle augmentation
Uruguay	25 096 tonnes	Pays-Bas (58 %), Allemagne (16 %), Espagne (9 %), Royaume-Uni (8 %), Italie (5 %)	Augmentation constante depuis 2011 (13 576 tonnes) jusqu'en 2017 (26 468 tonnes)
Brésil	22 436 tonnes	Pays-Bas (47 %), Espagne (19 %), Allemagne (17 %), Italie (9 %)	Énorme baisse en 2008 (de 80 509 à 11 651 tonnes) ; ré-augmentation à 26 520 tonnes (2014), suivie d'une légère diminution jusqu'aux taux actuels.
Paraguay	2 951 tonnes	Pays-Bas (40 %), Allemagne (26 %), Royaume-Uni (18 %), Espagne (12 %)	Augmentation de 101 tonnes en 2008 à 3 859 tonnes en 2017 (plusieurs années sans importation)
<b>Total</b>	<b>96 568 tonnes</b>		

Pays	Volume en 2018	Principales destinations	Tendances
<b>Bœuf congelé</b>			
Brésil	47 312 tonnes	Italie (54 %), Pays-Bas (21 %), Espagne (9,5 %), Royaume-Uni (7 %)	Forte diminution en 2007 (de 105 956 à 32 089 tonnes), augmentant ensuite à nouveau à 47 306 tonnes
Uruguay	14 625 tonnes	Italie (31 %), Pays-Bas (22 %), Espagne (15 %), Allemagne (12 %), Royaume-Uni (7 %)	Les importations ont triplé en 2008 (passant de 11 379 à 31 716 tonnes), puis ont à nouveau diminué jusqu'aux niveaux actuels
Argentine	1 891 tonnes	Allemagne (30 %), Pays-Bas (28 %), Grèce (16 %), Italie (12 %)	Baisse constante de 24 936 tonnes jusqu'au niveau actuel
Paraguay	1 886 tonnes	Italie (74 %), Portugal (18 %)	Les exportations ont fluctué entre zéro et 1 500 tonnes, avec un niveau plus stable ces dernières années
<b>Total</b>	<b>65 714 tonnes</b>		

Selon les textes publiés par la Commission européenne, l'UE a octroyé au Mercosur :

- Un **nouveau contingent tarifaire (CT) de 99 000 tonnes**, au tarif de 7,5 % (réparti en 54 450 tonnes pour le bœuf frais et 44 550 tonnes pour le bœuf congelé). Il semble que la gestion des CT sera assurée par l'UE, mais aucune autre information n'est disponible concernant la répartition en fonction des pays.
- Le **tarif douanier du quota Hilton**<sup>31</sup> (actuellement 20 %) **sera réduit** à zéro. Au total, dans le cadre du quota existant, les pays du Mercosur ont accès à 46 800 tonnes : 29 500 pour l'Argentine, 10 000 pour le Brésil, 6 300 pour l'Uruguay et 1 000 pour le Paraguay.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Ce quota, qui trouve son origine dans les négociations du GATT en 1979, attribue différents volumes de bœuf à chaque partenaire commercial pertinent.

<sup>32</sup> Les volumes attribués par pays couvrent essentiellement la viande de bœuf fraîche. Dans le cas de l'Argentine, de l'Uruguay et du Brésil, un autre produit pouvait être couvert : les ongles et hampes (code HS 02061095). Toutefois, les pays du Mercosur n'exportent pas ce produit vers l'UE. Le volume attribué au Paraguay couvre aussi le bœuf congelé désossé (code HS 02023090).



Outre ces concessions, les pays du Mercosur auront **toujours accès à 10 000 tonnes dans le cadre du contingent tarifaire « bœuf sans hormones »**. À ce jour, ce sont surtout l'Uruguay et, dans une moindre mesure, l'Argentine qui ont fait usage de ce quota ; ce dernier avait été établi initialement pour résoudre un différend survenu entre l'UE et les États-Unis concernant l'interdiction par l'UE de l'utilisation de certains activateurs de croissance dans la production de viande.<sup>33</sup>

Il est important de mentionner que le quota « bœuf sans hormones » a contribué à la propagation des parcs d'élevage dans des pays qui ne disposaient habituellement que de bétail nourri à l'herbe, notamment en Argentine et en Uruguay. En effet, selon la législation portant sur l'ouverture du quota, l'accès audit quota est subordonné à la condition que le bœuf soit produit au moyen d'une méthode de production spécifique exigeant une alimentation à base de grains, qui implique l'utilisation de parcs d'élevage, soit deux aspects extrêmement délétères pour le bien-être du bétail.

Enfin, les pays du Mercosur continueront à bénéficier des préférences commerciales existantes appliquées au bœuf congelé : (1) 54 875 tonnes<sup>34</sup> ouvertes *erga omnes* à un tarif douanier de 20 % ; (2) 63 703 tonnes, ouvertes *erga omnes* à un tarif douanier de 20 %, dont 50 000 tonnes pour le bœuf congelé destiné à la fabrication d'aliments transformés, principalement composés de bœuf, ainsi que 13 703 tonnes pour le bœuf congelé destiné à d'autres produits transformés (avec des droits de douane supplémentaires par tonne).<sup>35</sup>

Ces préférences supplémentaires seront probablement utilisées par les pays du Mercosur. Pour évaluer ce point, il est utile d'examiner le degré d'utilisation des préférences existantes. Pour ce qui est du quota Hilton (qui correspond essentiellement à du bœuf frais, mais aussi à du bœuf congelé pour le Paraguay), tous les pays du Mercosur ont montré une bonne utilisation du volume qui leur avait été attribué au cours des trois dernières années, épuisant entre 80% et 95 % de ce volume.

Déterminer l'utilisation future du quota « bœuf sans hormones » est un exercice complexe. En effet, comme pour tous les quotas *erga omnes*, il n'existe aucun registre de l'UE indiquant qui utilise quel volume. Des sources uruguayennes indiquent que le pays a utilisé quelque 16 000 tonnes de ce quota en 2016/17. À notre connaissance, l'Argentine, qui a obtenu l'accès au quota en 2015, a également vu ses exportations augmenter dans le cadre de ce quota. Pourtant, dans les années à venir, l'utilisation de ce contingent tarifaire (CT) par les pays du Mercosur sera appelée à diminuer car le volume alloué aux pays autres que les USA en vertu de ce quota a été réduit à 10 000 tonnes.

En ce qui concerne les quotas liés au bœuf congelé, nous sommes confrontés à un problème similaire car il s'agit de quotas *erga omnes*. Dès lors, il est difficile de savoir quel volume de ces CT est utilisé par les importations en provenance des pays du Mercosur. Notons toutefois qu'au moins 90 % de leur volume est utilisé chaque année. Nous pouvons donc présumer que les volumes supplémentaires octroyés à un taux préférentiel dans le secteur du bœuf congelé aux pays du Mercosur en vertu de l'Accord d'Association seront très probablement utilisés.

Le rapport intermédiaire de 2019 consacré au SIA (évaluation de l'incidence du commerce sur le développement durable) étudie plus en détail le secteur du bœuf. Sur la base de scénarios axés sur une réduction tarifaire inférieure à celle obtenue dans le cadre de l'accord final, ce rapport conclut que les exportations de bœuf du Mercosur vers l'UE augmenteront de 60 000 tonnes si les tarifs sont réduits de 15 %, ou de 140 000 tonnes si les tarifs sont réduits de 30 %. En réalité, la réduction de tarif au sein du quota Hilton sera de 100 % (de 20 % à zéro) et la réduction en dehors de tout quota sera de plus de 80 %.<sup>37</sup> Même si l'augmentation des importations de bœuf dans l'UE en provenance du Mercosur sera limitée dans une certaine mesure par l'utilisation de contingents tarifaires, il est très peu probable que les nouvelles préférences ne soient pas pleinement utilisées et que les exportations en dehors de tout contingent tarifaire cesse entièrement.

Viande de bœuf fraîche	Avant l'accord	Après l'accord
Quota Hilton	45 800 tonnes (20 %) <sup>36</sup>	45 800 tonnes (duty-free)
Quota Bœuf sans hormones	Environ 20-25 000 tonnes (duty-free)	Maximum 10 000 tonnes (duty-free)
Nouveau quota	-	54 450 tonnes
<b>Total</b>	<b>66 800-71 800 tonnes, avec préférences</b>	<b>106 250-111 250 tonnes, avec de meilleures préférences</b>

<sup>33</sup> En 2019, confrontée à la plainte des États-Unis qui affirmaient ne pas engendrer suffisamment de bénéfices à partir de son contingent tarifaire, l'UE a modifié ce dernier pour allouer 35 000 de ses 45 000 tonnes aux États-Unis uniquement. Il ne reste donc que 10 000 tonnes disponibles « *erga omnes* » (quotas ouverts à tous).

<sup>34</sup> TRQ 431/2008.

<sup>35</sup> TRQ 412/2008.

<sup>36</sup> Les 1 000 tonnes exportées par le Paraguay ont toujours consisté en bœuf congelé, tandis que les 45 800 tonnes exportées par les trois autres pays ont toujours consisté en bœuf frais.

<sup>37</sup> Le taux NPF (nation la plus favorisée) actuel - 12,8 % + 303,4 EUR/100 kg - peut être transformé en un taux ad valorem (43 % selon le SIA). Il peut alors être comparé au tarif appliqué au contingent tarifaire (7,5 %).

## PARCS D'ENGRASSEMENT EN AMÉRIQUE LATINE - IMPACT SUR LE BIEN-ÊTRE ANIMAL

Dans les systèmes de production intensifs, le bétail passe entre 50 et 120 jours dans un parc d'engraissement, ce qui correspond à environ à 10 à 15 % de sa durée de vie. En plus d'être néfaste pour l'environnement et de menacer la santé publique, enfermer le bétail dans des parcs d'engraissement et le nourrir au moyen de régimes à base de grains hautement concentrés est aussi néfaste pour la santé et le bien-être animal. Le bétail « fini » dans des parcs d'engraissement souffre de manière disproportionnée de maladies respiratoires - la première cause de mortalité dans ces systèmes - ainsi que de troubles digestifs, de complications liées aux vèlages et de décès résultant de conditions atmosphériques extrêmes.

Pour obtenir l'accès au quota « bœuf sans hormones » établi par l'UE, il est obligatoire d'imposer un régime alimentaire principalement à base de grains - et donc basé sur l'utilisation des parcs d'engraissement, qui sont nécessaires pour garantir que l'animal ne consomme pas plus d'herbe. Les animaux placés dans les parcs d'engraissement dans les pays d'Amérique latine sont principalement destinés au marché de l'UE. Alors que les pays du Mercosur avaient pour habitude de produire du bœuf uniquement sur pâturage, cette situation est en train d'évoluer. En 2013-2014, l'Uruguay est passé de « systèmes de pâturage de prairie traditionnels à des systèmes d'engraissement intensifs qui utilisent des aliments concentrés ». <sup>38</sup> Le nombre de parcs d'engraissement en Uruguay a atteint plus de cent en 2018, tous enregistrés et approuvés pour l'exportation vers l'UE.

Les enquêtes menées dans le pays par l'organisme Animal Welfare Foundation, avec le concours de For The Animals Uruguay, mettent en évidence des résultats très clairs. « Dans tous les sites visités lors de nos enquêtes sur la production de bœuf en Uruguay - dans les parcs d'engraissement, les ventes à la criée et durant le transport - nous avons détecté des violations des recommandations de l'OIE en matière de bien-être animal pertinentes pour la production en parcs d'engraissement, ainsi que des violations de normes qui s'appliqueraient aux animaux d'élevage au sein de l'UE », par exemple en vertu de la Directive concernant la protection des animaux dans les élevages (98/58/CE). Parmi les violations observées, citons l'absence de protection contre les intempéries, des signes de problème de santé, un manque de zones de litière et la présence de zones humides et boueuses.

L'Argentine suit la même voie. Le pays est confronté à un problème sans précédent : il n'a pas été en mesure d'utiliser pleinement le volume qui lui a été attribué dans le cadre du quota Hilton (29 500 tonnes) pour l'année à venir. <sup>39</sup> Senasa, qui enregistre les producteurs désireux d'exporter de la viande de bœuf vers l'UE dans le cadre de ce quota, a postposé de six mois le délai d'enregistrement, qui avait initialement été fixé au 27 février 2020. <sup>40</sup> Au 21 février 2020, moins de la moitié du volume total volume fixé dans le cadre du contingent tarifaire avait été attribué. Cela s'explique par le fait que les agriculteurs argentins dépendent de plus en plus des parcs d'engraissement pour la production de bœuf, ce qui signifie qu'ils ne respectent pas les conditions définies par le quota Hilton pour l'Argentine, qui imposent l'utilisation exclusive d'herbe comme aliment.

Si la majorité des bovins brésiliens vivent toujours en pâturage, le nombre de parcs d'engraissement au Brésil a effectué un bond de 442 % entre 1990 et 2017, et de 55 % sur la seule période de 2010-2013. <sup>41</sup> À l'heure actuelle, les parcs d'engraissement représentent seulement 10 % de la production de viande du Brésil. Néanmoins, on s'attend à un doublement de la quantité de viande produite au cours des prochaines années. Les parcs d'engraissement peuvent être considérés comme une manière d'éviter la perte de poids liée à la saison sèche dans la région Centre-Ouest du Brésil. <sup>42</sup>

## PROBLÈMES DE BIEN-ÊTRE LIÉS AUX PARCS D'ENGRASSEMENT

Les animaux des parcs d'engraissement souffrent fréquemment de pneumonie, une infection causée par l'exposition aux poussières fines - particulièrement en cas de temps sec - et aux endotoxines contenues dans le fumier séché, ainsi que de stress lié à la chaleur ou au froid et de troubles métaboliques. Les infections virales et bactériennes peuvent aussi provoquer des maladies respiratoires, qui trouvent un terrain fertile chez les animaux dont le système immunitaire est affaibli.

Après les maladies respiratoires, la surcharge par les grains (acidose aiguë du rumen) est la pathologie la plus fréquemment observée chez le bétail des parcs d'engraissement. Comme les fibres assurées par les régimes à base d'herbe sont les mieux

<sup>38</sup> del Campo, M., Montossi, B.F., de Lima, S., & San Julian, R. (2014). Animal Welfare And Meat Quality: The Perspective Of Uruguay, A "Small" Exporter Country. *Meat Science*, 98(3), 470-476.

<sup>39</sup> Jusqu'à présent, le pays avait quasi épuisé ses quotas chaque année ; 95,22 % en 2017/2028 et 99,97 % en 2018/2019.

<sup>40</sup> Service national argentin pour la santé et la qualité agro-alimentaire, communiqué de presse, *Prórroga para la inscripción de establecimientos que quieran exportar carne vacuna de la cuota Hilton a la UE*, 21 février 2020.

<sup>41</sup> Peterson et al, *The Expansion of Intensive Beef Farming to the Brazilian Amazon*, Global Environmental Change, Volume 57, July 2019, 101922.

<sup>42</sup> Olivier Flake and Joao F. Silva, USDA Foreign Agricultural Service, Global Agricultural Information Network Report, *Brazil : Livestock and Products Annual: 2019 Annual Livestock Report*, 9 mai 2019.





adaptées au système digestif des bovins, la manière la plus naturelle pour le bétail de se nourrir est de brouter tout au long de la journée. Les troubles digestifs peuvent aussi causer des ballonnements qui, s'ils persistent, peuvent entraîner des abcès hépatiques, une parakérose et des troubles des pattes, tels qu'une lamérite. Les animaux présenteront une diminution de l'activité du rumen, une accumulation de liquides dans le rumen ainsi que d'autres symptômes tels que diarrhée et déshydratation, infections pulmonaires, cardiaques ou rénales, et des symptômes neurologiques dus aux effets toxiques de l'acidose sanguine sur les neurones.

Les problèmes de santé et de bien-être chez les bovins « finis » dans les parcs d'engraissement sont étroitement liés. Premièrement, les régimes à haute teneur en grains provoquent des troubles digestifs et métaboliques potentiellement mortels. En second lieu, ce type de régime, formulé pour engraisser les animaux plus vite, réduit leur capacité à contrôler leur thermorégulation. Par ailleurs, les conditions atmosphériques extrêmes - comme la pluie ou les vagues de chaleur, qui charrient des poussières ou de la boue dans les parcs d'engraissement - exposent encore davantage les animaux à divers problèmes de santé et de bien-être.

Le rapport SIA intermédiaire souligne aussi que, en présence d'un accord, la production de bœuf au sein de l'UE diminuera légèrement et la production dans les pays du Mercosur augmentera. Cet état de fait aura des répercussions sur le bien-être des bovins. Dans les pays du Mercosur, les conditions de transport sont plus pénibles, et la pratique consistant à « finir » les animaux dans les parcs d'engraissement devient plus courante. En outre, le SIA reste vague ou adopte une position optimiste quant à l'impact de l'expansion agricole sur la déforestation. Alors que bon nombre d'organisations affirment que la production de soja et de bœuf est un facteur à l'origine du phénomène de déforestation dans les pays du Mercosur, le SIA se contente de faire remarquer que des terres restent disponibles et peuvent être ré-attribuées aux activités agricoles, en signalant toutefois une augmentation potentielle de la densité des animaux. Le rapport SIA ne fournit toutefois pas de données probantes pour étayer son point de vue, et ne prend pas en compte l'impact potentiel que la modification de la densité de peuplement ou du lieu de production pourrait avoir sur le bien-être des bovins.

La croissance du secteur du bœuf dans les pays du Mercosur, comme dans l'UE, aura également un effet sur les animaux sauvages vivant dans les écosystèmes exploités.





📷 Ferme brésilienne, avec rideaux ouverts.

## Viande de volaille

L'issue des négociations entre l'UE et le Mercosur concernant la viande de volaille est plus surprenante. « L'Accord de principe » publié par l'UE annonce un contingent tarifaire de 180 000 tonnes, réparti entre le poulet désossé et poulet avec os. L'accès au sein de ce quota sera exempt de droits. Il avait d'abord été question d'un chiffre inférieur, mais les négociateurs ont indiqué à la société civile que l'UE offrirait probablement un accès plus important au secteur de la volaille pour compenser l'offre plus faible au niveau du bœuf.

Les exportations de viande de volaille du Mercosur vers l'UE proviennent principalement du Brésil. En 2018/2019, 11 % de la production brésilienne de volaille a été exportée vers l'UE.<sup>43</sup>

En tant que producteur majeur de cette viande à l'échelon mondial, le Brésil s'est déjà vu octroyer un accès préférentiel au marché de l'UE pour sa volaille, par le biais de deux contingents tarifaires : (1) 170 807 tonnes pour la viande de volaille salée soumise à un tarif douanier de 15,4 %;<sup>44</sup> (2) 16 698 tonnes pour les morceaux de viande de volaille congelés, exempts de droits de douane.<sup>45</sup> Un autre quota UE est également ouvert à tous les pays : 17 524 tonnes réparties entre différents types de morceaux de volaille, avec des droits de douane spécifiques pour chaque ligne tarifaire.<sup>46</sup> La plupart des années, ces trois quotas sont épuisés, à l'exception de celui qui s'applique à la viande de volaille salée, qui a été moins utilisé depuis 2017.

Pays	Volume en 2018	Principales destinations	Tendances
<b>Viande de volaille fraîche et congelée</b>			
Brésil	92 630 tonnes	Pays-Bas (47 %), Espagne (21 %), Allemagne (15 %), Royaume-Uni (13 %)	Baisse constante entre 2004 (240 580 tonnes) et 2017 (69 235 tonnes) ; ré-augmentation en 2018
Argentine	5 173 tonnes	Royaume-Uni (60 %), Pays-Bas (28 %), Espagne (11 %)	Augmentation jusqu'en 2009 (14 493 tonnes), puis diminution lente jusqu'aux niveaux actuels
Uruguay	66 tonnes	Royaume-Uni (100 %)	Faible quantité ayant persisté au cours des 10 dernières années
<b>Total</b>	<b>97 843 tonnes</b>		

<sup>43</sup> Sources (2018/2019): IBGE, ABIEC et ABPA.

<sup>44</sup> Règlement (CE) N° 616/2007 de la Commission du 4 juin 2007 portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires communautaires dans le secteur de la viande de volaille originaire de Brésil, Thaïlande et autres pays tiers - code HS 02109939.

<sup>45</sup> Règlement (CE) N° 1385/2007 de la Commission du 26 novembre 2007 établissant les modalités d'application du règlement (CE) n° 774/94 du Conseil en ce qui concerne l'ouverture et le mode de gestion de certains contingents tarifaires communautaires dans le secteur de la viande de volaille - HS code 020714.

<sup>46</sup> Règlement (CE) No 533/2007 de la Commission du 14 mai 2007 portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires dans le secteur de la viande de volaille.

Pays	Volume en 2018	Principales destinations	Tendances
<b>Viande de poulet salée<sup>48</sup></b>			
Brésil	82 003 tonnes	Pays-Bas (65 %), Royaume-Uni (26 %), Allemagne (6 %), Belgique (2 %)	Quelque 80 000 tonnes avant 2008, ensuite environ 180 000 tonnes entre 2008 et 2016, ensuite re-diminution aux niveaux de 2008

Les importations générales de viande de volaille (fraîche et congelée) de l'UE ont augmenté de façon constante ces cinq dernières années, passant de 149 209 tonnes en 2013 à 233 543 tonnes en 2018. Cependant, les importations de volaille en provenance du Mercosur ont enregistré une baisse constante entre 2004 et 2017, avant d'augmenter à nouveau. Les importations générales de viande de volaille salée de l'UE ont augmenté jusqu'en 2016 (de 204 032 tonnes en 2008 à 276 770 tonnes en 2016), avant de diminuer, principalement en raison de la baisse des importations du Brésil (en partie à cause des restrictions à l'importation imposées par l'UE pour des raisons sanitaires). Le Brésil était la première source de viande de volaille salée importée dans l'UE, mais occupe désormais la deuxième place, après la Thaïlande. Au vu de cette tendance, et étant donné que tous les quotas disponibles pour la viande de volaille sont généralement entièrement épuisés, il est probable que les importations iront en augmentant avec le quota nouvellement attribué. Les producteurs de l'UE pensent que du fait de la ratification de cet accord, les entreprises brésiliennes exporteront de plus grandes quantités en dehors des quotas, ce qui leur permettra de devenir décisifs en matière de prix pour le filet de poulet sur le marché de l'UE. Les coûts liés à la production de viande de volaille au Brésil sont environ inférieurs de 24 % aux coûts enregistrés dans l'UE, principalement en raison du coût plus faible des aliments et de la main-d'œuvre. Selon les producteurs français, le volume accru d'importations de viande de volaille en provenance du Brésil pourrait aller jusqu'à équivaloir à la production française.<sup>47</sup>

Comparer les normes relatives aux poulets de chair appliquées au Brésil avec celles appliquées dans l'UE est un exercice complexe compte tenu de la taille du pays et des différences existant entre les systèmes de production utilisés dans les différents états et régions, allant d'entrepôts conventionnels à des entrepôts plus technologiques. Dans le secteur brésilien de la viande de volaille, les normes de bien-être au sein des exploitations agricoles ne sont pas régulées par la législation. L'ABPA,<sup>49</sup> qui représente le secteur et les producteurs de protéines animales au Brésil, définit uniquement des recommandations générales visant à respecter les normes de bien-être de base. Toutefois, selon

les organisations locales œuvrant en faveur du bien-être animal, l'ABPA empêche fréquemment toute amélioration du bien-être au sein de ce secteur. Par exemple, les spécialistes en matière de bien-être animal - à la fois des organisations et des certificateurs - sont parvenus à un accord selon lequel, sur la base d'études réalisées sur la mobilité des poulets de chair, il convient de respecter une densité maximale de 30 kg/m<sup>2</sup>. L'ABPA, en revanche, recommande seulement une densité de peuplement maximale de 39 kg/m<sup>2</sup>. Dans certaines exploitations brésiliennes, il est fréquent d'appliquer une densité allant jusqu'à 42 kg/m<sup>2</sup>.

La moitié de la production du poulet brésilien est concentrée dans deux états du Sud (Paraná et Santa Catarina). La majorité des poulets sont élevés dans des granges ouvertes (avec rideaux) en raison de problèmes liés à la chaleur. Les systèmes en plein air (biologiques) constituent une exception à cet égard.<sup>50</sup> Selon une étude menée en 2015 comparant 22 exploitations de poulets belges et brésiliennes - ces dernières étant toutes situées dans le Sud du Brésil et exportant vers l'UE - le bien-être des poulets de chair élevés au Brésil était généralement plus élevé que celui observé en Belgique.<sup>51</sup> Ce résultat s'expliquait, notamment, par le climat plus favorable qui permettait la réalisation d'ouvertures et la pénétration de lumière naturelle. Toutefois, des rapports récents soulignent que de nombreux producteurs brésiliens ont commencé à remplacer ce modèle de production plus respectueux de l'animal par des systèmes consistant à élever les poulets en granges fermées, dotées de systèmes de climatisation, afin de mieux pouvoir contrôler la température et la lumière.<sup>52</sup> Dans le Paraná, soit l'état brésilien affichant la plus large production de viande de volaille, près de 30 % des exploitations ont déjà été converties en un système de d'élevage dans l'obscurité. En abandonnant les granges ouvertes, les producteurs affirment pouvoir réduire l'âge de l'abattage de 42 à 40 jours, et réduire le taux de mortalité de 4 % des systèmes conventionnels à 2 % dans les élevages dans l'obscurité. Cet effet résulte du fait que les oiseaux deviennent ici plus apathiques et se battent moins, passant la plupart de leur temps à manger et dormir, une situation peu favorable en termes de bien-être animal. Ce phénomène observé au Brésil montre à quel point il est important d'assurer que les bonnes pratiques soient garanties

<sup>47</sup> Interprofession de la volaille de chair, [Un quart des filets de poulet consommés au sein de l'UE sont issus de pays tiers : les quotas d'importations supplémentaires sont-ils réellement nécessaires ?](#), Présentation en marge de la Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen, 18 novembre 2019.

<sup>48</sup> Code HS 02109939.

<sup>49</sup> Associação Brasileira de Proteína Animal.

<sup>50</sup> L'instruction normative brésilienne 46/2011 stipule que la viande de volaille ne peut être considérée comme biologique que si les poulets ont accès à l'extérieur.

<sup>51</sup> Tuytens et al, Assessment of welfare of Brazilian and Belgian broiler flocks using the Welfare Quality protocol, Poultry Science, June 2015.

<sup>52</sup> Jörg Hartung, Mateus Paranhos da Costa and Carmen Perez, O Bem-Estar Animal na Alemanha e no Brasil: Responsabilidade e Sensibilidade, 2019.

par la législation, afin d'éviter tout retour en arrière. Dans le cas présent, il semble que les systèmes précédents n'ont pas été privilégiés en raison de préoccupations liées au bien-être animal et, par conséquent, cette dimension n'a pas été tenue compte lors de la décision de passer à un autre modèle.

Étant donné que l'industrie brésilienne constitue un système fortement intégré, la distance entre l'exploitation agricole et l'abattoir est réduite, mais la qualité du transport peut être médiocre.<sup>53</sup> Toutefois, il est intéressant de noter que l'étude comparant les exploitations de poulets belges et brésiliennes n'a pas examiné en détail les conditions de transport et d'abattage.

Enfin, il est important de souligner que « l'incidence des bactéries et des gènes résistants aux antibiotiques a été rapportée de façon très détaillée au Brésil »,<sup>54</sup> le taux de résistance le plus élevé étant observé dans les produits liés à la volaille<sup>55</sup> (voir la section ci-dessous sur la résistance antimicrobienne).

## Viande de porc

L'UE n'importe pas de volumes importants de viande de porc, mais en est un exportateur majeur. Actuellement, un contingent tarifaire couvre les différents types de viande de porc importée dans l'UE, imposant des droits de douane différents selon les morceaux. Ce quota est ouvert à tous les partenaires de l'OMC et s'élève à 35 265 tonnes. Il n'est guère utilisé par nos partenaires.

Selon l'Accord de principe, l'UE a accordé 25 000 tonnes aux pays du Mercosur à un tarif douanier inférieur (83 € par tonne). Au cours des cinq dernières années, seuls l'Uruguay et le Brésil ont exporté quelques centaines de tonnes de viande de porc vers l'UE. Selon un rapport de l'université de Wageningen, le faible niveau de ces exportations est probablement dû au « système de taxation draconien de l'UE ».<sup>56</sup> Les pays du Mercosur continuent à utiliser la ractopamine dans le secteur du porc, une substance interdite dans l'UE ; toutefois, le Brésil dispose d'un secteur d'exportation exempt de ractopamine, susceptible de tirer parti des opportunités offertes par l'accord UE-Mercosur.<sup>57</sup>

De nombreux producteurs brésiliens de viande de porc continuent à utiliser des cages de gestation afin de séparer les femelles de leurs porcelets. Au sein de l'UE, l'utilisation de telles cages est restreinte : les truies peuvent être gardées individuellement pendant les quatre premières semaines de gestation au maximum, et à partir d'une semaine suivant la mise bas jusqu'à la fin de la lactation. La mise bas et la lactation ont lieu dans des cages de mise-bas. Même si les systèmes de mise-bas alternatifs gagnent du terrain sur le continent, ils restent peu fréquents dans la plupart des États membres.

Au Brésil, le MAPA et l'ONG World Animal Protection coopèrent actuellement en vue de développer des alternatives aux cages de gestation, et plusieurs entreprises majeures de production de viande de porc se sont engagées à éliminer progressivement leur utilisation. Ainsi, BRF, l'entreprise chef de file de ce secteur au Brésil, a déjà éliminé 30 % de ses cages et s'est engagée à ne plus utiliser de cages d'ici 2026.<sup>58</sup> L'entreprise a également commencé à recourir à la technique de l'immunocastration et à réduire l'épointage des dents. Ces initiatives volontaires sont motivées par les opportunités commerciales liées aux produits associés à un meilleur bien-être, comme il ressort des engagements récents annoncés par Carrefour Brésil en janvier 2020.<sup>59</sup>

## Œufs et produits dérivés

À l'heure actuelle, les pays du Mercosur ne sont pas des partenaires commerciaux très significatifs pour les œufs en coquille. Seul le Brésil en a exporté quelques 35 tonnes par an ces cinq dernières années, ce qui représente 0,6 % des importations totales en œufs de l'UE. Les importations d'œufs frais dans l'UE ont cependant augmenté depuis 2014 (de 3 026 tonnes à 6 683 tonnes en 2018) ; dès lors, si l'accord avec le Mercosur est ratifié, il sera important de surveiller les tendances pour ces échanges.

Pour ce qui est des ovoproduits, l'Argentine est un partenaire pertinent. Avec une part d'importation de produits dérivés d'œufs oscillant entre 7 % et 13 % (369 tonnes en 2018), l'Argentine constitue la troisième source de ces produits pour l'UE. Les importations d'ovoproduits dans l'UE ont recommencé à augmenter en 2013 (de 3 279 tonnes à 5 065 tonnes en 2018).

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Gabriela Reichert, *Emerging contaminants and antibiotic resistance in the different environmental matrices of Latin America*, 2019.

<sup>55</sup> Dante Javier Bueno, *Egg Production Systems and Salmonella in South America*, 2017.

<sup>56</sup> Wageningen UR - Livestock Research, *Antibiotic use in Brazilian Broiler and Pig Production: an indication and forecast of trends*, Rapport 714, mars 2014.

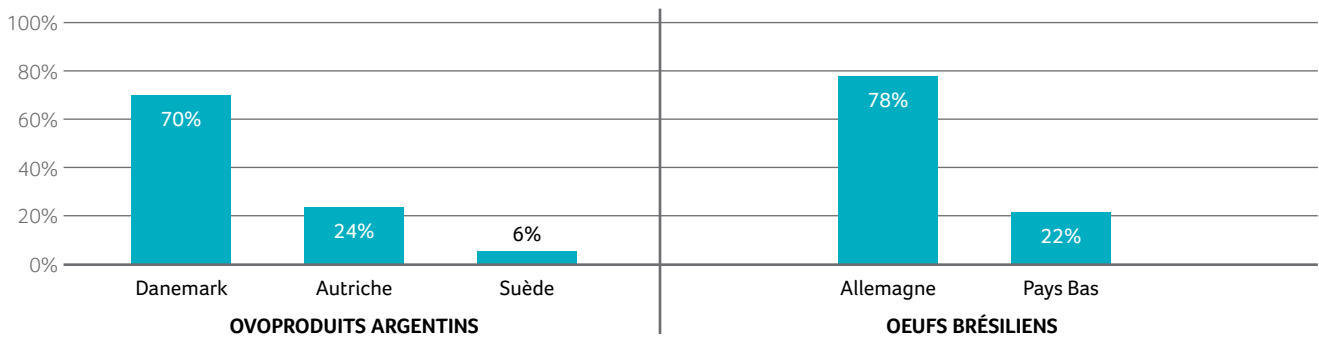
<sup>57</sup> <https://www.reuters.com/article/us-china-swinefever-suppliers-insight/u-s-farmers-look-past-trade-fears-to-cash-in-on-chinas-hog-crisis-idUSKCN1UI021>

<sup>58</sup> Jörg Hartung, Mateus Paranhos da Costa and Carmen Perez, *O Bem-Estar Animal na Alemanha e no Brasil: Responsabilidade e Sensibilidade*, 2019.

<sup>59</sup> Carrefour, communiqué de presse, Carrefour s'engage à vendre de la viande de porc produite dans le respect de normes élevées en matière de bien-être animal, le 23 janvier 2020 - Carrefour Brésil a annoncé que la totalité de ses produits de porc de marque propre proviendra de producteurs respectant les engagements suivants : d'ici décembre 2022, 100 % des truies effectueront la transition vers un logement en groupe, permettant au maximum 28 jours en cages ; d'ici décembre 2022, l'identification des porcs au moyen d'entailles à l'oreille sera bannie ; la castration chirurgicale sera abolie d'ici décembre 2025 et l'immunocastration sera adoptée ; la coupure ou le meulage des dents des animaux ne seront plus effectués que dans certains cas extrêmes, lorsqu'un comportement agressif est identifié parmi les animaux.



**Illustration 2 - Destinations dans l'UE des oeufs et ovoproduits venant du Mercosur**



Dans les pays du Mercosur, les systèmes de cages de batterie ne sont pas interdits ; la majorité des poules pondeuses sont donc élevées dans ces conditions. En Argentine, environ 90 % de l'industrie repose sur des cages de batterie conventionnelles<sup>60</sup> tandis qu'au Brésil, 89 % des œufs sont produits par des poules élevées de cette manière.<sup>61</sup> Cela étant, 120 entreprises majeures au Brésil et 20 entreprises en Argentine ont annoncé avoir l'intention de ne plus vendre que des œufs issus d'élevages hors cages dans ces pays. À ce jour, les œufs issus d'élevages hors cages ne sont vendus que sur le marché national : ils ne sont pas exportés.<sup>62</sup>

Les œufs et les produits dérivés d'œufs ne sont pas mentionnés dans les contingents tarifaires (CT) énumérés dans « l'Accord de principe ». Toutefois, en 2016, une proposition d'offre d'accès au marché émanant de l'UE, divulguée dans la presse, mentionnait l'existence d'une condition liée à cette offre, à savoir le respect de normes équivalentes à celles de la directive de l'UE sur les poules pondeuses. Ce document semblait donc faire allusion à des discussions entre les parties concernant un CT sur les œufs et les ovoproduits. Le SIA effectué en 2009 par l'université de Manchester faisait référence aux préoccupations des ONG actives dans le secteur de la protection animale en ce qui concerne le commerce croissant d'œufs et de produits dérivés. À l'époque, il est important de noter que les discussions étaient en cours sur la Directive 1999/74/CE (la Directive sur les poules pondeuses) et que le texte, qui visait à éliminer progressivement les cages de batterie conventionnelles pour la production d'œufs par l'UE pour 2012, n'était pas conçu pour s'appliquer aux produits importés.

Des fonctionnaires ont désormais confirmé que l'UE a marqué son accord pour un contingent tarifaire sur les produits dérivés d'œufs (jaunes d'œufs, œufs séchés ou œufs cuits) de 3 000 tonnes (exempt de droits), ainsi que pour la libéralisation complète du commerce des œufs en coquille. Néanmoins, des déclarations émanant de la DG Commerce et de la DG Agriculture ont annoncé que l'UE avait ajouté une condition à une telle libéralisation : le respect des normes en matière de bien-être animal telles que définies par la Directive sur les

poules pondeuses. Cette décision constituerait un précédent important en politique commerciale, même si le volume du commerce ciblé par cette mesure n'est pas significatif. Cette approche aurait également dû être adoptée pour d'autres produits d'origine animale, comme la viande de bœuf et de volaille.

### Produits dérivés du sang de cheval et viande de cheval

Les « fermes à sang » en Argentine et en Uruguay suscitent d'énormes inquiétudes en termes de bien-être des chevaux.

La gonadotrophine chorionique équine, ou eCG – jadis appelée « gonadotrophine sérique de jument gravide », ou PMSG – est une hormone qui est extraite du sang des juments gravides entre le jour 40 et le jour 120 de leur gestation. Cette hormone est utilisée pour produire un médicament principalement exploité dans les industries porcine et ovine, dans le but d'induire et de synchroniser l'œstrus (période de rut), ce qui améliore la productivité. Cette substance possède une valeur importante et bien qu'il soit difficile d'établir avec précision la quantité importée dans l'UE, des chiffres émanant de deux entreprises sur les cinq exportant l'hormone montrent une augmentation entre 2012 et 2017. Comme plusieurs entreprises ont récemment arrêté d'importer cette substance dans l'UE, le volume devrait avoir baissé en 2018 et 2019, mais il reste considérable.<sup>63</sup>

Les conditions d'élevage des juments dans le cadre de ce processus ne seraient pas acceptables dans l'UE. De fait, les producteurs extraient de l'animal jusqu'à 10 litres de sang une ou deux fois par semaine, pendant 11 semaines. Ce volume représente en moyenne un quart du volume de sang total des juments, et ce processus peut entraîner un choc hypovolémique, une anémie et des maladies liées à des carences.

Entre les extractions, les juments broutent sans surveillance vétérinaire ; des juments meurent régulièrement à cause du processus d'extraction ou à la suite d'avortements forcés

<sup>60</sup> Données émanant de l'International Egg Commission.

<sup>61</sup> Jörg Hartung, Mateus Paranhos da Costa and Carmen Perez, *O Bem-Estar Animal na Alemanha e no Brasil: Responsabilidade e Sensibilidade*, 2019.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> Le site des douanes uruguayennes montre que les exportations de Syntex Uruguay vers la France s'élevaient encore à 1 million de USD en 2019.



© Animal Welfare Foundation

pratiqués pour les rendre à nouveau gravides – et donc les faire produire l'hormone à nouveau – le plus rapidement possible. Après quelques années, les juments sont épuisées et ne sont plus en mesure d'être gravides. Elles finissent par alimenter le commerce de la viande de cheval, ce qui suscite d'autres préoccupations en matière de bien-être animal ainsi que de santé publique.

L'**Argentine** n'a pas encore introduit de législation en faveur de la protection des juments élevées pour leur sang. Les normes en matière de bien-être animal établies par les compagnies pharmaceutiques ne sont pas obligatoires, et consistent uniquement en recommandations. Aucun contrôle officiel de leur mise en œuvre n'est prévu et aucune sanction n'est appliquée en cas de non-application de ces normes. Dans le cas de l'**Uruguay**, le ministère a publié en juin 2017 un manuel consacré au bien-être animal en rapport avec la production d'eCG. Cependant, il ne contient que des recommandations non contraignantes et présente des failles importantes. Par exemple, aucune limite n'est fixée pour le volume de sang maximal pouvant être extrait, aucune règle n'est définie en matière de méthodes d'avortement ou de fréquence de prélèvements sanguins, ni d'inspections obligatoires des juments.

Les audits menés par l'UE dans les abattoirs approuvés par ces pays pour exporter de la viande de cheval vers l'UE ont régulièrement pointé des faiblesses et des lacunes en termes d'identification et de traçabilité des chevaux, telles que des cas de marquages d'oreille manquants et d'absence de procédures d'identification (p. ex. audit de l'Argentine effectué par l'UE en 2014<sup>64</sup>). Par ailleurs, les ONG ont également documenté de manière répétée l'existence d'activités frauduleuses en rapport avec le marquage d'oreilles.<sup>65</sup>

L'Argentine s'est efforcée de s'attaquer au problème de manque de traçabilité en introduisant une nouvelle législation en mars 2019, mais un commerce illégal de chevaux volés est toujours en cours, associé à des violations graves du bien-être animal. Compte tenu du manque de fiabilité du système d'identification équin en Argentine et en Uruguay, la véritable origine des chevaux est inconnue.

Outre le manque de traçabilité, la corruption constitue un autre sujet de préoccupation. Le rapport d'audit de 2018 sur la viande de cheval originaire d'Argentine mentionne que la totalité du personnel de l'autorité locale compétente responsable des inspections a été licenciée en juillet 2018 à la suite d'une enquête ayant confirmé des faits de corruption et

<sup>64</sup> Commission européenne, DG SANTE, Office alimentaire et vétérinaire, *Rapport de synthèse de l'audit effectué en Argentine entre le 3 et le 15 septembre 2014 afin d'évaluer le fonctionnement des mécanismes de contrôle de la production de viande fraîche chevaline et de boyaux destinés à l'exportation vers l'Union européenne, ainsi que des procédures de certification*, DG(SANTE) 2014-7296 - MR FINAL, 5 février 2015.

<sup>65</sup> [https://www.gaiia.be/sites/default/files/paragraph/files/2017\\_horsemeat\\_production\\_0.pdf](https://www.gaiia.be/sites/default/files/paragraph/files/2017_horsemeat_production_0.pdf)

de sous-performance.<sup>66</sup> Un rapport d'audit de 2016 réalisé par la Commission européenne a lui aussi identifié la contrebande comme étant un problème grave en Uruguay.<sup>67</sup>

Les audits ont également souligné régulièrement les problèmes de bien-être animal observés dans ces abattoirs. Les rapports d'audits menés en Uruguay en 2007,<sup>68</sup> 2016<sup>69</sup> et 2018,<sup>70</sup> ainsi qu'en Argentine en 2014<sup>71</sup> et 2018,<sup>72</sup> mettent en lumière des problèmes au moment de l'abattage. Le dernier audit argentin a également indiqué que les fonctionnaires ne seraient pas conscients des problèmes en termes de bien-être animal dans les centres de rassemblement étant donné que les morts de chevaux ne sont pas enregistrées. Par ailleurs, les conditions de transport sont épouvantables et ne sont pas couvertes par la réglementation de l'UE.

En 2016, la viande de cheval représentait 2,83 % des exportations de viande du Mercosur vers l'UE, soit une augmentation par rapport à 2013 (2,31%). Cela correspondait à 4 % de la valeur exportée par l'Uruguay (13,65 millions d'EUR), 7 % de la valeur exportée par l'Argentine (31,9 millions d'EUR) et 0,56 % de la valeur exportée par le Brésil (5,63 millions d'EUR) – soit des pourcentages tous en augmentation par rapport à 2013.

Selon les fonctionnaires, le tarif appliqué à la viande de cheval sera ramené à zéro.<sup>73</sup> Les conditions de bien-être dans ce secteur – et dans d'autres activités en lien avec les chevaux, comme les « fermes à sang » – sont telles que réduire le tarif, même s'il est déjà actuellement bas, aura pour conséquence d'envoyer un **mauvais signal aux autorités du Mercosur**. Des améliorations doivent être apportées sur le terrain en premier lieu, et le système d'audit doit également être amélioré afin de garantir que les bonnes pratiques soient récompensées. Enfin, les importations de viande de cheval doivent être interrompues provisoirement tant que les pays exportateurs ne satisfont pas aux exigences de l'UE en matière de bien-être animal au moment de l'abattage et de traçabilité des chevaux.

## 3.2 LE COMMERCE DES MARCHANDISES

Le chapitre « Commerce des marchandises » de l'Accord UE-Mercosur<sup>74</sup> apparaît limiter inutilement la flexibilité de l'UE au-delà des engagements internationaux :

- Premièrement, l'article 10 sur « L'interdiction des restrictions quantitatives » stipule qu' « *Aucune Partie ne peut adopter ni maintenir une quelconque interdiction ou restriction, sur l'importation de toute marchandise de l'autre Partie ou sur l'exportation ou la vente à l'exportation de toute marchandise destinée au territoire de l'autre Partie, que cela soit en vertu de quotas, de licences ou d'autres mesures, hormis conformément à l'Article XI du GATT 1994, y compris ses notes interprétatives.(...)* ». S'il est peu probable que l'UE développe une mesure en violation avec l'Article XI,<sup>75</sup> nous estimons que cet article devrait avoir fait état de cette possibilité sous les exceptions énumérées à l'Article XX. Pour rappel, l'interdiction de l'UE sur les produits dérivés du phoque n'a pas été considérée comme une restriction quantitative à la frontière car il s'agissait plus d'un régime de l'UE s'appliquant à la fois aux produits importés et locaux ; toutefois, cette question pourrait être soulevée si l'UE devait limiter l'importation d'un produit dont elle n'assure pas la production.
- Bien qu'il soit positif que l'UE ait réaffirmé, dans l'article 13 relatif aux « exceptions », que l'Article XX(g) du GATT concerne aussi les ressources non renouvelables, c.-à-d. les animaux, elle a manqué une occasion importante de réaffirmer son interprétation de l'Article XX(a) du GATT concernant l'exception de moralité publique, qui devrait couvrir les préoccupations en matière de bien-être animal.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> Commission européenne, DG SANTE, *Rapport de synthèse de l'audit effectué en Uruguay entre le 24 mai et le 6 juin 2016 afin d'évaluer le fonctionnement des mécanismes de contrôle de la production de viandes fraîches bovines et chevalines destinées à l'exportation vers l'Union européenne, ainsi que des procédures de certification*, DG(SANTE) 2016-8860 - MR.

<sup>68</sup> Commission européenne, DG SANTE, Office alimentaire et vétérinaire, *Rapport final d'une mission effectuée en Uruguay du 4 au 12 décembre 2007 afin d'évaluer les contrôles en place en matière de santé animale, en particulier en ce qui concerne la fièvre aphteuse, les systèmes de contrôle de santé publique et les procédures de certification*, DG(SANCO)/2007-7397 - MR Final, 18 juillet 2008.

<sup>69</sup> Commission européenne, DG SANTE, Office alimentaire et vétérinaire, *Rapport de synthèse de l'audit effectué en Uruguay entre le 24 mai et le 6 juin 2016 afin d'évaluer le fonctionnement des mécanismes de contrôle de la production de viandes fraîches bovines et chevalines destinées à l'exportation vers l'Union européenne, ainsi que des procédures de certification*, DG(SANTE) 2016-8860 - MR FINAL, 5 février 2015.

<sup>70</sup> Commission européenne, DG SANTE, *Office alimentaire et vétérinaire, Rapport de synthèse de l'audit effectué en Uruguay entre le 23 avril 2018 et le 4 mai 2018 afin d'évaluer le système de contrôle en place régissant la production de denrées alimentaires d'origine animale (viande de cheval) destinés à l'exportation vers l'Union européenne*, DG (SANTE) 2018-6457 - 21 février 2019.

<sup>71</sup> Commission européenne, DG SANTE, Office alimentaire et vétérinaire, *Rapport de synthèse de l'audit effectué en Argentine entre le 3 et le 15 septembre 2014 afin d'évaluer le fonctionnement des mécanismes de contrôle de la production de viande fraîche chevaline et de boyaux destinés à l'exportation vers l'Union européenne, ainsi que des procédures de certification*, DG(SANTE) 2014-7296 - MR FINAL, 5 février 2015.

<sup>72</sup> Commission européenne, DG SANTE, Office alimentaire et vétérinaire, *Rapport de synthèse de l'audit effectué en Argentine entre le 26 novembre et le 7 décembre 2018 afin d'évaluer le système de contrôle en place régissant la production de denrées alimentaires d'origine animale (viande de cheval) destinés à l'exportation vers l'Union européenne*, DG(SANTE) 2018-6459 - MR FINAL, 18 juin 2019.

<sup>73</sup> [https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/copia\\_de\\_eu\\_offer\\_2019\\_10\\_25.pdf](https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/copia_de_eu_offer_2019_10_25.pdf)

<sup>74</sup> [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc\\_158144.%20Trade%20in%20Goods.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158144.%20Trade%20in%20Goods.pdf)

<sup>75</sup> [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/ai17\\_e/gatt1994\\_art11\\_gatt47.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art11_gatt47.pdf)



## 3.3

### CONTRÔLES ET AUDITS

Eurogroup for Animals demande depuis longue date **que davantage de ressources soient allouées aux mécanismes d'audits** et à leurs processus de suivi. Dans les pays tiers, les audits sont la seule méthode qui permet d'évaluer le respect des exigences en matière de bien-être animal. Un nombre plus important de missions devrait être réalisées et les audits devraient cibler les conditions de bien-être animal spécifiquement, afin d'assurer la production de rapports suffisamment détaillés. En outre, si des défaillances graves sont identifiées dans des pays ou des établissements individuels, ces derniers devraient faire face aux conséquences et, à terme, être supprimés de la liste de pays ou d'établissements pour lesquels les importations de produits d'origine animale dans l'UE sont autorisées. De fait, l'absence de sanctions dissuasives n'incite pas les pays ou opérateurs qui ne respectent pas les règles à s'améliorer, ni à s'attaquer aux problèmes soulignés dans les rapports d'audit de l'UE.

Dans cette optique, l'Accord UE-Mercosur pourrait représenter **un pas en arrière**, car les chapitres consacrés aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)<sup>76</sup> et aux mesures de facilitation douanière et commerciale<sup>77</sup> visent notamment à faciliter le commerce en réduisant les vérifications et les contrôles aux frontières (i) ainsi que dans les pays exportateurs (ii). En outre, l'Accord limite la possibilité de sanction en cas de non-respect (iii).

#### (i) L'Accord UE-Mercosur vise à réduire les contrôles réalisés par les pays importateurs

En premier lieu, l'Accord vise clairement à **réduire les contrôles aux frontières**. Ainsi, l'Article 7 du chapitre SPS stipule que : « *Les Parties conviennent de simplifier les contrôles et vérifications et de réduire la fréquence des contrôles à l'importation effectués par la Partie importatrice sur les produits de la Partie exportatrice* ». D'autres dispositions poursuivent le même objectif, comme l'article 12 du chapitre sur la facilitation douanière et commerciale (FDC), en vertu duquel « *les Parties se focaliseront sur le contrôle douanier portant sur les envois à haut risque et accéléreront la libération des envois à faible risque* ». En ce qui concerne le bien-être animal, on peut craindre que ces dispositions visant à stimuler le commerce entre l'UE et le Mercosur puissent induire une diminution du niveau de respect des obligations imposées par le Règlement (UE) 2017/625<sup>78</sup> en vertu duquel « *les autorités compétentes aux postes de contrôle frontaliers effectuent systématiquement des contrôles officiels sur les envois d'animaux transportés et sur les moyens de transport afin de s'assurer du*

*respect des exigences en matière de bien-être des animaux* ». Actuellement, l'UE n'importe pas beaucoup d'animaux vivants en provenance des pays du Mercosur, et ne leur envoie que quelque 70 000 animaux d'élevage. Cet état de fait pourrait toutefois se modifier à l'avenir, notamment en raison de la baisse des tarifs appliqués à ces produits prévue par l'Accord.

De même, **les contrôles d'établissements individuels qui souhaitent exporter vers l'UE pourraient être totalement réservés aux pays exportateurs**. En vertu de l'Article 7.A du chapitre SPS, l'approbation d'établissements pour l'importation d'animaux et de produits d'origine animale « *sera octroyée sans inspection préalable des établissements individuels par la Partie importatrice une fois que la Partie importatrice a reconnu le système de contrôle officiel de l'autorité compétente de la Partie exportatrice et a autorisé l'importation des produits concernés, et pour autant que la Partie exportatrice fournisse des garanties suffisantes qu'elle satisfait aux exigences sanitaires imposées par la Partie importatrice* ». Cette limitation expresse de la faculté de la Partie importatrice à inspecter des établissements individuels pourrait limiter la marge de manoeuvre de l'UE en cas de doute concernant certains établissements individuels lorsque le système de contrôle officiel de la Partie exportatrice a déjà été « reconnu ».

**Limiter la faculté des pays importateurs à réaliser des contrôles et compter exclusivement sur les systèmes de contrôle des pays exportateurs** ne semble pas constituer une approche adéquate au vu des manquements et cas de corruption récemment mis au jour en Argentine, en Uruguay et au Brésil. Concernant ce dernier, en 2017, le scandale alimentaire « **Carne Fraca** » a révélé un large système de corruption, où des inspecteurs alimentaires délivraient des certificats de santé pour de la viande avariée impliquant plusieurs géants actifs dans le secteur de la transformation de viande, JBS et BRF. Il est important de souligner que les audits de l'UE effectués dans le secteur bovin en 2016, soit un an avant le scandale « **Carne Fraca** », avaient conclu que *les systèmes de contrôle concernant l'enregistrement et l'identification de bétail et les contrôles en termes de mouvements d'animaux auprès de holdings dont la participation à la chaîne d'exportation de viande et de produits à base de viande vers l'UE a été approuvée, étaient généralement satisfaisants*. » Si l'UE avait déjà conclu cet accord avec le Mercosur, elle aurait sans doute eu plus de difficultés à réagir, ou plus de contraintes à respecter.

<sup>76</sup> [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc\\_158155.%20Sanitary%20and%20Phytosanitary%20Measures.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158155.%20Sanitary%20and%20Phytosanitary%20Measures.pdf)

<sup>77</sup> [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc\\_158151.%20Customs%20and%20Trade%20Facilitation.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158151.%20Customs%20and%20Trade%20Facilitation.pdf)

<sup>78</sup> Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, article 49.

À la suite de ce scandale, la Commission européenne a procédé à un autre audit du système de contrôle officiel brésilien, qui a conclu que « *le système n'est pas entièrement ou pas efficacement mis en œuvre et que cela **compromet la fiabilité de la certification d'exportation*** ». <sup>79</sup> Bien qu'un nouvel audit réalisé en 2018 ait fait état de certaines améliorations, il a aussi montré que certains manquements n'avaient pas été palliés. Par exemple, le rapport de l'audit souligne que « *Les dispositions en place pour la suspension et la suppression de la liste des établissements non conformes ne garantissent pas que, lorsque cela est justifié, ces établissements non conformes soient rayés rapidement de la liste* ». <sup>80</sup>

La seule réponse que l'Accord UE-Mercosur peut fournir vis-à-vis de ce manque de fiabilité des systèmes de contrôle officiels est la possibilité, pour le pays importateur, de réaliser des audits sur ces systèmes, sous réserve de la notification d'un préavis de 60 jours ouvrables (Article 15 du chapitre SPS). Toutefois, cette option ne suffit pas pour s'attaquer aux problèmes de fiabilité, compte tenu du manque de ressources allouées aux mécanismes d'audit dans l'UE et à leur suivi, associé à l'augmentation escomptée des exportations du Mercosur vers l'UE et à l'absence de sanctions dissuasives en cas de non-respect (voir ci-dessous).

Dans ce contexte, il est important de souligner que le Brésil s'est déjà plaint du niveau d'audits imposés à son industrie de la volaille. Chaque année depuis 2017, il a exprimé ses préoccupations auprès de l'OMC « *en ce qui concerne les contrôles renforcés de l'UE sur les expéditions de viande de volaille brésilienne en raison de la soi-disant détection de plusieurs sérotypes de Salmonelle* ». <sup>81</sup> Ceci montre que les partenaires n'accepteront pas facilement des niveaux plus élevés de contrôles que ceux fixés par l'Accord UE-Mercosur, même lorsque l'UE estime que ces contrôles sont justifiés pour des raisons scientifiques.

## (ii) L'Accord UE-Mercosur vise aussi à réduire les contrôles dans les pays exportateurs.

L'Accord UE-Mercosur stipule explicitement que, sous certaines conditions, **les contrôles sur les parties exportatrices seront réduits**. De fait, en vertu de l'Article 8 du chapitre sur la facilitation douanière et commerciale, chaque pays doit mettre sur pied un « *programme de partenariat destiné à faciliter le commerce* », selon lequel les opérateurs qui répondent à un ensemble de critères définis par le pays exportateur seront qualifiés de « **opérateurs économiques autorisés** » (OEA), un statut qui leur permettra de bénéficier de « *au moins quatre des avantages suivants* :

- (a) **faibles exigences en matière de documentation et de données**, selon les besoins ;
- (b) **faible niveau d'inspections et d'exams physiques**, selon les besoins ;
- (c) *délai de libération rapide*, selon les besoins ;
- (d) *paiement reporté de frais de douane, taxes, frais et charges* ;
- (e) *utilisation de garanties complètes ou de garanties réduites* ;
- (f) *déclaration en douanes unique pour toutes les importations ou exportations sur une période donnée* ; et
- (g) *dédouanement de marchandises sur les lieux de l'opérateur économique autorisé ou sur un autre lieu autorisé par les douanes.* »

Quant aux critères à remplir pour être considéré comme OEA, l'Accord stipule qu'ils se rapportent au « *respect, ou au risque de non-respect, des exigences précisées dans les lois, réglementations ou procédures des Parties* » et indique qu'ils peuvent comprendre : « *l'absence de toute violation grave ou de violations répétées de la législation douanière et des règles en matière de taxation* », un « *contrôle élevé de ses activités et/ou du flux de marchandises* », la « *solvabilité financière* », « *les compétences démontrées ou les qualifications professionnelles directement liées à l'activité exercée* » ; ainsi que « *des normes appropriées en matière de sécurité* ».

Il est **regrettable que cette provision n'inclue pas de critères spécifiques explicites s'appliquant aux exportateurs de produits d'origine animale, tels que le respect de normes élevées en matière de durabilité et de bien-être animal, ni même les résultats antérieurs obtenus par l'opérateur dans ce domaine**. Il s'agit d'une opportunité manquée pour l'UE d'encourager les opérateurs qui tiennent compte des règles impactant les animaux, voire qui pourraient renforcer volontairement leurs normes en vue de bénéficier des avantages significatifs des programmes mis en place pour les OEA.

<sup>79</sup> Commission européenne, DG SANTE, Office alimentaire et vétérinaire, [Rapport de synthèse de l'audit effectué au Brésil entre le 2 mai 2017 et le 12 mai 2017 afin d'évaluer le fonctionnement des mécanismes de contrôle de la production de viande de bœuf, de volaille et de cheval ainsi que de produits dérivés destinés à l'exportation vers l'Union européenne](#), DG(SANTE) 2017-6261, 26 septembre 2017, p. 1.

<sup>80</sup> Commission, DG SANTE, Office alimentaire et vétérinaire, [Rapport de synthèse de l'audit effectué au Brésil entre le 22 janvier 2018 et le 5 février 2018 visant à assurer le suivi de la mise en œuvre des mesures adoptées par les autorités brésiliennes pour prendre en compte les recommandations du rapport d'audit de la DG\(SANTE\)/2017-6261](#), DG(SANTE) 2018-6460, 25 juin 2018, p. 1.

<sup>81</sup> <http://spsims.wto.org/en/SpecificTradeConcerns/View/432>

### (iii) L'Accord UE-Mercosur limite la possibilité de sanction en cas de non-respect

Concernant les conséquences du non-respect détecté aux frontières, l'article relatif aux mesures de facilitation du commerce » (Article 7) du chapitre SPS inclus dans l'Accord UE-Mercosur stipule que : « Si les contrôles à l'importation révèlent le non-respect d'exigences SPS pertinentes liées aux importations, l'action entreprise par la Partie importatrice doit être justifiée sur la base du non-respect identifié et ne doit pas viser à restreindre le commerce davantage que ce qui est requis pour obtenir le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire ». Dans la pratique, une telle disposition pourrait faire en sorte qu'il soit difficile pour le pays importateur d'imposer des sanctions véritablement dissuasives, car il serait tenu de fournir de solides justifications.

En ce qui concerne le non-respect des exigences de l'Accord par les systèmes de contrôle officiels - par exemple leur capacité à assurer que les produits exportés répondent aux exigences de la Partie importatrice - l'Article 15 du chapitre SPS stipule que « Toutes les mesures adoptées à la suite des audits et vérifications seront proportionnelles aux manquements ou aux risques identifiés. En cas de demande, les consultations techniques liés à la situation seront organisés conformément à l'Article 13 (Consultations) ». Ceci risque également de limiter la capacité du pays importateur à adopter des mesures rapides et réellement dissuasives en cas de non-respect grave ou persistant. L'UE peut, bien entendu, faire valoir que les autorités de contrôle de ces pays ne sont pas fiables, mais si l'on examine ses rapports d'audits antérieurs, cette position pourrait être difficile à défendre sur le moyen terme.

## 3.4 LE CHAPITRE SPS - CONSÉQUENCES POUR LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION

Une autre faille majeure du chapitre SPS de l'Accord UE-Mercosur tient au fait qu'il ne mentionne pas explicitement le principe de précaution, sur lequel sont basées plusieurs exigences clés en matière d'importations influençant le bien-être animal.<sup>82</sup> C'est, par exemple, le cas de l'interdiction d'utiliser du chlore - ou toute autre substance chimique non approuvée - pour laver la viande de volaille. Une telle décision s'inscrit dans l'approche « De la ferme à la fourchette » promue par l'UE, qui privilégie une chaîne de production respectant le bien-être animal, plutôt qu'une approche qui consiste à rincer les aliments au moyen de produits chimiques en fin de chaîne. L'interdiction de certains activateurs de croissance, qui influence le bien-être animal car ces substances ont un effet délétère sur les animaux, repose également sur ce principe. Ces deux mesures ont été contestées à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : alors que le litige sur le poulet au chlore

n'a pas connu de suites, l'UE a dû au final dédommager ses partenaires pour son interdiction sur les activateurs de croissance.

La section du chapitre SPS consacrée à la transparence stipule que « dans le cas où les preuves scientifiques pertinentes sont insuffisantes » (c.-à-d. lorsque l'UE fait appel au principe de précaution), « une partie qui adopte une mesure provisoire doit fournir les informations disponibles pertinentes sur lesquelles ladite mesure est basée et, lorsqu'elles sont disponibles, les informations complémentaires permettant de procéder à une évaluation plus objective du risque, et elle réévaluera la mesure SPS en fonction dans un délai de temps raisonnable. » Ce paragraphe semble impliquer que l'adoption de mesures en vertu du principe de précaution est possible. Toutefois, il assortit l'adoption de telles mesures d'un cadre strict : les mesures doivent être temporaires et chaque Partie « fournira les informations disponibles pertinentes sur lesquelles ladite mesure est basée et, lorsqu'elles sont disponibles, les informations complémentaires permettant de procéder à une évaluation plus objective du risque, **et elle réévaluera la mesure SPS en fonction dans un délai de temps raisonnable.** » Cet engagement ne semble pas laisser la place à l'adoption de mesures permanentes en vertu du principe de précaution, comme le fait l'UE actuellement.

Les parties sont aussi censées divulguer des informations concernant le développement de mesures SPS, ce qui peut ouvrir la voie à un lobbying d'opposition à partir d'un stade plus précoce du processus réglementaire. Ce chapitre prévoit un mécanisme de consultation spécifique qui peut être enclenché si les mesures SPS, ou des projets de mesures, sont « considérées comme étant en contradiction avec le chapitre SPS. Étant donné que le chapitre se réfère uniquement à l'accord SPS de l'OMC et non au principe de précaution, cet argument pour être utilisé pour formuler une plainte à propos des décisions de l'UE basées sur le « principe de précaution ». L'accord indique clairement que les décisions en matière de respect des mesures doivent reposer sur les exigences SPS de l'OMC.

De manière générale, en faisant uniquement référence à l'accord SPS de l'OMC, le langage utilisé dans le chapitre SPS n'aidera pas l'UE à défendre sa politique axée sur le principe de précaution. Outre les deux mesures mentionnées plus haut en rapport avec les animaux, une autre mesure importante sera mise en œuvre d'ici peu : le nouveau règlement de l'UE sur les médicaments vétérinaires.<sup>83</sup> Ce texte étend la portée de l'interdiction de l'utilisation des hormones de croissance et des bêta-agonistes dans la production animale, afin d'inclure également les antimicrobiens utilisés chez les animaux « en vue de stimuler la croissance » ou « d'augmenter le rendement ». Cette interdiction s'appliquera aux produits importés, et une interdiction sera également en place sur l'utilisation d'une liste spécifique d'antimicrobiens réservés pour le traitement des êtres humains. Bon nombre de partenaires, dont le

<sup>82</sup> Le principe de précaution n'est inclus que dans le chapitre consacré au « Commerce et développement durable », et sa portée est restreinte.

<sup>83</sup> Règlement (UE) 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires, articles 107 et 122.



Brésil et l'Argentine, ont déjà critiqué cette mesure en leur qualité d'utilisateurs importants d'antimicrobiens comme activateurs de croissance.<sup>84</sup> Dans sa version actuelle, l'accord UE-Mercosur ne réduira pas le risque que cette mesure de l'UE soit contestée devant l'OMC par les pays du Mercosur. Le texte n'établit même pas d'objectif pour réduire l'utilisation d'antimicrobiens dans la production animale, ni dans le chapitre SPS ni dans la section portant sur un dialogue relatif à la résistance antimicrobienne. Au contraire, il crée des canaux de dialogues supplémentaires que les pays du Mercosur pourront utiliser pour appliquer davantage de pression politique.

Il est important de souligner que depuis des années, les pays du Mercosur, tout comme d'autres partenaires commerciaux de l'UE, ont remis en question au niveau mondial l'approche de l'UE, axée sur la prise en compte du danger. Alors que l'UE soutient que cet accord contribuera à assurer qu'un plus grand nombre de pays tiers soutiennent son approche en matière de sécurité alimentaire, les pays du Mercosur continuent à soumettre à l'OMC des rapports critiquant l'approche de l'UE, par exemple en matière de pesticides ou de résidus. Plus généralement, tous les pays du Mercosur étaient signataires d'une lettre publiée durant la dernière conférence ministérielle de l'OMC (Buenos Aires, décembre 2017), qui s'attaquait aux « *barrières réglementaires ne reposant pas sur une justification scientifique suffisante* », en faisant valoir que ceci a « *des répercussions négatives considérables sur la production et le commerce de produits alimentaires et agricoles sûrs* », tout en exigeant une « *harmonisation plus poussée* ». <sup>85</sup>

## 3.5 LE CHAPITRE OTC (OBSTACLES TECHNIQUES AU COMMERCE) : IMPACT SUR LES NORMES EN MATIÈRE DE BIEN- ÊTRE ANIMAL ET L'ÉTIQUETAGE

Eurogroup for Animals plaide pour la généralisation de systèmes d'étiquetage obligatoires en matière de méthode de production ;<sup>86</sup> en effet, dans la mesure où plus de la moitié des citoyens de l'UE déclarent être disposés à payer plus pour assurer un bien-être animal élevé, ces systèmes permettent

aux consommateurs de réaliser des décisions d'achat informées. À titre d'exemple, le Règlement de l'UE sur les normes de commercialisation applicables aux œufs<sup>87</sup> a prouvé que, lorsqu'ils sont mieux informés, les consommateurs modifient leur comportement d'achat, dans ce cas-ci en se détournant de façon importante des œufs issus de poules élevées en cages. Un tel système d'étiquetage pourrait à terme inciter les agriculteurs à privilégier les méthodes de production les moins délétères pour la planète et les animaux, et contribuer à uniformiser les règles du jeu du marché européen.

Dans ce contexte, le Chapitre consacré aux Obstacles techniques au commerce (OTC) de l'Accord comporte une **menace importante** pour la réglementation dans ce domaine.

### (i) L'Accord UE-Mercosur limite l'étendue des systèmes d'étiquetage obligatoires acceptables

À ce jour, les réglementations des états imposant des systèmes d'étiquetage obligatoires relèvent de l'Accord OTC (« Obstacles techniques au commerce ») de l'OMC<sup>88</sup> qui, même s'il impose des conditions strictes,<sup>89</sup> laisse aux états une certaine marge de manœuvre lorsque les systèmes en question poursuivent des objectifs réglementaires légitimes.<sup>90</sup>

Le Chapitre OTC de l'Accord UE-Mercosur restreint cette marge de manœuvre de façon spectaculaire. De fait, l'Accord comporte un article spécifique traitant de « Marquage et Étiquetage. (Article 9) », qui non seulement intègre les obligations strictes existantes de l'Accord OTC, mais qui impose aussi de nouvelles obligations aux systèmes d'étiquetage.

Premièrement, cet article stipule que « *les Parties conviennent que, lorsqu'une Partie requiert un marquage ou un étiquetage obligatoire de produits : a) ladite **Partie exigera uniquement des informations** qui sont pertinentes pour les consommateurs ou les utilisateurs du produit ou les autorités en vue de donner une indication sur la conformité du produit vis-à-vis des exigences techniques obligatoires* ».

<sup>84</sup> Organisation mondiale du commerce, Informations, *Discussion des membres relative au Cinquième examen de l'accord SPS*, 12 et 13 juillet 2018 & Organisation mondiale du commerce *Comité sur les mesures sanitaires et phytosanitaires - Résumé de la réunion du 1 - 2 novembre 2018 - Note du Secrétariat*, février 2019, paragraphes 3.38, 3.39 et 3.43.

<sup>85</sup> Organisation mondiale du commerce, commerce de produits alimentaires et agricoles, Déclaration conjointe des Ministres soussignés - Conférence ministérielle, onzième session, Buenos Aires, 10-13 décembre 2017.

<sup>86</sup> Voir : Eurogroup for Animals, *Policy brief: Method-of-production labelling: the way forward to sustainable trade; Policy brief: Animal Welfare, Trade and Sustainable Development Goals*, p. 22.

<sup>87</sup> Règlement (CE) n° 589/2008 de la Commission du 23 juin 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation applicables aux œufs.

<sup>88</sup> Chapitre OTC, article 2.

<sup>89</sup> L'Accord OTC ne contient aucune disposition spécifique liée aux exigences en matière d'étiquetage. En d'autres termes, les systèmes d'étiquetage doivent respecter toutes les réglementations techniques et, en particulier, ils ne doivent pas introduire de discrimination entre les produits importés et ne doivent pas restreindre le commerce plus que ce qui est nécessaire pour atteindre un objectif légitime.

<sup>90</sup> Voir : Eurogroup for Animals, *Policy brief: Method-of-production labelling: the way forward to sustainable trade*.

Cet article limite significativement l'étendue des systèmes d'étiquetage obligatoires acceptables, étant donné que seuls les systèmes d'étiquetage indiquant la conformité par rapport aux « exigences techniques obligatoires » semblent être autorisés. Plus précisément, les termes utilisés dans cet article semblent exclure la possibilité d'imposer un système d'étiquetage obligatoire qui poursuivrait uniquement un objectif informatif. Dès lors, en vertu de cet article, si le Règlement de l'UE sur les normes de commercialisation applicables aux œufs était appliqué de façon identique aux produits européens et importés,<sup>91</sup> il pourrait être contesté car l'indication de la méthode de production agricole qu'il impose (« œufs de poules élevées en plein air », « œufs de poules élevées en liberté », « œufs de poules élevées en cages ») vise à fournir aux consommateurs des informations pertinentes plutôt qu'une indication sur le respect d'une exigence technique obligatoire pour la production en question. De même, en vertu de cet article, l'adoption de nouvelles réglementations exigeant un étiquetage portant sur le bien-être animal ou l'utilisation d'OGM dans les aliments pour animaux pourraient être compliquée en raison du risque sérieux de non-respect de l'Accord. Il paraît peu probable que l'UE puisse revendiquer que ses réglementations en matière d'étiquetage constituent en soi des « exigences techniques ». Si tel était le cas, cette disposition ne limiterait en rien les pratiques d'étiquetage des parties et n'aurait dès lors aucune utilité.

Il est intéressant de noter que le langage utilisé dans l'Accord UE-Mercosur est plus restrictif que celui utilisé dans d'autres accords commerciaux bilatéraux récemment conclus par l'UE avec des pays tiers ; le CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement, ou Accord économique et commercial global) conclu avec le Canada ne contient par exemple par une telle clause. L'accord avec le Vietnam, quant à lui, contient un article portant sur le « marquage et l'étiquetage » mais utilise une formulation légèrement différente ; en effet, il fait référence à des « informations qui sont pertinentes pour les consommateurs ou les utilisateurs du produit, ou qui donnent une indication sur la conformité du produit vis-à-vis des exigences techniques obligatoires ».<sup>92</sup> De même, les propositions de texte initiales déposées par la partie UE dans le cadre des négociations commerciales en cours avec l'Australie et le Royaume-Uni font référence aux « informations qui sont

*pertinentes pour les consommateurs ou les utilisateurs du produit, ou pour donner une indication sur la conformité du produit vis-à-vis des exigences techniques obligatoires ».*<sup>93</sup> Seuls quelques mots ont été modifiés dans l'article correspondant de l'Accord UE-Mercosur, mais cette modification pourrait changer radicalement la portée de l'obligation. Par ailleurs, il est intéressant de noter que l'Accord de Partenariat économique UE-Japon s'écarte lui aussi du langage généralement proposé par l'UE et est aussi restrictif que celui de l'Accord UE-Mercosur.<sup>94</sup>

## (ii) L'obligation de faire reposer les réglementations techniques sur des normes internationales est renforcée

Le Chapitre OTC de l'Accord UE-Mercosur (article 5) intègre les obligations de l'Accord OTC en ce qui concerne l'utilisation des normes internationales – qui se sont avérées s'appliquer aux réglementations en matière d'étiquetage – mais rajoute aussi des obligations plus strictes à cet égard.

À l'instar de l'Accord OTC, le Chapitre OTC de l'Accord UE-Mercosur oblige les Parties à « faire reposer leurs réglementations techniques sur des normes internationales pertinentes, **sauf lorsque ces normes internationales constitueraient un moyen inefficace ou inapproprié d'atteindre les objectifs légitimes poursuivis** ». L'article suivant du texte donne une définition étroite des « normes internationales », non seulement en énumérant des organisations de standardisation spécifiques (ISO, IEC, ITU, CODEX ALIMENTARIUS),<sup>95</sup> mais aussi en fournissant une définition fermée d'organismes de standardisation auxquels on peut se fier.<sup>96</sup> Ceci pourrait constituer un pas en arrière comparé à l'Accord OTC, qui ne définit pas en détail les normes internationales, et même comparé à la jurisprudence de l'OMC, qui accepte un nombre plus élevé de normes internationales.

En ce qui concerne le bien-être animal, peu de normes internationales peuvent servir de base aux réglementations techniques. Les standards adoptés par l'OIE (Office international des épizooties ou Organisation mondiale de

<sup>91</sup> À l'heure actuelle, les exigences de l'UE en matière d'étiquetage des œufs sont différentes pour les œufs en coquille importés : ils doivent afficher le pays d'origine et, si pertinente, la mention « non conforme aux normes de la CE », qui peut être considérée comme un marquage exprimant le respect d'exigences techniques de l'UE ». Toutefois, elle est moins détaillée, et moins informative, que ce qui est imposé aux œufs en coquille de l'UE.

<sup>92</sup> [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc\\_157350.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157350.pdf), article 5.9.

<sup>93</sup> [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/july/tradoc\\_157195.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/july/tradoc_157195.pdf), article X.8. & <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/200318-draft-agreement-gen.pdf>, article TBT.8

<sup>94</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/august/tradoc\\_157228.pdf#page=158](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/august/tradoc_157228.pdf#page=158), article 7.11

<sup>95</sup> Les normes internationales développées par les organismes ISO, IEC, ITU et CODEX ALIMENTARIUS seront considérées comme étant les normes internationales pertinentes dans l'acceptation de l'Article 2, de l'Article 5 et de l'Annexe 3 de l'Accord OTC. (article 6.2).

<sup>96</sup> Les conditions sont les suivantes : (a) la norme a été développée par un organisme de standardisation qui vise à établir un consensus soit : i) parmi les délégations nationales des membres participant à l'OMC, représentant tous les organismes nationaux compétents en matière de normes sur leur territoire qui ont adopté, ou comptent adopter, des normes pour la problématique concernée par l'activité de standardisation internationale, ou, ii) parmi les organismes gouvernementaux des membres participant à l'OMC et (b) la norme a été développée conformément à la décision du Comité OTC concernant les principes de développement des normes internationales, de Guides et de Recommandations en rapport avec les Articles 2 et 5 ainsi que l'Annexe 3 de l'Accord OTC.

la santé animale) représentent une référence possible,<sup>97</sup> et la norme ISO 34700 en constitue une autre.<sup>98</sup> Au vu de la définition stricte fournie dans l'Accord UE-Mercosur, ces normes pourraient toutes deux être adéquates, mais le fait que l'OIE ne figure pas dans la liste mentionnée à l'Article 6 indique probablement que les Parties veulent faire passer le message que les normes de l'OIE ne doivent être prises en compte qu'en ce qui concerne la santé animale, donc par rapport aux mesures adoptées dans le cadre du chapitre SPS.

Les conséquences de ces articles sont donc mitigées. Étant donné que les normes internationales en matière de bien-être animal sont peu élevées, elles pourraient être insuffisantes pour atteindre les objectifs légitimes de l'UE et on pourrait s'attendre à ce que l'UE n'en tienne pas compte en tant que base d'une réglementation technique relative au bien-être animal. Cependant, l'UE ne dispose pas de normes dans certains secteurs, et il aurait pu être utile d'avoir soit une mention explicite de l'OIE, soit moins de restrictions quant aux normes internationales pouvant être utilisées si celles de l'OIE sont trop faibles.

Par ailleurs, il est toujours plus facile pour une Partie de se défendre si elle respecte la règle que si elle invoque des exceptions. En termes clairs, il serait plus facile pour l'UE de défendre une réglementation technique en vertu, premièrement, de normes internationales énumérées, puis, en second lieu, en vertu de normes internationales non énumérées relevant de la description formulée dans l'accord, et enfin en vertu de ses propres normes.

L'UE aurait donc pu se servir des dispositions de l'Accord UE-Mercosur pour réaffirmer son droit à baser des réglementations techniques sur des normes de bien-être animal en mentionnant au moins un organisme de standardisation plus actif que l'ISO dans ce domaine.

Il est aussi intéressant de souligner que le Chapitre OTC va plus loin que l'Accord OTC, dans la mesure où il existe un effort constant d'harmonisation par rapport aux normes internationales : « *Les Parties tiendront compte, notamment, de tout nouveau développement au niveau des normes internationales pertinentes et examineront si les circonstances ayant donné lieu à une quelconque divergence par rapport à toute norme internationale pertinente continuent à prévaloir.* » Une telle formulation impose une pression supplémentaire aux états qui souhaitent imposer des exigences en matière d'étiquetage concernant la méthode de production, étant donné qu'il n'existe à ce jour aucune norme internationale à ce sujet.

## 3.6 COOPÉRATION EN MATIÈRE DE BIEN-ÊTRE ANIMAL

L'Accord d'Association UE-Mercosur comporte des dispositions relatives à la coopération en matière de bien-être animal. Ces dispositions constituent une occasion d'encourager des améliorations dans la législation des deux partenaires - ce qui pourrait être bénéfique à tous les animaux - en ayant recours à des mécanismes et outils de coopération tels que l'assistance technique et des mesures de renforcement des capacités. En 2018, les pays du Mercosur comptaient plus de 2 milliards d'animaux d'élevage, avec l'UE zen totalisant 1,76 milliard. Tous ces animaux pourraient donc être affectés par des changements positifs au niveau de la législation.<sup>99</sup>

Les dispositions convenues ont été publiées par l'UE. Elles sont incluses dans un chapitre intitulé « Dialogues », qui couvre également la biotechnologie agricole, la résistance antimicrobienne et les questions scientifiques liées à la sécurité alimentaire, la santé animale et la santé des plantes. Malheureusement, ces mécanismes de coopération que le chapitre établit en matière de bien-être animal offrent uniquement des possibilités, sans établir une quelconque obligation de résultat.

L'accord reconnaît que les animaux sont des êtres sensibles et indique que les parties conduiront un dialogue sur des questions de bien-être animal influençant le commerce ; échangeront des informations, de l'expertise et de l'expérience sur les normes liées à l'élevage, à la propriété, à la manipulation, au transport et à l'abattage d'animaux ; et collaboreront dans le domaine de la recherche et dans le cadre de forums internationaux.

La reconnaissance de l'animal en tant qu'être doué de sensibilité et la mention explicite de pratiques au sein des exploitations agricoles dans le cadre du mécanisme de coopération sont à accueillir positivement. Néanmoins, le texte reste très faible, particulièrement lorsqu'on le compare aux propositions antérieures formulées par l'UE. Ainsi, une proposition de 2017 avait suggéré de définir un objectif d'harmonisation réglementaire en matière d'élevage, de propriété, de manipulation, de transport et d'abattage d'animaux, qui aurait au moins établi une voie vers l'harmonisation, même en l'absence de tout délai contraignant. En l'état, le dialogue sur le bien-être animal ne vise même pas à améliorer la protection et le bien-être des animaux. On peut aussi se demander comment ce nouveau dialogue se construira sur la base des résultats — même faibles — obtenus dans le cadre de la coopération existante

<sup>97</sup> OIE, 'Terrestrial Animal Health Code' (25th edn, 2016), disponible sur <https://bit.ly/2mvy3Fh>.

<sup>98</sup> La norme ISO 34700 repose sur les codes de l'OIE et s'efforce de faciliter leur mise en œuvre.

<sup>99</sup> Chiffres de FAOStat - nombre de poulets, de porcs, de bovins, de moutons et de chèvres.



en matière de bien-être animal avec le Brésil et l'Argentine (voir Annexe 1).

L'impact de telles dispositions dépend entièrement des ressources allouées à cette problématique — ainsi que de la volonté politique des partenaires. Au vu des précédentes expériences de l'UE dans ce domaine, il n'est pas certain que ce mécanisme soit à la hauteur des enjeux.

## La résistance aux antimicrobiens

Une autre section du chapitre « Dialogues » cible la résistance aux antimicrobiens qui, selon l'Organisation mondiale de la Santé, constitue « l'une des plus grandes menaces actuelles pour la santé mondiale, la sécurité alimentaire et le développement ». En septembre 2016, l'Assemblée générale des Nations Unies a admis que l'utilisation abusive d'antimicrobiens dans les exploitations d'animaux d'élevage est la principale cause de la flambée de la résistance aux antimicrobiens.<sup>100</sup> Ce phénomène n'est pas dû à des productions à petite échelle, mais à la diffusion de systèmes d'élevage intensif, dans lesquels des produits antimicrobiens sont utilisés de manière routinière et croissante.

Selon la Commission européenne, « la résistance aux antimicrobiens (RAM) est responsable d'environ 25 000 décès par an dans l'UE ».<sup>101</sup> Dans son plan d'action « Une seule santé » (One health) contre la RAM, la Commission européenne reconnaît, tout comme l'OMS,<sup>102</sup> le lien entre l'augmentation de la résistance aux antimicrobiens et les mauvaises pratiques en termes de bien-être des animaux d'élevage. Le plan de l'UE souligne également à quel point il est important de tenir compte de ces questions lors de la négociation d'accords commerciaux : « Étant l'un des plus grands marchés pour les produits agricoles, l'UE peut jouer un rôle majeur dans la promotion de ses normes liées à la RAM, de ses mesures en matière de production alimentaire et de ses normes relatives au bien-être animal ».

Les dispositions incluses dans l'Accord UE-Mercosur prévoient un dialogue sur ce thème et un échange d'informations sur les bonnes pratiques en matière d'élevage. Compte tenu du lien entre l'augmentation du bien-être animal et une moindre utilisation d'antibiotiques prophylactiques, Eurogroup for Animals espère que l'UE utilisera également ce canal pour discuter de pratiques d'élevage plus soucieuses du bien-être animal.

Selon un rapport de l'IATP, « Le Brésil a augmenté son utilisation d'antibiotiques de 68 % entre 2000 et 2010, ce qui coïncide avec la forte augmentation de la production de viande ».<sup>103</sup> Contrairement à l'UE, mais comme aux États-Unis, le Brésil n'interdit pas totalement l'utilisation d'antibiotiques comme activateurs de croissance. Le pays « a été le troisième plus grand consommateur d'antibiotiques chez les animaux d'élevage en 2010 – dépassé seulement par la Chine et les États-Unis. De façon alarmante, on s'attend à ce que le Brésil double son utilisation d'ici 2030. » Malheureusement, le dialogue n'a pas d'objectif concret, pas même la réduction de l'utilisation d'antimicrobiens dans la production animale. Ce dialogue pourrait donc devenir un canal supplémentaire utilisé par les pays du Mercosur pour critiquer le durcissement des règles de l'UE sur l'utilisation des antimicrobiens. Le nouveau règlement de l'UE sur les médicaments vétérinaires, qui sera mis en œuvre à partir de 2022, étend l'interdiction d'utiliser des antimicrobiens pour favoriser la croissance ou augmenter le rendement des importations.

Eurogroup for Animals lance également un appel pour rendre ces mécanismes de coopération **transparents** dans leur travail et pour **impliquer la société civile** des deux continents à toutes les étapes. Les mécanismes devraient également permettre aux fonctionnaires concernés au niveau infranational de participer aux discussions.

## Animaux utilisés par la science

La coopération en matière de bien-être animal ne devrait pas se limiter aux animaux d'élevage. Le Brésil et l'Uruguay ont tous deux adopté, respectivement en 2008<sup>104</sup> et 2009,<sup>105</sup> une législation spécifique similaire sur l'utilisation d'animaux dans des activités expérimentales, éducatives et de recherche qui intègre le principe des 3R (*Replace, Reduce, Refine*). Les deux pays ont constitué un Comité national sur l'expérimentation animale qui tient à jour un registre des institutions impliquées dans ces expériences. Le Comité brésilien procède également au suivi de la manière dont les animaux sont utilisés. Contrairement à ces deux pays, l'Argentine et le Paraguay ne disposent pas d'une telle législation, malgré les nombreux débats à ce sujet au Parlement fédéral argentin.<sup>106</sup>

De plus, les pays du Mercosur semblent désireux de travailler à la promotion des principes des 3R et à l'élaboration d'alternatives à l'expérimentation animale pour les cosmétiques. Les quatre pays du Mercosur ont d'ailleurs établi une plate-forme régionale visant à rechercher des alternatives

<sup>100</sup> <https://www.cddep.org/wp-content/uploads/2017/10/science.0929PolicyForum-1.pdf>

<sup>101</sup> [https://ec.europa.eu/health/amr/antimicrobial-resistance\\_en](https://ec.europa.eu/health/amr/antimicrobial-resistance_en)

<sup>102</sup> <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs104/en/>

<sup>103</sup> Shefali Sharma, Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP) and Sergio Schlesinger, *The Rise of Big Meat: Brazil's Extractive Industry*, November 2017.

<sup>104</sup> Lei n° 11.794, de 8 de outubro de 2008.

<sup>105</sup> Ley N° 18.611, Utilización de animales en actividades de experimentación, docencia e investigación científica.

<sup>106</sup> Fernanda Jara, *Un proyecto que legaliza la experimentación en animales podría convertirse en ley*, Infobae, 21 Novembre 2018.



à l'utilisation des animaux d'expérimentation (PReMASUL),<sup>107</sup> notamment pour partager leur expérience et leurs idées autour de l'approche basée sur les 3R ainsi que pour travailler plus spécifiquement sur les alternatives à l'expérimentation animale pour les cosmétiques.

Aucun des pays du Mercosur n'a adopté une véritable interdiction de l'expérimentation animale pour les cosmétiques. Cependant, après l'adoption d'une telle interdiction au niveau de l'UE, huit États brésiliens ont suivi l'exemple (Amazonas, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro et São Paulo). Or 70 % des industries cosmétiques nationales du Brésil sont réparties dans ces États. Selon un sondage d'opinion de 2019, 73 % des citoyens brésiliens considèrent que « *si le Congrès devait légiférer en la matière, les produits cosmétiques ne devraient pas contenir de nouveaux ingrédients testés sur les animaux* ». <sup>108</sup> Au cours de la dernière législature en Argentine, le Parlement fédéral a débattu au sujet d'une proposition de loi introduisant une telle interdiction dans sa législation nationale. Cette proposition a été soutenue par une pétition de plus de 40 000 signatures.

Eurogroup for Animals est dès lors convaincu qu'un dialogue sur la problématique des animaux utilisés dans la science pourrait être instauré entre les deux parties, notamment en prenant en compte l'intérêt récent des pays du Mercosur et de leurs citoyens pour le bien-être de ces animaux. L'UE pourrait partager sa propre expérience de la mise en œuvre de l'approche 3R et de l'interdiction de l'expérimentation animale pour les produits cosmétiques. Si nécessaire, l'UE pourrait également offrir une assistance technique sur le terrain. Les

deux partenaires pourraient également collaborer en vue de l'harmonisation de la législation réglementant l'utilisation des animaux à des fins expérimentales dans les pays du Mercosur (p. ex. définir les compétences de comités nationaux, promouvoir un réseau de comités nationaux pour échanger des connaissances sur les meilleures pratiques 3R, enregistrer des données/statistiques sur l'expérimentation animale). Enfin, cette collaboration pourrait donner l'opportunité à l'UE de présenter son expérience sur la mise en place d'un laboratoire de référence pour la recherche d'alternatives à l'expérimentation animale, à savoir l'EURL-ECVAM (*European Union Reference Laboratory - European Centre for the Validation of Alternative Methods*), afin d'échanger des connaissances et d'améliorer les investissements dans la promotion de méthodes alternatives.

## 3.7 COMMERCE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

### Bien-être animal, commerce et développement durable

Le chapitre « Commerce et développement durable » (CDD) de l'Accord UE-Mercosur a été considéré par les fonctionnaires de l'UE comme le plus solide que la Commission ait conclu à ce jour. Bien que le langage utilisé dans ce chapitre soit sensiblement plus résolu que d'habitude, affichant davantage d'obligations et moins de choix « selon les cas », le texte ne fait que réitérer les engagements internationaux sans fournir d'outil concret supplémentaire pour assurer leur mise en œuvre ou pour garantir les moyens de les appliquer. Le chapitre CDD contient la clause de non-régression habituelle (l'interdiction d'abaisser les normes environnementales ou du travail pour attirer le commerce et les investissements). Cependant, prouver le lien entre tout affaiblissement de ces normes et un changement dans les flux de commerce ou d'investissement reste un défi qui n'a encore jamais été relevé.

Le chapitre CDD de l'Accord UE-Mercosur ne reconnaît pas explicitement le lien étroit entre le bien-être animal et le développement durable, et plus particulièrement les objectifs de développement durable des Nations unies. Selon le préambule du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies (*UN 2030 SD Agenda*), la protection du bien-être animal en tant que tel est essentielle au développement durable.

« *Nous envisageons un monde dans lequel (...) l'humanité vit en harmonie avec la nature et dans lequel la faune et les autres espèces vivantes sont protégées.* »

UN 2030 SD Agenda<sup>109</sup>

<sup>107</sup> Plataforma Regional de Métodos Alternativos ao Uso de Animais de Experimentação/Plataforma Regional de Métodos Alternativos al Uso de Animales de Experimentación.

<sup>108</sup> Humane Society International, communiqué de presse, [Brazilian want comprehensive legislation against cosmetic tests on animals, according to new poll](#), 31 octobre 2019.

<sup>109</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>



Le bien-être animal est également complémentaire d'un certain nombre d'autres aspects du développement durable. Parmi les objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies, plusieurs sont soit directement liés aux animaux, soit ne peuvent être atteints sans aborder les problèmes liés au bien-être animal (pour en savoir plus, lisez notre rapport sur les « Bien-être animal, Commerce et Objectifs de Développement Durable »).<sup>110</sup>

### Impact sur les animaux, le climat et les forêts

L'Accord UE-Mercosur stimulera davantage d'échanges commerciaux, ce qui est tout simplement le but poursuivi par tout accord commercial. Selon le rapport intermédiaire évaluant l'incidence du commerce sur le développement durable (SIA – *Sustainability Impact Assessment*), réalisé à l'appui de ces négociations, non seulement l'UE accroîtra ses importations de produits animaux en provenance du Mercosur, mais la production générale du secteur augmentera également.

Le lien entre l'expansion des industries d'élevage et la déforestation (illégal) est bien reconnu, en particulier – mais pas exclusivement – au Brésil, où l'élevage de bétail serait responsable des trois quarts de la déforestation.<sup>111</sup> Selon un rapport publié par l'Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), quatre des compagnies du secteur de la viande émettant le plus d'émissions de gaz à effet de serre se trouvent au Brésil.<sup>112</sup> Leur rapport a également révélé que les cinq principales entreprises de viande et de produits laitiers

émettent plus qu'Exxon, Shell et BP réunis.<sup>113</sup> Même le rapport intermédiaire de la SIA de l'UE reconnaît un impact négatif de l'accord sur les émissions, mais reste vague sur la manière dont d'autres dispositions, notamment dans le chapitre CDD, vont pouvoir compenser cette augmentation des émissions.

Il s'agit de l'un des principaux défauts de l'approche de l'UE en ce qui concerne les dispositions relatives au développement durable dans les accords commerciaux. Des efforts sont faits pour suggérer des initiatives positives susceptibles de produire des progrès, mais il n'existe pas d'évaluation adéquate de l'impact concret qu'un accord peut avoir sur les animaux, l'environnement et les personnes. Par conséquent, il n'est jamais certain que le bilan soit finalement positif. Alors que l'augmentation de certaines productions, partiellement favorisée par l'Accord, aura un impact négatif dans l'immédiat, on ne sait toujours pas dans quelle mesure cela peut être compensé par des initiatives développées par les partenaires, notamment dans le contexte du chapitre consacré au CDD.

Parallèlement à la viande de bœuf, le commerce du soja pourrait également augmenter, celui-ci étant utilisé dans la production intensive de viande pour l'alimentation animale. La production de soja est connue pour être un facteur clé de la déforestation et est le principal produit exporté du Mercosur vers l'UE. Alors que les tarifs douaniers de l'UE sur le soja importé sont déjà à zéro, d'autres facteurs peuvent contribuer à l'augmentation de la production dans les pays du Mercosur. Premièrement, le chapitre consacré au « Commerce de marchandises » de l'Accord UE-Mercosur comprend une interdiction des droits d'exportation qui obligera l'Argentine

<sup>110</sup> Eurogroup for Animals, *Animal Welfare, Trade and Sustainable Development Goals*, octobre 2019.

<sup>111</sup> Edoardo Liotta, *Feeling Sad about the Amazon Fires? Stop Eating Meat*, Vice, 23 août 2019 (faisant référence à un rapport de la Banque mondiale - <https://www.dw.com/en/brazil-forest-fires-rage-as-farmers-push-into-the-amazon/a-50116455>).

<sup>112</sup> Shefali Sharma, Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP) and Sergio Schlesinger, *The Rise of Big Meat: Brazil's Extractive Industry*, novembre 2017.

<sup>113</sup> Institute for Agriculture & Trade Policy, GRAIN and Heinrich Böll Stiftung, *Big Meat and Dairy's Supersized Climate Footprint*, 7 novembre 2017.



à revoir la taxe à l'exportation qu'elle a mise en place pour le soja.<sup>114</sup> Actuellement, en raison de cette taxe, il est plus coûteux d'exporter du soja en provenance d'Argentine, car le pays veut favoriser la production de biocarburant au niveau national. Deuxièmement, étant donné que l'accord devrait créer un changement dans la production animale, réduisant la production de bœuf et de volaille dans l'UE tout en augmentant sa production de lait et de porc, on s'attend à ce que l'UE ait besoin de davantage de soja pour l'alimentation animale.<sup>115</sup>

L'impact dramatique des politiques environnementales de Jair Bolsonaro doit également être pris en compte. Depuis le début de son mandat, il a fortement réduit le budget de plusieurs organismes publics brésiliens chargés de l'environnement, notamment le ministère de l'Environnement et l'Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables (IBAMA). Près d'un millier de projets de loi proposant des régressions en matière d'environnement ont été débattus au Congrès sous le mandat de Bolsonaro, et son gouvernement encourage une rétro-pédalage sévère, notamment sur la déforestation. En février 2020, le gouvernement brésilien a présenté au Congrès un nouveau projet de loi controversé visant à ouvrir des terres autochtones aux activités commerciales, y compris agricoles.<sup>116</sup>

## Agriculture et aquaculture durables

Bien que le chapitre sur le CDD comprenne une section intitulée « *Commerce et gestion durable de la pêche et de l'aquaculture* », il ne traite pas de « l'agriculture durable ». L'agriculture industrielle intensive a un impact très négatif sur l'environnement (pollution de l'air, de l'eau et du sol), sur la biodiversité (car les changements liés à l'utilisation des terres entraînent une perte d'habitat), sur la résistance aux antimicrobiens et sur le changement climatique (car les animaux émettent des gaz à effet de serre, mais aussi en raison de la déforestation associée à ce type d'exploitation). L'agriculture intensive conduit également à d'énormes volumes de déchets (lesquels découlent d'une consommation d'eau accrue, des restes d'animaux et des excréments générés). De plus, ce type d'élevage entraîne l'entassement des animaux dans des espaces minuscules et stériles où ils ne peuvent pas exprimer leur comportement naturel et où ils sont plus vulnérables aux maladies, ce qui nie intrinsèquement la possibilité de respecter leur bien-être. C'est la raison pour laquelle, depuis 2012, l'UE considère explicitement le bien-être animal comme une dimension de l'agriculture durable.<sup>117</sup>

La stimulation des industries agricoles intensives par la libéralisation des échanges commerciaux aura non seulement

des conséquences à court terme pour de nombreux animaux, mais elle contredit aussi l'objectif à plus long terme de l'UE visant à promouvoir le développement durable.

En outre, bien que les producteurs de viande du Mercosur aient pu se montrer réceptifs à certaines critiques concernant le bien-être animal, notamment sur les cages de gestation (utilisées dans l'industrie porcine), ils ont en fait encouragé davantage de confinement dans l'industrie bovine en offrant « *aux éleveurs de bétail indépendants la possibilité d'utiliser leurs installations et en leur proposant d'autres avantages présumés en échange de garanties d'achat du bétail. C'est une manière d'introduire dans le secteur bovin le modèle d'intégration utilisé dans l'élevage des poulets et des porcs.* » (Voir l'encadré sur les parcs d'engraissement en Amérique latine). Le secteur de la volaille s'intensifie également, avec un nombre croissant de producteurs brésiliens opérant une conversion vers des étables entièrement fermées.

Plus récemment, d'autres conséquences négatives de l'agriculture intensive ont été mises en lumière. La concentration d'animaux dans les élevages industriels est généralement très élevée et les animaux ont souvent un système immunitaire affaibli en raison des mauvaises conditions dans lesquelles ils sont gardés. De plus, les animaux des systèmes d'élevage industriels descendent des mêmes souches génétiques, ce qui favorise la propagation rapide des maladies. Ces conditions font de ces exploitations des foyers de zoonoses virales et bactériennes (maladies animales transmissibles à l'homme). En outre, la production d'animaux d'élevage est considérée comme le plus puissant facteur induisant la perte d'habitat sur Terre en raison de la déforestation que ce secteur génère (en vue de créer des pâturages ou pour y créer des cultures destinées à l'alimentation animale). La pression qui en résulte sur la biodiversité augmente la fréquence des interactions entre les animaux sauvages et les humains, ce qui est une autre cause majeure de propagation des zoonoses.

En ce qui concerne l'aquaculture, il est regrettable que les dispositions ne mentionnent pas l'importance du bien-être des poissons pour améliorer la durabilité du secteur. L'Union européenne importe seulement entre 100 et 200 tonnes de poissons et de crevettes d'élevage du Mercosur par an, principalement en provenance d'Argentine, mais l'Accord UE-Mercosur pourrait favoriser davantage d'échanges.<sup>118</sup> Des normes de bien-être plus élevées dans l'aquaculture sont la base qui permettrait de réaliser une production plus naturelle, nécessitant moins de produits chimiques et moins d'aliments. Cette relation entre le bien-être et la santé des poissons, d'une part, et l'impact environnemental, d'autre part, est explicite et illustrée dans le Règlement sur les produits organiques de

<sup>114</sup> [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/april/tradoc\\_155480.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/april/tradoc_155480.pdf)

<sup>115</sup> Greenpeace, *EU-Mercosur Trade Leak*, 6 décembre 2017.

<sup>116</sup> <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/06/brazil-bolsonaro-commercial-mining-indigenous-land-bill>

<sup>117</sup> Allocution de Dacian Cioloș (alors commissaire européen à l'agriculture et au développement rural), *Europe's path towards sustainable agriculture*, G20/Rio De Janeiro, 21 juin 2012.

<sup>118</sup> Matt Craze, *Argentina's seafood sector receives boost as EU approves Mercosur trade deal*, Undercurrent News, 1er juillet 2019.

l'UE. L'Autorité européenne de sécurité des aliments met aussi l'accent sur les aspects relatifs à la santé des poissons et à la sécurité alimentaire :

« Toutes les maladies peuvent entraîner la détérioration du bien-être, mais il convient de noter qu'un bien-être médiocre, résultant souvent de facteurs d'élevage néfastes, peut également accroître la sensibilité aux maladies par divers mécanismes ».<sup>119</sup> « Les procédures de production basées sur de bonnes pratiques d'aquaculture (telles que recommandées dans différents codes de pratique du secteur) permettant d'assurer un bien-être animal optimal, augmentent la résistance des poissons aux infections et peuvent donc conduire à une réduction des risques pour la sécurité alimentaire associés aux produits finis qui en résultent. Les mesures destinées à préserver le bien-être des poissons en leur évitant du stress ou en améliorant les conditions de leur environnement devraient avoir un impact positif sur la sécurité du produit alimentaire. Les conditions environnementales et hygiéniques (liées à la température de l'eau, à la salinité, aux produits chimiques, à la matière organique, aux taux d'oxygène, etc.) et les pratiques au stade pré-récolte (alimentation inadéquate ou utilisation d'antimicrobiens), pourraient augmenter la prévalence de certains risques biologiques au niveau de l'exploitation d'élevage, et peuvent également avoir un effet sur le bien-être des poissons et leur état physiologique (stress). Ces deux aspects ont un impact sur la santé des poissons et peuvent par la suite influencer la sécurité du produit fini ».<sup>120</sup>

## Commerce et trafic d'espèces sauvages

La déforestation rampante a des impacts évidents sur la faune et ses habitats, et peut conduire à l'extinction d'espèces qui n'existent que dans une région spécifique. C'est également une source de nombreuses préoccupations liées au bien-être animal. Avec l'augmentation des incendies de forêt, les animaux – non seulement sauvages mais aussi domestiques – souffrent et nombre d'entre eux n'arrivent pas à s'échapper. Quant aux animaux sauvages survivants, beaucoup seront déplacés et souffriront généralement de famine et de rupture sociale.

La mise en œuvre de l'accord commercial augmentera le commerce agricole entre les deux parties. L'accord pourrait

ainsi accélérer la déforestation et en même temps avoir un impact négatif sur le bien-être des animaux sauvages vivant dans les forêts sud-américaines, notamment en détruisant leurs habitats. Un groupe d'auteurs universitaires ont publié une étude mettant en évidence le lien entre les exportations de soja brésilien vers l'UE et les pertes d'habitat pour les fourmiliers géants (*Myrmécophaga tridactyla*) dans la région brésilienne du Cerrado.<sup>121</sup>

De plus, il est clair que l'agriculture extensive continuera de conduire à l'extinction des espèces sauvages. Une étude récente estime que la perte d'habitat entraînera l'extinction de 50 % des oiseaux et 30 % des mammifères d'ici 10 à 25 ans dans la région du Gran Chaco où la déforestation a été accélérée par l'introduction du soja génétiquement modifié il y a plusieurs décennies.<sup>122</sup> Au Paraguay, le rôle de l'élevage bovin dans la promotion de la déforestation est également souligné par les chercheurs : « Le Gran Chaco, également riche en biodiversité et deuxième plus grande forêt d'Amérique latine après l'Amazonie, a été touché particulièrement durement : rien qu'au cours des dix dernières années, cette région a subi la perte de près de trois millions d'hectares de forêts – converties principalement en pâturages ».<sup>123</sup>

Une autre dimension qui mérite davantage de recherche est l'impact de l'utilisation de nombreux pesticides dans les pays du Mercosur sur le bien-être des animaux sauvages. Une étude a montré que, dans la région du Cerrado du Mato Grosso do Sul, état connu pour ses productions florissantes de soja, de maïs et de canne à sucre, 40 % des tapirs « souffrent de divers types de contamination par les pesticides ». Un grand nombre d'entre eux présentaient également des problèmes de santé susceptibles d'être liés à la contamination, mais pas exclusivement.<sup>124</sup> Des recherches supplémentaires devraient donc être menées et cette problématique devrait être prise en compte dans les discussions avec les pays du Mercosur sur les pesticides.

Dans les pays du Mercosur, les animaux sauvages sont également exposés au braconnage. Le chapitre CDD contient un engagement par lequel les états « devront mettre en œuvre des mesures effectives permettant de réduire le commerce illicite des espèces sauvages, conformément aux accords internationaux » auxquels les pays sont parties prenantes, et il existe également une possibilité pour les parties de coopérer sur ce sujet. Cette formulation est plus résolue que dans

<sup>119</sup> Avis scientifique du groupe d'experts sur la santé et le bien-être des animaux faisant suite à une demande de la Commission européenne concernant les aspects du bien-être animal dans les systèmes d'exploitation du saumon atlantique d'élevage. *The EFSA Journal* (2008) 731, 1-31.

<sup>120</sup> Avis scientifique du groupe d'experts sur les dangers biologiques faisant suite à une demande de la Commission européenne concernant des considérations en termes de sécurité alimentaire relatives aux aspects du bien-être animal dans les systèmes d'exploitation des poissons d'élevage *The EFSA Journal* (2008) 867, 1-24.

<sup>121</sup> Green, J. M. H., Croft, S. A., Durán, A. P., Balmford, A. P., Burgess, N. D., Fick, S., Gardner, T. A., Godar, J., Suavet, C., Virah-Sawmy, M., Young, L. E. and West, C. D. (2019). Linking global drivers of agricultural trade to on-the-ground impacts on biodiversity. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 2019 Nov 12;116(46).

<sup>122</sup> Semper-Pascual, A.; Macchi, L.; Sabatini, F.M.; Decarre, J.; Baumann, M.; Blendinger, P.G.; Gómez-Valencia, B.; Mastrangelo, M.E.; Kuemmerle, T. Mapping extinction debt highlights conservation opportunities for birds and mammals in the South American Chaco. *J. Appl. Ecol.* 2018, 55, 1218–1229.

<sup>123</sup> Veit, P., & Sarsfield, R. (2017). *Land Rights, Beef Commodity Chains, and Deforestation Dynamics in the Paraguayan Chaco*. Washington, DC: USAID Tenure and Global Climate Change Program.

<sup>124</sup> Jenny Gonzales, [As pesticide approvals soar, Brazil's tapirs, bees, other wildlife suffer](#), Mongabay, 18 décembre 2019.



d'autres accords commerciaux, avec l'utilisation de mots tels que « devront » et « effectives ». Cependant, si les parties ne respectent pas leurs engagements, l'accord ne prévoit aucune conséquence matérielle (voir ci-dessous).

Dans les pays du Mercosur, comme ailleurs en Amérique latine, le cas des jaguars représente l'exemple tragique d'une espèce emblématique en voie de disparition qui est menacée à la fois par la déforestation et par le trafic illégal. Cette espèce a été inscrite le 22 février 2020 aux Annexes I (espèces migratrices menacées d'extinction) et II (espèces migratrices nécessitant des accords internationaux pour leur conservation et leur prise en charge) de la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Convention de Bonn) lors de la 13<sup>ème</sup> Conférence des Parties ayant souscrit à la Convention. Cette inclusion est justifiée par le fait que la population des jaguars a diminué de 20 à 25 % au cours des 21 dernières années. La mesure a été soutenue par l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay.<sup>125</sup> Eurogroup for Animals encourage les institutions de l'UE à collaborer avec les pays du Mercosur pour défendre cette espèce également protégée par la CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*).

Selon l'ONU, il reste actuellement environ 64 000 jaguars à l'état sauvage, et près de 90 % se trouvent en Amazonie, en particulier sur le territoire brésilien. Ces jaguars sont susceptibles d'être affectés par la perte d'habitats induite par la déforestation. Une situation similaire s'est déjà produite dans le pays voisin, l'Argentine. On estime que

l'habitat argentin des jaguars a diminué de 95 % en 200 ans, principalement en raison de la déforestation dans des régions comme le Gran Chaco.<sup>126</sup> Le pays compte à présent moins de 250 jaguars en vie. En plus de la déforestation, un autre phénomène affecte maintenant les jaguars : cette espèce est de plus en plus braconnée et les parties de leurs corps sont utilisées pour produire des médicaments utilisés dans la médecine traditionnelle asiatique. Ce marché illégal était historiquement basé sur des produits issus des tigres. Comme les tigres sont presque éteints, également en raison de ce commerce illégal, les braconniers s'en prennent maintenant aux jaguars.

Enfin, Eurogroup for Animals tient à souligner que les mammifères ne sont pas les seuls à être affectés par la déforestation. L'Amazonie abrite de nombreuses espèces d'oiseaux qui risquent à présent de disparaître, comme le manakin à couronne dorée (*Lepidothrix vilasboasi*), la conure dorée (*Guaruba guarouba*), le fourmilier du rondonia (*Clytoctantes atrogularis*) et le grisin charbonnier (*Cercomacra carbonaria*).<sup>127</sup> En outre, certaines espèces d'oiseaux protégées par la CITES sont également mis en danger par le trafic illégal. Par exemple, dans les années 80, pas moins de 10 000 aras jacinthes (*Anodorhynchus hyacinthinus*) ont été vendus comme animaux de compagnie et leur population est maintenant estimée à seulement 4 300 individus matures. Même si l'espèce est désormais protégée, le commerce illégal de cet oiseau et le commerce de ses œufs a toujours lieu, avec l'Europe comme principale destination.<sup>128</sup>

<sup>125</sup> United Nations Environment Programme, News and Stories, [Maximum protection across borders for the emblematic jaguar](#), 28 février 2020.

<sup>126</sup> Fernanda Jara, *Situación crítica del yaguararé: en Argentina quedan menos de 250 y salvarlo parece una utopía*, Infobae, 24 septembre 2017.

<sup>127</sup> <http://www.surfbirds.com/community-blogs/blog/2019/11/27/amazon-fires-what-happens-next/>

<sup>128</sup> Denise Hruby, [The Amazon bird's eggs are black-market gold. Here's why](#), National Geographic, 5 juin 2019.





## Mise en application des chapitres CDD

L'un des principaux défis concernant l'interaction entre le commerce et le développement durable réside dans la mise en œuvre de l'accord. Comme l'ont demandé le Parlement européen et plusieurs États membres, il est essentiel de garantir une mise en œuvre « effective » des dispositions. Jusqu'à présent, la Commission européenne a suggéré plusieurs idées pour améliorer son approche vis-à-vis des chapitres CDD, notamment de dresser la liste des priorités avec les pays concernés, ou d'établir une meilleure coordination avec les États membres, mais elle n'a pas avancé de changement significatif au modèle de chapitre qu'elle utilise actuellement. Le chapitre CDD de l'Accord UE-Mercosur suit la même logique : en cas de litige, les parties commenceront par se consulter puis constitueront éventuellement un panel spécial qui produira un rapport sur le problème soulevé par l'une des parties. Aucun autre mécanisme n'est prévu au cas où rien ne progresserait par la suite.

Le chapitre sur le commerce et le développement durable devrait être revu pour inclure des engagements plus détaillés, des options plus solides pour la mise en application, avec des mécanismes de coopération plus approfondis (y compris l'établissement de feuilles de route) et des sanctions de dernier recours.

Des organismes de la société civile devraient être autorisés à déclencher le mécanisme de règlement des différends établissant le panel spécial pour résoudre les désaccords spécifiques liés au chapitre CDD. Bien que les détails sur le mécanisme de surveillance par la société civile ne soient encore disponibles, l'organisation de ces groupes devrait être améliorée par rapport à ceux des accords antérieurs de l'UE : les groupes consultatifs nationaux devraient être prêts à fonctionner lorsque l'accord entrera en vigueur – même provisoirement. Si nécessaire, une assistance technique doit également être fournie aux pays du Mercosur pour garantir la mise en place d'un groupe équilibré.<sup>129</sup>

<sup>129</sup> Eurogroup for Animals, *Animal Welfare, Trade and Sustainable Development - Eurogroup for Animals' response to the European Commission proposals on Trade & Sustainable Development chapters in Free Trade Agreement*, octobre 2018.

# 4

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Eurogroup for Animals estime qu'en l'état actuel, l'Accord entre l'UE et le Mercosur est délétère pour les animaux, la nature et l'être humain. L'impact négatif que cet accord est susceptible d'avoir sera concret et observable à court/moyen terme.

- Le SIA réalisé par l'UE conclut qu'un accord entre l'UE et le Mercosur aura pour résultat d'accroître le commerce et la production d'aliments d'origine animale, ce qui aura des répercussions néfastes sur le bien-être animal : pour le secteur du bœuf, on assistera à une diminution de la production et à une augmentation des exportations d'animaux vivants vers l'Europe, ainsi qu'à une augmentation du nombre de parcs d'engraissement en Amérique Latine.
- Une production accrue dans le secteur du bœuf et du soja est susceptible d'alimenter davantage la déforestation. Outre son impact direct sur le changement climatique, la déforestation a également des effets désastreux sur les animaux peuplant ces forêts.
- Le chapitre consacré aux Obstacles techniques au commerce pourrait empêcher l'UE d'imposer un système d'étiquetage concernant la méthode de production appliqué aux produits importés.
- Le chapitre consacré aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) prévoit la simplification du système d'audits en vue de faciliter le commerce, ce qui réduirait les possibilités de procéder à des audits sur le terrain ; or, il s'agit du seul outil permettant de contrôler le respect des normes en matière de bien-être animal dans les exploitations agricoles.
- Le chapitre SPS ne reconnaît pas explicitement le droit de l'UE de s'appuyer sur le principe de précaution, sur lequel reposent plusieurs mesures de sécurité alimentaire profitant au bien-être animal (interdiction de la viande aux hormones, de la ractopamine ou d'un agent de rinçage chimique de la viande ; et, d'ici peu, interdiction de l'utilisation d'antibiotiques en vue de promouvoir la croissance et d'accroître le rendement). Les mesures liées à l'usage des antibiotiques sont essentielles dans la lutte contre la résistance aux antibiotiques qui, selon l'Organisation mondiale de la Santé, constitue « l'une des plus grandes menaces actuelles pour la santé mondiale, la sécurité alimentaire et le développement ».<sup>130</sup>

Par ailleurs, les possibilités de coopération entre les pays offertes par l'accord ne contrebalancent pas les effets négatifs énumérés plus haut. Les dispositions sont trop faibles et trop dépendantes de la volonté et des ressources politiques, or ces dernières peuvent être limitées. En outre, si de telles ressources politiques et volontés existaient, une coopération de ce type pourrait avoir lieu en dehors du présent accord de commerce.

La Commission européenne ayant indiqué que les textes déjà publiés ne peuvent être remaniés, Eurogroup for Animals exhorte la Commission européenne :

- à réévaluer l'offre d'accès au marché afin de limiter davantage le volume autorisé dans les contingents tarifaires (CT) pour les produits d'origine animale, en particulier pour la viande bovine et la viande de volaille ; et à subordonner l'accès à de tels contingents tarifaires au respect des normes pertinentes en matière de bien-être animal en vigueur dans l'UE, en suivant le modèle appliqué pour les œufs en coquille ;
- à établir des mécanismes de surveillance appropriés visant à évaluer l'impact de la mise en œuvre de l'accord commercial sur les animaux, l'environnement et les êtres humains, et à mettre en place des outils permettant de neutraliser l'impact négatif éventuel identifié par ces mécanismes. Cela pourrait être réalisé en renforçant le chapitre sur le Commerce et développement durable (CDD).
- à inclure un mécanisme de coopération globale en matière de bien-être animal, couvrant non seulement les animaux d'élevage mais aussi les animaux utilisés dans le cadre de la science et les animaux sauvages, avec l'objectif clair d'améliorer la protection et le bien-être des animaux en promulguant et en mettant en œuvre une législation plus robuste.
- à réviser le chapitre sur les OTC afin d'éviter tout obstacle à l'imposition future d'un étiquetage relatif à la méthode de production aux produits importés.
- à introduire une disposition dans le chapitre SPS qui protège le droit de l'UE à invoquer le principe de précaution dans le domaine de la sécurité alimentaire.

Eurogroup for Animals exhorte aussi les Etats membres de l'UE et les Membres du Parlement européen :

- à faire pression sur la Commission européenne pour amender l'accord dans ce sens ;
- à rejeter l'Accord si ces amendements ne sont pas adoptés.

<sup>130</sup> <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/antibiotic-resistance>

## ANNEXE 1:

# COOPÉRATIONS EXISTANTES ENTRE LE MERCOSUR ET L'UE EN MATIÈRE DE BIEN-ÊTRE ANIMAL

L'UE dispose de plateformes en dehors du futur Accord UE-Mercosur pour coopérer avec le Brésil et l'Argentine sur les questions liées au bien-être animal.

En 2013, Bruxelles a signé un protocole d'entente (Memorandum of Understanding) avec le Brésil portant sur la coopération technique dans le domaine du bien-être animal. Ce protocole avait été conclu entre la DG SANTE (pour l'UE) et le MAPA (pour le Brésil). Il prévoit des échanges d'information réguliers entre l'UE et le Brésil, notamment en vue de « *faciliter la bonne compréhension bilatérale et les négociations futures sur les questions de bien-être des animaux d'élevage* ». <sup>131</sup> Les activités pratiquées dans le cadre du protocole sont de « nature purement consultatives » et le texte ne crée aucune obligation pour les deux parties, même si la communauté universitaire a reconnu qu'il a eu un impact significatif sur la prise de décisions politiques au Brésil. Selon un rapport de la DG SANTE, <sup>132</sup> « *l'approche adoptée par le MAPA a consisté à utiliser la coopération technique avec l'UE en tant qu'outil pour impliquer l'industrie dans des discussions politiques sur le bien-être animal et pour différer la mise en place de changements normatifs jusqu'à l'obtention d'un consensus le plus large possible* ». Le MAPA dirige donc un comité technique sur le bien-être animal, qui est notamment responsable de la rédaction et de la proposition de normes, ainsi que du financement de projets pilotes. Toutefois, malgré cette approche proactive, un seul succès a été enregistré à ce jour sur le plan législatif, dans le domaine du transport. Ceci est dû tant à des résistances internes (au sein du MAPA) qu'externes (émanant de l'industrie).

Depuis la signature du protocole, les autorités européennes et brésiliennes se sont rencontrées à deux reprises (en août 2013 et en novembre 2014) et six activités ont eu lieu sur le terrain :

- Un événement régional dans le cadre du programme européen BTSF (« A Better Training for Safer Food », ou « Une meilleure formation pour une alimentation plus sûre ») ; cet événement, axé sur le bien-être au moment de l'abattage (couvrant des aspects théoriques et pratiques), a rassemblé 57 participants dont 5 Argentins, 7 Paraguayens, 6 Uruguayens et 22 Brésiliens. Toutefois, aucun représentant de l'industrie n'était présent.

- L'UE a contribué à un événement organisé par le MAPA et l'association World Animal Protection consacré au bien-être des porcs et à la suppression progressive des stalles individuelles pour truies.
- Un projet consacré au « Transport routier d'animaux vivants » (3 mois, 2017), visant à soutenir le développement d'une expertise au Brésil en matière de transport d'animaux vivant, dans le but d'un rapprochement avec la législation de l'UE. Ce projet consistait en un voyage d'étude en Espagne, les résultats étant partagés lors d'un atelier mené à Brasilia auquel 80 personnes ont pris part, et en la création d'un groupe de travail destiné à élaborer des propositions législatives.
- Un projet portant sur le « Logement de groupe de truies en gestation » (9 mois, 2016) : lors de deux conférences, deux experts ont présenté les obstacles à la mise en application au Brésil des règles s'appliquant aux porcs au sein de l'UE, ainsi que certaines pratiques volontaires existant dans l'industrie. Au moins 300 professionnels du secteur ont assisté à ces événements. Ce projet est considéré comme un succès majeur car il a contribué à modifier la stratégie du Brésil en termes de stalles individuelles pour truies. Toutefois, aucune proposition législative n'a encore été adoptée à ce jour.
- Un projet portant sur « L'abattage sans cruauté dans les petites exploitations » (2016), destiné à diffuser des informations dans le but de recueillir également une expertise, en vue de rédiger des recommandations pour l'abattage des moutons et des chèvres. Le projet a cependant échoué car les fonctionnaires de l'UE n'ont pas pu obtenir l'accès aux abattoirs requis.
- Un projet consacré aux « Transport maritime d'animaux vivants » (5 mois, 2016) : ce domaine est couvert par la législation au Brésil et le projet visait à comparer les pratiques. Il était principalement considéré comme une opportunité de connecter les personnes travaillant sur ces sujets, sans viser des résultats concrets.

L'UE a aussi signé un arrangement administratif portant sur la coopération technique en matière de bien-être animal avec l'Argentine en 2017, qui a conduit à l'organisation d'un atelier BTSF sur le bien-être animal à Buenos Aires en 2018. Aucune information complémentaire n'a été fournie par rapport à cette coopération.

À ce jour, ces canaux parallèles ont livré des résultats en termes de sensibilisation et ont contribué à modifier les mentalités dans la région. Cependant, seule une mesure législative concrète a été adoptée et le processus est loin d'avoir été transparent.

<sup>131</sup> Commission européenne, Study on the impact of animal welfare international activities, avril 2017

<sup>132</sup> La DG SANTE ne publie pas de véritables rapports sur ses canaux de coopération. L'étude récemment publiée par l'UE sur ses activités internationales en matière de bien-être animal constitue l'unique source d'information qu'il soit possible de trouver sur ce processus. La coopération avec l'Argentine n'a débuté qu'en 2017 et n'est donc pas couverte par ce rapport ; nous ne disposons donc d'aucune information spécifique sur ce processus.









**EUROGROUP  
FOR ANIMALS**