

Agriculture et projet de partenariat transatlantique : les intentions cachées des États-Unis

lundi 15 septembre 2014, par Thierry Pouch

En annonçant dès le début de l'année 2013 leur intention d'ouvrir des négociations pour aboutir assez vite à un accord de partenariat transatlantique, les deux principales économies du monde ont affiché leur ambition. Étoffer les flux commerciaux bilatéraux et les investissements réciproques, afin de devenir la zone de libre-échange la plus importante de l'histoire économique et contenir les prétentions hégémoniques chinoises. Derrière la thématique commerciale et de l'investissement, les États-Unis et l'Union européenne ne parviennent en effet que très difficilement à dissimuler le motif géopolitique et géoéconomique qui anime leur projet. Car, depuis l'effondrement du bloc soviétique, le capitalisme mondial n'est en réalité qu'un espace de luttes pour le contrôle des marchés et des ressources naturelles.

On ne sera guère surpris par ailleurs de lire ici ou là que l'accord devrait occasionner davantage de croissance et multiplier les créations d'emplois, surtout en période de crise. Il s'agit d'une croyance récurrente dans la littérature économique dominante comme dans les déclarations des dirigeants de gouvernements ou d'entreprises. Des secteurs de l'industrie estiment même que les négociateurs doivent aboutir au plus vite à un accord pour relancer la dynamique commerciale en diminuant, voire supprimant, ce qui reste de droits de douane entre les deux entités économiques, mais aussi en démantelant les barrières non tarifaires. Des deux côtés de l'Atlantique, une certaine convergence s'est formée autour du rythme des négociations et des objectifs d'un accord.

Il se trouve que, depuis que les négociations ont été enclenchées en juillet 2013, le secteur agricole perturbe cette apparente harmonie des intentions et des retombées économiques. Qu'elles soient multilatérales ou bilatérales, les négociations commerciales semblent depuis de nombreuses années buter sur le délicat dossier agricole. La négociation en cours entre les États-Unis et l'Union européenne n'échappe pas à la règle. L'objet de cet article est précisément de montrer en quoi ces négociations, et *in fine* la signature d'un accord avec l'Union européenne permettraient aux Américains de récupérer des parts de marchés progressivement perdues sur cette zone, depuis au moins les années 1980. Les intentions sont, dans le cas agricole, animées par une stratégie de pénétration du marché européen.

La première partie de l'article rappellera en quoi les deux entités économiques auraient en effet intérêt à signer un accord de partenariat, au regard de la montée en puissance de pays émergents menaçant leur suprématie dans le domaine agricole

et alimentaire. L'enjeu se situe toutefois ailleurs. Comme nous allons le montrer dans la seconde partie, les exportations américaines de produits agricoles étaient en 2012 inférieures à ce qu'elles étaient en 1980, alors que, dans le même temps, leurs importations en provenance de l'UE étaient multipliées par six. En matière d'agriculture, l'objectif prioritaire des négociations est, côté américain, de rétablir leur suprématie sur l'Union européenne. Quelles en seraient alors les répercussions sur le degré de qualité des produits consommés par les ménages de l'UE, et plus spécifiquement par les Français, et en matière de souveraineté alimentaire ?

1. Éléments sur l'état de l'économie mondiale agricole

L'un des faits marquants de la phase actuelle du capitalisme – par phase actuelle nous entendons celle qui s'enclenche aux alentours des années 1980 – a trait à la montée en puissance des économies émergentes. La progression fulgurante de la Chine constitue un événement qui doit interpellier les économistes, surtout s'ils se penchent sur la problématique de la succession des hégémonies, dans le sillage des analyses livrées par F. Braudel (Braudel, 1979), ou plus récemment par G. Arrighi (Arrighi, 2009). Alors que la mondialisation devait enclencher une dynamique de convergence des économies, elle a en réalité buté sur une des grandes contradictions dans lesquelles se débat le capitalisme, à savoir que les nations sont entrées massivement en concurrence pour le partage de l'économie mondiale et de ses ressources (Harvey, 2005). Dit autrement, l'état actuel de l'économie mondiale montre que le

capitalisme est encore dans une phase ascendante, au regard de la montée en puissance de nouveaux concurrents qui exacerbent les luttes pour le partage du monde. L'agriculture, en tant que secteur producteur de matières premières destinées à l'alimentation, mais aussi depuis plusieurs années à la fabrication d'énergies renouvelables, est bien au centre de ces luttes économiques.

En matière agricole, l'affirmation de nouveaux concurrents a amplifié les luttes commerciales pour conquérir les marchés, ruinant le projet de convergence des économies et de pacification des relations économiques entre les nations. La part des pays émergents (hors pays les moins avancés) dans les exportations mondiales de produits agricoles et alimentaires est ainsi passée de près de 50 % en 2001 à 63 % en 2012. En désagrégeant les groupes de pays, on remarque que, en 2012, sur les six principaux pays exportateurs, trois sont des émergents, le Brésil étant devenu le troisième exportateur mondial derrière les États-Unis et l'Union européenne. Plus finement encore, le Brésil a même dépassé la France en 2011, se situant au quatrième rang des exportateurs mondiaux, juste après les États-Unis, les Pays-Bas et l'Allemagne.

Ces changements profonds sont à l'origine d'une contestation de la suprématie américano-européenne sur les marchés des produits agricoles et alimentaires de la part de pays comme le Brésil, qui affiche régulièrement son ambition de « nourrir le monde » dans les prochaines années. Il faut dire que, depuis les années 1990, un pays comme le Brésil a engagé un processus de modernisation de ses structures productives en agriculture, s'est doté de puissantes firmes multinationales, notamment dans le secteur de viandes, lesquelles figurent au tout premier rang des *Global Players* dans l'agroalimentaire, allant jusqu'à absorber des firmes concurrentes dans le monde, en Australie en particulier (Fèvre, Pouch, 2013). L'enjeu est considérable, au regard des projections réalisées par différentes institutions internationales en matière de croissance de la demande de biens agricoles et alimentaires à l'horizon 2050 (démographie, urbanisation, élévation des niveaux de vie...).

Le degré de conflictualité commerciale entre les pays producteurs et exportateurs s'est par conséquent élevé, rendant complexes les négociations multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), institution qui semble désormais incapable de réguler le commerce de marchandises, tant les rapports de pouvoir sont profonds entre les pays, et n'être plus appropriée à la réalité du capitalisme mondial, faisant dire à certains qu'elle était en état de « mort cérébrale » (Siroën, 2011) (Petiteville, 2013).

Si le projet de Traité transatlantique correspond alors à une volonté de contenir les prétentions de l'économie chinoise, dans le domaine agricole, ce serait plutôt un instrument de rééquilibrage des rapports de force vis-à-vis du Brésil, dans le but de préserver le *leadership* occidental en matière agricole et alimentaire. Cela n'exclut pas l'hypothèse d'une force réactive envers la probable domination chinoise sur l'économie mondiale dont est porteur le projet transatlantique, car la Chine fait partie

des grands producteurs et exportateurs de produits agricoles et alimentaires, se classant au quatrième rang des exportateurs mondiaux juste après le Brésil. Mais la Chine est devenue une grande puissance importatrice de ce type de produits, ses productions domestiques – céréales, viande bovine et produits laitiers – ne parvenant plus à combler la demande domestique. Il s'agit d'un paradoxe intéressant à analyser dans la mesure où les ambitions de la Chine s'accompagnent d'une élévation de son degré de dépendance alimentaire (Chaumet, Pouch, 2014). L'encerclement de la Chine apparaît par conséquent à la portée des États-Unis et de l'Union européenne dans le domaine agricole et alimentaire, si un accord était signé entre ces deux entités économiques.

Si le projet aboutissait, le poids des États-Unis et de l'Union européenne dans les exportations mondiales de produits agricoles et alimentaires serait de 20 % – on s'appuie ici sur les données de l'année 2012 –, voire de près de 50 % si l'on tient compte des flux intra-communautaires. De quoi distancer très largement le Brésil dans les courants d'échange. De plus, dans le cas d'une harmonisation des normes et standards alimentaires entre les deux zones, de telles normes pourraient s'imposer au reste du monde et consolider la suprématie alimentaire américano-européenne (*sur ce thème des normes, se reporter à l'article d'Aurélien Trouvé dans ce même numéro*). Dans ce cas de figure, c'est bien une bataille entre géants industriels de l'agroalimentaire qui se prépare, opposant les deux partenaires et ceux du Brésil, et s'effectuant au détriment des agriculteurs qui seraient encore davantage intégrés dans l'économie mondiale. Près de 60 % des produits agroalimentaires échangés dans le monde sont issus de l'industrie de la transformation, les 40 % restants étant des produits bruts. On sait que, en phase avec des secteurs comme les télécommunications, les nouvelles technologies, la chimie, les produits pharmaceutiques et l'industrie automobile, l'industrie alimentaire européenne et américaine – concernant l'UE, il s'agit notamment des industries allemande, britannique, hollandaise et française – se sont constituées en forces puissantes de lobbying auprès de la Commission européenne et de l'US Chamber of Commerce, afin de justifier *ex ante* l'importance d'une telle négociation, et en accélérer *ex post* le processus et l'issue, afin de faciliter les échanges et d'ouvrir les marchés à l'investissement direct, et y imposer leurs propres standards alimentaires.

Le projet de partenariat transatlantique devrait par conséquent réunir les deux grandes puissances agricoles et alimentaires que sont les États-Unis et l'Union européenne, les doter d'un pouvoir alimentaire hors du commun, et leur permettre de mettre à distance des rivaux comme le Brésil. Cette perspective commune n'empêche pas les États-Unis de nourrir des intentions encore mal identifiées par les économistes. Dans le domaine de l'agriculture, le contentieux économique et commercial entre les deux géants agricoles est suffisamment ancien pour y trouver matière à réflexion et mettre au jour les véritables ambitions américaines.

2. Les États-Unis à l'assaut du marché européen

L'exercice consistant à se départir de la vision harmonieuse du projet de Traité transatlantique exige de mettre en perspective historique les tumultueuses relations commerciales agricoles entre les deux entités économiques. Dès la création de la Politique agricole commune (PAC) au début des années 1960, les États-Unis ont en compensation signifié aux pays membres du Marché commun qu'ils devraient importer sans droits de douane les produits américains destinés à l'alimentation animale – tourteaux de soja, produits de substitution aux céréales – engendrant du même coup une dépendance de l'UE encore vivace aujourd'hui vis-à-vis de ce type de produits. Avec la PAC, l'UE s'est dotée d'un dispositif suffisamment performant pour qu'elle devienne par la suite autosuffisante – ce fut d'ailleurs l'un des objectifs prioritaires affichés dans la PAC – faisant perdre progressivement aux États-Unis leur place de premier fournisseur en produits agricoles et alimentaires. À partir du début des années 1970, l'UE devient une puissance exportatrice – tout en restant importatrice nette et de ce fait déficitaire dans ses échanges avec le reste du monde – subtilisant parfois quelques marchés aux Américains (farine livrée à l'Égypte par exemple). L'appréciation du dollar durant le premier mandat de R. Reagan a fait perdre des parts de marchés aux exportateurs américains, pertes se traduisant par l'inscription du dossier agricole aux négociations multilatérales du GATT (Uruguay round) en 1986.

Le décrochage des exportations américaines de produits agricoles et alimentaires sur le marché européen est flagrant lorsque l'on compare leur niveau en 1980 (13 milliards de dollars) et en 2012 (10 milliards de dollars). En revanche, les États-Unis importent toujours plus de biens agricoles et alimentaires en provenance de l'UE, leurs importations ayant été multipliées par six depuis 1980, se fixant en 2012 à environ 18 milliards de dollars. Il s'ensuit que le déficit commercial américain vis-à-vis de l'UE – mais également de la France – s'est accentué, faisant contraste avec les excédents élevés tirés des flux commerciaux avec l'Amérique du Nord (Canada) et latine (Mexique) et l'Asie (Japon mais également Chine). Le déficit américain agroalimentaire avec l'UE est en moyenne de 5 à 7 milliards de dollars depuis cinq ans, celui retiré des flux commerciaux avec la France de 2 milliards. Un dernier fait a aggravé la position des États-Unis en matière d'échanges agroalimentaires. Il s'agit de la croissance des exportations de céréales ukrainiennes, de soja brésilien et de fruits chiliens vers certains pays de l'UE, se substituant partiellement aux productions américaines.

L'érosion qui touche les avantages comparatifs américains dans le secteur agricole et alimentaire sur l'UE, et singulièrement sur la France, est imputable selon le gouvernement fédéral aux droits de douane que pratique l'UE envers les produits américains, plus élevés que ceux en vigueur aux États-Unis (*sur la question des droits de douane, se reporter à l'article de Jacques Berthelot dans ce même numéro*), ainsi qu'aux normes

réglementaires que l'UE a progressivement imposées, en particulier dans l'élevage (absence d'hormones en viande bovine, conditions sanitaires d'abattage des animaux, bien-être animal...) et en matière d'organismes génétiquement modifiés (OGM).

Le projet de partenariat transatlantique constituerait par conséquent une opportunité pour les Américains de remédier à cette érosion de leurs parts de marché sur l'UE, et, d'une certaine manière, de mettre un terme à l'autosuffisance alimentaire de l'UE, atteinte par le truchement de la PAC. C'est pourquoi, au-delà des droits de douane, la négociation s'est rapidement engagée sur les barrières non tarifaires, les producteurs américains – agriculteurs et firmes de la transformation – exerçant des pressions sur leur négociateur afin qu'il obtienne le démantèlement de ces barrières non tarifaires pratiquées par l'UE. Appuyons-nous ici sur l'exemple de la viande bovine, très représentatif d'enjeux sans doute encore mal connus et dont les conséquences pourraient s'avérer désastreuses pour toute une filière, et singulièrement en France.

En viande bovine, secteur important pour un pays comme la France – c'est le cas également de l'Irlande qui a élaboré récemment une stratégie axée sur ce secteur comme un levier pour sortir de la crise dans laquelle elle se trouve depuis quatre ans au sein de la zone euro – au regard de sa répartition territoriale, toute diminution supplémentaire des tarifs douaniers exposerait les producteurs à une pénétration des produits en provenance des États-Unis. Or, on sait que ces derniers sont l'un des principaux exportateurs mondiaux de viande bovine, avec l'Australie, l'Argentine et le Canada, et qu'ils détiennent des coûts de production – exprimés en kilo de carcasse – encore inférieurs à ceux des producteurs français, de l'ordre de 12 à 15 % depuis deux ans. La compétitivité de la viande bovine réside en effet dans des normes peu contraignantes (traçabilité, recours aux hormones, aux antibiotiques, conditions d'abattage et de transport... autant d'éléments vis-à-vis desquels le consommateur français apparaît circonspect dans la mesure où davantage d'importations de viande bovine fragiliserait la sécurité sanitaire des produits et par voie de conséquence fissurerait un modèle de consommation alimentaire), ainsi que dans des dépenses vétérinaires ou encore celles liées à l'aliment du bétail relativement faibles. Il convient enfin de ne pas négliger les répercussions qu'aurait sur les échanges commerciaux américains une dépréciation du dollar, outil dont on connaît l'efficacité sur la compétitivité-prix des exportations, alors que, *a contrario*, les pays de la zone euro restent englués dans une politique visant à maintenir élevée la parité de la monnaie unique.

L'enjeu pour l'UE est donc de ne pas reproduire ce qui s'est récemment passé avec le Canada. L'accord obtenu avec ce pays a débouché sur l'ouverture d'un contingent de 65 000 tonnes de viande bovine sans droits de douane. Un accord avec les États-Unis conduirait à un contingent bien plus élevé. Plus préoccupant encore, un accord de libre-échange avec les pays membres du MERCOSUR (Brésil, Argentine, Uruguay étant de

puissants exportateurs de viande bovine), fragiliserait encore davantage ce secteur en Europe.

Canada, États-Unis, MERCOSUR, l'Union européenne entend-elle sacrifier des pans entiers de son agriculture et de son secteur alimentaire ? Les lignes de défense affichées par le négociateur de Bruxelles sur les questions des OGM et de la viande hormonée apparaissent bien fragiles, voire suspectes, et il n'est pas certain qu'il obtienne une réciprocité si l'UE cède sur ces points, notamment en produits laitiers, secteur dans lequel l'UE détient de puissants avantages comparatifs, du fait de la qualité des produits. Même en ce domaine, les Américains entendent remettre en cause les indications géographiques (IG), qu'ils estiment être un facteur de concurrence déloyale.

Le devenir de l'autosuffisance alimentaire européenne est d'autant plus posé dans la perspective d'un accord de libre-échange avec les États-Unis que Bruxelles n'a cessé depuis 1992 de réformer/déréguler la PAC, optant pour un dispositif d'intervention privilégiant les « biens publics » comme l'environnement, et accélérant la connexion des producteurs sur le marché (Martin, 2014). Seuls sont désormais légitimes les aides et soutiens aux agriculteurs producteurs de ces « biens publics ». Une analyse comparative de cette PAC, qui sera effective en janvier 2015 avec la politique agricole américaine (*Farm Bill* 2014-2018), montrerait en quoi les États-Unis continuent de soutenir activement les productions, notamment par des dispositifs d'assurance marge, mais aussi en réactivant l'outil de l'intervention, ainsi qu'en témoigne le cas du secteur laitier. Les choix de l'UE (Commission et Parlement) en matière agricole légitiment du coup les inquiétudes que l'on peut avoir sur la question des lignes de défense affichées par le négociateur européen dans le projet de partenariat transatlantique.

Conclusion

Les impasses dans lesquelles se trouvent l'OMC depuis 2001 conduisent certains pays ou régions à signer des accords commerciaux et d'investissements afin d'accélérer la libéralisation des échanges et des flux de capitaux. Le projet de partenariat transatlantique en constitue une illustration supplémentaire. Ce projet renferme toutefois une contradiction flagrante. Il est destiné d'un côté à renforcer économiquement le bloc occidental formé par les deux principales puissances mondiales, afin de contenir les ambitions hégémoniques de la Chine. Mais, d'un autre côté, l'accord qui est en cours de négociation met au jour les rivalités commerciales dont il est porteur.

On vient de montrer en quoi le secteur agricole demeure l'un de ceux sur lesquels les « pulsions rivalitaires », pour reprendre une expression de l'anthropologue René Girard, sont encore très vivaces entre Américains et Européens. L'échange marchand n'est pas neutre et, comme l'a autrefois indiqué l'économiste français François Perroux, selon une conception qui garde toute sa pertinence aujourd'hui, « chaque État national ne met pas au service d'une clientèle anonyme les produits neutres de ses industries : toutes les marchandises battent pavillon ; il n'est point de marchandise neutre ; il n'est pas d'industrie ni de commerce politiquement neutre » [Perroux, (1958), page 34]. Il en découle que, plus que jamais, tout accord de libre-échange, qu'il soit multilatéral ou bilatéral, engendre une « marchandisation » de cette condition matérielle qui, au même titre que l'habillement ou le logement, fait la vie des hommes, à savoir l'alimentation.

Références bibliographiques

- ARRIGHI G. (2009), *Adam Smith à Pékin. Les promesses de la voie chinoise*, éditions Max Milo pour la traduction française.
- BRAUDEL F. (1979), *Civilisation matérielle, économie et capitalisme. Le temps du monde*, volume 3, éditions Armand Colin.
- CHAUMET J.-M., POUCH T. (2014), « Food Supply : A Largely Unrecognized Burden on the Economic Strategy of China », in *École de guerre économique and Japan University of Economics* (éd.), *China : A Bird-Eye View*, p. 110-128.
- FÈVRE C., POUCH T. (2013), « L'affirmation des firmes multinationales de l'agroalimentaire des pays émergents. Le cas des firmes brésiliennes de la viande », *Économie Rurale*, numéro 334, p. 85-98.
- HARVEY D. (2005), *The New Imperialism*, Oxford University Press.
- MARTIN A. (2014), « Des 'biens publics' au 'verdissement' : l'influence des nouveaux acteurs de la réforme de la PAC », *Analyse*, Centre d'études prospectives, Ministère de l'agriculture, numéro 72, juillet, p. 1-4.
- PERROUX F. (1958), *La coexistence pacifique*, Presses Universitaires de France, et Presses Universitaires de Grenoble pour l'édition de 1992.
- PETITEVILLE L. (2013), « Les négociations multilatérales à l'OMC. L'épuisement d'un modèle », in F. Petiteville et D. Placidi-Frot (dir.), *Négociations internationales*, Sciences Po Les presses, p. 345-372.
- SIROËN J.-M. (2011), « Négociations commerciales, multilatérales et le cycle de Doha : les leçons d'un échec annoncé », *Négociations*, numéro 16, automne, p. 9-21.