

Evaluation finale de l'impact sur le développement durable (EID) de l'Accord de libre-échange UE-Mercosur

Commentaires préliminaires de J. Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), le 18-07-20

Cette évaluation finale de l'impact sur le développement durable (EID) de l'Accord de libre-échange UE-Mercosur¹ a trois défauts majeurs : son calendrier, ses impacts sur l'UE et le Mercosur et ceux sur les pays en développement, notamment d'Afrique subsaharienne (ASS).

I – Le scandale du calendrier de l'EID

Cette évaluation finale de l'impact sur le développement durable (EID) du projet d'Accord de libre-échange (ALE) UE-Mercosur a le premier défaut majeur d'être publiée le 7 juillet 2020, un an après *l'accord de principe* conclu le 28 juin 2019, alors qu'il aurait dû éclairer la décision de l'UE et du Mercosur avant de le conclure ! Un résumé de l'Accord en français est disponible².

Ce qui a conduit la Médiatrice de l'UE à ouvrir aussitôt une enquête le 8 juillet 2020 "*pour savoir pourquoi la Commission européenne n'a pas finalisé une évaluation d'impact sur le développement durable (EID) actualisée avant la conclusion de l'accord commercial Mercosur-UE en juin 2019. Les plaignants - cinq organisations de la société civile - affirment qu'en ne prenant pas cette mesure, la Commission a ignoré ses propres lignes directrices sur les EID et a violé le traité de l'UE, qui contient des objectifs de durabilité pour tous les échanges commerciaux de l'UE. Les plaignants ont également fait part de leurs préoccupations concernant le fait que l'analyse d'impact intermédiaire n'a pas été publiée alors que les consultations publiques sur les négociations commerciales étaient en cours et que, lorsqu'elle a été publiée, elle ne contenait pas les informations les plus récentes. La Médiatrice a décidé d'utiliser l'enquête pour poser d'autres questions à la Commission, notamment sur la façon dont elle a l'intention d'utiliser le rapport final et si la procédure standard pour les EID a été suivie. Elle a demandé à la Commission de répondre dans un délai de trois mois*"³.

II – L'impact de l'ALE sur l'UE et le Mercosur

Faute de temps avant la réunion du groupe consultatif de la société civile du 22 juillet organisée par la Commission européenne on se limite à l'impact économique sur l'agriculture, selon les déclarations de la DG Trade et en créant un Tableau 2 sur les subventions.

2.1 – La hausse des exportations agricoles de l'UE

Selon la Commission européenne (CE) "*Les droits seront progressivement supprimés sur 93 % des lignes tarifaires concernant les exportations agroalimentaires de l'UE. Ces lignes représentent 95 % de la valeur des produits agricoles de l'UE à l'exportation. L'UE libéralisera 82 % des importations de produits agricoles, les importations restantes étant l'objet d'engagements de libéralisation partielle, y compris des contingents tarifaires pour des produits plus sensibles, une très faible quantité de produits étant totalement exclue*"¹. "*Si la quasi-totalité des principaux intérêts de l'UE en matière d'exportation sont soumis à une libéralisation totale, pour un petit nombre de produits importants, des contingents à droits nuls seront ouverts par le Mercosur*"⁴. Le tableau 1 présente quelques exportations bénéficiaires.

¹ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158889.pdf

² https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158251.pdf

³ <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/case/en/57236>

⁴ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158059.pdf EU-MERCOSUR

Tableau 1 – Exportations libéralisées et avec contingent selon l'accord de principe

Produit	Exportations libéralisées	Droit de douane actuel
Huile d'olive	300 millions d'euros	10%
Malt	50 millions d'euros	14%
Vins	160 millions d'euros	27%
Spiritueux	180 millions d'euros	20-35%
Chocolats	65 millions d'euros	20%
Pêches en conserve	3 à 5 millions d'euros	55%
	Exportations contingentées	
Fromage	30 000 tonnes	28%
Lait en poudre	10 000 tonnes	28%
Préparations pour nourrissons	5 000 tonnes	18%

Tableau 2 – Les subventions aux mêmes exportations de l'UE28 de 2016 à 2019

	2016	2017	2018	2019	Moyenne
Huile d'olive (t)	48671	53644	66130	81117	62391
" 1000 €	218801	271929	305110	315074	277729
" subvention 1000 € (40%) ⁵	87520	108772	122044	126030	111092
Malt (t)	124049	86732	124441	157532	123188
" 1000 €	45463	31698	46415	71511	48772
" subvention 1000 € ⁶	9642	6741	9672	12244	9575
Vins (t)	33556	55747	46290	49003	46149
" 1000 €	112440	173061	161163	163335	152500
" subvention 1000 € ⁷	2010	3349	3148	2534	2740
Spiritueux (t)	44485	44800	49137	50129	47138
" 1000 €	166087	170731	168418	172385	169405
" subvention 1000 € ⁸	3267	3290	3609	3681	3462
Fromage (t)	3365	5126	4187	3973	4163
" 1000 €	18911	28235	26517	23598	24315
" subvention 1000 € ⁹	1821	2775	2266	2150	2253
Lait en poudre (t)	90,2	1301,2	1158,4	1020	892,5
Lait en poudre 1000 €	249	3040	2369	2301	1990
" subvention 1000 € ¹⁰	66	926	837	726	639
Aliment nourrissons (t)	927	2409	2677	2104	2029
" 1000 €	5909	12284	16643	14992	12457
" subvention 1000 € ¹¹	49	126	140	110	106
Subventions totales 7 produits	104375	125979	141716	147475	129867

⁵ <https://www.oliveoiltimes.com/olive-oil-business/europe/olive-regions-joint-strategy-eu-subsidies/25672>; <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/La-Commission-europ%C3%A9enne-a-franchi-le-rubicon-sur-les-olives-de-table-espagnoles.pdf>

⁶ 1 t de malt égale 1,2 t d'orge brut ayant reçu 61,2 €/t de subventions (<https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/Les-subventions-de-l'UE28-%C3%A0-ses-exportations-de-produits-c%C3%A9r%C3%A9aliers-SOL-16-mai-2019-docx.pdf>).

⁷ Sources : production de vin selon Eurostat jusqu'en 2018 et le Wine dashboard de la DG Agri pour 2018-19; aides spécifiques au vin du Budget annuel de l'UE jusque 2018 et <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0367> pour 2018-19.

⁸ On se limite aux spiritueux d'origine céréalière (whisky, gin & genièvre, vodka) qui ont représenté 99,6% des exportations de spiritueux en volume au Mercosur de 2016 à 219 et 98,6% en valeur. 1000 litres de whisky (vodka) à 40% d'alcool pèse 940,41 kg. Une tonne de whisky à 40% d'alcool nécessite 1,2 tonne de céréales.

⁹ Une t de fromage nécessite 7,96 t de lait recevant 68 €/t de subventions (<https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/Les-subventions-de-l'UE-%C3%A0-ses-exportations-de-produits-laitiers-en-Afrique-de-1988-%C3%A0-2018.pdf>)

¹⁰ Un t de lait en poudre exporté dans le Mercosur de 2016 à 2016 a nécessité 10,52 t de lait car les exportations de poudre de lait écrémé (PLE, nécessitant 10,72 t de lait par tonne) ont été 14 fois supérieures à celles de poudre grasse (PLG, nécessitant 7,81 t de lait par t de PLG), chaque t de lait recevant 68 € de subventions.

¹¹ On restreint les subventions aux aliments nourrissons – mélange de poudre de lait, céréales, sucre, chocolat... – dont 50% à la poudre de lait et 30% aux céréales.

Les subventions aux sept produits sont considérables: 130 M€ en moyenne dont 147,5 M€ en 2019, mais naturellement les agriculteurs n'en ont pas eu connaissance et n'ont d'ailleurs pas été plus consultés que ceux de l'UE. Cela n'a pas empêché l'hypocrisie d'une annexe spécifique sur les subventions : *"Les parties conviennent que des subventions peuvent être accordées par une partie lorsqu'elles sont nécessaires pour atteindre un objectif de politique publique. Les parties reconnaissent toutefois que certaines subventions sont susceptibles de fausser le bon fonctionnement des marchés et de compromettre les avantages de la libéralisation des échanges. Les parties reconnaissent la nécessité de travailler conjointement et de coopérer, tant au niveau multilatéral que régional, afin de (a) rechercher des moyens efficaces de coordonner les positions et les propositions concernant les subventions dans le cadre des négociations de l'OMC ; (b) d'étudier les moyens d'améliorer la transparence en matière de subventions ; (c) fournir des conseils et des recommandations au Conseil d'association sur les moyens de mieux comprendre l'impact des subventions sur le commerce ; d) l'échange d'informations sur le fonctionnement des systèmes de contrôle des subventions. Les détails de cette coopération peuvent être fixés dans un accord administratif. Les parties réexaminent leur coopération au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur du présent accord et à intervalles réguliers par la suite. Les parties se consultent sur les moyens d'améliorer leur coopération, à la lumière de l'expérience acquise et du développement de toute initiative relative aux règles de subvention de l'OMC"*¹².

2.2 – La hausse des importations agricoles de l'UE

"L'UE importe actuellement environ 200 000 tonnes de viande de bœuf en morceaux chaque année du Mercosur. Dans le cadre de l'accord, l'UE autorisera l'entrée sur son marché de 99 000 tonnes de viande bovine (dont 55 % de viande bovine "fraîche" de haute qualité et les 45 % restants de viande bovine "congelée") avec un droit de 7,5 %. Il faudra 5 ans pour atteindre ce montant.

Actuellement, l'UE importe 800 000 tonnes de volaille chaque année, dont plus de la moitié provient du Mercosur. En vertu de l'accord, l'UE autorisera l'importation d'un contingent de 180 000 tonnes en franchise de droits. Cette quantité sera introduite progressivement sur une période de cinq ans.

Grâce à cet accord, 180 000 tonnes de sucre à raffiner pourront entrer dans l'UE en franchise de droits dans le cadre de ce contingent existant. Aucun nouveau quota de sucre ne sera créé pour le Brésil. Un nouveau quota en franchise de droits de 10 000 tonnes a été convenu uniquement pour le Paraguay.

Un contingent en franchise de droits de 450 000 tonnes sera ouvert pour l'éthanol destiné à l'industrie chimique. Un autre contingent de 200 000 tonnes avec un taux contingentaire de 1/3 du droit élevé actuel (jusqu'à 19 €/hectolitre) sera ouvert pour toutes les autres utilisations. Ces deux quantités seront introduites progressivement sur une période de cinq ans.

L'UE a dû de plus en plus compter sur le miel étranger pour répondre à la demande et importe maintenant environ 45 % de ce qu'elle consomme. Les importations actuelles de l'UE en provenance du Mercosur s'élèvent à environ 35 000 tonnes. L'accord prévoit l'ouverture d'un contingent de 45 000 tonnes de miel, qui sera importé en franchise de droits après une réduction

¹² https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158163.%20Subsidies.pdf

progressive des droits sur une période de cinq ans. Ce contingent devrait inclure les importations actuelles.

Les importations actuelles de riz en provenance du Mercosur s'élèvent à environ 100 000 tonnes par an en moyenne. Le volume du contingent de riz prévu dans l'accord sera de 60 000 tonnes, en franchise de droits, avec une réduction progressive des droits de douane sur une période de 5 ans. Le nouveau contingent devrait inclure les importations actuelles"¹³.

Il est évident que l'augmentation des importations sera très préjudiciable aux agriculteurs de l'UE et à l'environnement mondial. Comme si la Commission européenne était consciente des conséquences néfastes pour les agriculteurs de l'UE, elle a déclaré qu'elle "*est prête à aider les agriculteurs à procéder aux ajustements nécessaires, grâce à une aide financière pouvant atteindre un milliard d'euros en cas de perturbation du marché. Cette mesure renforcera le soutien apporté aux agriculteurs par la politique agricole commune et constituera un important filet de sécurité pour les agriculteurs ainsi qu'une aide au revenu essentielle, si nécessaire*". Et ceci bien sûr sans tenir compte des énormes subventions bénéficiant aux exportations.

III – L'impact de l'ALE sur l'érosion des préférences de l'Afrique subsaharienne

On se limitera à compléter l'analyse critique de Kirk Kohnert publiée en août 2019 sur "*L'impact de l'accord UE-MERCOSUR sur l'Afrique en période de résurgence du protectionnisme*"¹⁴.

Il est scandaleux de constater que l'étude d'impact EID a délibérément choisi d'ignorer l'impact sur les pays non PMA exportant vers l'UE, non seulement la viande bovine – le Botswana et la Namibie de la SADC en ont exporté 11 889 t en franchise de droits vers l'UE28 en 2019 pour 66 M€ et 12 868 t en moyenne de 2010 à 2019 pour 65 M€ –, mais aussi le café, les bananes (Côte d'Ivoire, Ghana et Cameroun en Afrique occidentale et centrale), le sucre et le cacao transformé (les mêmes pays) qui subiront une érosion significative de leurs préférences.

Pour le café si l'essentiel des importations de l'UE porte sur le café non torréfié non décaféiné qui est importé à droit nul quelle qu'en soit l'origine, il n'empêche que les importations venant d'ASS, qui ont été en moyenne, de 2016 à 2019, de 355 820 t et de 39% de celles venant du Mercosur, pourraient perdre en compétitivité puisque le prix CAF à l'importation a été inférieur de 5% à celui du Mercosur.

Pour les bananes, seuls les producteurs de bananes des régions ultramarines françaises et espagnoles de l'UE (APEB) ont été consultés, qui ont déclaré : "*L'Association des producteurs européens de bananes et de plantains a averti que si le Brésil est le seul pays du Mercosur à exporter des bananes vers le marché de l'UE et que ses quantités d'exportation actuelles sont faibles, la production brésilienne de bananes a un grand potentiel agronomique. Étant l'un des principaux exportateurs de fruits et légumes frais vers le marché de l'UE, il dispose des infrastructures et de l'expérience nécessaires pour accroître ses exportations de bananes si une opportunité commerciale se présente. La réduction de l'accord d'association pourrait entraîner une augmentation des importations de bananes brésiliennes dans l'UE, ce qui accentuerait encore l'offre excédentaire actuelle du marché européen de la banane, dont le volume total a augmenté entre 2012 et 2018, passant de 5,1 millions de tonnes à 6,5 millions de tonnes. À son*

¹³ file:///D:/BRESIL/Mercosur%20et%20UE/EU-Mercosur%20FTA%20BETTER%20EXPORT%20OPPORTUNITIES%20FOR%20EU%20FARMERS.pdf

¹⁴

tour, cette offre excédentaire augmente le risque de chute des prix à un niveau insoutenable pour les producteurs européens de bananes".

A fortiori les producteurs de Côte d'Ivoire, du Ghana et du Cameroun vont connaître une érosion supplémentaire de leurs préférences tarifaires puisque Jobst von Kirchmann, représentant de l'UE en Côte d'Ivoire a déclaré le 19 septembre 2019 : *"Le mécanisme de stabilisation ne sera applicable que jusqu'au 31 décembre 2019, et sa prolongation au-delà de 2019 n'est pas possible car la non-continuation fait partie des accords de libre-échange entre l'Union européenne et les pays d'Amérique Latine"*¹⁵. C'était par anticipation une réponse négative à l'Appel d'Abidjan lancé le 24 septembre par Joseph Owana Kono, président de l'association panafricaine Afruibana *"appelant l'Union européenne à mettre en place un nouveau mécanisme de régulation du marché européen et un programme d'accompagnement des producteurs. Un appel lancé alors que l'aide européenne va prendre fin dans quelques mois"*¹⁶. Or les producteurs africains de bananes souffrent déjà de la baisse progressive des droits de douane des bananes importées des trois pays andins (Equateur, Colombie, Pérou) et des six pays d'Amérique centrale non ACP avec lesquels l'UE a signé des ALE depuis 2012 (2017 pour l'Equateur), ce droit étant descendu à 75 €/t depuis janvier 2020 alors que le droit NPF de l'UE est de 117 €/t. Et il semble acquis que c'est aussi ce droit de 75€/ qui sera ouvert aux exportations du Mercosur. Pour Kirk Kohnert *"Les associations de producteurs africains craignent d'être éliminées du marché par une concurrence acharnée avec les producteurs d'Amérique latine dans le cadre du nouvel accord UE-Mercosur... Au cas où l'industrie africaine de la banane ne pourrait plus participer au concours de coupe-gorge prévu, environ 80 000 Africains seraient au chômage selon les prévisions des experts (Livingstone, 2019)"*.

Pour le sucre l'ASS va souffrir une érosion supplémentaire de ses préférences tarifaires car, bien qu'exportant à droit nul vers l'UE au titre de TSA ("Tout Sauf les Armes") pour les PMA et des APE pour les non PMA, l'Accord de principe avec le Mercosur supprimera le droit de 98 €/t sur les 180 000 t du quota tarifaire (QT) existant du Brésil et crée un QT de 10 000 t à droit nul pour l'Uruguay. A cela s'ajoutent le QT de 20 000 t à DD nul pour l'ALE UE-Viêt Nam, le QT de 30 000 t au DD de 49 €/t dans l'ALE UE-Mexique et les négociations en cours pour un ALE UE-Australie devraient aussi inclure un QT sur le sucre¹⁷. Or ces nouveaux QT s'ajoutent à ceux récemment conclus à droit nul avec d'autres ALE : 260 000 t pour les ALE avec les trois pays andins et les six pays d'Amérique centrale, les 20 000 t à l'Ukraine et les 150 000 t à l'Afrique du Sud. Tout ceci alors que le droit normal NPF de l'UE est de 419 €/t pour le sucre raffiné et de 339 €/t pour le sucre non raffiné.

Tout ceci sans parler des pertes d'accès au marché de l'UE après le Brexit, à partir de 2021, puisque l'on ne connaît pas dans quelle mesure le RU maintiendra les mêmes préférences tarifaires avec l'ASS, ce qui affecterait probablement davantage les pays non anglophones.

¹⁵ <https://la1ere.francetvinfo.fr/afriquebanane-appui-ue-ne-sera-pas-reconduit-apres-2019-751079.html>

¹⁶ <http://www.commodafrica.com/24-09-2019-joseph-owana-kono-afreibana-nous-avons-aussi-tenu-rappeler-leurope-que-la-banane-est-un>

¹⁷

https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Sugar%20Annual_Brussels%20USEU_European%20Union_04-15-2020