

DISCORDANCE AUTOUR D'UN ACCORD AGISSANT COMME UN RÉVÉLATEUR D'UNE UNION EUROPÉENNE MORCELÉE

LE CAS DE L'ACCORD UE-MERCOSUR

La signature de l'Accord entre l'Union européenne à 27 et le Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay et désormais la Bolivie qui a rejoint le groupe¹), n'a pas été décidée lors du Sommet du G20 à Rio en novembre dernier. La signature du texte le 6 décembre au Sommet du Mercosur à Montevideo, intervient dans un contexte de turbulences économiques et sociales pour la sphère agricole française. On sait que l'accord est porteur de sérieuses menaces, notamment pour les filières animales comme la viande bovine, l'aviculture, mais aussi, du côté des végétaux, pour la filière sucrière. La préoccupation affichée par les agriculteurs français justifie à elle seule de revenir sur le contenu de ce partenariat commercial, mais également sur les motivations qui ont conduit la Commission européenne à finaliser le projet par une signature, qui serait suivie d'une dynamique d'application du texte pour les six années à venir. Une ambition qui nourrit les divisions au sein des Etats membres.

Voilà c'est fait ! L'Accord entre l'UE et le Mercosur a trouvé son point d'aboutissement le 6 décembre 2024, à Montevideo, à l'initiative d'Ursula Van der Leyen, la Présidente de la Commission européenne. Les arguments de Paris pour s'opposer ou du moins retarder cette signature, n'ont pas eu la portée souhaitée. S'ouvre maintenant un long et incertain processus de ratification dont on ne connaît ni les modalités ni le point d'aboutissement.

Avant de rentrer dans les détails de l'Accord, et d'en mesurer les risques et les opportunités potentiels, il semble opportun de revenir sur les motifs qui, depuis plusieurs années, ont conduit la Commission européenne à négocier puis signer des partenariats commerciaux avec certains pays ou groupes de pays. A l'origine de ces accords commerciaux, on trouve les impasses dans lesquelles se trouve l'Organisation mondiale du commerce (OMC, dont on célébrera les 30 ans en 2025), incitant au passage les observateurs des relations internationales à évoquer une crise du multilatéralisme. Une crise qui symboliserait en quelque sorte le passage d'une mondialisation hier annoncée comme heureuse, à une mondialisation anxiogène². L'état présent des relations économiques internationales se distingue par ailleurs par l'affirmation d'abord d'un protectionnisme qui semble se généraliser depuis près d'une décennie, et, ensuite, par une fragmentation de ces relations depuis le début de la guerre en Ukraine. Une fragmentation qui est en réalité une reconfiguration des relations économiques et commerciales internationales, avec une forte tentation d'échanger désormais entre pays amis³.

C'est dans ce cadre qu'il convient d'inscrire la politique commerciale menée par l'Union européenne (UE). Afin de ne pas rompre l'ouverture et les gains commerciaux qui découlent de l'ouverture commerciale et auxquels Bruxelles et plusieurs Etats membres sont fondamentalement attachés, la difficulté que représente l'OMC – dont le Cycle de Doha, ouvert en novembre 2001 n'est toujours pas bouclé, constituant en cela le plus long cycle de négociation de l'histoire du GATT et de l'OMC, près d'un quart de siècle – la voie bilatérale a été privilégiée. Sans doute le raisonnement est-il également fait pour qu'une agrégation des accords commerciaux serait en réalité une manière de coller à l'esprit du multilatéralisme. Mais c'est parce que la certitude des bénéfices retirés de l'ouverture commerciale est régulièrement affirmée par l'UE qu'elle juge légitime de persévérer dans la recherche de partenariats commerciaux. Il est

alors tout autant légitime de s'interroger sur leur logique et sur les enjeux, apparents ou cachés, qu'ils revêtent. On rappellera ici les principales étapes de la bilatéralisation de la politique commerciale de l'UE, avant de se concentrer sur le cas de l'Accord avec le Mercosur.

Une succession d'Accords depuis 2010

L'essoufflement du multilatéralisme explique pour une large part le recours croissant au bilatéralisme. L'UE entend développer une dynamique commerciale qui passe par une diminution des droits de douanes, des tractations sur les contingents à obtenir et à accorder, ainsi que des ententes réciproques relatives aux signes de qualité ou à des normes de fabrication, sans oublier la dimension marchés publics ou échanges de services. Ce sont les Etats-membres qui mandatent la Commission européenne pour conduire les négociations et aboutir à un accord qui fera par la suite, comme on le verra plus loin, l'objet d'une procédure de ratification. La politique commerciale de l'UE ne peut donc se comprendre sans avoir à l'esprit ces blocages dans lesquels se sont engluées les négociations à l'OMC.

Pour avoir une vue synoptique des accords de libre-échange (A.L.E) négociés puis signés par l'UE, on peut partir de 2008, année de déclenchement de la crise économique et financière et d'impasse du Cycle de Doha, amorcé sept ans plus tôt. C'est globalement à partir de cette époque que le commerce mondial de marchandises entre dans une phase heurtée, dans laquelle se succèdent les hausses et les baisses des flux commerciaux. L'UE estime que le passage par la voie bilatérale est en mesure de garantir une croissance suffisante des échanges afin de procurer aux secteurs d'activités des débouchés. Les exportations contribuent ainsi à la croissance économique, à l'emploi, tandis que les importations sont à l'origine de savoir-faire incorporés dans les procédés de production, de coûts d'approvisionnement moindres ou indispensables, à l'image des métaux rares entrant dans la fabrication des batteries

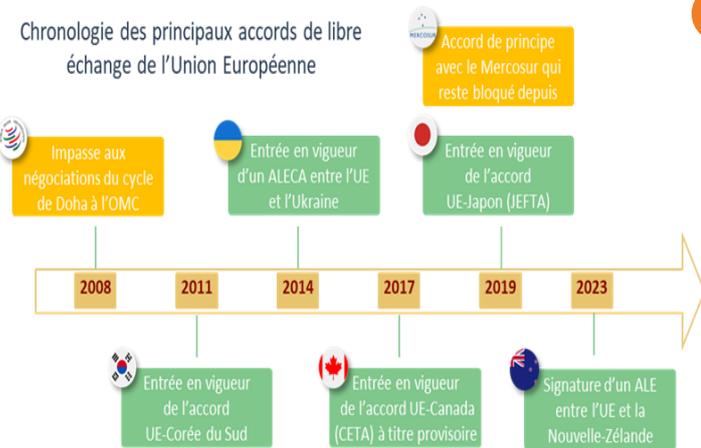
¹Le Chili est membre associé du Mercosur, Chili avec lequel l'UE a signé l'actualisation d'un accord commercial antérieur. Le Venezuela a quant à lui été temporairement exclu du Mercosur pour des raisons politiques.

²Lire sur ce thème de la crise du multilatéralisme, Jean-Marc Siroën (2023), « Démondialisation et démultilatéralisation : retour vers le pire ? », *Revue internationale et stratégique*, numéro 132, p. 77-85.

³Lire Isabelle Bensedoun et Thomas Grjebine (2023), « Vue d'ensemble : l'économie mondiale en phase de reconfiguration », in CEPII (éd.), *L'économie mondiale 2024*, éditions La Découverte, coll. « Repères », p. 8-20.

électriques par exemple. Sans être exhaustif, le schéma 1 synthétise en quelque sorte l'évolution des partenariats commerciaux qui ont ponctué la politique commerciale des Commissions européennes depuis le lancement du cycle de Doha en novembre 2001, quelques semaines après les attentats du 11 septembre à New York.

On rappellera ici que, la plupart du temps, ces A.L.E suscitent des critiques et des préoccupations émanant du monde agricole, alors qu'ils sont au contraire encouragés par les secteurs de l'industrie. A titre d'exemple, l'accord signé avec le Canada a été à l'origine de joutes oratoires et de rapports d'expertises, visant à mettre en relief les menaces que contenaient l'application d'un tel accord sur les productions agricoles européennes. Celui obtenu avec l'Ukraine, entré en application en 2014, a quant à lui soulevé les mêmes types de réactions (blé, volaille, sucre), mais bien des années après, à la faveur de la guerre qui oppose ce pays à la Russie. En revanche, on parle assez peu, voire pas du tout, de l'accord avec le Japon, qui, étant donné qu'il s'agit d'un pays fortement importateur de produits agricoles et alimentaires, apparaît bénéfique pour l'UE.



PEP Chambre d'agriculture Pays de la Loire

Schéma 1

Dans la période plus récente, l'accord obtenu en 2022 avec la Nouvelle-Zélande doit faire aussi l'objet d'une attention particulière, notamment en matière de produits laitiers et de viande ovine. Mais c'est bien évidemment le Traité commercial obtenu avec les pays du Mercosur qui, en cette fin d'année 2024, cristallise les controverses.

Fondamentalement, tout accord de libre-échange a pour finalité une réduction drastique des droits de douane, voire leur élimination totale. Conformément à l'esprit du commerce et à l'ambition du GATT lorsqu'il a été créé en 1947, ce démantèlement des tarifs douaniers doit faciliter les échanges de marchandises, source de croissance économique et d'emplois. C'est bien l'ambition de l'UE et des quatre membres du Mercosur (aujourd'hui cinq) que d'éliminer à hauteur de plus de 90% les droits de douane sur les produits qui feraient l'objet à l'avenir de transactions commerciales entre les deux zones (91% pour les produits exportés par l'UE vers le Mercosur, et 92% des pour ceux exportés par le Mercosur vers l'UE).

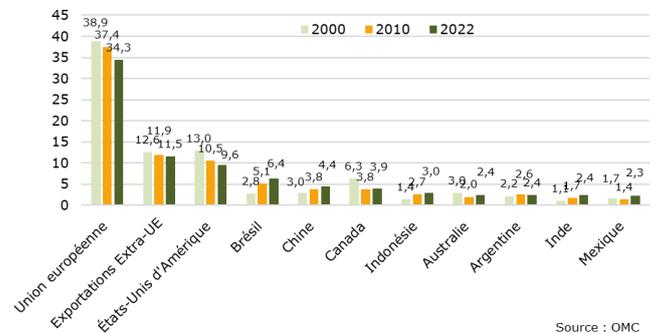
Quelques données de cadrage

Même si le projet de créer une zone de libre-échange entre plusieurs nations d'Amérique Latine prend forme en 1985, ce n'est que le 26 mars 1991 que cette entité commerciale est officiellement créée, et le 15 décembre 1995 qu'elle entre en vigueur avec la signature du Traité d'Asunción. A l'origine, cinq pays la composaient (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay et Venezuela, ce dernier ayant été par la suite écarté pour des raisons politiques, lié au régime d'Hugo Chavez). La Bolivie a rejoint le Marché commun du Sud (*Mercado Común del Sud/Mercosur*) en 2024. Plusieurs pays

y sont membres associés, à l'image notamment du Chili, de l'Equateur et de la Colombie. Cette zone, représente 82% du PIB de toute l'Amérique Latine, soit plus de 3 000 milliards d'€, et est composée de 308 millions d'habitants. Il est utile par ailleurs d'indiquer que le Brésil et l'Argentine figurent dans le classement des dix premiers exportateurs mondiaux de produits agricoles et alimentaires.

Bien mieux, sur le strict plan agricole et de celui des produits transformés, le Brésil, avec respectivement 6,4 et 6,6% des exportations mondiales, se situe désormais à quelques encablures des Etats-Unis, puissance agricole incontestée entre 1950 et 1990, mais dont on a pu mesurer le déclassement depuis les années 1980 (9,6 et 9,3%, contre 17% au début des années 1980 (graphique 1). Cette photographie montre que la hiérarchie des nations exportatrices connaît une évolution en faveur des pays qualifiés d'émergents, ou, si l'on préfère, des principaux BRICS. La moitié des dix premiers exportateurs est constituée de pays émergents, liste à laquelle la Russie doit par surcroît trouver sa place.

Graphique 1 : principaux exportateurs mondiaux de produits agricoles (en % des exportations en valeur)

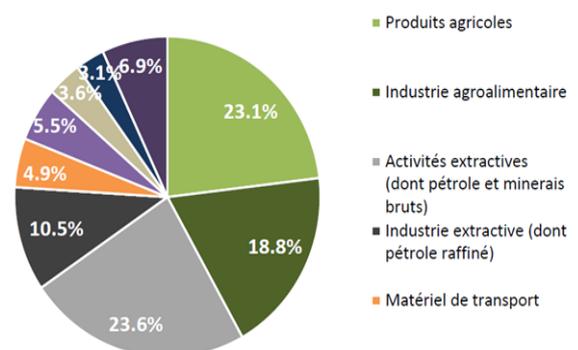


Source : OMC

L'observation de l'évolution des échanges commerciaux des pays du Mercosur (hors Bolivie dans ce qui va suivre) sur la période 2000-2002, apporte quelques informations intéressantes qui, pour certaines d'entre elles, conduisent à s'affranchir de certains lieux-communs.

Première information, le commerce extérieur agricole et alimentaire du Mercosur avec le monde est largement excédentaire, de l'ordre de +176 milliards d'€ en 2022. Un résultat impressionnant, qui n'a cessé d'augmenter depuis 2000, année où l'excédent n'était que de +23 milliards. La barre des 100 milliards d'excédent fut franchi en 2012. En traitant à part le Brésil dans cet ensemble que forme le Mercosur, on remarque que les productions agricoles et alimentaires constituent l'essentiel des exportations, soit 42% du total, suivies des activités extractives (graphique 2).

Graphique 2 : Structure par produits des exportations du Brésil (Source : Ministère brésilien du commerce)



Un commerce extérieur qui se distingue fondamentalement par une prédominance des productions végétales, dont le solde s'est établi en 2022 à quelque 139,4 milliards d'€, soit 79% du total de l'excédent agroalimentaire. Au sein des productions végétales, ce sont, sans surprise, les oléagineux qui constituent les produits les plus exportés, avec 56% du total des exportations agricoles et alimentaires.

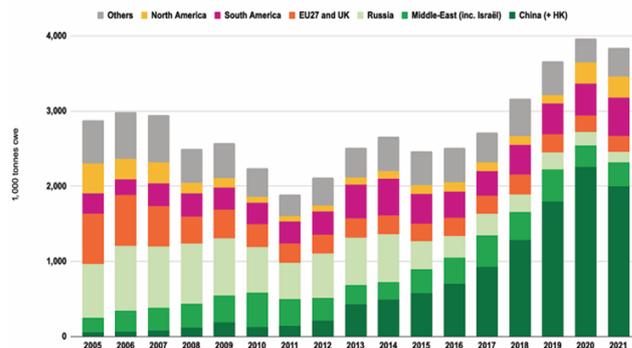
L'excédent commercial en produits animaux apparaît beaucoup plus modeste (+ 34 milliards de dollars, il n'était que de + 3 milliards il y a près de vingt-cinq ans, soit un peu moins de 20%). Dans cet ensemble, la viande bovine – 221 millions de têtes rien qu'au Brésil, contre seulement 53 en Argentine, 14 au Paraguay et 12 en Uruguay – occupe une place prépondérante dans les exportations, 55%, contre 26% pour la viande de volaille. L'excédent commercial en viande bovine s'est élevé en 2022 à + 20 milliards d'€ (il n'était que de + 2 en 2000, soit une multiplication par 10 en à peine un quart de siècle).

Passons aux échanges bilatéraux Mercosur-UE. Il s'agit d'un aspect décisif dans les débats actuels autour de l'Accord de libre-échange. L'excédent commercial dégagé est nettement en faveur du Mercosur, 25,6 milliards en 2022, alors qu'il n'était que de 9 milliards vingt ans plus tôt. Là encore, il émane principalement des transactions de produits végétaux (+ 22 milliards d'€, oléagineux, céréales, café), comparativement à la modestie des échanges de produits animaux (+ 2,1 milliards, viande bovine, viande de volaille essentiellement). Dans le domaine des oléagineux, et le soja contribue fortement au positionnement du Mercosur avec le Brésil et l'Argentine. L'excédent bilatéral du Mercosur envers l'UE s'élève à + 13 milliards, soit 50% de l'excédent total dégagé des échanges avec l'UE, suivi du poste café, thé, cacao, + 4 milliards.

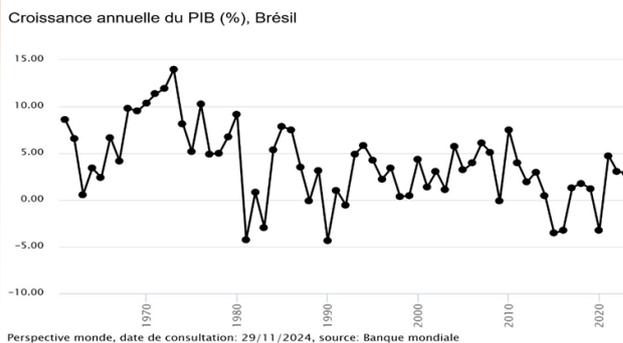
En viande bovine, on doit ici rappeler que le Brésil occupait en 2023 le rang de premier exportateur mondial, avec 2,7 millions de tonnes exportées, l'Argentine se situant au cinquième rang avec moins d'un million de tonnes, le Paraguay et l'Uruguay étant loin derrière, tout en figurant dans le classement des 10 premiers exportateurs mondiaux de ce type de viande. L'UE n'est certes pas la destination privilégiée des exportations de viande bovine, puisque la Chine concentre 57% des expéditions du Mercosur. Le volume des importations de viande bovine – non transformée et transformée – de l'UE en provenance du Mercosur était en 2023 de 195 000 tonnes, dont 45% provenant du Brésil, 32% depuis l'Argentine et 21% depuis l'Uruguay. En valeur, l'excédent commercial retiré par le Mercosur en viande bovine de ses flux commerciaux avec l'UE, est de 1,4 milliard d'€. L'accès au marché européen est donc à la fois ancien et significatif, bien qu'il ne soit pas particulièrement prioritaire dans la mesure où le Mercosur et surtout le Brésil, on fait de la Chine le principal débouché de leurs productions agricoles et alimentaires (graphique 3).

On peut imputer l'agressivité commerciale du Mercosur à plusieurs paramètres explicatifs. Tout d'abord l'état de la croissance économique depuis 2010. Le graphique 3 retrace l'évolution de la croissance du PIB brésilien, qui, après avoir affiché un pic de près de 7% en 2010, se distingue par une succession de récessions et de phases de croissance qui oscillent entre 0 et 5% (graphique 3). La demande intérieure au Brésil a été très cyclique depuis 2010 et s'est avérée insuffisante pour absorber la totalité des productions issues de l'agriculture et des industries de la transformation, conduisant ainsi le Brésil, mais aussi l'Argentine, à exporter les biens alimentaires vers le reste du monde. L'exemple des exportations de viande bovine est suffisamment éclairant pour prendre la mesure de l'importance de la Chine dans les exportations du Mercosur (graphique 4).

Graphique 3 : Exportations par destinations de viande bovine du Mercosur (Source : TradeMap, Idele)



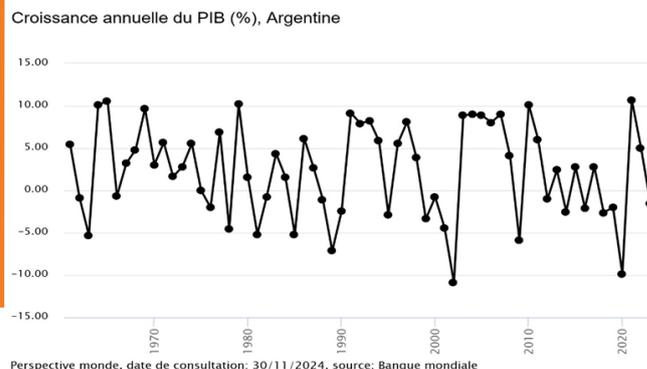
Graphique 4 : Croissance annuelle du PIB (%), Brésil



Perspective monde, date de consultation: 29/11/2024, source: Banque mondiale

L'économie argentine connaît quant à elle un taux de croissance très volatil, et a enregistré depuis les années pas moins de 15 récessions plus ou moins aiguës, contre seulement 6 pour le Brésil (graphique 5). Rien qu'entre 2019 et 2024, ce ne sont pas moins de 4 récessions qui se sont succédé. En 2024, la récession est estimée à -4%. Le commerce extérieur argentin est excédentaire, d'environ 14 milliards de dollars, en dessous du record de 2019 qui était de plus de 16 milliards. Comme dans le cas du Brésil, les produits agricoles et alimentaires apportent une contribution décisive au solde excédentaire (blé, maïs, soja, et dans une moindre mesure la viande bovine). De même, les trois principales destinations des exportations argentines restent le Brésil, la Chine et les Etats-Unis.

Graphique 5 : Croissance annuelle du PIB (%), Argentine



Perspective monde, date de consultation: 30/11/2024, source: Banque mondiale

Ces deux grandes économies de la zone Mercosur sont par conséquent très dépendantes de leur secteur agricole – avec, dans le cas brésilien les produits énergétiques – pour accumuler des soldes commerciaux élevés, entrant dans la croissance économique annuelle. C’est pourquoi, en dépit de la prédominance du débouché asiatique, l’Accord commercial avec l’UE fournirait une opportunité supplémentaire pour consolider les excédents commerciaux. Pour être le plus complet possible, ajoutons que le secteur agricole (blé, maïs, soja, colza, sésame, arachide, manioc, canne à sucre, viande bovine) représente 20% du PIB au Paraguay, et procure 75% des recettes tirées de l’exportation. Quant à l’Uruguay, véritable pays en devenir, son agriculture pèse pour moins de 8% dans le PIB en 2023 (14% en 1985), et les productions les plus emblématiques sont la viande bovine, le soja, le blé et le maïs ainsi que la canne à sucre).

Contenu de l’Accord avec le Mercosur

Quelques années seulement après la formation du Mercosur, des négociations s’engagent en 1999 entre cette zone et l’UE, afin de définir les contours d’un partenariat commercial. Il faudra attendre vingt ans avant que cette négociation aboutisse, une durée qui atteste des difficultés à finaliser des discussions sur ce terrain, que ce soit en bilatéral ou en multilatéral. L’ambition reste toutefois la même que celle définit dès 1947 par le GATT, réduire les droits de douane. Avec l’accord Mercosur de juin 2019, ce sont bien 91% des droits de douane sur les marchandises exportées par l’UE vers le Mercosur et 92% en sens inverse, qui doivent être démantelés, cela dans la perspective de favoriser le commerce entre les deux régions. Dans la plupart des cas, ce sont les produits agricoles et alimentaires qui cristallisent les oppositions, ces dernières se heurtant aux intérêts de l’industrie des principaux Etats membres de l’UE, à commencer par l’Allemagne. On peut d’ores et déjà dire que, rien qu’avec ces deux secteurs, la discordance au sein même de l’UE est palpable.

Sont concernés par cet Accord : la *viande bovine* (99 000 tonnes équivalent carcasses, assorties d’une concession tarifaire ramenant les droits de 20 à 7,5%, contingent auquel il convient d’ajouter, au titre du contingent Hilton, les quelque 45 000 tonnes sur les 61 000 dont dispose le Mercosur, le reste étant réparti entre la Nouvelle-Zélande, l’Australie, les Etats-Unis et le Canada, soit pour le Mercosur un contingent de près de 145 000 tonnes à 7,5%)⁴. Un contingent cette fois-ci à droit nul a été accordé au Mercosur sur la *viande de volaille* (180 000 tonnes équivalent carcasse, à part égale entre viande avec os et viande désossée). Le quota sur la *viande porcine* est beaucoup plus modeste, 25 000 tonnes accompagné d’un droit de douane de 83€ la tonne). En revanche, en productions végétales, les contingents sont contrastés. *En sucre*, il ne s’agit pas d’un nouveau contingent. Les 180 000 tonnes sont celles du contingent OMC, dont l’Accord procède seulement à la suppression des

droits de douane. En *éthanol*, deux nouveaux contingents, l’un à droit nul, 450 000 tonnes à usages chimiques, l’autre, de 200 000 tonnes tous usages, avec un droit correspondant au tiers du droit NPF. Viennent ensuite trois autres nouveaux contingents, tous à droits nuls : *riz* (60 000 tonnes), *miel* (45 000 tonnes), *maïs doux* (1 000 tonnes). Précisions que ces contingents seront ouverts pas phases successives annuelles sur six ans.

Si l’Accord Mercosur fait l’objet d’une réelle acrimonie, c’est en raison des risques que ces volumes font courir aux productions européennes, et singulièrement françaises, d’autant plus que les perspectives propres à l’élevage sont assurément assez sombres (décapitalisation, érosion des effectifs d’éleveurs, incertitudes sur la dynamique de la consommation, coût de l’aliment, succession d’épizooties...)⁵. Car il est indéniable que le différentiel de coûts de production, celui relatif aux parités monétaires, jouent en faveur des pays du Mercosur. On entend régulièrement que ces contingents ne représentent en réalité qu’un faible pourcentage de la production et de la consommation intérieures de l’UE (1,4% s’agissant de la viande bovine par exemple).

L’un des points fondamentaux de tout Accord commercial réside dans la question des contingents. Dans le cas du Mercosur, il est nécessaire de retenir plusieurs hypothèses :

- soit les contingents existants avant l’Accord de juin 2019 ne sont pas saturés, et dans ce cas, ceux accordés par l’UE dans le cadre de l’Accord n’auront pas d’incidences particulières, puisque les nouveaux s’inscriront dans les nouveaux. C’est bien la baisse des droits de douane qui occasionnera alors un accroissement des importations européennes ;
- soit, ils le sont et, en ce cas, les nouveaux se traduiront par une hausse des importations de l’UE, sans que la baisse des droits de douane à l’intérieur des contingents antérieurs ne pèse de manière significative dans l’alourdissement des importations ;
- soit enfin, les pays du Mercosur exportent déjà beaucoup à l’intérieur des contingents en vigueur, et l’élargissement de ces contingents et une diminution des tarifs douaniers n’auront aucune incidence⁶.

Mais ces exportations supplémentaires en provenance du Mercosur sont malgré tout potentiellement en mesure de déstabiliser des filières, étant donné que, sur les marchés agricoles, une petite variation des quantités peut entraîner des répercussions plus que proportionnelles sur les prix. En viande notamment, les différentiels de compétitivité-coût auront comme effet une hausse de la demande exprimée par des acteurs de la restauration hors domicile ou bien sur les approvisionnements de certaines entreprises de la transformation. Cela dans un contexte où, en France en particulier, la consommation de viande bovine, qui est sur une trajectoire baissière, ne peut être totalement satisfaite par des abattages chaque année insuffisants, nécessitant un recours de plus en plus prononcé aux importations. Le secteur de la viande bovine, en vif et en transformés réunis, souffre en effet d’une dégradation de ses échanges avec le reste du monde, le déficit étant structurel depuis 2003 (graphique 6). En volaille, le schéma antérieur d’un accroissement des importations, couvrant plus de 50% de la consommation intérieure en France, risque de s’amplifier, les poulets du Mercosur

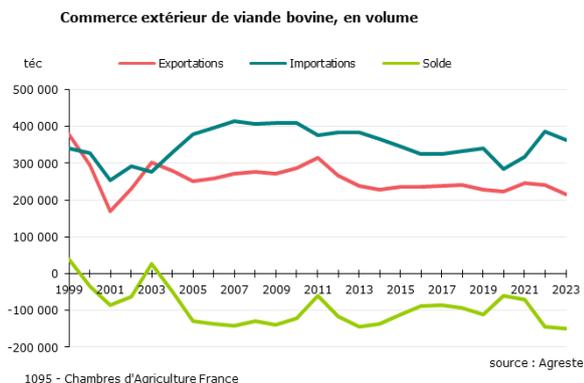
⁴Le contingent se scinde en 55% de viande bovine fraîche de haute qualité, et en 45% de viande bovine congelée.

⁵Se reporter sur ce point à Magali Catteau, Zeineb Chérif, Thierry Pouch et Marine Raffray (2023), *Regards d’avenir sur l’élevage en France*, Chambres d’agriculture France, novembre.

⁶L’exemple du sucre est de ce point de vue emblématique de la question posée. Le contingent initial détenu avant l’Accord par le Brésil était de 334 000 tonnes avec un droit de 98€ la tonne. Se greffait à ce volume un contingent OMC de 78 000 tonnes, à 11€ la tonne, plus la possibilité d’un élargement *erga omnes* au contingent OMC à 98€ la tonne. Il en découle que depuis l’Accord de juin 2019, le contingent en sucre est de : 180 000 tonnes (droit nul) plus un volume additionnel de 154 000 (334 000 – 180 000) à 98€ la tonne, et d’un contingent spécifique de 78 000 tonnes à 11€ la tonne, plus la possibilité d’ajouter le contingent *erga omnes*. Soit : 180 000 + 154 000 + 78 000 + 290 000 = plus de 700 000 tonnes. C’est pourquoi il est indispensable, dans toute évaluation d’un Accord commercial, de prendre connaissance des dispositions initiales, ou avant Accord. En découle de nombreuses contraintes pour mener à bien l’exercice d’évaluation des impacts d’un Accord.

pouvant, avec cet Accord, s'insérer dans la hiérarchie européenne des principaux fournisseurs de ce type de viande (Pologne, Belgique, Allemagne...). En revanche, la balance commerciale de l'UE en viande de volaille est excédentaire depuis le début des années 2000. Ces

Graphique 6 : Commerce extérieur de viande bovine, en volume



Ces risques seront-ils toutefois compensés par les quelques intérêts offensifs accordés par le Mercosur aux productions européennes ? Il faut en effet rappeler que, en fromages, en poudre de lait et en lait infantile, des contingents sans droit de douane ont été alloués à Bruxelles, ainsi que la reconnaissance de 355 Indications Géographiques, laquelle protégera juridiquement et commercialement les producteurs de l'UE. A bien y regarder, l'Accord avec le Mercosur ne déroge pas à la règle selon laquelle les contingents obtenus par l'UE sont systématiquement inférieurs à ceux qu'elle accorde à ses partenaires : 30 000 tonnes de fromages, 10 000 tonnes de poudre de lait écrémée, 5 000 tonnes de lait infantile. Des réductions de droits de douane sont prévues dans l'Accord, de 27% pour les vins et les spiritueux, produits dont les exportations de l'UE se sont accrues de plus de 20% au cours des cinq dernières années.

Les enjeux environnementaux de l'Accord UE-Mercosur

A l'image des précédents Accords de libre-échange, le différentiel de coûts de production, notamment en élevage, ainsi que la relation entre les normes de production, qui débouchent explicitement sur la question du mode de consommation alimentaire, constituent deux argumentaires conduisant à soit rejeter en bloc tout Accord, soit à exiger des mesures compensatoires, qui peuvent prendre la forme, comme le suggère la France, d'imposer des normes réciproques dans les conditions de production. Les enjeux vont toutefois au-delà, puisque la problématique des usages de substances interdites dans l'UE (il y en aurait près de 40) mais encore autorisées dans les pays du Mercosur, induit directement un questionnement sur les voies possibles d'une généralisation des interdictions, dans le cadre notamment de « mesures mi-

roirs » tant réclamées par Paris. Au regard des défis climatiques, bon nombre d'opposants à l'Accord mettent en relief le problème de la déforestation importée, cet argument s'inscrivant dans une perception de l'engagement du Brésil jugé insuffisant dans le respect de l'Accord de Paris (COP21). La diminution des émissions de G.E.S par ce pays est en effet estimée très en-deçà de ses engagements initiaux⁷.

Ce qui se dégage des analyses et autres études d'impacts, c'est une sorte de prédominance accordée aux questions climatiques de ces Traités commerciaux, l'angle commercial *stricto sensu* étant considéré d'une certaine manière en arrière-plan. Cette prédominance prend un relief particulier quand on sait que l'UE a construit et diffusé son *Pacte Vert* en 2019-2020, au moment même où l'Accord Mercosur étant enfin signé par la Commission Juncker. C'est pourquoi plusieurs Etats membres avaient à l'époque repoussé la perspective du processus de ratification, aidés en cela par l'accession au pouvoir de Bolsonaro. C'est en octobre 2020 que la Parlement européen vota un amendement indiquant que l'Accord ne pouvait être ratifié en l'état. De plus, le Président argentin de l'époque, Alberto Fernandez, voyait dans cet Accord un risque pour les industries locales, tout particulièrement l'automobile. Le retour de Lula aux affaires, l'élection de Javier Milei, ainsi que l'évolution des relations sino-européennes ont relancé l'actualité de l'Accord avec le Mercosur.

Ce souci de l'environnement, mais également du sanitaire, était déjà présent dans les débats relatifs aux Accords antérieurs. L'exemple de l'Accord CETA – qui, on le sait, a été rejeté en France par le Sénat – est illustratif de recommandations allant dans ce sens, telles qu'elles furent avancées par le Rapport d'évaluation de la Commission Schubert, installé par le Premier Ministre de l'époque, Edouard Philippe. Dans le Rapport qui a émané des travaux de cette Commission Schubert, on pouvait en effet lire un chapitre sur le CETA et les enjeux climatiques. Les recommandations de la Commission Schubert étaient concentrées sur : la nécessité d'un étiquetage relatifs aux conditions d'élevage ; d'une certification pour les productions végétales et animales ; d'un comité de suivi tout au long de la période d'application de l'Accord CETA ; et, déjà en 2017, d'une instauration de « clauses miroirs »⁸. De telles recommandations peuvent être dupliquées dans le cas du Mercosur.

On s'étonnera que la signature de l'Accord avec la Nouvelle-Zélande en 2023 (viande ovine, produits laitiers), l'actualisation de celui antérieurement obtenu avec le Chili (viande bovine, fruits), n'aient pas suscité autant de récriminations, alors que les contingents accordés peuvent être à l'origine de risques économiques pour ces filières.

Il s'ensuit que l'Accord avec le Mercosur symbolise en quelque sorte la configuration actuelle dans laquelle se situe l'économie mondiale. Mieux encore, l'insoutenable contradiction dans laquelle s'enferme depuis plusieurs années l'UE. Elle tend d'un côté à se hisser au rang de puissance normative, affichant une volonté d'imposer au reste du monde des normes et des règlements partagés pour s'engager dans une résolution des défis communs à l'humanité, à commencer par celui du climat, et, de l'autre, elle met l'accent sur la promotion d'intérêts industriels – souvent opposés à ceux des agriculteurs – et sur le commerce qui sont, manifestement et indéniablement, l'une des sources de la fragmentation du monde, celle-ci entravant une gouvernance mondiale des défis globaux de se former⁹.

⁷C'est le point de vue des auteurs du Rapport de l'Institut Veblen, de la Fondation pour la nature et l'homme, et d'Interbev (2023), *UE-Mercosur, les dangers d'une ratification de l'Accord en l'état*, mars, p. 1-22. Voir également le Rapport au Premier Ministre de la Commission Ambec (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*, avril. Cette étude soulignait que les bénéfices commerciaux tirés des échanges avec le Mercosur ne pourraient compenser les coûts environnementaux engendrés l'application de l'Accord.

⁸Commission K. Schubert (2017), *Impact de l'Accord global entre l'UE et le Canada (AECG/CETA) sur l'environnement, le climat et la santé*, septembre.

⁹Sur ce point, se reporter à Jean Pisani-Ferry et George Papaconstantinou (2024), *Nouvelles règles du jeu. Comment éviter le chaos planétaire ?* éditions du Seuil, coll. « La République des idées ».

L'énigme de la ratification

L'Accord avec le Mercosur ne se distingue pas de ses prédécesseurs. A l'exception de celui signé avec le Japon en 2019, jugé très favorable à l'UE, tous les autres ont suscité, plus ou moins instantanément, des oppositions parfois tranchées. On le constate aujourd'hui avec la discordance étalée au grand jour entre les Etats membres. Certains, à l'instar de l'Allemagne, font pression sur une Commission européenne – laquelle est de toute façon convaincue de la nécessité de signer l'Accord en l'état – pour apposer une signature sur le texte de cet Accord. Les attentes sont également très fortes du côté des membres du Mercosur, qui espéraient d'ailleurs finaliser le texte lors du Sommet de Montevideo, ce qui a été fait le 6 décembre. Si la Commission Van der Leyen est si favorable à finaliser l'Accord c'est aussi pour que l'UE ne soit pas marginalisée dans l'économie mondiale, sachant que le Mercosur a établi de longue date d'étroites relations commerciales avec Pékin, avec laquelle Bruxelles est en froid depuis quelques mois. Il est également essentiel de tenir compte de la guerre en Ukraine, qui, depuis février 2022, a bouleversé les chaînes d'approvisionnements mondiales, occasionnant l'accélération de l'agenda commercial de l'UE.

L'Allemagne, en difficultés économiques (deuxième année de récession économique) – et politiques par voie de conséquence – voit dans l'ouverture commerciale du Mercosur un levier pour compenser la contraction de la demande intérieure chinoise et la montée des risques autour de l'alourdissement des tarifs douaniers infligé par Pékin en réaction aux droits de douane sur les importations de voitures électriques. L'Espagne – du fait de sa proximité historique économique et politique avec l'Amérique Latine – et le Portugal ont rejoint l'Allemagne dans sa stratégie de conquête. A l'opposé, la Pologne, l'Italie (qui hésite encore à rejoindre le camp du non, son industrie étant plutôt favorable à la signature). La France, et possiblement les Pays-Bas et l'Irlande, ont émis des réserves voire une hostilité quant à un Accord avec le Mercosur. L'UE émet donc une voix particulièrement discordante sur les Traités commerciaux.

Il en découle un enjeu décisif quant à l'avenir de cet Accord. Celui lié à la procédure de ratification. Selon que la Commission optera pour une procédure simple (Parlement européen, et majorité qualifiée des Etats membres) ou pour une procédure mixte, induisant dans ce cas la consultation des Parlements nationaux et régionaux et l'application de la règle de l'unanimité. Il suffit qu'un seul Parlement se prononce contre la ratification pour que l'Accord soit caduc et ne s'applique. L'expérience de l'Accord CETA, à laquelle il faut adjoindre la nervosité actuelle des agriculteurs dans plusieurs Etats membres, et en particulier en France, depuis l'hiver 2023-2024, pourraient inciter la Commission à s'en remettre à la procédure simple. D'autant plus que l'Accord Mercosur pourrait être scindé en deux, avec un volet commerce qui, on le sait, est de la compétence exclusive de la Commission, et que, selon Bruxelles, le contenu agricole de l'Accord ne saurait faire l'objet d'un quelconque réexamen.

L'Accord Mercosur, et, sans doute, ceux qui sont à venir (Australie par exemple), n'ont pas fini de faire parler d'eux et d'être à l'origine de nouveaux remous chez les agriculteurs. Ils sont en tout cas la manifestation d'une discordance persistante entre les Etats membres de l'Union européenne. La question du traitement de l'agriculture dans les négociations est une nouvelle fois posée. Faut-il envisager de retirer toutes les productions agricoles de ces négociations ? Doit-on tendre vers des études d'impacts *ex ante* sur le secteur agricole des A.L.E ? Un suivi *ex post* est-il de nature à imposer à la suite de toute application d'un Accord commercial ? Concernant le Mercosur, on peut admettre que l'esprit conquérant qui anime ces économies, ne peut que fragiliser certaines filières agricoles européennes, françaises, en dépit du fait que d'autres auront plus facilement accès au marché du Mercosur. Pour finir, le débat autour de l'ouverture commerciale versus le protectionnisme, reste d'actualité depuis les controverses fondatrices de la science économique du XVIIIème siècle.

Contact : Thierry Pouch

thierry.pouch@apca.chambagri.fr

Chambres d'agriculture France

9 avenue George V — 75 008 Paris

Tél : 01 53 57 10 10

E-mail : accueil@apca.chambagri.fr

Siret : 18007004700014

www.chambres-agriculture.fr

REPUBLIQUE FRANCAISE

Avec la participation du CasDAR

Directeur de la publication : Thierry Pouch

Mise en page par : Odile Martin-Lefèvre



Avec la contribution financière du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural CASDAR

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE DE LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Liberté Égalité Fraternité

