ACCORD EU-MERCOSUR : UNE BOMBE À RETARDEMENT POUR LES FORÊTS

NOTE DE PLAIDOYER

Institut Veblen pour les réformes économiques

CANOPÉE FORÊTS VIVANTES

AVEC PLUS DE 300 000 SYMPATHISANTS ET 5 500 ADHÉRENTS*, CANOPÉE EST LA PLUS GRANDE ASSOCIATION FRANÇAISE DÉDIÉE À LA PROTECTION DES FORÊTS.

Notre méthode repose sur trois leviers d'actions complémentaires :

PRODUIRE DE L'EXPERTISE

Notre expertise scientifique est reconnue. Tous nos dossiers et enquêtes sont rigoureusement sourcés.

MOBILISER LES CITOYENS

Nos actions directes non violentes nous permettent d'interpeller de façon originale.

INTERPELLER LES DÉCIDEURS

Pour faire changer les lois et les pratiques des entreprises.

CANOPÉE
FORÊTS VIVANTES

Pour en savoir plus, rendez-vous sur www.canopee.ong

* Au 31 décembre 2024

L'INSTITUT VEBLEN POUR LES RÉFORMES ÉCONOMIQUES EST UN THINK TANK À BUT NON LUCRATIF QUI PROMEUT LES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES INITIATIVES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE EN FAVEUR D'UNE TRANSITION ÉCOLOGIQUE JUSTE.

Nous pensons que le modèle économique actuel est profondément insoutenable et doit être transformé dans un esprit de justice sociale et de respect des limites planétaires.

Institut Veblen
pour les réformes économiques

Pour en savoir plus, rendez-vous sur www.veblen-institute.org

INTRODUCTION

L'Union européenne et les pays du Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) ont commencé à négocier, en 1999, un accord d'association contenant un volet politique et un volet commercial, avec l'objectif d'éliminer la vaste majorité des droits de douane existant encore entre les deux blocs.[1]

Après 20 ans de négociations critiquées pour leur opacité, un accord politique sur le volet commercial a été annoncé en 2019. Cependant, le projet de traité a soulevé d'importantes contestations, en particulier quant au risque engendré pour les agriculteurs européens et l'environnement. En octobre 2020, le Parlement européen – dont l'approbation est une condition préalable à la ratification – a donné le ton : il s'est opposé à l'accord en l'état[2]. Plusieurs États européens dont la France, les Pays-Bas, l'Autriche, l'Irlande et plus récemment la Pologne, ont également exprimé leurs réserves.

Face à ces oppositions, de nouvelles négociations ont été réouvertes en mars 2023, afin d'intégrer une annexe sur les questions environnementales. Finalisées le 6 décembre 2024, ces modifications n'ont pas permis de faire taire les critiques, voire suscitent de nouvelles inquiétudes.

Cette note fait le point sur les impacts que pourraient induire la mise en œuvre de l'accord sur la déforestation ainsi que sur la réglementation européenne en matière de lutte contre la déforestation, et analyse la pertinence des garde-fous proposés.

1 Le volet politique de l'accord pour lequel les négociations se sont achevées en juillet 2020 n'a pas été rendu public à ce jour. Voir *https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en* ou *https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-10-07_FR.html*

2 Parlement européen (2020). Disponible sur : *Textes adoptés - Mercredi 7 octobre 2020*

1 UNE DÉFORESTATION MASSIVE

Les pays du Mercosur sont déjà parmi les pays les plus touchés par la déforestation. En 2023, la perte de couvert végétal dans cette région était estimée à 3,5 millions d'hectares[3]. Cette déforestation concerne à la fois la perte de surfaces proprement forestières (Amazonie, Gran Chaco) mais aussi de savanes (Cerrado). Elle est principalement liée à l'élevage bovin[4] et à la culture de soja[5]. Une large part de ces productions est exportée : en 2023, le Brésil a franchi un record en exportant 2,29 millions de tonnes de viande bovine[6] et 127,3 millions de tonnes de soja (principalement sous forme de graines). Certaines productions comme la viande bovine, la viande porcine, la volaille, le sucre, le bioéthanol ou le soja sont pour l'instant limitées à l'export vers l'Union européenne, notamment par des droits de douane, contingents (quotas à hauteur desquels il est possible d'importer à droits de douane réduits ou nuls) et taxes à l'exportation. Mais l'accord entre l'UE et le Mercosur, par le biais d'une réduction de plus de 90% des droits de douane, la création de nouveaux contingents tarifaires[7] et la suppression des taxes à l'exportation, risque de venir accentuer ces exportations et par conséquent, cette déforestation.

Incendies de forêt en Amazonie pour défricher les terres et y faire paître le bétail. Crédit photo © Greenpeace / Daniel Beltrá

3 Global Forest Watch (2023). Disponible sur : *Global Deforestation Rates & Statistics by Country | GFW*
4 Trase (2025). *Brazil beef supply chain.* Disponible sur : Brazil beef - Supply chain - Explore the data - Trase
5 Trase (2025). *Brazil soy supply chain.* Disponible sur : Brazil soy - Supply chain - Explore the data - Trase
6 ABIEC (2024). *Beef report.* Disponible sur : beefreport_v2024-ENG.pdf
7 Voir p.6 pour le détail des contingents

BOOM DES IMPORTATIONS DE BŒUF

Les pays du Mercosur sont déjà les premiers fournisseurs de viande bovine de l'Union européenne : en 2024, ils représentent près de la moitié des 320 millions de tonnes de viande bovine importés en Europe[8].

L'accord prévoit :

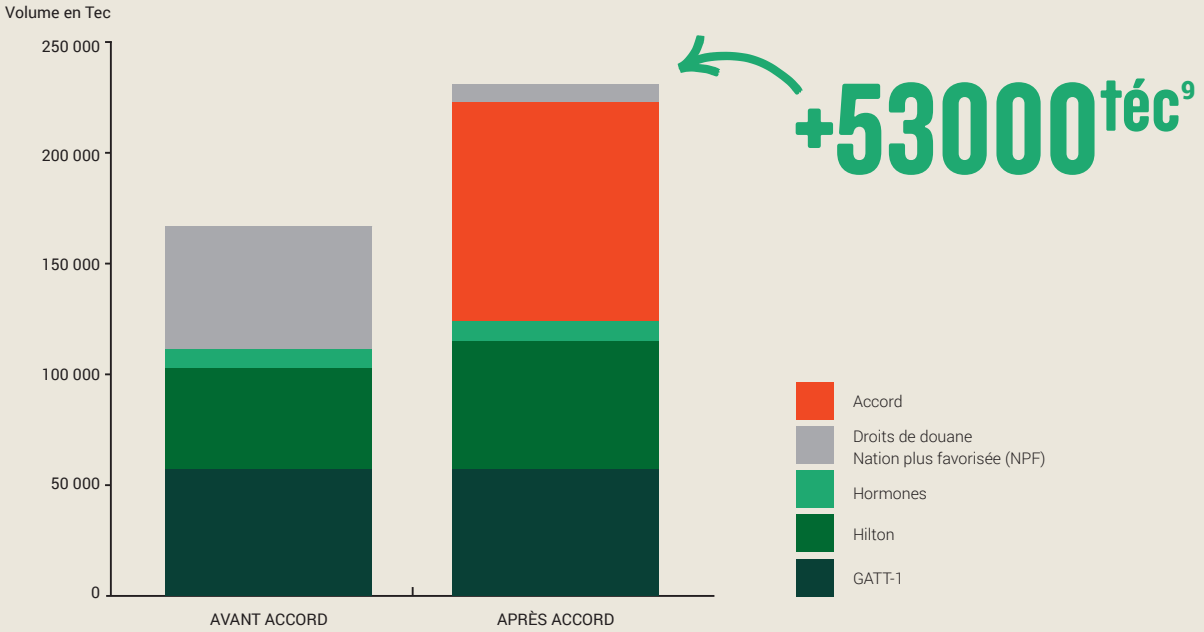
- Un nouveau contingent de 99 000 téc[9] de viandes réfrigérées et congelées à un droit de douane de 7,5%,
- La suppression des droits de douane à l'intérieur du contingent Hilton (actuellement de 20%),
- La suppression des droits de douane pour des préparations cuites (actuellement de 16,6%).

Pour comprendre l'impact qu'aurait l'accord sur ces importations, il convient de se pencher sur les conditions douanières actuelles.

Les importations de viande bovine sont déjà aujourd'hui, avant accord, régies par des contingents tarifaires : le contingent Hilton Beef, les contingents GATT et le contingent dit du Panel Hormones. En dehors de ces contingents, les droits de douane sont en général suffisamment dissuasifs, et les importations restent limitées.

L'étude commanditée par le gouvernement français[10] fait l'hypothèse que le nouveau contingent viendrait en premier lieu se substituer à des importations hors contingents. Sur cette base, elle estime que ces mesures entraîneront un surplus d'importation de **53 000 téc**, (étude réalisée avant le Brexit, ce chiffre se rapprocherait maintenant de 55 000 téc), aggravant la pression sur les forêts sud-américaines.

FIGURE 1. IMPORTATIONS DE VIANDE BOVINE RÉFRIGÉRÉE ET CONGELÉE DES PAYS DE L'UE EN PROVENANCE DES PAYS DU MERCOSUR AVANT ET APRÈS ACCORD



8 Nation Unies (2024). Disponible sur : *UN Comtrade*
9 Tonnes équivalent carcasse
10 Ambec et al. (2020). *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*

LE CAS DU SOJA

Certaines études[11] avancent que l'accord entre l'UE et le Mercosur n'entrainera pas de changements sur le marché du soja car l'UE n'applique déjà plus de droits de douane à ces importations. Mais l'Argentine applique une taxe à l'export, à hauteur de 33% pour les graines de soja, et 31% pour les tourteaux de soja (temporairement abaissée pour le premier semestre 2025)[12]. L'accord, en supprimant cette taxe d'ici 10 ans rendra donc le soja argentin plus compétitif. Il est en revanche difficile d'évaluer si cela engendrera une hausse globale des importations européennes, ou un rééquilibrage au détriment d'importations en provenance d'autres pays du Mercosur.

UNE DÉFORESTATION SOUS-ESTIMÉE

L'étude d'impact commanditée par la Commission européenne et réalisée par LSE Consulting ne quantifie pas directement la surface de déforestation que pourrait entrainer l'accord. Elle avance uniquement le potentiel important d'accroissement de la production en intensifiant (notamment l'élevage bovin) plutôt qu'en déforestant. Si cette hypothèse est possible en théorie, elle est largement contredite empiriquement. Sur les 129 millions d'hectares de nouveaux pâturages créés entre 1985 et 2018 en Amérique latine, 77% se sont fait au détriment de la végétation naturelle ou sur des terres de transition (essentiellement des terres déforestées depuis plus de 3 ans)[13]. Les 23% restants correspondent à des terres qui ont subi plus d'un changement et proviennent donc aussi probablement de terres déforestées (par exemple conversion de forêt en pâturage incluant une phase de transition).

L'étude d'impact commanditée par le gouvernement français citée précédemment estime quant à elle la surface nécessaire pour répondre à la hausse de production à 700 000 hectares - l'équivalent de 66 fois la surface de Paris. En fonction des écosystèmes où se situeraient les 700 000 hectares déforestés, celle-ci entraînerait l'émission d'entre 121 et 471 millions de tonnes équivalent CO_2[14], soit à minima l'équivalent des émissions annuelles du Chili[15].

Cependant, cette surface de 700 000 hectares à risque de déforestation, si elle est déjà dramatique, est probablement sous-estimée. Tout d'abord, à ces surfaces correspond aussi un besoin en terres supplémentaires pour la production des aliments nécessaires à l'alimentation de ces animaux, non estimée par l'étude. En effet, le système de production de bovins à viande dans les pays du Mercosur se caractérise par la présence de parcs d'engraissements, où ils sont engraissés notamment avec du maïs et soja.

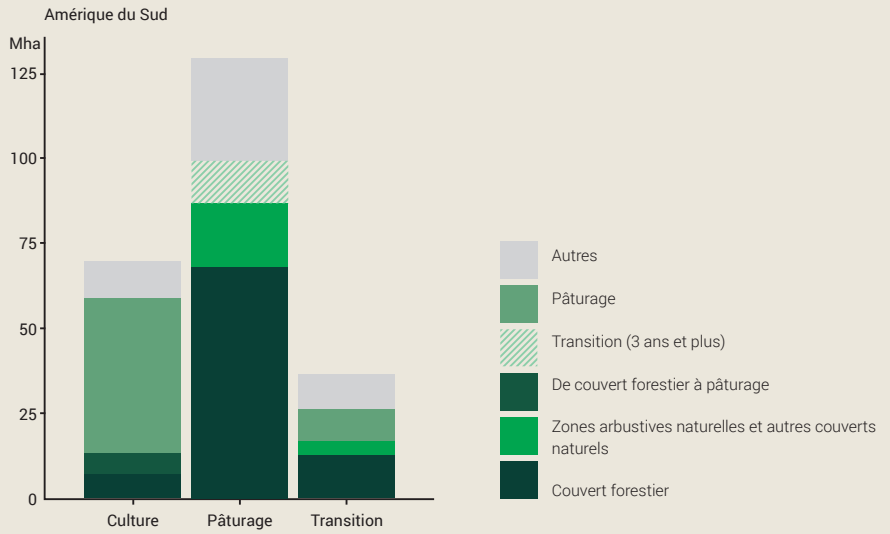
Mais l'estimation réalisée se base aussi sur un modèle statique, et ne prend pas en compte l'éventuel changement d'usage ou de productivité des nouveaux pâturages. Or en raison du compactage du sol entraîné par les bovins, ces terres ont tendance à se dégrader et ce, dès la première année[16], et donc à perdre en

11 Cesar de Oliveira et al. (2024). *The European Union-Mercosur Free Trade Agreement as a tool for environmentally sustainable land use governance - ScienceDirect*
Mendez-Parra et al. (2020). *Final Report: Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the EU and Mercosur*
12 Buenos Aires Herald (2025). *Argentina to lower agricultural export duties - Buenos Aires Herald*
13 Zalles et al. (2021). *Rapid expansion of human impact on natural land in South America since 1985 | Science Advances*
14 Ambec et al. (2020). *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.*
15 Commission européenne (2024). *GHG emissions of all world countries.*
16 Ehlert et al. (2025). *The Lasting Effects of Overgrazing on Rangeland Ecosystems*

Parcs d'engraissements au maïs et soja. Crédit photo © Daniel Beltrá / Greenpeace

productivité. Les agriculteurs ouvrent alors de nouvelles zones forestières pour l'élevage, et ces terres dégradées sont converties en cultures (soja, canne à sucre, pâte à papier)[17]. La hausse des importations engendrée par l'accord EU-Mercosur pourrait donc entraîner une première phase de déforestation équivalente à 700 000 hectares, mais ce chiffre risque de continuer à augmenter d'années en années pour répondre à la perte de productivité de ces terres.

FIGURE 2. CHANGEMENTS D'USAGE DES SOLS ET COUVERT VÉGÉTAL EN AMÉRIQUE DU SUD



Source : Zalles (2021). Rapid expansion of human impact on natural land in South America since 1985

17 Zalles et al. (2021). *Rapid expansion of human impact on natural land in South America since 1985 | Science Advances*

2 UN TRAITÉ QUI MENACE LE RÈGLEMENT EUROPÉEN CONTRE LA DÉFORESTATION

La version révisée de l'accord, finalisée en décembre 2024 par la Commission et les gouvernements des pays du Mercosur présente plusieurs modifications qui, loin de répondre aux critiques relatives au risque de déforestation, pourraient au contraire exacerber ce phénomène.

Une annexe au chapitre sur le commerce et le développement durable intègre trois articles visant clairement à limiter les contrôles qui seront réalisés dans le cadre du règlement européen contre la déforestation (RDUE). Les articles 54, 55, et 56(b) viennent en effet compromettre l'indépendance des autorités qui en sont en charge. Ils obligent les Etats membres à *« prendre pleinement en compte les informations scientifiques ou techniques soumises »* par les pays du Mercosur, à *« reconnaître que les autorités d'une Partie sont les mieux placées pour évaluer la conformité [d'un produit importé] »* avec le règlement, et à se baser sur les *« systèmes de certifications (…) reconnus par les pays du Mercosur »* pour évaluer la conformité des produits. Or il y a bien sûr un risque que ces informations ne soient pas fiables.

Le document d'orientation de la Commission européenne sur le RDUE est d'ailleurs très clair. Il précise bien que *« dans le cas où le niveau de corruption est jugé élevé, il est possible que les documents ne soient pas considérés comme fiables et que des vérifications supplémentaires s'avèrent nécessaires. »*[18]

De plus, l'UE, dans le cadre du règlement européen contre la déforestation, doit réaliser une évaluation du risque associé à chaque pays. L'article 56(a) impose à l'UE de prendre en compte favorablement l'accord dans cette classification. Or il est bien évident, au vu des faibles garanties que propose l'accord, qu'il n'est en rien un indicateur de faible risque de déforestation.

Plus inquiétant encore, l'accord prévoit un « mécanisme de rééquilibrage », véritable arme juridique qui pourrait neutraliser le RDUE : si une partie estime qu'une mesure mise en place par l'autre partie *« nuit aux bénéfices de l'accord »*, celle-ci peut lancer un différend commercial. Cela s'applique à toute mesure qui n'est pas *« pleinement mise en œuvre »* à la date de la conclusion des négociations et même si elle est compatible avec le droit de l'OMC.

Or, le règlement européen contre la déforestation (RDUE), qui interdira, dès le mois de décembre 2025, l'importation de produits tels que le soja ou le bœuf si leur production a causé de la déforestation, de la dégradation de forêts, ou des violations de droits humains pourrait donc être soumis à ce mécanisme de rééquilibrage. Ainsi, les Etats membres

18 Ce qui est le cas pour le Paraguay (28/100 à l'indice de perception de la corruption de Transparency International), le Brésil (36/100) et l'Argentine (37/100). Voir : Transparency international (2024). *Corruption perception index*

auraient une épée de Damoclès au-dessus de leur tête : s'ils mettent pleinement en œuvre cette loi, il y a un risque qu'ils doivent faire face à un contentieux.

L'impact qu'aurait l'accord en termes de déforestation ne se limiterait donc plus aux surfaces nécessaires pour faire face à une hausse des exportations, comme estimé plus haut. **Ce « mécanisme de rééquilibrage » pourrait en effet dissuader les autorités européennes de faire appliquer le règlement européen contre la déforestation, et ainsi venir neutraliser ses effets.**

68 962 ha/an

Ce sont les surfaces menacées de déforestation si le RDUE ne s'applique pas au Mercosur

Pour évaluer l'impact de cette nouvelle clause, nous nous basons sur le risque de déforestation lié aux matières premières concernées par le RDUE et importées depuis le Mercosur, avant même la mise en œuvre de l'accord de commerce.

En fonction des bases de données retenues, ce risque est évalué entre 67 329 et 68 962 hectares par an. Ce chiffre est par ailleurs probablement sous-estimé car dans un cas il prend mal en compte la déforestation indirecte et n'inclut pas le risque de déforestation lié aux importations de bois, et dans l'autre il n'inclut pas la déforestation liée au cuir. Cette déforestation entraînerait l'émission d'au moins 11,8 millions de tonnes de CO_2 par an[19].

État du Pará au Brésil, 2019. Crédit photo © Fábio Nascimento / Greenpeace

19 Singh et al. (2024). *Commodity-driven deforestation, associated carbon emissions and trade 2001-2022*

FIGURE 3. RISQUE DE DÉFORESTATION ASSOCIÉ AUX IMPORTATIONS DE L'UE EN PROVENANCE DES PAYS DU MERCOSUR

PAYS D'IMPORTATION	MATIÈRE PREMIÈRE	RISQUE DE DÉFORESTATION EN HECTARES (MOYENNE ANNUELLE ENTRE 2015 ET 2018)[20] SUR LA BASE DES DONNÉES DE PENDRILL ET AL.[21]	RISQUE DE DÉFORESTATION EN HECTARES (MOYENNE ANNUELLE ENTRE 2020 ET 2022) SUR LA BASE DES DONNÉES DE SINGH ET AL. ET LAROCHE ET AL.
ARGENTINE	Viande bovine	551	380
	Cuir		531
	Graines de soja	2 400	1 247
	TOTAL	2 951	2 158
BRÉSIL	Viande bovine	7 398	8 180
	Cuir		37 245
	Graines de soja	27 615	15 610
	Produits issus du bois	10 498	
	Fèves de cacao	47	112
	Huile de palme	259	129
	Café	365	3 457
	Caoutchouc		20
	TOTAL	46 182	64 753
PARAGUAY	Viande bovine	514	911
	Cuir		7 444
	Graines de soja	12 613	1 088
	TOTAL	13 127	1 999
URUGUAY	Viande bovine	231	27
	Cuir		13
	Graines de soja	431	25
	Produits issus du bois	4 407	
	TOTAL	5 069	52
TOTAL		67 329	68 962

Source : Pendrill et al. (2020). Deforestation risk embodied in production and consumption of agricultural and forestry commodities 2005-2017 I Pendrill et al. (2022). Deforestation risk embodied in production and consumption of agricultural and forestry commodities 2005-2018 I Singh et al. (2024). Commodity-driven deforestation, associated carbon emissions and trade 2001-2022 I Laroche et al. (2024). Accounting for trade in derived products when estimating European Union's role in driving deforestation

Si ces nouvelles clauses affaiblissent dangereusement le règlement européen contre la déforestation, cela pourrait s'avérer bien pire à l'avenir.

En effet, la Malaisie et l'Indonésie, historiquement opposés au règlement européen contre la déforestation, négocient eux-aussi un accord de libre-échange[22] avec l'Union européenne. S'ils parvenaient à y instaurer des dispositions similaires, les principaux pays contributeurs de la déforestation pourraient être exemptés de se conformer au règlement. Cela viendrait annihiler les impacts escomptés du RDUE.

20 Dans le cas du bois les données disponibles s'arrêtent en 2017.
21 L'analyse est aussi réalisée sur la base des données de Pendrill et al., à titre informatif. Bien que celles-ci soient plus anciennes, elles ont l'intérêt de mieux prendre en compte la déforestation indirecte (et donc ici de la déforestation liée au soja) et d'inclure le risque associé aux importations de bois.
22 Commission européenne. *EU-Indonesia Free Trade Agreement.*

3 UN SIMULACRE DE GARDE FOUS

Pour répondre aux critiques relatives à la déforestation qu'entrainerait l'accord, un article a été inclus dans une annexe au chapitre « commerce et développement durable. »

Celui-ci prévoit un engagement des Etats à *« mettre en œuvre des mesures, conformément à ses lois et règlementations nationales, pour empêcher une nouvelle déforestation et renforcer les efforts visant à stabiliser ou à accroître la couverture forestière à partir de 2030 .»*

Si cette clause peut donner l'illusion d'une avancée, elle n'a malheureusement aucune portée :

- D'abord, elle se limite à mettre en place des mesures *« conformément à ses lois et réglementations »*. Les pays s'engagent donc uniquement à faire respecter leurs lois. Or l'impact de la déforestation reste le même qu'elle soit légale ou non. Au Brésil par exemple, la loi pour la protection de la végétation naturelle autorise la conversion de jusqu'à 80% d'une propriété située dans le biome du Cerrado[23]. Ainsi, s'appuyer sur des lois nationales n'offre aucune garantie de non-déforestation.

- Ensuite, cet objectif – déjà très limité – ne vise pas à stopper la déforestation d'ici 2030 comme dans de nombreux engagements[24], mais seulement *à partir de* cette date, retardant ainsi toute action immédiate.

- D'autre part, il s'agit uniquement d'un engagement de moyens (mettre en place des mesures), et en rien de résultat.

- Enfin, elle se limite à la déforestation et ne mentionne ni la conversion d'autres écosystèmes que les forêts (comme le Cerrado et la Pampa, gravement menacés), ou la dégradation des forêts.

Pour rappel, lors de la COP26, les pays du Mercosur ont déjà pris un engagement plus ambitieux, avec la « Déclaration de Glasgow sur les forêts ». Dans ce cadre ils se sont engagés à *« stopper et inverser la déforestation et la dégradation des terres d'ici 2030 »*[25].

Ceci est d'autant plus préoccupant que cet engagement n'a rien de contraignant : aucun mécanisme de plainte et de sanction n'est prévu pour le faire respecter.

En effet, le chapitre sur le développement durable de l'accord UE Mercosur n'est même pas aligné sur les derniers standards promus par l'UE en matière d'applicabilité et d'exécution. Sans obligation de résultats, sans contrôle indépendant et sans sanction en cas de manquement, cet engagement n'a donc aucune portée réelle. En l'état, ce texte n'a donc aucune force contraignante et se résume à une déclaration d'intention.

23 WWF (2015). *Brazil's new Forest Code : a guide for decision-makers in supply chains and governments.*
24 Gouvernement britannique (2021). *Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use*
25 Ibid.

4 IL EST ENCORE TEMPS DE REFUSER CE TRAITÉ

Si l'accord commercial avec les pays du Mercosur a été annoncé en décembre 2024, le processus n'est pas encore finalisé. L'accord doit maintenant être ratifié, c'est-à-dire présenté pour signature et conclusion, par les ministres des États membres réunis au Conseil de l'UE, et voté au moins par le Parlement européen. La procédure complète de ratification qui sera proposée par la Commission européenne n'est pas encore connue à ce stade. Elle pourrait en effet découper les volets politique et commercial de l'accord, et ainsi contourner les éventuels vétos d'Etats membres. Mais quelle qu'elle soit, l'accord pourrait être bloqué s'il n'obtient pas l'approbation du Conseil ou du Parlement européen. Tout dépendra donc des votes des Etats membres et députés.

Transport de bétail en Amazonie brésilienne. Crédit photo © Victor Moriyama/Rainforest Foundation Norway

À PROPOS

Cette note a été rédigée par Klervi Le Guenic, Mathilde Dupré, Stephanie Kpenou, et Sonia Rouabhi

Photo de couverture : Du bétail près des points chauds de Lábrea, dans l'État d'Amazonas.
Crédit photo ©Christian Braga / Greenpeace

Graphisme / Maquette : Deidamia Pelé

CONTACTS

KLERVI LE GUENIC
Chargée de campagne forêts tropicales
+33 7 52 64 08 54
klervi.leguenic@canopee.ong

STÉPHANIE KPENOU
Chargée de plaidoyer pour la réforme
de la politique commerciale
+33 7 86 43 92 99
kpenou@veblen-institute.org

CANOPÉE
FORÊTS VIVANTES

Institut Veblen
pour les réformes
économiques