

Projet d'accord UE – Mercosur, quelles conséquences et pour qui ?

Synthèse de la présentation de Philippe Chotteau et des échanges
Jean-Claude Guesdon

Rappel des points essentiels de la présentation

La commission présidée par Stefan Ambec (INRAe, Toulouse School of Economics) a remis au premier ministre un rapport d'évaluation. Celui-ci nous a été présenté par Philippe Chotteau, un des auteurs.

Liens ci-dessous pour accéder au résumé du rapport, au rapport complet et à plusieurs articles.

Ce « vieux projet » (démarche lancée en 1999) se voulait « un accord de nouvelle génération », aux ambitions élargies par rapport aux traditionnels accords commerciaux multilatéraux (droits humains, protection de l'environnement, principe de précaution, santé, dialogue citoyen). En fait, en dehors de vagues bonnes intentions, les mesures concrètes sont bien d'ordre essentiellement commercial avec des réductions de droits de douane, un accès élargi aux marchés (barrières non tarifaires) notamment pour les services, et, pour les produits sensibles, de nouveaux contingents à droits de douane réduits.

Le Mercosur compte quatre pays émergents et 260 millions d'habitants en Amérique du Sud. C'est une zone très protectionniste notamment sur les produits industriels et les services. Elle fait toutefois l'objet avec l'Europe d'échanges très asymétriques :

- l'UE y exporte des produits industriels et des services (88 % du total en valeur en 2017), la France étant le deuxième exportateur européen
- et en importe surtout des matières premières agricoles (42 %)

Au total, le solde est déficitaire de 14 Mds d'euros au détriment du Mercosur. Les ¾ de ces échanges ont lieu avec le Brésil qui détient aussi 75% de la population de la zone.

- Les auteurs du rapport parlent « d'occasion manquée » : dans les faits, les garanties environnementales, sanitaire et sociétales ne sont pas réellement effectives.
- Ils soulignent en particulier les risques liés à la déforestation qui découlent des impacts économiques attendus ; développement des productions agricoles et des échanges.
- La reconnaissance des normes (IGP) représente pour l'Europe, comme pour les tentatives de démarcation qualitative dans les pays du Mercosur, une indéniable avancée.
- Des gains commerciaux sont attendus pour l'UE pour l'industrie, automobile, machine outils et chimie en particulier, les services et l'agriculture, vins/spiritueux et produits laitiers.
- Les risques de concurrence renforcée et donc de perte de marché intérieur dans l'UE concernent le secteur des viandes, bovines et volailles en particulier.
- Des risques sanitaires accrus seront dus au développement des échanges et aux difficultés d'interprétation du « principe de précaution », certes reconnu mais pas juridiquement contraignant, et de respect des normes de production. Ces points sont cités mais avec des mesures peu contraignantes et difficilement contrôlables vu les problèmes de traçabilité des cheptels et des produits dans ces pays.
- Face aux enjeux de la biodiversité et du climat, eux aussi cités dans l'accord, les engagements pris et les mécanismes de dialogue et de contrôle sur le développement durable sont bien peu, trop peu contraignants.
- En résumé, et pour le secteur agricole : les IGP pourraient ainsi être mieux protégées et le secteur laitier européen pourrait y voir une opportunité de débouchés nouveaux. Dans le cas des produits laitiers, les contingents ouverts (réciproques) ne porteraient que sur 30 000 t de

fromages et 10 000 t de poudres, plus 5 000 t de préparations infantiles, ou sur des lignes libéralisées mais à faible impact. Mais surtout, cette opportunité pour l'Europe pourrait bien se déployer aux dépens de l'agriculture paysanne dominante dans le secteur laitier, au Brésil et en Uruguay notamment, et pas au profit du bien-être des populations d'Amérique du Sud.

- Pour ce qui est des intérêts défensifs de l'UE et notamment pour la viande bovine, l'enjeu est important. Ces pays du Mercosur sont déjà les principaux fournisseurs de viande bovine de l'UE (même si ces exportations ne portent plus que sur environ 300 000 t ces dernières années contre 600 000 t dans les années 2005/2007). Les concessions sont à la fois l'abandon de tout droit de douane sur le contingent Hilton (20% sur les 58 000 t) déjà existant, des contingents supplémentaires de 99 000 t de viande congelées et réfrigérées, et la suppression des droits de douane sur les viandes cuites.
- Certes l'UE n'est plus la première destination des viandes du Mercosur, mais elle représente encore 44 % des exportations de viandes réfrigérées et en particulier des morceaux arrière de la carcasse (aloyaux), c'est-à-dire des produits fortement valorisés en Europe et donc des volumes qui font très directement pression sur la valorisation des carcasses produites dans l'UE.
- C'est, selon les estimations, 50 à 98 000 t de muscles d'aloyaux réfrigérés ou congelés qui pourraient arriver en plus dans l'UE, au plus grand profit des traders, outre une dizaine de milliers de tonnes de viandes cuites. Cela ferait passer la part de marché sur ces aloyaux (environ 20% du poids des carcasses de gros bovins, qui représente en UE plus du tiers de la valeur d'une carcasse entière), de 12% actuellement en UE-27 à 24 % voire 26% en 2030, entraînant un fort risque de baisse de prix sur le marché intérieur.
- Et, enjeu énorme, l'impact sur la déforestation amazonienne : l'impact a été estimé à 700 000 ha sur les 6 ans de la montée en charge de cet accord.
- Ce niveau de risque est estimé a minima, en ne considérant que les volumes exportés en complément. Mais 80 % des carcasses nécessaire pour produire ces aloyaux sont destinées à d'autres marchés (Chine et Asie notamment) et en considérant l'ensemble des carcasses ainsi produites, c'est un risque de 5 à 10 fois supérieur qui pèse sur la forêt amazonienne.

En résumé :

L'accord est favorable à l'agrobusiness, aux agricultures de firmes et aux traders. Il est dangereux pour le climat et pour l'agriculture familiale de part et d'autre de l'Atlantique. Avec ses conditions d'adoption définitives complexes, il semble défendu par de moins en moins de pays, et semble « périmé » et un peu oublié en « fond de rayon » des préoccupations politiques des différents Etats. Toutefois, il reste défendu par la Commission et quelques ajustements pourraient en rendre l'adoption possible. Le rapport Ambec fait de nombreuses recommandations, comme il en avait reçu mandat du Gouvernement français en juillet 2019, pour en contenir les effets négatifs redoutés.

« Ce que je retiens » des échanges qui ont suivi la présentation

... regroupés autour de 3 points principaux :

1) Le risque de déforestation et des contraintes environnementales insuffisantes

Plusieurs participants ont exprimé de fortes oppositions à un accord favorisant le développement des échanges et des productions, et donc accroissant la déforestation sur le front pionnier en Amazonie et faisant redouter nouvelles atteintes à la biodiversité, comme mis en évidence dans le rapport. Un

tel accord est en contradiction totale avec les ambitions « vertes » affichées depuis un an par la nouvelle Commission dans le « Green Deal » et décliné dans la stratégie « de la ferme à la table », pour un modèle alimentaire durable.

Face à ce qui, pour le plus grand nombre des participants, apparaît comme une contradiction, un participant défend au contraire que du point de vue de la Commission de l'UE et des services qui ont conduit ces négociations, il y a une grande cohérence. Les exigences environnementales et sociétales contenues dans le projet d'accord seraient pour l'UE une façon d'entraîner le reste du monde (ici le Mercosur) vers de meilleures pratiques agricoles et le développement durable, tout en allant vers un meilleur équilibre des conditions de concurrence. Pour la Commission européenne, l'accroissement des échanges de viande ne serait pas corrélé avec l'augmentation de la déforestation.

Mais cette analyse est très éloignée des nombreux travaux, dont la Commission Ambec a pu reprendre et approfondir les éléments scientifiques pour mesurer l'enjeu de cet accord commercial. Plusieurs participants font alors des commentaires vifs et réprobateurs sur le fonctionnement de la Commission européenne et sur son utilisation idéologique de certaines questions fondamentales et son interprétation de données scientifiques.

2) Quelle est la probabilité de voir ratifier ce projet ?

Beaucoup de questions et d'échanges sur le processus de validation de l'accord, uniquement signé par la Commission européenne : quelles sont les probabilités qu'il soit abandonné ou finalement accepté après avoir été amendé ? Si des recommandations comme celles proposées par la commission Ambec étaient reprises, le gouvernement français pourrait-il changer sa position ?

Il n'y a rien d'évident, mais l'impression que la durée de « gestation » (plus de 20 ans) est déjà un signe de faiblesse, que l'accord est un peu périmé en quelque sorte, que les gains espérés sont bien insignifiants à côté des risques redoutés. D'ailleurs un certain nombre de pays porteurs du projet à l'origine semblent s'en détourner maintenant (Pays-Bas par exemple).

N'oublions pas toutefois que l'agro business et les firmes phyto sanitaires y auraient intérêt. Le « bruit » faible ou moindre autour de ce dossier dans la période actuelle ne veut pas dire que personne ne s'active autour du projet...en plus de la Commission européenne.

3) A qui profiterait un tel accord ?

Plusieurs intervenants dans le tour de table ont souligné que cet accord avait toutes chances d'être profitable aux firmes d'import/export, aux firmes agro phyto et à l'agriculture de ferme liée, dans ces pays, a beaucoup de responsables politiques (on l'a vu, y compris avec la difficulté des gouvernements progressistes au pouvoir à certains moments, à mobiliser ces secteurs pour une meilleure réponse aux attentes sociales).

Un tel accord interdirait précisément à terme la poursuite ou la mise en place de taxes à l'exportation qui bien souvent dans le passé ont été un moyen de contenir l'envolée des prix des produits alimentaires essentiels, voire, en Argentine, de financer les budgets nationaux en taxant l'agrobusiness du soja (un des grands gagnants de la mondialisation au point que l'Argentine a pu se voir qualifier de « République du soja » comme d'autres pays de « République bananière ») et donc de limiter l'impact social des crises économiques.