

L'accord UE-MERCOSUR : le blocage agricole*

Sophie Drogué** et Maria Priscila Ramos**

En 1992, moins d'un an après la création du *Mercado Comun del Sur* c'est à dire de la zone de libre échange entre l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay, également appelée MERCOSUR, la Commission européenne signait un Accord Inter institutionnel afin de lui fournir une aide technique et institutionnelle. Cette relation entre la Communauté européenne et le MERCOSUR* se renforçait trois ans plus tard avec l'Accord cadre de coopération interrégionale signé le 15 décembre 1995 à Madrid et entré en vigueur le 1^{er} juillet 1999. Cet Accord cadre consiste principalement en trois éléments : dialogue politique, coopération et questions commerciales. Mais son principal objectif est la préparation de négociations pour un Accord d'association interrégionale entre l'Union européenne (UE) et le MERCOSUR qui doit inclure la libéralisation de tout le commerce de biens et services pour parvenir au libre échange en conformité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Les négociations commerciales entre l'Union européenne et le MERCOSUR ont véritablement débuté en 2000. Elles visent la création de la plus vaste zone d'intégration commerciale régionale du monde, regroupant 650 millions de personnes. A l'intérieur de cette zone, les échanges seraient, au

moins partiellement, libéralisés de manière réciproque. Les premières offres de libéralisation du commerce entre les deux blocs ont été présentées par l'UE en juillet 2001, suivies par des propositions *mercosulines* en octobre. Ces offres ont été renouvelées par deux fois en 2003 et 2004 jusqu'à l'arrêt des négociations fin 2004. Pourtant, lorsqu'on étudie les offres auxquelles étaient parvenues les deux blocs (90% environ du commerce totalement libéralisé au terme d'une période de dix ans) on aurait pu s'attendre à une résolution rapide et positive de ces échanges. C'était sans compter le volet agricole.

Dans ces négociations, le dossier agricole tient une place importante puisqu'il est en partie responsable de l'échec des négociations. L'offre en terme d'accès au marché agricole proposée par la partie européenne a été jugée insuffisante par les pays du MERCOSUR. Pourtant, l'Union européenne, qui a des critiques similaires sur l'offre *mercosuline* dans les secteurs des services et des marchés publics notamment, estimait avoir fait un pas important sur la question agricole. Une ouverture plus importante du marché agricole risquait en effet de mettre en péril les fondements même de la Politique agricole commune (PAC), et de bouleverser l'équilibre qui a été laborieusement trouvé pour assurer aux producteurs européens une perspective stable, comme celle qui a été définie par la réforme de la PAC dite Agenda 2000 et l'accord de 2003 pour son adaptation à une Union à 25.

Pour le MERCOSUR, l'Union européenne est traditionnellement le principal partenaire commercial avec plus du quart des exportations totales de la

* Cet article est issu d'une recherche ayant bénéficié d'un financement du Ministère français de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (Direction des Politiques Economique et Internationale).

** INRA-INAPG UMR Economie Publique, Paris-Grignon, France.

région. C'est en particulier un débouché très important pour des exportations agricoles majeures, comme le soja et le café. Toutefois, ces dernières années, la croissance chinoise a été telle, que ce pays apparaît désormais comme un débouché important. Si le marché chinois absorbe toujours des exportations bien moindres que l'UE, celles-ci augmentent bien plus rapidement, ce qui n'est pas sans peser sur la négociation UE-MERCOSUR. Sur un plan d'économie politique, ceci rend moins intense la pression sur les diplomates *mercoulins* pour un accord rapide avec l'UE, malgré les maigres avancées réalisées pour un accord avec l'Amérique du Nord et l'échec des négociations multilatérales.

Les pays du MERCOSUR déplorent les obstacles que leurs exportations rencontrent sur le marché de l'UE.

Les relations commerciales entre les deux blocs se caractérisent par un déséquilibre sectoriel. Le MERCOSUR exporte surtout des produits agricoles, et l'UE exporte surtout des produits manufacturés (machines-outils, matériel de transport, produits chimiques). En 2003, les exportations du MERCOSUR vers l'UE représentaient 18,6 milliards de dollars alors que les exportations de l'UE vers le MERCOSUR étaient de 14,1 milliards. L'UE absorbe 35% des exportations agricoles du MERCOSUR qui représentent la moitié de ses exportations totales vers l'UE. Mais la structure des exportations du MERCOSUR vers l'UE ne correspond pas à celle vers le reste du monde. Elles consistent essentiellement en des oléagineux et dérivés, fruits et dérivés, café, cacao et épices, alors que le MERCOSUR exporte globalement des céréales, des oléagineux, des huiles et graisses, du café et de la viande. Cela signifie que la compétitivité des pays du MERCOSUR s'exprime sur des produits particulièrement protégés dans l'UE. En effet, parmi les produits pour lesquels le MERCOSUR possède des avantages comparatifs certains, se trouvent des produits qui sont protégés par des droits de douane élevés sur le marché européen, en particulier le sucre et les viandes. Par exemple, alors que le Brésil est le premier exportateur de sucre mondial, le MERCOSUR ne représente que 2,5% des importations de l'UE.

Toutefois, l'UE n'est pas totalement étanche aux produits agricoles du « Cône Sud ». Il convient de souligner que des volumes importants exportés par le MERCOSUR ne rencontrent que des droits de douane faibles ou nuls. C'est ainsi le cas du soja ou du café. En outre, les pays du MERCOSUR font partie des pays en développement éligibles au Système généralisé de préférences (SGP). À ce titre, ils

peuvent exporter des produits agricoles à des droits de douane réduits dans l'UE. Il est vrai que si le régime du SGP est particulièrement généreux pour les pays les moins avancés, dont les membres du MERCOSUR ne font pas partie, il n'octroie que des bénéfices très limités aux autres pays. En effet, la couverture du SGP n'est que partielle dans le cas de l'agriculture, et les marges préférentielles sont somme toute assez faibles. Néanmoins, les pays du MERCOSUR profitent de manière significative de cet accès au marché, puisqu'à elle seule l'Argentine représentait en 2000 plus de 17% des importations de l'UE sous régime SGP venant de 180 pays et territoires éligibles. Le Brésil profite moins de ce système, pour deux raisons. D'une part, les produits sur lesquels ses avantages comparatifs sont plus importants sont exclus des préférences européennes. D'autre part, le Brésil est plus touché que l'Argentine par le système de « graduation » du SGP. Ce système de graduation vise à répartir les bénéfices des préférences sur un large nombre de pays en développement. Il exclut donc les pays qui sont particulièrement compétitifs, de la préférence sur un produit donné, afin d'éviter qu'ils n'approvisionnent à eux seuls le marché européen. Ainsi ce sont près de 800 millions de dollars d'exportations brésiliennes qui, éligibles au SGP, se sont en fait vu retirer le bénéfice de l'accès préférentiel au titre de la graduation. La quantité est beaucoup plus faible pour l'Argentine. Les dispositions prises récemment par l'UE pour éviter que la graduation ne soit appliquée aux pays souffrant d'une crise économique et représentant des flux inférieurs à 1% des importations européennes, permettent en effet à l'Argentine de garder cet accès préférentiel malgré la compétitivité élevée de ses exportations.

Les pays du MERCOSUR bénéficient d'un accès au marché européen également à travers des contingents tarifaires. Seuls des contingents très faibles sont réservés aux pays du MERCOSUR, pour de la viande bovine et ovine ou du sucre, mais les quantités concernées sont sans commune mesure avec l'important potentiel d'exportation de ces pays. Les pays du MERCOSUR peuvent également exporter, du fait de leur compétitivité dans des quotas qui ne leur sont pas alloués spécifiquement mais ouverts au titre de « l'accès minimum » de l'OMC, en particulier de la volaille ou du maïs. Là encore, les quantités restent modestes.

Malgré tout, du fait de leurs faibles coûts de production, ainsi que de la dépréciation de leurs monnaies, les pays du MERCOSUR ont pu récemment exporter de la viande de volaille et de la viande bovine hors des préférences, malgré les droits

de douanes imposés par l'UE. Si pendant longtemps l'agriculture européenne a été protégée de son équivalent sud-américain, ce n'est plus aussi vrai aujourd'hui. Et même si la dépréciation des monnaies du MERCOSUR a, depuis deux ans, renforcé la compétitivité prix des produits *mercosulins*, elle n'explique pas à elle seule l'offensive commerciale de ces pays sur les marchés extérieurs hors des zones d'exportation traditionnelles. L'amélioration de la productivité est un facteur explicatif à ne pas négliger. En effet, au regard des indicateurs, le bloc latin montre un rattrapage considérable d'un retard initial vis-à-vis de l'UE sur une période de 5 ans en matière de productivité (Cf. Tableau 1 en Annexe).

La progression des rendements est particulièrement notable dans le cas du soja, du sucre et du maïs. Désormais, les rendements du MERCOSUR sont proches ou supérieurs à la moyenne mondiale dans les principales cultures d'exportation. Dans certains secteurs (volaille, blé), les performances techniques plus faibles du MERCOSUR, par rapport à l'UE, correspondent à des combinaisons productives tout à fait efficaces sur un plan allocatif, puisque induites par des prix relatifs faibles de la main d'œuvre. Malgré des désavantages en termes de coûts des intrants importés, les prix à la production traduisent des coûts de production marginaux plus faibles que dans l'UE (voir Figure 1 en Annexe).

Au total, tous les indicateurs convergent pour montrer une compétitivité globale du MERCOSUR très importante sur la plupart des grands produits d'exportation. Seules les infrastructures, la conformité aux normes sanitaires et techniques pourraient limiter la compétitivité des produits agricoles *mercosulins*. C'est pour cette raison que certains produits ont été exclus de la libéralisation totale par l'UE.

Peu de produits cristallisent les divergences entre l'UE et le MERCOSUR sur la question agricole.

Ces produits n'ont d'ailleurs même pas été proposés à la libéralisation totale, mais à des concessions progressives par la mise en place de quotas tarifaires préférentiels. Ces concessions ont été jugées insuffisantes par les négociateurs *mercosulins* par rapport à l'importance économique que cela représente pour les pays du bloc latin. Du côté européen, les prétentions du MERCOSUR concernant ces produits étaient trop ambitieuses. Ces produits sont parmi ceux qui bénéficient des plus forts avantages comparatifs et sont des produits sensibles dans l'UE.

Le maïs. Petit producteur à l'échelon mondial, l'Argentine est cependant le second exportateur, tant sa filière est tournée vers l'approvisionnement des marchés tiers. L'Argentine exporte en particulier du maïs « flint » qui correspond à un segment particulier de la demande, ce type de maïs concurrençant peu les productions européennes. Néanmoins, du fait des gains de productivité sur d'autres types de maïs, liés en particulier à l'utilisation de semences génétiquement modifiées, le maïs flint semble laisser peu à peu sa place à d'autres variétés, le différentiel de prix étant de moins en moins suffisant pour que le développement de cette culture se poursuive. Les coûts de production du maïs argentin sont en effet devenus très bas, ce qui permet des prix départ producteur de l'ordre de 62 dollars la tonne. Le maïs argentin est donc très concurrentiel malgré une taxe à l'exportation de 20% et des coûts de transports élevés. Les perspectives de développement, dans le cadre plus général du développement d'une filière céréales-oléagineux (soja et tournesol) sont importantes, puisque les objectifs seraient d'atteindre une production de 100 millions de tonnes en 2011, dont 45% de soja, 25% de maïs et 15% de blé. Les taxes à l'exportation des céréales ont pour but d'encourager la transformation locale. A l'heure actuelle, c'est la capacité de stockage et la capacité portuaire qui semblent pouvoir limiter cette expansion de la production, mais des investissements sont en cours dans le domaine portuaire par des opérateurs internationaux.

Le Brésil a également développé récemment des exportations significatives de maïs, liées au développement volontariste d'un complexe maïs-soja-élevage. En effet, le développement du maïs, dont le Brésil est désormais le premier producteur mondial, a été très corrélé avec l'expansion de la production avicole et porcine. La brusque irruption du Brésil comme un acteur majeur sur le marché international du maïs est tirée par les prix internationaux. Néanmoins, les coûts de transports agissent encore comme un frein par rapport aux potentialités locales.

Le blé. L'Argentine est un exportateur important de blé, même si les autres pays du MERCOSUR sont la principale destination (Brésil et Uruguay). La qualité est élevée, (du fait d'une haute teneur en protéine et d'efforts de recherche agronomique importants) et les coûts de production faibles, ce qui permet à l'Argentine de se positionner sur les marchés sud américains malgré une taxe de 20% à l'exportation. Des problèmes de stockage, d'infrastructures de transformation et d'installation portuaire se posent là aussi. Mais les acteurs locaux semblent s'accorder pour penser qu'il n'y aura pas de développement

significatif de la production de blé argentin, à cause de la croissance de la production de tournesol et soja.

Au Brésil, on assiste à une amélioration rapide de la qualité du blé produit et à une forte croissance des rendements, grâce à l'effort de recherche, mais la production domestique ne permet toujours pas de satisfaire la demande locale, et le Brésil est le principal client de l'Argentine. Les coûts de transports intérieurs élevés entre les zones de production et de consommation brésiliennes participent en effet à l'approvisionnement de grandes villes par du blé argentin.

Le sucre et l'éthanol. La compétitivité comme le potentiel de production brésiliens en matière de sucre sont impressionnants. Le coût de production dans les régions les plus efficaces peut atteindre 140 dollars la tonne. Même si une profonde réforme du sucre dans l'UE permettrait de réduire les coûts de production de manière significative, il est difficile d'imaginer que les producteurs européens puissent produire des quantités importantes dans une situation de concurrence avec les producteurs brésiliens. L'impact de la recherche, qui se traduit par une augmentation très importante des rendements sucriers, et une politique volontariste de gestion de l'offre et d'incitations fiscales à l'éthanol (qui induit de fait une subvention croisée indirecte au sucre, ne serait-ce parce que les investissements sont les mêmes) participent à la compétitivité du secteur.

Au Brésil, la moitié de la production de canne est destinée à la transformation en sucre ; le reste va à la transformation en alcool. Les prix élevés du pétrole suscitent actuellement un engouement des automobilistes pour des véhicules hybrides, ce qui donne une impulsion très forte au plan « flexfuel » d'encouragement fiscal à l'utilisation de carburants issus de la canne. Néanmoins, on connaît mal l'impact du développement de la consommation intérieure d'éthanol, très lié aux cours du pétrole. Dans des scénarios où le pétrole revient à des cours plus proches des tendances historiques, la consommation intérieure ne devrait pas entraver significativement les potentialités d'exportations d'éthanol étant donné les capacités de production brésiliennes. Les acteurs locaux considèrent que le Brésil aurait les moyens de répondre à un marché potentiel. À l'heure actuelle, celles-ci semblent seulement pouvoir être limitée par des restrictions d'eau potentielles et des problèmes de rejets dans l'environnement. La versatilité des infrastructures, capables de produire sucre ou éthanol selon la demande, est également un atout, dans la mesure où elle réduit les risques des investisseurs dans une situation d'incertitude. L'accès au marché

européen est perçu comme un potentiel important de développement par les producteurs d'éthanol.

Le secteur bovin. Le Brésil n'a pas exploité toutes ses potentialités dans la production bovine, malgré un accroissement significatif de la production depuis 1998. De nombreuses petites structures cohabitent avec des unités très modernes, la filière est encore mal organisée en particulier dans le domaine de l'abattage et de la transformation, et le système d'inspection sanitaire et de traçabilité est encore peu performant. Les prix à la production sont cependant bas (1 euro/Kg de carcasse environ), l'alimentation « naturelle » des animaux peut donner un argument commercial, et des programmes nationaux sanitaires pourraient permettre un développement des exportations, qui à l'heure actuelle ne représentent que 10% de la production nationale.

En Argentine, la consommation intérieure absorbe également l'essentiel de la production de viande bovine, mais la stratégie vis-à-vis de l'exportation est plus affirmée. Il y a en effet une véritable politique de différenciation des produits pour l'exportation, et une filière moderne s'est développée pour ceux-là. Un système de traçabilité a été mis en place. Il pourrait permettre de satisfaire les exigences du marché européen, comme le montre l'intérêt récent de la distribution européenne pour cette source d'approvisionnement. Si quelques problèmes sanitaires limitent encore le potentiel d'exportation de la viande argentine, et si l'expansion du secteur du soja détourne des ressources de la production bovine, la bonne réputation de celle-ci sur le plan organoleptique, ainsi que sa compétitivité, lui donnent des arguments de poids pour prendre une part plus importante du marché européen.

La viande porcine. Le Brésil est le quatrième producteur mondial de viande porcine, et ses exportations croissent de manière considérable, malgré l'issue plutôt défavorable de leurs négociations avec la Russie quant à l'ouverture de contingents. Grâce à la valorisation du maïs et du soja local, à l'accroissement de l'échelle de production et à une amélioration de la filière sur le plan sanitaire et technique, le secteur accroît considérablement sa compétitivité. Si l'on met de côté les foyers épisodiques de maladies infectieuses, qui gênent encore des exportations, le potentiel d'exportation du Brésil sur le marché européen paraît important, surtout si les droits de douane actuels diminuent dans le cadre d'un accord régional ou dans le cadre multilatéral. L'écart de prix d'une carcasse entre l'UE et le Brésil est près de trois fois supérieur au coût de transport, et les modes de transports modernes de

viande réfrigérée rendent probable une croissance des importations en provenance du Brésil.

La production de viande porcine en Argentine est plus modeste, mais de rapides progrès techniques pourraient aussi se traduire par des exportations, en particulier de produits transformés.

La viande de volailles. L'aviculture est le secteur qui a connu la plus forte croissance au cours des années quatre-vingt dix dans les pays du MERCOSUR. La dévaluation des monnaies a certes joué un rôle, mais le développement des infrastructures et l'amélioration de la productivité ne sauraient être ignorés. Le Brésil a ainsi accru sa capacité de production de 75% en cinq ans et est devenu le second exportateur mondial. Les écarts avec l'UE en ce qui concerne le coût de la main d'œuvre, de l'alimentation et du chauffage sont tels que la concurrence devrait être redoutable. En effet, des progrès importants sont réalisés, sous la pression de l'interprofession et de la distribution, en matière sanitaire et de traçabilité. Les investissements étrangers contribuent à un transfert de technologie et à une rationalisation de la filière. Enfin, les contraintes de bien-être animal que pourrait imposer l'Union européenne ne devraient pas poser de problème important au Brésil, où, pour des raisons climatiques, les densités d'élevage sont déjà assez faibles. Alors que le Brésil possède également des potentialités dans le domaine des oeufs et des ovoproduits, l'effort technologique n'a pas été jusqu'ici aussi poussé que dans le cas du poulet (sélection du matériel génétique).

En Argentine, la production de volailles semble rester, au moins à court terme, principalement destinée au marché intérieur, mais les coûts de production particulièrement faibles pourraient là aussi en faire un exportateur très concurrentiel à moyen terme. L'Argentine exporte déjà la majeure partie de sa production d'ovoproduits, principalement à destination de l'Union européenne.

Les produits laitiers. Si le Brésil est un important producteur, c'est aussi un importateur net. L'Argentine est, elle, exportatrice, mais le Brésil constitue son marché principal. Les coûts de transport interne limitent la compétitivité de ces produits, de même que des épizooties. En effet, seulement la moitié de la production argentine est considérée comme conforme aux exigences internationales en matière de sécurité sanitaire et de qualité. La production laitière pourrait bénéficier d'avantages importants, en particulier, en terme de coûts de production, mais pour les années proches, l'expansion de la production *mercosuline* devrait surtout être absorbée par l'expansion du marché brésilien. On peut

cependant parier que, avec des coûts de production très bas et l'émergence d'une filière de qualité conforme aux standards européens, l'Argentine pourra sans problème assurer l'approvisionnement d'éventuels contingents octroyés dans le cadre d'un accord régional.

Globalement, la recherche d'une valorisation des avantages comparatifs ainsi mis en évidence, amène le MERCOSUR à concurrencer désormais l'UE sur ses marchés tiers. C'est en particulier le cas de la viande bovine, des œufs et des ovoproduits, du blé et du maïs sur le marché asiatique, et de la viande porcine sur l'Europe de l'Est, et du sucre vers les pays en développement, l'Europe de l'Est et l'Asie. Pour ce faire, les pays du MERCOSUR mènent une politique active de développement des exportations. Si l'évolution des taux de changes participe à cet accroissement des parts de marchés, largement au détriment de l'UE, il faut souligner le rôle des politiques volontaristes et de la recherche développement (R&D) dans la percée sur de nouveaux marchés.

Les produits agroalimentaires *mercosulins* ont donc de sérieux atouts pour concurrencer les produits européens. Ces atouts sont en premier lieu liés aux avantages comparatifs de ces pays, avantages naturel d'ordre climatique, pédologique, etc. Ce sont aussi des avantages que leur confère la possibilité de profiter d'économies d'échelle, notamment au Brésil et en Argentine qui sont des pays immenses, et dont la disponibilité en terre n'est pas un obstacle. Il y a également des avantages économiques tels que les faibles coûts salariaux ou le niveau des taux de change actuels. Enfin, des progrès remarquables ont été réalisés en R&D pour accroître les rendements ou les résistances aux maladies.

Mais ces produits ont également beaucoup de freins, comme la sensibilité aux données climatiques. Le développement des échanges est, au départ, plus lié à de bonnes récoltes qu'à une vraie stratégie de positionnement à l'international. Les structures de production sont parfois obsolètes et insuffisantes. L'organisation de la production souffre d'un certain traditionalisme. Les politiques ont dans certains secteurs désorganisé la production (succession incohérente de politique interventionniste et de libéralisme forcené). Les intrants, surtout quand ils sont importés et achetés en dollars ou en euros, pèsent sur les coûts. La R&D ne bénéficie pas à la majorité des agriculteurs, mais surtout à ceux qui ont les moyens d'appliquer ou d'acheter les innovations. Les coûts de transport, notamment les transports intérieurs sont prohibitifs et le coût du fret maritime a été multiplié par trois entre 2002 et 2003. Enfin, du point

de vue du bloc, contrairement à l'UE, l'harmonisation des tarifs, des normes (techniques ou sanitaires) est loin d'être achevée et quand elle l'est dans les textes, elle ne l'est quelquefois pas en pratique.

Toutefois, et le MERCOSUR l'a prouvé à plusieurs reprises, les obstacles au développement de certains produits peuvent être franchis rapidement dès qu'une véritable volonté politique émerge, pour peu qu'elle obtienne l'adhésion des professionnels du secteur. L'élargissement de l'accès au marché européen pourra être un catalyseur de cette volonté expansionniste de nos partenaires latins. Si ces perspectives ne semblent pas plaider en faveur d'une reprise des négociations, il ne faut pas oublier que sur le volet agricole l'UE n'est pas complètement unanime et les intérêts dans le domaine industriel et des services motivent certains États membres, tels l'Espagne et le Portugal, à une reprise active des négociations. C'est sans compter également sur la volonté *mercoshine* de relancer les négociations. Cela s'est traduit en avril 2005 par la ratification à Asuncion (Paraguay) de la décision du MERCOSUR de renouer les négociations avec l'UE.

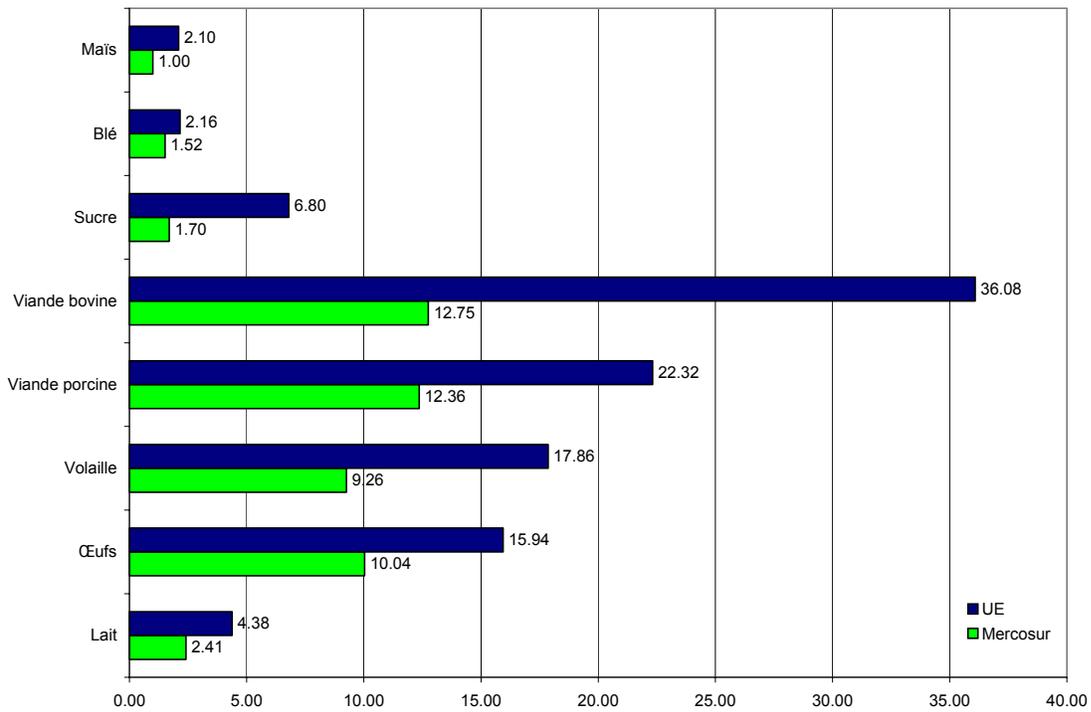
Annexe

Tableau 1 : productivité des facteurs, comparaison entre le Mercosur et l'UE (1995, 2000)

	Mercosur		Union européenne		Mercosur en % de l'UE	
	1995	2000	1995	2000	1995	2000
Valeur de la production (Millions US\$)	53 220	103 279	231 613	200 345	23.0	51.6
Facteurs de production						
Emploi (1000)	18 936	13 455	7 804	6 085	243	221
Terre cultivée (1000 ha)	509 505	477 272	142 190	132 110	106,8	107.6
Tracteurs (1000)	1168	1154	7082	6948	16.5	16.6
Moissonneuses (1000)	115	82	592	517	19.4	15.8
Productivité du travail (US\$)	2810	7676	29678	32926	9.5	23,3
Productivité de la terre (US\$)	104	216	1629	1516	6.4	14.3
Intensité capitalistique						
Tracteurs par travailleur	0.060	0.090	0.907	1.141	6.8	7.5
Moissonneuses par travailleur	0.006	0.006	0.076	0.084	8.0	7.1

Source : Eurostat, FAO, INDEC, IBGE, DIEA, DGEEC, World Bank

Figure 1 : Prix moyens à la production dans le MERCOSUR en 100US/tonne (2001)



Source : calcul des auteurs à partir de données FAO, CEI (Argentine), Canada Customs (2001).