

UE-Mercosur : un accord à la Janus

Thierry Pouch¹

Agriculteurs et consommateurs le redoutent. Les industriels, eux, s'en réjouissent. Et si c'était l'accord de trop ?

Le libre-échange constitue la colonne vertébrale de la politique commerciale de l'Union européenne. Si cette politique ne s'inscrit plus dans un cadre multilatéral du fait de la panne des institutions internationales, et notamment de l'OMC, elle se fonde sur des accords préférentiels bilatéraux ou régionaux. La signature d'un accord avec les pays composant le Mercosur² en forme l'une des dernières illustrations. Comme pour les précédents accords, l'exercice consiste à identifier les bénéficiaires ou, *a contrario*, les victimes de ces traités de libre-échange, en particulier dans le secteur agricole et alimentaire. Exercice difficile tant l'économique, le social et l'environnemental s'entremêlent désormais dans l'évaluation des avantages et des inconvénients.

Il aura fallu plus de vingt ans pour que les signatures de l'UE et des quatre pays membres du Mercosur soient apposées au bas d'un document instaurant un accord de libre-échange entre ces deux entités économiques. Une longue durée illustrant l'étendue des temporalités requises pour signer et mettre en application des traités de libre-échange bilatéraux. Plus il y a de projets, plus la période de temps nécessaire pour les concrétiser s'étend. Cet événement consolide en quelque sorte la montée en puissance et l'affirmation des accords de libre-échange, sachant que plusieurs ont déjà été signés avec l'UE et appliqués (Chili, Ukraine, Japon...) tandis que d'autres sont en cours de négociation avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande notamment.

¹ Economiste, responsable du Service études, références et prospective au sein de la Direction économie des agricultures et des territoires des Chambres d'agriculture de France, chercheur associé au laboratoire Regards de l'Université de Reims Champagne-Ardenne et membre de l'Académie d'Agriculture de France.

² Les pays composant le Mercosur sont l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay, le Venezuela ayant été exclu pour des raisons politiques.

LA CRISE
ENVIRONNEMENTALE
SOUS-TEND LES
CRITIQUES
ADRESSEES A LA
POLITIQUE
COMMERCIALE DE
L'UE

La critique des accords de libre-échange dits de « seconde génération » – car ils se situent au-delà du traitement des tarifs douaniers et concernent les dimensions hors tarifaires comme les normes par exemple et instaurent des tribunaux arbitraux – a trouvé son mode d'expression lors de la relance du projet de traité transatlantique entre l'UE et les Etats-Unis, relance dans la mesure où une telle ambition, passée inaperçue à l'époque, remonte aux années 1960. Auparavant, peu, voire aucune récrimination n'était en cours dans les négociations avec l'Ukraine, le Maroc, le Chili, ou au tout début de celles menées avec le Japon. Les perspectives d'un accord entre Bruxelles et Washington (TTIP ou Tafta³) ont soudainement activé la prise de conscience qu'une menace planerait sur l'agriculture européenne et singulièrement sur celle de la France, prise de conscience qui s'est amplifiée avec le Ceta⁴, accord économique général entre l'UE et le Canada. La contestation et la méfiance ne sont d'ailleurs pas retombées avec la mise en suspens par Donald Trump du TTIP – auxquelles il faut ajouter sa décision de sortir du traité transpacifique, signé quelques temps avant son élection par son prédécesseur Barack Obama – comme en témoignent l'entrée en application du Ceta et la signature d'un accord avec le Mercosur. Car au-delà de la question agricole, c'est bien le contexte de crise environnementale qui sous-tend aussi les critiques adressées à la politique commerciale de l'UE.

LE REGLEMENT DES LITIGES COMMERCIAUX PREOCUPE DE CE COTE-CI DE L'ATLANTIQUE

C'est pourquoi les critiques et la contestation envers les accords de libre-échange croisent le double problème des conditions de production, de la qualité et des normes des produits alimentaires qui feront l'objet d'échanges plus soutenus du fait de ces traités commerciaux, et celui de l'environnement (empreinte carbone liée aux transports de marchandises entre les pays contractants). Une méfiance d'autant plus importante que la question du règlement des litiges commerciaux – mise en place de tribunaux d'arbitrage privés – préoccupe de ce côté-ci de l'Atlantique les citoyens et le monde agricole. Chacun affûte par conséquent son expertise pour mesurer les bénéfices et surtout les pertes que

³ TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) ou Tafta (*Transatlantic free trade agreement*) est un accord de commerce et d'investissement bilatéral entre les Etats-Unis et l'Europe.

⁴ Ceta (*Comprehensive economic and trade agreement*) est un accord commercial bilatéral entre l'UE et le Canada. Il est provisoirement entré en vigueur en septembre 2017.

les accords signés engendreront pour les agriculteurs et la population.

Il y a eu le Ceta, accord entre l'UE et le Canada, qui a déjà animé les campagnes, et qui les agite encore davantage depuis que l'Assemblée nationale l'a ratifié. Craintes exprimées sur les importations de viande bovine, porcine, sans droit de douane, sur les produits de grandes cultures comme le maïs ou le blé dur, sans que l'on sache vraiment dans quelles conditions ces produits canadiens sont fabriqués, avec ou sans les substances que la législation européenne a interdites. D'où les risques encourus par les consommateurs qui doivent pourtant savoir que la viande bovine canadienne exportée vers l'UE sera – le texte de l'accord est sur ce point explicite – sans hormone. En revanche le blé dur contiendra de l'atrazine, strictement interdite dans l'UE. Reste à savoir si les recommandations formulées par la Commission Ceta, créée en juillet 2017 par le Premier ministre, Edouard Philippe, et spécifiquement dédiée aux répercussions sanitaires et environnementales engendrées par cet accord, seront suivies ou rangées dans un tiroir.

LE BRÉSIL EST LE PREMIER FOURNISSEUR DE VIANDE BOVINE DE L'UE

L'ACCORD AMPLIFIERA
LA POSITION DU BRÉSIL
DANS LA HIÉRARCHIE
DES NATIONS
EXPORTATRICES DE
VIANDES

Le Ceta n'est en réalité qu'une dimension somme toute restreinte des risques que ces accords font peser sur l'agriculture et sur les consommateurs. Avec les pays du Mercosur, l'UE ouvrira ses frontières à des géants de l'agriculture, à commencer par le Brésil et l'Argentine. En viande, les quatre membres du Mercosur ont produit en 2018 un quart de la production mondiale soit près de 14 millions de Tonnes équivalent carcasse (Tec) et en ont exporté plus de trois millions ce qui équivaut au tiers des flux commerciaux mondiaux. L'accord du mois de juin est donc de nature à amplifier la position d'un pays comme le Brésil dans la hiérarchie des nations exportatrices de viandes dans le monde. Le Brésil est aujourd'hui le premier fournisseur de viande bovine de l'UE, devant ses partenaires du Mercosur que sont le Paraguay, l'Uruguay et l'Argentine (viande bovine réfrigérée ou congelée et préparations à base de viande).

Pour se hisser au rang de puissance exportatrice de viande bovine et de premier fournisseur de l'UE, le Brésil s'est doté d'atouts lui permettant d'asseoir sa compétitivité-prix. Matériel, main-d'œuvre, coût de l'aliment des animaux, foncier, taille des exploitations et des élevages, sans oublier l'avantage procuré par la parité de la monnaie nationale, autant de facteurs favorables à la compétitivité de la viande bovine,

**IL S'ENSUIT UN
DIFFERENTIEL
DE PRIX A LA
PRODUCTION
EN FAVEUR DU
BRÉSIL**

comme des autres produits d'ailleurs. Il s'ensuit un différentiel de prix à la production en faveur du Brésil : plus de 40 % moins cher que le jeune bovin « R3 » européen. Il ne faut pas omettre de parler de la puissance des firmes multinationales brésiliennes ou argentines. Le groupe brésilien JBS-Friboi est devenu la troisième firme multinationale à l'échelle mondiale avec un chiffre d'affaires de plus de 48 milliards de dollars en 2016. Le groupe possède la plupart de ses unités de productions sur le territoire brésilien mais également plusieurs installations en Europe, en Australie, au Canada... Sa stratégie de développement à l'international s'est renforcée en Europe avec l'acquisition en 2017 de la société britannique Moy Park (production de volaille) pour un montant d'un milliard de dollars. Les sociétés brésiliennes Marfrig, second transformateur de viande au Brésil, et Brasil Foods, spécialisée dans l'abattage de volaille, sont également de puissantes firmes – chacune dégageant un chiffre d'affaires annuel de plus dix milliards de dollars – orientées à l'international avec des filiales implantées en Europe.

NUL NE DOUTE DE L'AGRESSIVITE COMMERCIALE DES PAYS DU MERCOSUR

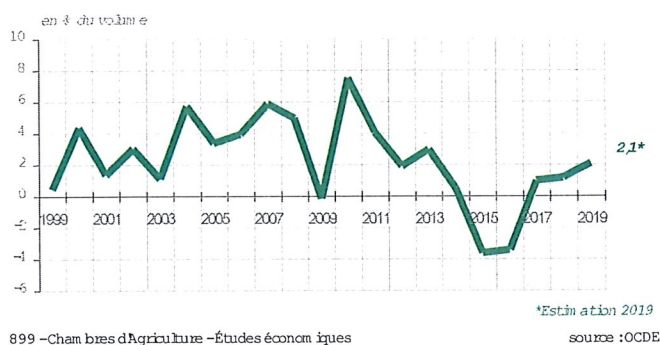
L'accord de juin 2019 stipule que le contingent octroyé au Mercosur serait de 99 000 Tec de viande bovine, assorti d'un droit de douane contingentaire de 7,5 %, géré par l'importateur, donc par Bruxelles *via* des certificats d'importation. Contingent auquel s'ajoute le « panel hormones » à 0 % de droits de douane (45 000 Tec) et le contingent Hilton de 2008 (47 300 Tec), géré par des licences à 20 % de droits de douane (droits qui disparaîtront dès que l'accord entrera en application, une concession accordée par Bruxelles à Brasilia).

Pour les producteurs de l'UE, et notamment français, cela commence à faire beaucoup, avec en plus des différentiels de compétitivité en leur défaveur. Et puis il y a les 190 000 tonnes de volaille à droits nuls, les 25 000 tonnes de viande porcine avec un droit de 83 euros/tonne. La liste n'est pas close. Il y a également les 180 000 tonnes de sucre à droits nuls : la filière sucrière européenne, en pleine crise d'après-quotas sucriers, appréciera. Les 450 000 tonnes d'éthanol pour des usages industriels et 200 000 tonnes pour tout autre usage avec un droit de douane réduit de 30 %, et, enfin, les 45 000 tonnes de miel à droit zéro ainsi que les 60 000 tonnes de riz à droits de douane nuls également.

On pourrait se donner rendez-vous dans six ans pour évaluer les dégâts provoqués par cet accord avec le Mercosur. Nul ne doute de l'agressivité commerciale de ces pays, emmenés par

le Brésil, à laquelle s'ajoute l'impératif d'exporter pour dynamiser des économies en grandes difficultés : crise financière en Argentine, croissance économique atone au Brésil, puisque passant de près de 8 % en 2010 à - 4 % en 2015 et 2016, pour s'établir à + 2 % en 2019 (voir graphique). Ces deux économies dépendent crucialement de leurs exportations pour sortir de l'ornière, au risque de sombrer dans la malédiction des matières premières⁵.

Taux de croissance du PIB au Brésil



LES AUTOMOBILES
ALLEMANDES BÉNÉFICIERONT
DE L'OUVERTURE DES
FRONTIÈRES DES PAYS DU
MERCOSUR

L'UE se console ou feint de se consoler en affichant, comme dans le cas du Ceta, les bénéfices que retirera le secteur agricole : exportations de produits laitiers, notamment de fromages et de poudres de lait, reconnaissance des IG.... Pourtant, le compte n'y est pas. Si l'on compare les contingents accordés (auxquels s'ajoutent ceux antérieurement octroyés à des pays comme l'Ukraine, 12 000 Tec en viande bovine) par l'UE et ceux que Bruxelles a obtenus, la balance est bel et bien déséquilibrée. A vrai dire, ce sont surtout les produits manufacturés, comme les automobiles allemandes ou la pharmacie, qui bénéficieront de l'ouverture des frontières des pays du Mercosur. Quant aux industries françaises de la transformation alimentaire, elles sont peu audibles, mais doivent se réjouir discrètement de l'accord avec le Mercosur. Lactalis, pour ne prendre que cet emblématique exemple, est aujourd'hui le numéro un des produits laitiers au Brésil. L'entreprise a même racheté son concurrent brésilien, la société Itambé.

⁵ La malédiction des matières premières renvoie aux difficultés que rencontrent de nombreux pays bien que richement dotés en ressources naturelles. L'exemple le plus emblématique reste le Venezuela (manque de produits de base pour la population, pauvreté).

LA DEMANDE D'ALOYAU
EST EN PARTIE SATISFAITE
PAR LES IMPORTATIONS
D'AMÉRIQUE DU SUD

Si contestation il y a envers les accords de libre-échange bilatéraux, c'est parce que l'évaluation des risques, aussi diversifiée soit-elle, a été produite. Le premier risque a trait à la transformation et à la consommation de viande bovine en France. La prédominance de la viande hachée dans le processus de la transformation de la viande bovine est un fait alimentaire bien connu. La demande s'exprimant sur l'ailoyau constitue un second fait tout aussi important, puisqu'il caractérise la consommation de viande bovine par les ménages français en restauration hors domicile (environ 100 kg Tec). Cette demande de viande piécée – aloyau – est en partie satisfaite par des importations en provenance des pays d'Amérique du Sud, et en particulier du Brésil. L'évolution est assez similaire dans le reste de l'UE. Près de 80 % des importations européennes sont composées de ce morceau noble. Le risque est par conséquent de voir la production européenne d'ailoyau fortement concurrencée par ces contingents tarifaires accordés par l'UE, et qui ne concernent pas seulement le Mercosur mais aussi le Canada, voire demain l'Australie.

LES METHODES DE PRODUCTION DU BRÉSIL SONT DE PLUS EN PLUS CONTESTÉES

Le second risque est inséparable de la dimension sanitaire. Un pays comme le Brésil a été à plusieurs reprises confronté à des problèmes sanitaires, quand ce n'étaient pas des scandales sanitaires. Ensuite, l'un des sujets de controverse sur la légitimité d'un tel accord de libre-échange porte sur les méthodes d'élevage, d'engraissement, d'abattage et de commercialisation. Les méthodes de production, en populations européennes, et par les éleveurs français. L'usage des facteurs de croissance n'a pas tardé à surgir, comme précédemment avec le Ceta et la question de la ractopamine⁶ dans la viande porcine. Dans le même registre, beaucoup comparent la réglementation européenne sur le bien-être animal avec les normes – ou plutôt l'absence de normes – en vigueur de l'autre côté de l'Atlantique, que ce soit au Canada ou dans les pays du Mercosur.

Sur le plan social, beaucoup d'encre sera sans doute versée dans les prochains mois pour mettre au jour les conditions dans lesquelles travaille une main-d'œuvre exploitée et mal rémunérée, en particulier au Brésil, pays dans lequel de surcroît, les pratiques esclavagistes restent en vigueur. En découle un questionnement dont la Commission européenne

⁶ Il s'agit d'un médicament qui augmente la synthèse des protéines.

et singulièrement la France, auront du mal à se défaire. Lors des négociations commerciales, ne faudrait-il pas examiner et mettre sur la table toutes les dimensions d'une transaction commerciale, y compris les aspects humains ? La France pourrait, de ce point de vue, donner l'exemple, elle qui se targue d'être la patrie des droits de l'homme. Point de négociation sans avancées sociales. L'image de la viande en provenance du Mercosur ne pourrait que se dégrader aux yeux des consommateurs, le risque complémentaire étant que cette mauvaise image se répande sur les viandes françaises et plus largement européennes.

LES DISCUSSIONS NE CONTIENNENT JAMAIS DE CLAUSE MONETAIRE

LA DEPRECIATION
D'UNE DEVISE PAR
RAPPORT A UNE
AUTRE OCCASIONNE
UNE BAISSSE DE PRIX
A L'EXPORTATION

Si la dimension sociale des accords de libre-échange est étonnamment absente, que dire de la monnaie ! Qu'elles soient multilatérales ou bilatérales, les discussions visant à établir un accord de libre-échange, ne contiennent jamais de clause monétaire. Cette absence illustre cette vision dominante de la monnaie en économie – même si les choses ont tout de même évolué – selon laquelle la monnaie est un voile, sans impact sur les transactions commerciales. On sait pourtant que n'importe quel pays, en l'occurrence l'un des Etats membres du Mercosur, pourrait dévaluer sa monnaie ou manipuler la parité de sa monnaie vis-à-vis de l'euro, afin de stimuler ses exportations vers l'UE. Toute dépréciation d'une devise par rapport à une autre occasionne une baisse du prix à l'exportation. C'est bien là un risque qui n'est que fort peu retenu. Il faudra bien un jour que les pays qui négocient prennent en compte toutes les variables pouvant influencer sur les courants d'échanges.

Dans l'UE, les critiques à l'encontre du Ceta et de ses conséquences se construisent peu à peu. Elles ont pour cible la qualité des produits alimentaires consommés en Europe, qu'il ne s'agit pas de sacrifier sur l'autel du libre-échange. D'autant que, une fois de plus, les conditions dans lesquelles la viande et les produits végétaux sont produits échappent le plus souvent aux consommateurs ce qui, à l'heure actuelle, ne les empêche pas de s'en nourrir dans les établissements de restauration collective qui pourront s'approvisionner au Canada ou au Brésil (aloyau...). C'est pourquoi beaucoup d'entre eux, associés aux agriculteurs, réclament un étiquetage spécifiquement dédié aux importations en provenance des pays avec lesquels l'UE a signé un accord préférentiel. Ils ne souhaitent manifestement pas perdre en

qualité ce qu'ils pourraient – du moins c'est ce que prétendent la Commission européenne et de nombreux économistes – gagner en pouvoir d'achat et en variété de produits. Les exigences en matière de circuits de proximité se télescopent avec les gains supposés du libre-échange.

L'URUGUAY SE DISTINGUE PAR SON HAUT NIVEAU DE SUPERVISION SANITAIRE

Ce serait toutefois commettre une erreur d'appréciation que de dévaloriser systématiquement les productions de viande bovine des pays du Mercosur. Certes, le Brésil a connu des scandales sanitaires, mais un pays comme l'Uruguay se distingue aussi par son haut niveau de supervision sanitaire et une traçabilité qui s'est renforcée au fil des années.

LES KILOMETRES
PARCOURUS POUR
ACHEMINER LES
PRODUITS
AGRICILES
AGGRAVENT LA
CRISE CLIMATIQUE

Le volet environnemental est de plus en plus mis en avant, dans la mesure où les kilomètres parcourus pour acheminer les produits agricoles et alimentaires des deux côtés de l'Atlantique sont porteurs d'une aggravation de la crise climatique. Emmanuel Macron s'est d'ailleurs emparé de la question, en estimant qu'il était de son droit de rejeter l'accord avec le Mercosur si le Brésil ne tenait pas ses engagements en matière d'environnement (COP 21 et moyens mis en œuvre pour mettre fin aux incendies en Amazonie). Fort bien, mais les clivages politiques, auxquels se mêlent des intérêts économiques tellement divergents dans l'UE, sont tels qu'Emmanuel Macron s'est fait rapidement reprendre par Angela Merkel qui, trouvant la menace inappropriée, entend bien défendre les intérêts de ses industriels dont beaucoup sont d'ailleurs installés au Brésil ou en Argentine. Et il y a les agriculteurs qui, à la faveur de cette politique commerciale, renouent avec des pratiques que certains historiens ont qualifiées « d'insurrectionnelles », n'ayant que peu de moyens pour se faire entendre⁷.

Les ambitions des Etats membres de l'UE et de la Commission peuvent par conséquent être entravées par ces contestations, mais aussi par de fortes contradictions, comme l'ont récemment révélé les divergences de points de vue entre l'Allemagne et la France, et la menace de rétorsions affichées par le président Bolsonaro. Tout cela se déroule sur fond de guerre commerciale, qui pourrait ainsi se généraliser. La future Commission européenne se devra sans doute de réexaminer son idéologie en matière de commerce. Et si le commerce n'était pas l'ami de la croissance, de l'emploi et du

⁷ E. Lynch, *Insurrections paysannes. De la terre à la rue. Usages de la violence au XX^e siècle*, éditions Vendémiaire, 444 p. 2019

pouvoir d'achat des ménages ? Jusqu'à présent, les économistes ne sont jamais parvenus à se mettre d'accord. Dans le cas du Mercosur, il est avéré que les agriculteurs et les consommateurs seront les perdants, tandis que les industriels seront les gagnants. Que la Commission réexamine sa politique commerciale est sans doute un vœu pieux, car pendant ce temps, la négociation avec l'Australie et avec la Nouvelle-Zélande se poursuit.

Maintenant que l'accord politique a été trouvé, une longue bataille de plus d'un an va s'engager, le temps que les échanges techniques se forment. L'inquiétude concerne toutefois la procédure qui sera retenue par la Commission européenne en matière de ratification de l'accord. Cette procédure sera-t-elle mixte – ratification par le Parlement européen et les 38 Parlements nationaux et régionaux des Etats membres, comme dans le cas du Ceta – ou bien sera-t-elle simple – vote à la majorité qualifiée du Parlement européen et approbation à la majorité qualifiée par les 27 (28) au Conseil ? Qu'elle que soit la procédure retenue, le calendrier devrait s'étirer dans le temps. A suivre. ■