

## Annexe :

### Résumé synthétique du rapport de la mission d'inspection du CGAAER, du CGEDD et de l'IGF « Suivi des effets du CETA sur les filières agricoles sensibles »<sup>1</sup>

#### **I. L'effet potentiel du CETA sur les filières agricoles françaises**

**La mission<sup>2</sup> sur l'impact du CETA sur cinq secteurs agricoles sensibles intervient dans le prolongement du plan d'action CETA mis en place par le Gouvernement.** Elle procède de la volonté des autorités d'améliorer le suivi de la politique commerciale de la France et d'y associer plus étroitement les parlementaires à la politique commerciale<sup>3</sup>. La mission d'inspection a été saisie en 2018 dans le cadre des contacts avec l'Assemblée nationale préalables au projet de ratification du CETA, en complément de l'étude d'impact macroéconomique menée par le CEPII<sup>4</sup>.

##### **a. Des filières aux positionnements divergents vis-à-vis du Canada et aux traitements différents dans le cadre du CETA**

**Pour mémoire, le CETA, entré en vigueur provisoirement à partir de septembre 2017, supprime 92% des droits de douane pour les produits agricoles et alimentaires à l'entrée du Canada et 94 % pour UE, avec une forte hétérogénéité entre les différentes lignes douanières et en particulier entre les cinq filières concernées.** Les taux tarifaires moyens imposés étaient, avant l'entrée en vigueur du CETA, de 21% pour le Canada sur les produits agricoles européens. La plupart des droits de douanes seront progressivement supprimés sur une période de trois à sept ans. En ce qui concerne l'importation de produits canadiens par l'UE :

- Les viandes bovines et porcines passent en franchise de droits de douane à l'entrée de l'UE mais restent contingentés, ces contingents augmentant progressivement de 1,4 % de la production française avant le CETA à 4,9 % en 2022 pour le bovin (base 2017) et de 0,2 % à 3,5 % pour le porcin<sup>5</sup>. Pour rappel, le recours aux hormones de croissance pour la production de viande bovine d'une part, et aux produits stimulants de croissance pour la production porcine d'autre part (ractopamine notamment), est strictement prohibé pour les exportations vers l'UE<sup>6</sup>, avec des effets dirimants à court terme sur les exportations du Canada.
- Le sucre et l'éthanol basculent sous un régime de libre-échange avec le Canada.
- La filière avicole n'est pas affectée par le CETA.

**Le rapport offre un suivi des performances commerciales des secteurs concernés (filières bovine, porcine, avicole, du sucre et de l'éthanol), qui montre que si le Canada est un acteur important, ses exportations vers la France restent très faibles, et cela pour des raisons structurelles (cf. Tableau 1).** Sur le marché des viandes, les volumes de production des deux pays sont comparables, tout comme le degré d'ouverture. En revanche, le solde extérieur des filières bovines et porcines canadiennes est bien plus favorable (similaire pour la

---

<sup>1</sup> <https://agriculture.gouv.fr/suivi-des-effets-du-ceta-sur-les-filieres-agricoles-sensibles>

<sup>2</sup> Composée de l'Inspection générale des finances (IGF), le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER).

<sup>3</sup> Cf. Fiche sur le plan d'action CETA ;

<sup>4</sup> Pour plus de détails sur l'étude d'impact économique et environnemental du CEPII, cf. Fiche dédiée.

<sup>5</sup> Pour la viande bovine, le contingent passera de 19 112 tonnes équivalent carcasse (téc) au ¾ à ddd à 20%, à 67 950 téc à droits nuls à terme. Le contingent à droit nul pour la viande porcine passe de 5 549 téc à 80 549.

<sup>6</sup> Cette interdiction nécessite la création de filières intégralement distinctes, de l'élevage à l'abattage et la découpe. A titre d'illustration, un abattoir dont la production peut être exportée vers l'UE ne peut pas traiter des bovins ayant été élevés avec des hormones de croissance.

volaille). La production française dans les secteurs de l'éthanol et du sucre est à l'inverse

Tableau 1 : Synthèse en volume de la production et des échanges de la France et du Canada avec le reste du monde en 2017 pour les cinq filières à l'étude

Produit	Pays	Production (Mt)	Exportations (Mt)	Importations (Mt)	Dont Canada (%)	Solde extérieur (Mt)	Taux d'ouverture <sup>a</sup> (%)
Viande bovine	France	1 442	250	280	0,01	- 30	18
	Canada	1 179	372	146	-	+ 226	22
Viande porcine	France	2 177	563	404	0,00	+ 159	22
	Canada	2 192	1 156	165	-	+ 991	30
Volaille	France	1 650	431	432	0,00	- 1	26
	Canada	1 412	129	148	-	- 19	10
Sucre	France	50 001	2 907	1 103	0,16	+ 1 804	40
	Canada	1 123	454	1 713	-	-1 259	96
Éthanol <sup>1</sup>	France	1 720	832	288	0,00	+ 544	33
	Canada	180	88	1 302	-	- 1 214	386

Source : Mission, d'après les données disponibles sur Eurostat, le portail du gouvernement canadien ([www.agr.gc.ca](http://www.agr.gc.ca)), Statistics Canada et l'OCDE.

d'une toute autre échelle que celle du Canada.

#### b. Des risques circonscrits et limités

Le risque résultant du CETA pour ces secteurs seraient *in fine* limité, avec quelques points devant faire l'objet d'un suivi : la filière bovine ; l'effet cumulatif des accords commerciaux régionaux sur le secteur avicole et les « fuites » d'éthanol américain.

- Les coûts de production de la viande bovine, notamment d'abattage et de découpe, sont moindres au Canada (4,2 €/kg contre 7,3 €/kg en France en moyenne). L'enjeu pour les éleveurs français se situe notamment sur la concurrence que leur feraient les éleveurs canadiens, sur les pièces à haute valeur ajoutée telles que l'aloyau et, dans une moindre mesure, le steak haché. Le rapport conclut à un problème intrinsèque de compétitivité coût et qualité de la filière bovine française qui pourrait procéder : (i) d'une faible mutualisation de moyens de production pour la dernière phase d'élevage (engraissement), (ii) d'outils d'abattage-découpe peu concentrés et sous-utilisés et (iii) d'un déficit d'intégration verticale de la filière<sup>7</sup>. En revanche, la mission insiste sur l'importance des investissements qui seraient nécessaires à l'émergence d'une filière canadienne sans hormones (*i.e.* autorisée à exporter vers l'UE). L'importance de ces investissements (en plus des coûts de transport) pourrait être rédhibitoire pour la compétitivité de ces productions canadiennes. La mission recommande de suivre l'éventuelle réalisation de ces investissements.

- Les risques pour la filière porcine se concentrent aussi sur certains segments à forte valeur ajoutée (jambon). Toutefois, en dépit d'une filière canadienne sans ractopamine déjà existante, le rapport fait état de risques très modestes d'ailleurs relevés par les acteurs français du secteur et cela en raison de la bonne compétitivité de cette filière.

<sup>7</sup> Pour plus de détails Cf. II La compétitivité des filières.

- La filière avicole, non concernée par la réduction des droits de douane, ne devrait pas être affectée par le CETA. Toutefois, une attention particulière lui sera portée dans le cadre de futurs accords commerciaux régionaux.

- Pour la filière sucrière, le CETA représente une opportunité, sous réserve de la bonne mise en œuvre de la levée effective des droits antisubventions canadiens.

- S'agissant de l'éthanol, les coûts de production étant moins élevés aux États-Unis qu'au Canada et moins élevés au Canada qu'en France, l'ouverture du marché français aux producteurs canadiens pourrait donner lieu à une substitution de produits américains aux produits domestiques sur le marché canadien, concomitamment à l'exportation de la production canadienne vers la France. Toutefois, les infrastructures nécessaires aux exportations transatlantiques n'existent pas à ce stade. La mission recommande de suivre l'éventuelle réalisation de ces lourds investissements.

### c. Des variables de suivi identifiées

**La mission d'inspection recommande de se concentrer sur certaines sources de données jugées les plus pertinentes afin d'effectuer un suivi des flux et des prix à l'échelle des pièces identifiées comme à risque ou à potentiel, de mettre en place une veille concurrentielle au Canada et de produire un rapport régulier sur les contrôles sanitaires.**

(i) Compte tenu des difficultés à rapprocher les différentes nomenclatures et méthodes d'enregistrement des nombreuses bases existantes, le rapport recommande de se focaliser sur les données des douanes françaises en matière de commerce international, afin d'éviter les effets déformants des importations ayant transité par certains ports en dehors de France dont la destination finale est la France et sur les bases du SSP-Agreste<sup>8</sup>, de FranceAgriMer<sup>9</sup> et de l'Insee pour les quantités et les prix domestiques. Le rapport écarte un suivi régional très fin au profit d'une évaluation régionale par « déduction des effets identifiables au plan national », en raison à la fois du manque de données cohérentes à l'échelon régional et de sa pertinence au regard de l'éclatement des chaînes de production des filières d'élevage.

(ii) Les sources de données mentionnées doivent permettre une analyse des quantités et des prix suffisamment fine pour suivre les pièces sensibles identifiées (aloyau, steak haché et jambon).

(iii) Les intérêts offensifs des filières porcine et sucrière françaises, en particulier la levée effective par le Canada des droits anti-subsidiation, devraient aussi faire l'objet d'un suivi en lien avec la Commission européenne.

(iv) Le rapport propose de mobiliser les Services économiques régionaux au Canada et aux États-Unis afin qu'ils effectuent une veille concernant le développement de capacités d'exportation canadiennes vers l'UE, telles que les investissements dans une filière bœuf « UE compatible », des infrastructures d'exportation d'éthanol, des flux d'éthanol en provenance des États-Unis ainsi que les flux de produits sucrés hors contingents.

(v) Enfin, le rapport préconise la production d'un rapport régulier de la Direction générale de l'alimentation (DGAL) sur les contrôles sanitaires sur les viandes en provenance du Canada.

---

<sup>8</sup> Le Service de la statistique et de la prospective du Secrétariat Général du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) ;

<sup>9</sup> Etablissement public administratif de l'Etat, sous tutelle du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation créé en 2009 avec pour mission de « favoriser la concertation au sein des filières de l'agriculture et de la mer, assurer la connaissance et l'organisation des marchés, et gérer des aides publiques nationales et communautaires »

#### **d. Le rapport formule des recommandations aux niveaux européen et national**

**Le suivi des effets des accords commerciaux pourrait être l'objet d'une nouvelle structure au niveau européen, d'un volet dédié au sein du Comité de suivi de la politique commerciale, de la mise en place d'un groupe de travail interministériel sur le seul champ agricole ainsi qu'un dispositif spécifique sur les dimensions environnement et santé.** Ces recommandations doivent permettre de pallier trois défaillances identifiées dans le système actuel : un déficit d'échanges interministériels au niveau national et au niveau européen sur le suivi des accords signés ; un cloisonnement entre fournisseurs de données et d'expertise et administrations et le besoin d'une meilleure prise en compte des enjeux régionaux.

(a) A l'échelle européenne, la mission propose de porter une nouvelle structure dédiée au suivi des accords commerciaux, notamment sur les filières identifiées comme « sensibles » et sur les effets sur l'environnement et la santé publique.

(b) Au niveau national, le Comité de suivi de la politique commerciale qui se réunit 3 à 4 fois par an sous la présidence du Secrétaire d'Etat chargé du suivi des négociations commerciales pourrait intégrer un mandat spécifique de suivi des effets des accords commerciaux, qui inclurait le suivi du CETA.

(c) Par ailleurs, la mission propose deux réunions annuelles sous l'égide du SGAE consacrées spécifiquement au suivi des effets sur le secteur agricole, réunissant à la fois les producteurs de données et d'expertise sur les filières<sup>10</sup> et les administrations en charge de la politique commerciale (Direction générale du Trésor, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, ainsi qu'un représentant du Ministère de la Transition écologique et solidaire), afin d'organiser la remontée d'informations et leur traitement à échéance régulière, et d'en rendre compte.

(d) Le rapport recommande enfin l'organisation d'un dispositif de suivi des effets environnementaux et de santé publique de façon parallèle et complémentaire de l'évaluation économique qui pourrait à la fois alimenter le Parlement et le Comité de suivi de la politique commerciale.

Si mises en œuvre, ces propositions devraient faire l'objet d'une revue après un an d'existence, notamment sur les périmètres, les acteurs impliqués et le portage politique.

## **II. La compétitivité des filières**

La mission identifie un déficit de compétitivité sur les filières françaises « viandes » étudiées, autant vis-à-vis de la concurrence canadienne qu'europpéenne. En effet, les facteurs pesant sur la compétitivité des filières françaises seraient généraux – hormis quelques enjeux spécifiques au Canada (pratiques d'engraissement par exemple) – dans un contexte où les volumes de production des concurrents européens de la France sont largement plus élevés que ceux de son concurrent canadien. La mission n'aborde pas dans son rapport les choix, notamment en terme de stratégie de développement et d'aménagement des territoires, qui sous-tendent et expliquent pour partie ces déficits relatifs de compétitivité. Ces orientations politiques

---

<sup>10</sup> FranceAgriMer, la Direction générale des douanes et droits indirects, le Service de la statistique et de la prospective du ministère de l'Agriculture, la Direction générale de l'énergie et du climat du MTES, la Direction générale de l'alimentation, et les Services économiques concernés ;

répondent à des enjeux, tels que le maintien de l'emploi, le respect de normes de production à hauts standards sociaux, environnementaux et sanitaires.

#### **a. Filière viande bovine**

La France, dont la consommation de viande bovine a baissé de près de 6 % entre 2011 et 2017, produit l'équivalent de 94 % de sa consommation intérieure. Cependant, plus de 22 % de sa consommation intérieure est importée, afin de satisfaire une demande en viande de femelle (plus rouge que la viande de mâle), avec des pièces à haute valeur ajoutée. Or, plusieurs facteurs auraient un impact sur la compétitivité de la filière française « viande bovine » vis-à-vis de la filière canadienne.

**- Les normes sanitaires plus exigeantes au sein de l'UE qu'au Canada pèseraient sur l'écart de coût de production entre les deux régions.** Les éleveurs canadiens réduisent leurs coûts par diverses pratiques (utilisation de stimulants de croissance pour l'engraissement, utilisation de produits autres que l'eau ou l'acide lactique pour nettoyer les carcasses, utilisation de médicaments vétérinaires pour la croissance) proscrites ou en passe d'être proscrites dans les normes établies par l'UE<sup>11</sup>. Selon la mission, ces normes de production et de transformation sont toutefois imposées aux opérateurs souhaitant exporter vers l'UE, limitant ainsi la différence de compétitivité. Par ailleurs, la mission note que le coût de l'alimentation est plus faible en France qu'au Canada. Au final, en respectant les critères sanitaires européens et en intégrant le coût du transport, les coûts devraient être similaires dans les deux régions. La mission souligne toutefois que le temps de transport peut permettre à la viande bovine en provenance du Canada d'être de meilleure qualité gustative car elle bénéficie d'un temps de maturation plus long. Une meilleure maturation de la viande française nécessiterait d'investir dans du matériel de stockage réfrigéré.

**- La filière de viande bovine française serait peu intégrée et peu concentrée.** Au stade de la production, la taille des exploitations professionnelles françaises, plus faible que la moyenne européenne, est très inférieure à la moyenne canadienne (la production canadienne est structurée autour de parcs d'engraissement de 1 200 bovins en moyenne alors qu'en France 73 % de la production est assurée par des exploitations de moins de 100 bovins). Par ailleurs, la filière française est marquée par une séparation des maillons « naisseur » et « engraisseur » (seuls 15 % des élevages réalisent les deux opérations), alors que la filière est plus intégrée au Canada. En particulier, l'abattage-découpe français connaît de nombreuses difficultés en France (recrutements difficiles, outillage peu performant, surcapacité<sup>12</sup>). La mission souligne que la viande française bénéficie d'une image de qualité, tant sur le marché intérieur qu'à l'export (garanties sanitaires, traçabilité, bien-être animal, etc.), qu'il conviendrait de valoriser à l'aide d'un renforcement de l'étiquetage.

#### **b. Filière viande porcine**

**Le Canada respecterait plus facilement les normes sanitaires de l'UE pour la viande porcine que pour la viande bovine, mais n'est pas incité à investir ce marché, moins porteur que l'Asie.** Le Canada a déjà adapté sa production à des exigences similaires à celles imposées par l'UE<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> L'interdiction de l'utilisation de médicaments vétérinaires entrera en vigueur en 2022

<sup>12</sup> Si quatre groupes privés représentant 70 % du tonnage d'abattage-découpe en France, un grand nombre d'abattoirs départementaux réalisent le reste dans des conditions financières dégradées.

<sup>13</sup> L'UE impose en particulier l'absence d'utilisation de produits stimulants de croissance (ractopamine).

**Les producteurs porcins français sont désormais bien regroupés, mais la compétitivité de l'abattage-découpe pourrait être améliorée.** Si la production est regroupée au sein de 33 groupements qui rassemblent 88 % de la production abattue, l'abattage-découpe français est en revanche éclatée entre 1645 établissements de petite taille, sensiblement moins bien équipés qu'au Canada (et que chez les principaux concurrents européens), avec notamment une quasi-absence d'automatisation de la découpe.

**Toutefois, la mission estime que les flux canadiens susceptibles de concurrencer la production française devraient continuer à s'orienter vers les marchés les plus porteurs, en Asie.** En revanche, si le CETA peut constituer une opportunité pour les producteurs européens de conforter leur position au Canada (12 % des importations proviennent déjà de l'UE), cette ouverture devrait profiter aux pays européens les plus compétitifs, en particulier à l'Allemagne et à l'Espagne.

### c. Filière viande de volaille

La viande de volaille étant exclue du CETA, la filière ne devrait pas être affectée par cet accord commercial. Cependant, la filière mérite un suivi dans le cadre de futurs accords.

**Malgré une bonne intégration, la filière de viande de volaille française serait faiblement compétitive, notamment en raison de ses coûts d'abattage plus importants que ses concurrents.** L'amont de la filière (génétique, accoupage, alimentation, élevage) est intégré au sein de quelques grands groupes. Par ailleurs, la contractualisation est fréquente entre les organisations de producteurs et les industriels de la transformation. La différence de compétitivité s'explique notamment par des coûts d'abattage plus importants, avec des abattoirs plus petits, moins spécialisés et nécessitant davantage de main d'œuvre. La mission note également une taille des élevages plus faible (capacité de 17 000 places en moyenne en France contre 37 000 en moyenne dans l'UE et 70 000 en Allemagne).

**La production française parvient tout de même à répondre à la demande intérieure de produits de qualité.** La demande française est de plus en plus portée sur des produits élaborés à base de blanc de poulet, demande à laquelle répondent les importations, qui représentent 44% de la consommation intérieure de poulet en 2017 contre moins de 10 % dans les années 1990. Toutefois, en parallèle, la demande française en volaille de qualité est essentiellement satisfaite par sa production intérieure, dont le quart est consacré aux volailles sous signes de qualité (Label rouge, mais également IGP, AOP et BIO).

### d. Filières de sucre et d'éthanol

**Les filières françaises de sucre et d'éthanol seraient suffisamment compétitives pour faire face aux productions canadiennes, bien que des points de vigilance soient soulignés par la mission.**

- La filière française des produits sucrés devrait globalement bénéficier du CETA d'après le rapport.

- Pour la production d'éthanol, la France serait aussi compétitive que le Canada et plus compétitive que ses voisins européens. Par conséquent, cette filière devrait être peu affectée par le CETA. Toutefois, les États-Unis, plus compétitifs que le Canada et la France, pourraient augmenter leurs exportations vers le Canada, entraînant une hausse des exportations canadiennes vers l'UE. La mission souligne cependant que ce « *swap* » ne pourrait être opérationnel que suite à des investissements sur les structures d'exportation canadiennes, peu probables à court terme.