



Traité UE-Mercosur. Une menace ?

Xavier Dupret
Février 2020
18.300 signes

Le 28 juin 2019, le Mercosur, soit la communauté économique regroupant l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay (le Venezuela est suspendu du Mercosur depuis 2016), et l'Union européenne signaient un accord de libre-échange. Ce dernier était en négociation depuis l'an 2000. Après une suspension en 2004, les pourparlers ont repris en 2013.

Le jeudi 17 janvier 2020, le gouvernement wallon a fait connaître, lors de la présentation de ses vœux à la presse, son opposition à la libéralisation des échanges commerciaux avec le Mercosur. Depuis le début des tractations, des observateurs pointent les effets potentiellement négatifs du libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur. Au sein de ce dernier, le secteur secondaire risque de pâtir de la compétition avec les puissantes industries européennes (spécialement, la filière de l'automobile). En ce qui concerne l'Union européenne, c'est l'agriculture locale qui n'est pas compétitive face à l'agrobusiness du Mercosur.

En Europe (et en Wallonie) ...

L'ouverture aux produits agricoles du Mercosur concerne la viande bovine, le poulet, le sucre et l'éthanol. Pour la filière bovine wallonne, les choses se présentent plutôt mal. L'ouverture du marché européen devrait être organisée comme suit. Les Sud-Américains pourront exporter, au terme de six étapes annuelles légales, jusqu'à 99.000 tonnes par an de viande en étant taxés à hauteur de 7,5%. Aujourd'hui, le Mercosur exporte déjà 200.000 tonnes de bœuf vers l'Europe. Un peu plus d'un quart de ce volume (55.000 tonnes) est grevé de droits de douane à hauteur de 40-45%¹. La production bovine importée en Europe s'adressant principalement au segment à haute valeur ajoutée du marché, elle se caractérise par d'importantes marges bénéficiaires. Voilà pourquoi, d'ailleurs, les producteurs sud-américains

¹ Financial Times, 27 juin 2019.

continuent à exporter vers nos contrées en dépit de droits de douane aussi élevés. Cette lapalissade semble avoir échappé à la Commission qui, dans une feuille de synthèse présentée l'été dernier², énonce que « plutôt (...) de favoriser une augmentation des importations, un des effets du nouveau contingent pour la viande fraîche [à haute valeur ajoutée] consistera à se substituer à certaines des importations ayant déjà lieu »³.

Ce type de prévisions, résolument optimistes, ne tient pas compte du fait qu'au sein des pays du Mercosur, la viande redevient, après un relatif désinvestissement, un créneau intéressant pour le secteur agro-exportateur. Ce dernier avait privilégié, durant les années 2000, le soja dont la production est passée de près de 41 millions à 142,25 millions de tonnes de 1995 à 2013. Au milieu des années 1990, la production de soja du Mercosur équivalait à 35,4% de la production mondiale contre 55% en 2013⁴. Or, les cours du soja se sont littéralement écrasés à partir du milieu de l'année 2014. Le 26 mai 2014, le boisseau⁵ de fèves de soja valait 14,93 dollars. Depuis, la baisse a été continue. Le 6 juin 2016, le boisseau de soja valait 11,76 dollars à la bourse de Chicago contre 9,30 dollars le 13 janvier 2020⁶. La particularité de la culture du soja dans la zone Mercosur est qu'elle s'est implantée au détriment de l'élevage bovin, spécialement en Argentine. Dans ce pays, on observe « entre 1994 et 2001, une diminution de 4.306.000 bovins, ce qui correspond à 3.706.000 (86,1%) dans la région de la pampa [ndlr : zone de référence pour la culture du soja] et 600.000 (13,9%) dans le reste des provinces »⁷.

La détérioration des cours du soja conduit à un retour de l'élevage bovin au sein du Mercosur. On signale, en Argentine, une augmentation du stock de bovins de 2,3% entre 2015 et 2016. Au total, le stock bovin argentin était de 52,637 millions de têtes de bétail au 31 mars 2016 contre 48 millions en 2008⁸.

Cette tendance s'est, depuis, confirmée. En 2018, le stock bovin argentin comptait 54,8 millions de têtes de bétail⁹. Ces chiffres indiquent que le cheptel bovin argentin est en pleine croissance de façon à pouvoir faire face à la fois aux exigences de son marché intérieur et à la demande extérieure. Balayer d'un revers de la main l'hypothèse d'une augmentation des importations en Europe suite à l'accord UE-Mercosur, comme le fait la Commission, est, vu ces chiffres, particulièrement téméraire. La progression des importations de viande bovine en Europe, suite aux accords de libre-échange avec le Mercosur, sera donc de l'ordre de 99.000 tonnes. Ce quota semble limité par rapport à la production annuelle de viande bovine en

² European Commission, EU-MERCOSUR TRADE AGREEMENT. CREATING OPPORTUNITIES WHILE RESPECTING THE INTERESTS OF EUROPEAN FARMERS, The agri factsheet, Juillet 2019.

³ European Commission, op.cit, p.3.

⁴ McFarlane, I. and O'Connor, E. (2014), *World soybean trade: growth and sustainability in Modern Economy*, 5 (5), mai 2014, p.582.

⁵ Le boisseau US désigne une unité utilisée en agriculture pour fixer la cotation en bourse des céréales aux États-Unis. Un boisseau de soja équivaut à 27,21 kg.

⁶ Marketsinsider, (Url: <http://markets.businessinsider.com/commodities/soybeansprice>). Date de consultation : 2 février 2020.

⁷ Azcuy Ameghino, Eduardo. *Trincheras en la historia. Historiografía, marxismo y debates*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2004, p.11.

⁸ Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa), Buenos Aires, 21 avril 2016. Url : <http://www.senasa.gob.ar/senasa-comunica/noticias/el-stock-ganadero-bovino-muestra-una-recomposicion-anual-del-23-por-ciento>, Date de consultation : 4 février 2019

⁹ Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa), Buenos Aires, 14 septembre 2018. Url : <http://www.senasa.gob.ar/senasa-comunica/noticias/el-stock-ganadero-bovino-alcanzo-los-548-millones-de-animales>, Date de consultation : 4 février 2019.

Europe (8 millions de tonnes). On aurait toutefois tort de se limiter à ces seuls aspects quantitatifs.

Faisons le point. Depuis l'été 2019, la Commission européenne a négocié des accords d'ouverture avec diverses entités dont le Mercosur, le Canada via le CETA et les Etats-Unis de Trump qui se sont vu attribuer, en août dernier, un quota supplémentaire de viande sans hormone. La chose porte, au total, sur un volume d'importations supplémentaires de 200.000 tonnes. Ces dernières proviennent des muscles les plus demandés par les consommateurs européens, en particulier l'aloyau. « Cet ensemble de muscles totalise environ 15% du poids de la carcasse mais représente en moyenne 30% de sa valeur »¹⁰. La production européenne de ces morceaux dits nobles est d'un million de tonnes¹¹. Autrement dit, les accords d'ouverture conclus tous azimuts depuis l'été 2019 portent sur 20% des quartiers de viandes les plus rentables de l'élevage européen. Concernant le Mercosur, les importations de pièces nobles représenteront 75% du nouveau quota alloué, c'est-à-dire 75.000 tonnes¹², donc 7,5% de la production européenne pour ce segment assurant de hautes marges aux producteurs.

La perte potentielle de ce créneau rémunérateur représente pour de nombreux éleveurs un manque à gagner d'autant plus dommageable que les agriculteurs de nos contrées sont particulièrement endettés. Avec à la clé, un lot de faillites à redouter à moyen terme. Pour mémoire, le nombre d'exploitations agricoles en Wallonie est passé de 37.843 à 12.852 de 1980 à 2016.

La place du consommateur

Les discussions sur les réseaux sociaux (les bistrot de notre époque) laissent apparaître une vague d'inquiétude concernant l'éventuelle dégradation de la viande commercialisée chez nous suite à l'accord UE-Mercosur. La *vox populi* craindrait l'importation massive de bœuf aux hormones sur le Vieux Continent.

Comme nous l'avons vu précédemment, les pièces de viande bovine qui arriveront chez nous ne correspondent pas spécialement à du bœuf à faible valeur ajoutée. En théorie, ce constat devrait suffire à faire un sort à ces phantasmes.

Il semble, en effet, que les accords avec le Mercosur visent à garantir un approvisionnement en viande de haute qualité à coûts réduits du continent européen. La viande à haute valeur ajoutée issue d'élevage extensifs herbagers est insérée dans un quota dit Hilton (du nom de la chaîne d'hôtels de luxe où les accords ont été négociés à Tokyo) dont l'existence remonte à 1979. Ce dernier porte sur 60.840 tonnes, dont 49.000 affectées au bénéfice du seul Mercosur. « C'est l'Argentine qui remplit ce quota aux 2/3, l'Uruguay exportant quelque 8.000 tonnes par an dans cette catégorie, le Paraguay 1.300 tonnes, et le Brésil ne parvenant pas à remplir son quota de 13.000 tonnes »¹³. L'accord intervenu avec le Mercosur supprimera tous les droits de douane (se montant actuellement à 20%) sur ce contingent.

Cette importante caractéristique structurelle des accords UE-Mercosur rassure, en définitive, davantage que les garanties présentées par la Commission européenne elle-même. On sera, en

¹⁰ Baptiste Buczinski, agroéconomiste à l'Institut de l'élevage (Paris) cité par le magazine Réussir, édition mise en ligne le 23 septembre 2019.

¹¹ Réussir, édition mise en ligne le 23 septembre 2019.

¹² Réussir, op.cit.

¹³ La Tribune, édition mise en ligne le 3 juillet 2019.

effet, bien en peine d'être rasséréiné par la garantie de respect des normes sanitaires et phytosanitaires européennes. Spécialement dans le chef de la partie brésilienne qui a été récemment éclaboussée par le scandale de la viande avariée (*carne fraca* en portugais). Ce dernier remonte à 2017 lorsque deux grands exportateurs brésiliens de viande bovine et de volaille, les compagnies BRF et JBS, ont pratiqué des mélanges de produits contenant de la viande avariée. Un véritable scandale de corruption des contrôleurs sanitaires a alors été mis en lumière au Brésil. La réaction de l'Union européenne a consisté à interdire les exportations de viande des sociétés concernées. Vu l'étendue des problèmes de corruption se rapportant aux contrôles sanitaires au Brésil, on doute que cette mesure soit, en l'état, suffisante.

Et rien n'indique que la perspective d'un traité de libre-échange avec le Brésil puisse sérieusement améliorer les choses. Certes, des inspections et un agrément préalable des opérateurs souhaitant exporter vers l'UE sont prévus dans l'accord. Des audits de qualité seront planifiés et financés par les Etats membres du Mercosur. Ils seront exercés sur place par les inspecteurs de l'UE ou des contrôleurs agréés par eux. Sur le papier, la formule peut sembler séduisante. En cas d'adoption de l'accord, seules certains États brésiliens bénéficieront du droit d'exporter de la viande bovine vers l'Europe. Et au sein de ces États, seules certaines fermes, se pliant à des règles spécifiques, disposeront de l'agrément d'exportation. De surcroît, « le bétail devra rester dans l'État autorisé 90 jours avant l'export et dans la ferme agréée 40 jours avant. Les troupeaux devront être séparés des autres fermes non agréées (les bêtes ont tendance à se mélanger dans les vastes prairies) »¹⁴.

Ces dispositions constituent la conséquence directe du principe contenu dans l'accord de principe du 1^{er} juillet 2019 qui établit que le chapitre des mesures sanitaires et phytosanitaires « permettra des échanges sûrs en provenance de zones indemnes de maladies par la mise en œuvre du principe de régionalisation »¹⁵. Comment interpréter la portée de cette disposition ? L'accord de principe porte sur un risque de maladie. Or, le scandale de la *carne fraca* n'a rien à voir avec un cas de pathologie animale. Il s'agit de manipulations volontaires de la qualité de la viande exportée qui implique non les centres d'élevage mais les unités d'abattage et de conditionnement. Les garanties offertes pour éviter de nouveaux ennuis s'avèrent donc bien minces alors que rien ne permet d'exclure qu'un autre scandale de la *carne fraca* ne se déroule pas en ce moment au Brésil.

Ne jouons toutefois pas unilatéralement la carte du consumérisme. L'accord avec le Mercosur fait peser potentiellement d'autres dangers sur la santé humaine.

Pour ce qui est, par exemple, des pratiques de déforestation, la perspective d'un traité qui permettra de dopper les agro-exportations brésiliennes n'a rien de fondamentalement rassurant. En effet, le lien entre développement des exploitations agro-pastorales et déforestation est patent en ce qui concerne l'Amazonie brésilienne. « Ainsi, le pic [de déforestation] de 1995 [29.000 km², soit la superficie de la Belgique] serait lié à la recrudescence des défrichements opérés (...) principalement pour l'élevage bovin (...). Ce pic est d'autant plus important qu'il a coïncidé avec la conjonction d'une année sèche et d'une

¹⁴ Le Point, édition mise en ligne le 16 mars 2018. On soulignera la grande imprudence d'un magazine de référence comme Le Point à décrire et à relayer auprès de l'opinion publique un dispositif à ce point concret alors qu'à cette époque (mars 2018), aucun accord de principe n'avait été rédigé. D'ailleurs, en lisant l'accord de principe de juillet 2019, on s'aperçoit que les grandes ambitions réglementaires de 2018 se sont faites de plus en plus discrètes en l'espace d'un an.

¹⁵ Commission européenne, *Le nouvel accord UE-Mercosur. L'accord de principe*, 1^{er} juillet 2019, Url : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158251.pdf. Date de consultation : 5 février 2019.

relance économique faisant suite à la stabilisation de la monnaie brésilienne (...). Le regain noté depuis 2001-2002 (...) semble lié au phénomène de l'agrobusiness et aux nouvelles spéculations agricoles, comme celle qui concerne la culture du soja dont l'expansion a récemment atteint la forêt amazonienne (...). Avec 25.000 km² déforestés en 2003 et 27.000 km² en 2004 dans un contexte de forte croissance des marchés du soja et de la viande bovine, on a très nettement frôlé le record historique de 1995 »¹⁶. Lors des incendies de 2019, ce sont quelques 10.000 km² de forêt amazonienne qui sont partis en fumée, une première depuis 2008. Il s'agit là d'une augmentation de 75% par rapport à 2018¹⁷. Si cette tendance devait se maintenir au cours des deux années à venir, le pic des 29.000 km² de forêts ravagées par le feu sera dépassé en 2022.

Plus au sud...

On prendra soin de terminer cet article en formulant un certain nombre d'enjeux socioéconomiques propres à la partie sud-américaine. C'est que de l'autre côté de l'Atlantique, des critiques¹⁸ sont également émises contre ce projet d'accord. Elles concernent principalement les conséquences pour l'industrie locale.

C'est ainsi que le Mercosur a consenti à une ouverture particulièrement conséquente de son marché (à l'exception des produits laitiers) alors que l'Europe s'est ouverte de façon fort limitée en fixant des quotas d'importation. Le Mercosur, l'une des zones économiques les plus protectionnistes de la planète, devra, si l'accord est adopté, baisser d'importants droits de douanes sans, en contrepartie, définir de contingents en ce qui concerne l'automobile, les produits pharmaceutiques et la chimie. Ce sont là des filières pour lesquelles les nations d'Amérique du Sud souffrent d'un déficit historique de compétitivité. En cas d'ouverture trop importante, les unités de production locales risquent de souffrir et, à terme, mettre la clé sous le paillason.

Et donc la zone Mercosur pourrait se trouver de nouveau cantonnée à un rôle de fournisseur de matières premières. L'espoir d'un décollage industriel s'éloignera.

Il en résultera une insertion défavorable du Mercosur au sein de l'économie mondiale car une hyperspécialisation dans les matières premières pour un pays du Sud, se caractérise, à terme, par une dégradation de la valeur relative des exportations si on compare ces dernières à l'évolution des prix des biens manufacturés importés. La chose s'explique par le fait que les productions industrielles se caractérisent par un procès d'ajout constat de valeur à travers l'innovation technologique et les gains de productivité qui en découlent.

Au total, le Mercosur devra exporter toujours davantage pour maintenir son pouvoir d'achat. C'est ce phénomène que l'on nomme la dégradation des termes de l'échange. Cette dernière a constitué le cœur des travaux des économistes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)¹⁹, en particulier Raúl Prebisch (1901-1986).

¹⁶ Tsayem Demaze Moïse, *Quand le développement prime sur l'environnement : la déforestation en Amazonie brésilienne* in *Mondes en développement*, 2008/3 (n° 143), p. 97-116.

¹⁷ Le Temps, édition mise en ligne le 29 novembre 2019.

¹⁸ Lire à ce sujet Raúl Dellatorre, *Acuerdo UE - Mercosur: entrega de la economía con muy poco a cambio*, Página/12, 30 juin 2019.

¹⁹ La Cepal désigne un organisme de l'ONU fondé en 1948 et dont le siège se trouve à Santiago (Chili). En 1984, la Cepal a été renommée Cepalc (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes). Le rôle de la

Le libre-échange a opposé à Prebisch l'idée que si le secteur manufacturier des pays industrialisés connaissait de forts gains de productivité, une augmentation de la demande des produits primaires au Nord devrait suivre mécaniquement. Prebisch a répondu à ses détracteurs que les marchés du Nord se caractérisaient par un blocage structurel de la demande pour les biens primaires en raison d'une faible « élasticité-revenu » (c'est-à-dire le rapport entre le pourcentage de variation de la demande d'un bien et le pourcentage de variation du revenu).

En 2002, la thèse de Raúl Prebisch a été confirmée par des tests empiriques pour le XX^{ème} siècle. C'est ainsi qu'une dégradation des termes de l'échange a pu être constatée pour le XX^{ème} siècle²⁰. Durant la première décennie de ce millénaire, la demande de la Chine pour des biens primaires a pu, pendant un temps, masquer cette tendance. Il n'en reste pas moins que depuis 2013, Pékin, en s'orientant vers un modèle de croissance davantage basé sur son marché intérieur, ne soutient plus le cours des matières premières.

De ce point de vue, l'accord UE-Mercosur laisse donc entrevoir un bien triste retour vers le passé...

Cepalc consiste à publier des statistiques sur l'Amérique latine et les Caraïbes. Dans les années 1950 et 1960, elle jouait davantage un rôle de formulation de stratégies de développement pour l'Amérique latine.

²⁰ Matthias G. Lutz, *A General Test of the Prebisch-Singer Hypothesis in Review of Development Economics*, Volume 3 Issue 1, Decembre 2002, pp. 44-57.