

Aurore Limoges – Master Affaires européennes

Sous la direction de :

**Cécile Leconte – Maître de conférences en
Science politique à l'IEP de Lille.**

**Les groupes d'intérêt agricole français dans
les négociations sur l'accord de libre-échange
UE-Mercosur**

Avertissement

L'Institut d'Etudes Politiques de Lille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux thèses et opinions émises dans ce mémoire de recherche. Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur.

J'atteste que ce mémoire de recherche est le résultat de mon travail personnel, qu'il cite entre guillemets et référence toutes les sources utilisées et qu'il ne contient pas de passages ayant déjà été utilisés intégralement dans un travail similaire.

Mots clés

Union européenne – Mercosur – Agriculture – Puissance - Lobbying – Groupe d'intérêt - Commerce – International – Libre-échange.

Résumé

Nourrir une population mondiale de plus de neuf milliards d'habitants en 2050, tel est le défi auquel nous sommes confrontés aujourd'hui. L'enjeu est de savoir quel modèle agricole adopter pour répondre à cette demande de nourriture supplémentaire. Le modèle agricole européen, fondé sur la politique agricole commune, est largement défendu par les groupes d'intérêt agricole européens (en particulier par les groupes d'intérêt agricole français) dans les négociations commerciales de l'Union européenne sur la scène internationale. Les négociations commerciales bilatérales avec le Mercosur pour un accord de libre-échange ne font pas exception. Les groupes d'intérêt français chercheraient donc à façonner les cadres de ces négociations avec des normes inspirées du modèle agricole européen favorables à leurs intérêts matériels. Ils s'inscrivent ainsi dans la puissance structurelle de l'Union européenne qui vise à diffuser les valeurs européennes dans les cadres de l'économie politique internationale. Ce mémoire, a donc pour ambition d'analyser les stratégies d'influence déployées par ces groupes d'intérêt.

To feed a global population of more than nine billion inhabitants in 2050 is the challenge we are put up against nowadays. What is at stake here is to know which agricultural model to adopt in order to meet this additional food demand. The European agricultural model, based on the Common Agricultural Policy (CAP), is strongly defended by European agricultural lobbies (and French agricultural lobbies in particular) in the trade negotiations conducted by the European Union on the world stage. The bilateral trade negotiations with the Mercosur, regarding a free-trade agreement, are no exception to the rule. French lobbies would thus be looking to mold the frame in which such negotiations would take place, to impose European-inspired standards. Such standards would indeed be vastly favorable to their national interests. By acting thus, they add to the European Union structural power, aiming to diffuse European values in world trade policies. This paper will thus try to analyze the strategies deployed by those lobbies to influence decision-making processes.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier ma professeure et directrice de mémoire, Mme Cécile Leconte, qui m'a accordé sa confiance, son soutien et m'a aidée avec ses conseils précieux sans lesquels ce projet n'aurait pas été mené à bon port. Toute ma gratitude va également à Mme Selma Bendjaballah dont j'ai apprécié les enseignements tout le long de l'année et qui me fait l'honneur de participer à la soutenance finale de ce travail.

Je remercie chaleureusement toutes les personnes interrogées pour leur aide, leur confiance et surtout leur grande disponibilité. Merci à Marine Colli, Léa Auffret, Muriel Saragoussi, Isabelle Hannequart, Géraldine Kutas, Guillaume Courty, Jacques Loyau, Chris Leather, Sylvain Lhermitte, Michel Dantin, Jean-Luc Mériaux, Claude Girod, Emmanuel Petel, Philippe Musquar, Charles Thepaut et Frédéric Viale pour leurs apports réels quant à la rédaction de ce mémoire.

Enfin, un grand merci à tous ceux qui m'ont accompagnée, de près ou de loin, dans la réalisation de ce mémoire pour leur soutien moral, leur patience et leurs encouragements.

Table des matières

TABLE DES MATIERES	5
LISTE DES SIGLES	7
INTRODUCTION	8
<u>PARTIE 1</u> : LA DEFENSE DU MODELE EUROPEEN D'AGRICULTURE DANS LES NEGOCIATIONS UE – MERCOSUR COMME ELEMENT DE LA PUISSANCE STRUCTURELLE DE L'UE	21
1. La préservation du modèle agricole européen face à l'arrivée de la viande bovine brésilienne	21
a. Deux modèles d'agriculture différents pour la production de la viande bovine	21
b. Un modèle agricole européen en péril face à la libéralisation du commerce de viande bovine entre les deux blocs ?	28
2. Une agrégation des préférences nécessaire pour défendre le modèle agricole européen	36
a. La Commission européenne aux commandes de la politique commerciale communautaire	36
b. La nécessité pour la Commission européenne d'agrèger une pluralité d'intérêts et de préférences	39
c. Quelle voie d'influence emprunter pour les groupes d'intérêt agricole?	46
3. L'exercice de la puissance commerciale structurelle de l'Union européenne à travers l'activité des groupes d'intérêt agricole français	49
a. Un modèle agricole européen fondé sur des normes sanitaires élevées	49
b. Les groupes d'intérêt agricole français, agents de la puissance commerciale structurelle de l'UE dans ses négociations commerciales avec le Mercosur	51
c. L'efficacité de la puissance commerciale structurelle de l'UE en question	55
<u>PARTIE 2</u> : LES STRATEGIES DES LOBBIES AGRICOLES FRANÇAIS MISES A L'EPREUVE DANS LES NEGOCIATIONS COMMERCIALES UE-MERCOSUR	58
1. Les stratégies de défense du modèle agricole européen par les groupes d'intérêt	58

a. Un accès différencié aux institutions européennes	59
b. Vers qui et quand diriger les stratégies d'influence au cours des négociations commerciales UE-Mercosur ?	63
c. Quelles stratégies d'influence mettre en place?	76
2. Les difficultés éprouvées par les groupes d'intérêt agricole européens dans les négociations commerciales UE-Mercosur	86
a. Des stratégies d'influence mal adaptées	86
b. Des stratégies qui viennent s'opposer aux objectifs de libéralisation des échanges de la Commission européenne et aux groupes d'intérêt industriel	93
3. Des négociations commerciales en perte de vitesse	99
a. L'intégration inachevée du Mercosur place les groupes d'intérêt agricole dans une position d'attente	99
b. Les stratégies d'influence divergentes entre les groupes d'intérêt agricole français et les groupes d'intérêt de l'agro-industrie brésiliens	105
CONCLUSION	113
SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE	118
ANNEXES	126
Présentation des données recueillies	126
Méthodologie adoptée	128
Extraits d'entretiens et tableaux	132
<u>Annexe n°1</u> : Tableaux comparatifs des coûts des activités de représentation des groupes d'intérêt agricole et des groupes d'intérêt de l'agro-industrie.	132
<u>Annexe n°2</u> : Extraits d'entretien avec Mme Marine Colli	133
<u>Annexe n°3</u> : Extraits d'entretien avec Mme Léa Auffret	138
<u>Annexe n°4</u> : Extraits d'entretien avec M. Guillaume Courty	145
<u>Annexe n°5</u> : Extraits d'entretien avec M. Sylvain Lhermitte	148
<u>Annexe n°6</u> : Extraits d'entretien avec M. Jean-Luc Mériaux	150
<u>Annexe n°7</u> : Extraits d'entretien avec M. Jacques Loyau	155

Liste des sigles

ASEAN : Association des Nations d'Asie du Sud-Est
BNDS : Banque Nationale de Développement économique et Social
COCERAL : Comité du Commerce des céréales, aliments du bétail, oléagineux, huile d'olive, huiles et graisses et agrofournitures
COPA-COGECA : Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne - Comité général de la coopération agricole de l'Union européenne
COREPER : Comité des représentants permanents
CPE : Confédération Paysanne Européenne
DG Agri : Direction générale de l'Agriculture et du développement rural
DG Commerce ou DG Trade : Direction générale pour le Commerce
DG Trade : DG Commerce
EMBRAPA : Entreprise brésilienne de recherche agronomique et d'élevage
ESB : l'encéphalopathie spongiforme bovine, ou maladie de la vache folle
FAO : Food and Agriculture Organization (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture)
FNB : Fédération Nationale Bovine
FNSEA : Fédération Nationale des Syndicats Exploitants Agricoles
GATT : General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
GES : Gaz à effet de serre
INTA : commission spéciale du commerce internationale du Parlement européen
INTERBEV : Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes
MERCOSUR : Marché Commun du Sud (Mercado Común del Sur en espagnol)
MST : Mouvement des travailleurs ruraux sans terre
OAV : Office alimentaire et vétérinaire
OMC : Organisation Mondiale du Commerce
ONG : Organisation Non Gouvernementale
ONG : Organisations non-gouvernementales
PAC : Politique agricole commune
PESC : Politique européenne de sécurité commune
PESD : Politique européenne de sécurité et de défense
PIB : Produit Intérieur Brut
PPE : Parti populaire européen
TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TEC : Traité instituant la Communauté européenne
TTIP : partenariat transatlantique de commerce et d'investissement couramment abrégé TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership en anglais)
UE : Union européenne
UECBV : Union européenne du commerce du bétail et de la viande
UNICA : Brazilian Sugarcane Industry Association (Association industrielle brésilienne de sucre-de-canne)

Introduction

« Nourrir la planète, énergie pour la vie » est le thème de l'Exposition universelle qui s'est ouverte le 1^{er} mai 2015 à Milan, en Italie. Cela fait quinze ans que l'Union européenne n'avait pas accueilli cet événement. C'est l'occasion pour l'UE de mener un débat planétaire sur l'alimentation et le développement durable mais c'est aussi une formidable vitrine pour le modèle agricole européen fondé sur la politique agricole commune. L'Union européenne expose ainsi devant le monde entier son savoir-faire et son engagement dans le renforcement de la sécurité alimentaire avec la mise en place de normes sanitaires élevées. Ce modèle agricole que l'Union européenne défend vient se placer au centre de ses relations multilatérales mais c'est aussi un enjeu des relations bilatérales que l'Union européenne entretient avec des pays tiers, notamment dans le cadre des accords de libre-échange qui comportent un volet agricole. Nous allons donc nous intéresser à l'accord de libre-échange en cours de négociation entre l'Union européenne et le Marché commun du sud couramment abrégé Mercosur (de « Mercado Común del Sur » en espagnol).

Lancées en 1999, les négociations commerciales de l'Union européenne avec le Mercosur concernent deux ensembles régionaux économiquement intégrés, bien qu'à des niveaux différents. L'Union européenne est une association économique et politique de vingt-huit Etats du continent européen. Tous les Etats membres sont organisés autour d'un marché commun qui se double d'une Union économique et monétaire pour dix-neuf pays. Le Mercosur a été institué en 1991 par le Traité d'Asunción entre le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay, il s'est élargi en 2012 au Venezuela. En vingt-trois ans, cette association régionale a rencontré un certain succès: c'est la quatrième puissance commerciale du monde juste derrière l'Accord de libre-échange nord-américain. Le Mercosur est considéré comme la deuxième intégration régionale la plus aboutie après l'Union Européenne, mais son intégration est pourtant loin d'arriver au niveau de cette dernière.

Dans ces négociations, les objectifs de l'Union européenne et du Mercosur sont d'abord de nature économique. Les deux blocs ont des spécialisations complémentaires en raison de la disparité de leurs niveaux de développement: alors que 43,5% des

exportations du Mercosur vers l'Union européenne concernent des produits agro-industriels, 95,7% des exportations européennes vers le Mercosur sont des produits industriels de forte valeur ajoutée¹. Ainsi, les gains économiques du Mercosur se trouvent dans les secteurs intensifs en ressources naturelles tandis que ceux de l'Union européenne se trouvent dans les biens industriels et les services intensifs en technologie. A ces gains économiques s'ajoutent d'autres enjeux qui sont développés par Dominique Rosenberg² (un enjeu géopolitique et un enjeu culturel).

Néanmoins c'est vraiment sur le volet agricole que ces négociations commerciales semblent bloquer puisque c'est le domaine où l'Union européenne devrait faire le plus de compromis. L'agriculture est un des secteurs les plus protégés dans les relations commerciales de l'UE en raison de son rôle historique dans la construction européenne mais aussi de la pression des groupes d'intérêt agricole européens. C'est pourquoi l'Union européenne est réticente à l'idée de réduire certains quotas d'importation, notamment pour le secteur très sensible de la viande bovine.

Depuis l'ouverture des négociations commerciales de l'Uruguay Round en 1994, l'agriculture est apparue comme un nouvel enjeu dans les négociations commerciales internationales. La notion de multifonctionnalité a émergé pour caractériser l'agriculture : les agriculteurs produisent des biens et des services utiles à la société mais qui ne sont pas rémunérés par le marché. C'est pourquoi l'activité agricole devrait être encadrée par la puissance publique. Ce caractère multifonctionnel de l'agriculture a été intégré dans le modèle agricole européen mais cette vision n'est pas partagée par tous les Etats. Ainsi, les pays du groupe de Cairns³ (dont sont membres le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay) soutiennent au contraire des thèses ultra-libérales qui récusent l'intervention de l'Etat sur le marché de biens agricoles et donc toute forme de soutien. Ces deux visions s'opposent dans les négociations que l'Union européenne mène actuellement avec le Mercosur. En effet, plus que des intérêts matériels, il s'agit d'un véritable modèle de société qui est en jeu. Si les projections se confirment, notre planète atteindrait les neuf milliards d'habitants en 2050, c'est deux milliards de plus qu'aujourd'hui.

¹ Commission européenne (DG Trade). « European Union, Trade in goods with Mercosur », 27/08/2014 (en ligne) http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_111832.pdf (dernière connexion le 20/10/2014).

² Rosenberg Dominique. « Les enjeux d'un accord interrégional d'association Union européenne – Mercosur », in Hannequart Isabelle (dir). *UE-Mercosur entre concurrence* (Colloque du Gercie). Paris : L'Harmattan, 2008, pp. 187-197.

³ Groupe de dix-neuf pays agro-exportateurs (la plupart en développement) qui se sont mobilisés en faveur de la libéralisation des échanges agricoles en 1986 à Cairns (Australie) en 1986.

L'enjeu est de savoir quel modèle agricole serait capable de fournir suffisamment de biens pour répondre à ce surcroît de demande tout en respectant l'environnement. Les groupes d'intérêt agricole européens défendent dans ces négociations avec le Mercosur le modèle européen d'agriculture qui serait, selon eux, le plus légitime pour relever ces futurs défis. Les groupes d'intérêt français se sont montrés actifs dans ces négociations commerciales, c'est pourquoi nous avons décidé de les étudier.

Etant donné leur diversité, notre choix s'est arrêté sur l'étude des groupes d'intérêts de la filière bovine. L'ouverture du marché européen à la viande bovine brésilienne est le sujet qui a généré le plus de débats dans les enceintes parlementaires (Parlement européen, Assemblée nationale et Sénat français) en ce qui concerne les négociations sur l'accord de libre-échange UE-Mercosur. Dans l'Union européenne, la France est le premier producteur de viande bovine tandis que le Mercosur compte parmi ses Etats membres le Brésil qui est le deuxième exportateur mondial. Un conflit va donc se cristalliser dans ces négociations commerciales entre les intérêts des petits et moyens producteurs français et les intérêts des grands producteurs brésiliens de viande bovine.

Avant d'entrer dans l'analyse de ces logiques concurrentielles, il convient d'abord de définir ce que nous entendons par groupe d'intérêt ou « lobby » (qui a une connotation plus négative). La présence de ces deux termes pour désigner une même pratique montre à quel point il est difficile de les définir. Sabine Saurugger définit les groupes d'intérêts comme des « entités qui cherchent à représenter les intérêts, d'une section particulière de la société en vue d'influencer les processus politiques »⁴. La notion d'influence est au cœur du travail des groupes d'intérêts, il s'agit de la capacité de modifier les attentes, les aspirations des autres acteurs par rapport à ses propres attentes. Les stratégies d'influence que les groupes d'intérêt agricole français vont mettre en place sont un moyen d'atteindre leurs objectifs. Il est difficile de définir ce qui fait l'influence ; soit on définit l'influence en terme d'accès (approche privilégiée par les auteurs) soit comme la capacité à faire évoluer les préférences des acteurs. L'activité des groupes d'intérêt dans les négociations commerciales de l'Union est intrinsèquement liée à leur démocratisation. La Commission européenne est souvent accusée de manquer de transparence dans le domaine de la politique commerciale communautaire. Nous verrons dans quelle mesure les groupes

⁴ Grossman Emiliano et Saurugger Sabine, « Les Groupes d'intérêt français : entre exception française, l'europe et le monde », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n°4, (2004) pp. 507-529.

d'intérêt agricole français ont un accès égal aux institutions européennes pour représenter leurs intérêts.

Il est nécessaire de nous arrêter quelques instants sur la spécificité de ces groupes d'intérêt agricole. En effet, leur activité est profondément ancrée dans l'Histoire de la construction européenne. Selon une approche technocratique de l'intégration européenne, les représentants des agriculteurs européens ont été dès le début encouragés par les institutions communautaires à coopérer avec elles pour mettre en place la politique agricole commune⁵. Le cas français est particulier puisque les groupes d'intérêt agricole se ancrés très tôt dans le processus de décision national et sont très écoutés par le gouvernement⁶. Nous nous concentrerons sur l'étude de quatre groupes d'intérêt français : l'Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes (Interbev), la Confédération paysanne et la Fédération Nationale des Syndicats Exploitants Agricoles (FNSEA). La Fédération Nationale Bovine est une branche d'Interbev. Nous avons aussi étudié trois groupes d'intérêt supranationaux : le Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne - Comité général de la coopération agricole de l'Union européenne (COPA-COGECA), l'Union européenne du commerce du bétail et de la viande (UECBV), et la coordination européenne de la Via Campesina (Voie Paysanne). Nous avons fait ce choix car ce sont à nos yeux les principales organisations agricoles qui agissent au niveau européen pour défendre les intérêts de la filière bovine. Nous pouvons dès lors remarquer que la FNSEA et la FNB sont membres du COPA-COGECA et que la Confédération paysanne est membre de la coordination européenne de la Via Campesina.

Pour comprendre l'activité de ces groupes d'intérêts dans les négociations entre l'Union européenne avec le Mercosur sur un accord de libre-échange, il s'agit d'abord de saisir quelles sont les règles qui encadrent ces négociations. Les accords de libre-échange sont strictement encadrés par l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947⁷. Il y a deux volets dans l'accord de libre-échange en cours de

⁵ Sauruger Sabine. « L'expertise un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, 52e année, n°4, 2002, p 379.

L'auteur illustre cette théorie avec l'exemple du Plan Monnet développé pour instaurer la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier dans lequel la Haute Autorité avait clairement associé les experts agricoles au processus de prise de décision supranational.

⁶ John T.S. Keeler, « Réforme, révolte, et retranchement dans la France socialiste : les nouveaux enjeux politiques de la politique agricole, 1981- 1983 », *Politiques et management public*, vol. 1, n° 4, 1983, pp. 165-166.

⁷ Article XXIV du GATT, alinéa 4, 1947 : « les parties contractantes reconnaissent qu'il est souhaitable d'augmenter la liberté du commerce en développant, par le moyen d'accords librement conclus, une intégration plus étroite des économies des pays participant à de tels accords »

négociation avec le Mercosur : un volet tarifaire (la négociation s'effectue sur une base réciproque, elle vise à faire disparaître ou tout du moins à réduire substantiellement les droits de douane) et un volet dit de « nouvelle génération » qui vise à réduire les barrières non-tarifaires (réduction des obstacles au commerce dans le champ des normes sanitaires et phytosanitaires). A ces deux volets s'ajoute celui de la coopération et de l'aide au développement entre les deux partenaires autour des valeurs européennes de démocratie, de développement durable ou encore de la participation de la société civile. Ces négociations commerciales vont plus loin que les principes de libéralisation des échanges définis par l'Organisation Mondiale du Commerce. Cela témoigne de la spécificité de la politique commerciale communautaire. L'Union européenne parle d'une seule et même voix en matière commerciale⁸ (seule la Commission européenne est compétente pour négocier avec des pays tiers) et c'est par cette voix que l'UE essaye de défendre la légitimité de son modèle dans ses relations commerciales avec les pays tiers. Comment l'Union européenne parvient-elle à faire valoir ses intérêts économiques dans les négociations commerciales avec le Mercosur tout en protégeant ses normes et ses valeurs ?

Nous postulons que les représentants agricoles européens sont conscients de ces règles du commerce international et des enjeux principaux des négociations commerciales entre l'Union européenne et le Mercosur. L'objectif de notre recherche est de démontrer comment les groupes d'intérêt agricole français de la filière bovine ont mis en place une stratégie défensive pour influencer le cadre de ces négociations dans le domaine agricole. L'enjeu est de savoir s'ils réussissent à faire converger le volet agricole de l'accord de libre-échange, vers le modèle agricole européen dans le but de servir leurs intérêts matériels (maintien de leur activité, progression de leur revenu par exemple). Cette recherche d'influence viendrait en cela s'inscrire dans une démarche plus globale de l'Union européenne sur la scène internationale qui est celle de l'exercice de sa puissance structurelle.

La puissance structurelle est un concept de l'Economie Politique Internationale⁹ développé par la politologue américaine Susan Strange dans les années 1970. Elle la définit comme « la capacité de façonner et de déterminer les structures de l'économie

⁸ Meunier Sophie. *Trading voices : the EU in International Commercial Negotiations*, Princeton : Princeton University Press. 2007, 240p.

⁹ Gilpin Robert. « Three Models of the Future », *International Organization*, n°29, 1975, p.43
L'Economie Politique Internationale est « l'interaction réciproque et dynamique dans les relations internationales entre l'accumulation de la richesse et la poursuite de la puissance »

politique globale au sein de laquelle les autres Etats, leurs institutions politiques, leurs entreprises économiques et leurs scientifiques et autres experts (...) en résumé, la puissance structurelle confère le pouvoir de décider comment les choses doivent être faites, le pouvoir de façonner les cadres au sein desquels les Etats, les gens ou les entreprises interagissent »¹⁰. Selon cette auteure, il faut intégrer la dimension économique dans l'analyse des Relations Internationales ; la puissance ne s'analyserait donc plus selon des cadres réalistes¹¹. Elle se caractériserait avant tout par son caractère structurel. Stéphane Paquin prolonge cette idée en affirmant que la puissance est aujourd'hui « déterritorialisée et dépasse le cadre militaire pour avoir une dimension économique, financière et sociale »¹². La puissance structurelle exerce une influence diffuse sur les individus, les décideurs, les experts pour satisfaire quatre besoins fondamentaux d'une société : la sécurité, la connaissance, la production (commerce) et la finance. La puissance structurelle est aussi en lien avec la démocratisation des négociations commerciales et l'accès inégal des acteurs non-étatiques, comme les groupes d'intérêt, à ces négociations. Ce concept se prête particulièrement bien à l'analyse du pouvoir de négociation de l'Union européenne dans ses négociations commerciales avec le Mercosur pour un accord de libre-échange.

La puissance de l'Union européenne ne peut pas être exclusivement de nature militaire (l'UE ne dispose pas encore d'armée commune et sa Politique de Sécurité et de Défense Commune ne dispose que de peu de moyens pour être vraiment crédible) c'est pourquoi la théorie réaliste ne se prête pas à l'analyse de la puissance de l'UE. De facto, la puissance de l'UE doit s'exercer par d'autres moyens, le commerce s'impose alors comme un vecteur sérieux de la puissance structurelle de l'Union. La thèse développée par Stephan Keukeleire¹³ vient enrichir de ce point de vue la thèse de Susan Strange : la politique étrangère de l'Union aurait un caractère structurel puisqu'elle influencerait les structures internationales et régionales en promouvant les valeurs idéologiques européennes et ses principes de gouvernance au-delà de ses frontières. La force de cette diplomatie non-traditionnelle de l'UE serait basée sur sa capacité à nouer des accords commerciaux et des partenariats stratégiques avec d'autres régions du monde dans le but

¹⁰ Strange Susan. *States and Markets*. Londres : Pinter Publishers, 1988, p.90

¹¹ Weber Max. *Économie et société*. Paris : Plon, 1971, chap. I, § 16.

Morgenthau Hans, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York : A.A. Knopf, 1948.

¹² Stéphane Paquin. *La nouvelle économie politique internationale*. Paris : Armand Collin, 2008, p.91

¹³ Keukeleire Stephan et Delreux. *The foreign policy of the European Union*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Palgrave Macmillan, 2014, 390p

de changer, sur le long terme, les structures de celles-ci. A travers sa politique commerciale, l'UE aurait une véritable influence sur les cadres de l'Economie Politique Internationale dans lesquels les Etats interagissent, au terme de « puissance structurelle », nous préférons donc celui de « puissance commerciale structurelle ». Albert Hirschman¹⁴ avait déjà soulevé cette dimension de la puissance commerciale en 1945 en cherchant à « expliquer comment les gouvernements utilisent les échanges commerciaux afin d'augmenter leur puissance »¹⁵ mais il était resté à l'analyse de la puissance commerciale des Etats-nations. La forme supranationale de l'Union européenne nous amène nécessairement à analyser sa puissance commerciale structurelle sous un autre angle.

Nous nous concentrerons pour notre part sur la diffusion du modèle agricole européen à travers les négociations commerciales de l'Union européenne avec le Mercosur. Nous avons choisi d'appréhender cette forme de la puissance structurelle de l'UE sous l'angle original des groupes d'intérêt agricole européens. Dans les négociations commerciales avec le Mercosur, les groupes d'intérêt agricole français de la filière bovine ont une position défensive car la concurrence des producteurs brésiliens viendrait remettre en question l'avenir de leur activité.

Nous pouvons nous demander comment les groupes d'intérêt agricole français ont développé dans ces négociations une stratégie de défense de leurs intérêts reposant sur une certaine vision européenne de l'agriculture qu'ils se sont appropriée. Plus précisément, nous nous demanderons dans quelle mesure les groupes d'intérêt agricole français peuvent jouer le rôle de moteur de la puissance commerciale structurelle de l'Union européenne vis-à-vis des Etats du Mercosur.

Pour mener à bien notre recherche, nous nous sommes appuyés sur des travaux académiques existants. La première observation que nous pouvons faire est qu'il existe relativement peu de réflexions scientifiques approfondies sur la représentation des intérêts agricoles dans les négociations commerciales de l'Union européenne avec le Mercosur. Notre sujet met en relation quatre grands thèmes des études européennes qui ont été traités le plus souvent séparément par les auteurs: le thème de la puissance structurelle de l'Union européenne, sa politique commerciale, le lobbying dans les négociations commerciales de l'Union et la représentation des intérêts agricoles. Notre travail de recherche nous a dès

¹⁴ Hirschman Albert O. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley et Los Angeles : UCLA press, 1945.

¹⁵ Stéphane Paquin, pp.cit, p.8

lors confronté à de multiples concepts théoriques appartenant à des champs différents des études européennes.

Le cadre global de notre recherche repose sur la politique commerciale de l'Union européenne à l'égard du Mercosur. Sur ce point, nous sommes forcés de constater qu'il existe deux types de travaux : des analyses de Science politique et des analyses qui appartiennent au champ de l'Economie internationale (celles-ci mobilisent des modèles statistiques mathématiques¹⁶ pour évaluer le futur impact de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur). Nous nous concentrerons sur le premier type d'analyses pour nourrir notre recherche. Pour analyser les relations commerciales entre l'Union européenne et le Mercosur, les auteurs ont très souvent adopté une approche de politique comparée. Nous pouvons citer un ouvrage d'Isabelle Hannequart¹⁷ qui s'inscrit dans ce courant. Les auteurs ont généralement choisi de traiter les relations entre ces deux ensembles régionaux sous un angle géopolitique en faisant appel à des concepts de Relations Internationales, notamment à la notion d'Interrégionalisme et de Nouveau Régionalisme¹⁸. Même si nous nous appuyons sur ces concepts clés, nous avons choisi de ne pas adopter cet angle pour construire notre travail.

Notre sujet relie deux grandes thématiques : la politique commerciale de l'Union européenne et la représentation des intérêts dans les négociations commerciales de l'Union. Nous pouvons tout d'abord, remarquer que l'analyse de la politique commerciale de l'Union européenne sur la scène internationale a fait l'objet de nombreuses recherches académiques¹⁹, nous nous sommes particulièrement intéressés aux travaux de Sophie

¹⁶ Ramos Maria Priscila. *Politique Commerciale, Qualité et Environnement: une Application aux Négociations Commerciales entre l'Union Européenne et le Mercosur* (Thèse pour obtenir le grade de Docteur de l'Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement), 2007. (En ligne) <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/12640/> (dernière connexion le 11/05/2015).

¹⁷ Hannequart Isabelle (dir). *UE-Mercosur entre concurrence* (Colloque du Gercie). Paris : L'Harmattan, 2008, p 380.

¹⁸ Telo Mario. *European Union and New Regionalism. Regional actors and global governance in a post-hegemonian era*, Aldershot, Hants: Ashgate, 2001.

¹⁹ Dür Andreas et Zimmermann Hubert. « The EU in International Trade Negotiations ». *JCMS*, vol 45, n°4, 2007 pp. 771–787.

Woolcock, Stephen. « European Union trade policy: domestic institutions and systemic factors » in: Kelly, D. et Grant, W. *The politics of international trade in the twenty-first century: actors, issues and regional dynamics*, Palgrave, Basingstoke, UK : International political economy series, 2005, pp. 234-252.

Elsig Manfred. « The EU's Choice of Regulatory Venues for Trade Negotiations: A Tale of Agency Power? », *JCMS*, vol. 45, n°4, 2007, pp.927-948.

Young Alasfair R. et Peterson John. « The EU and the new trade politics ». *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n°6, 2006, pp.795–814

Baldwin, M. « EU trade politics: heaven or hell? », *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n°6, 2006 p.38.

Tonra Ben et Christiansen. *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester et New York : Manchester University Press, 2004, p. 113.

Meunier²⁰. Sur le caractère structurel de la puissance commerciale de l'Union européenne, nous nous sommes aussi basés sur les œuvres de Susan Strange²¹ et de Stephen Keukeleire²². Nous pouvons noter que d'autres auteurs ont analysé le thème de la puissance de l'Union européenne selon des perspectives différentes, qui s'inscrivent toutefois dans une approche pluraliste des Relations Internationales²³. Une autre observation que nous pouvons faire est l'absence de travail approfondi sur l'activité de représentation des groupes d'intérêt agricole européens dans les négociations commerciales de l'Union européenne. Les rares publications que nous avons trouvées traitent principalement du lobbying des groupes d'intérêt économique dans les négociations commerciales de l'Union²⁴, les activités de lobbying des groupes d'intérêt agricole sont en revanche très peu abordées. Le seul travail de référence que nous avons trouvé sur ce point est l'article de Cornelia Woll intitulé « Trade Policy in the European Union : Who Captures Whom ?²⁵ ». L'auteur arrive à la conclusion que les groupes d'intérêt agricole qui défendent une position protectionniste ont tout intérêt à passer par la voie nationale pour avoir une influence sur les négociations commerciales de l'Union. Nous ne sommes pas parvenus à trouver des publications qui prolongent cette théorie, c'est pourquoi nous avons décidé de la mettre à l'épreuve des négociations commerciales de l'Union européenne avec le Mercosur.

Pour contourner le manque de sources académiques spécifiques à notre sujet, nous nous sommes tournés d'une part vers des ouvrages très généraux sur le lobbying dans

²⁰ Meunier, Sophie, op.cit, p.180.

Meunier Sophie et Nicolaïdis Kalypso. « The European Union as a conflicted trade power », *Journal of European Public Policy*, vol.13, n°6, 2006, p.907.

²¹ Strange Susan. *States and Markets*, op.cit.

²² Keukeleire Stephan et Delreux. *The foreign policy of the European Union*, op.cit

Keukeleire Stephen. « The European union as a diplomatic actor: internal, traditional, and structural diplomacy », *Diplomacy & Statecraft*, vol.14, n°3, 2003, pp.31-56

²³ Manners, I. (2002). « Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? » *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n°2, 2002, pp. 225-228.

Laidi, Z. *EU Foreign Policy in a Globalised World*. Oxon: Routledge, 2008, pp.1-20.

Duchêne, F. « Europe's role in world peace », in Richard Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London: Fontana, 1972, pp. 32-47.

²⁴ Dür Andreas. « Bringing Economic Interests Back into the Study of EU Trade Policy-Making », *Political studies associations*, Vol. 10, 2008, pp.27-45

Gerlach Carina. « Does Business Really Run EU Trade Policy? Observations about EU Trade Policy Lobbying », *Political studies association*, vol.26, n°3, 2006, pp. 176-183.

Bouwen, P. « Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access », *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n°3, 2002, pp. 365–390.

²⁵ Cornelia Woll. « Trade Policy Lobbying in the European Union: Who Captures Whom? ». HAL archives ouvertes <hal-00972822>, 2006, pp.1-31 (en ligne) <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-00972822> (dernière connexion le 11/05/2015).

l'Union européenne²⁶ et, d'autre part vers des ouvrages spécifiques sur la représentation des intérêts agricoles dans l'Union européenne²⁷. Notre travail a donc pour ambition d'enrichir la recherche sur le lobbying des groupes d'intérêt agricole dans les négociations commerciales de l'Union européenne. Nous avons choisi de nous focaliser sur l'accord de libre-échange en cours de négociation entre l'Union européenne et le Mercosur car ces discussions sont encore relativement peu connues du grand public. Pourtant elles sont représentatives d'une nouvelle orientation de la Politique commerciale de l'Union européenne qui se caractérise par une multiplication des accords de libre-échange bilatéraux depuis le début des années 2000. Le fait que ces négociations commerciales concernent un accord de libre-échange bi-régional donne une autre dimension à la politique commerciale de l'Union européenne. C'est ce caractère atypique des négociations commerciales entre l'Union européenne et le Mercosur qui nous a intéressé. Notre choix d'analyser ces négociations commerciales sous l'angle du lobbying est particulièrement peu utilisé par les auteurs c'est pourquoi il nous a semblé enrichissant de l'adopter.

Nous avons adopté une méthodologie qui combine à la fois des aspects théoriques et des aspects empiriques. Tout d'abord, nous nous sommes basés sur des sources brutes fournies par la Commission européenne pour obtenir des données chiffrées sur le commerce entre l'Union européenne et le Mercosur. Nous nous sommes ainsi appuyés sur des documents fournis par la Direction générale de l'Agriculture et du développement rural, que nous avons confrontés aux données fournies par le Ministère de l'Agriculture brésilien, l'Embrapa (Entreprise brésilienne de recherche agronomique et d'élevage), l'Itamaraty (Ministère des Affaires étrangères brésiliens) et par le Ministère de l'Agriculture français. Nous avons aussi consulté la littérature officielle, en particulier les rapports du Ministère de l'Agriculture français et les rapports de l'Assemblée Nationale et du Sénat français relatifs au commerce entre ces deux régions. L'examen de ces données nous a permis d'affirmer que le commerce de viande bovine était le secteur qui suscitait le plus de débats et constituait un point de blocage majeur de ces négociations.

²⁶ David Coen and Jeremy Richardson. *Lobbying the European Union: institutions, actors and issues*. Oxford : Oxford University Press, 2009, p.123.

Saurugger Sabine. « Analyser les modes de représentation des intérêts dans l'Union européenne : construction d'une problématique ». IEP de Lille, Questions de Recherche n°6. Centre d'études et de recherches internationales Sciences Po, juin 2002, p.24

Pedler R. *European Union Lobbying : changes in the arena*. Basingstoke: Palgrave, 2002, p.134.

²⁷ Fouilleux Eve. La politique agricole commune et ses réformes : Une politique à l'épreuve de la globalisation, Paris : L'Harmattan, 2003, p 304

Roullaud Élise . « Les « experts » de la PAC à la Confédération paysanne : saisir les logiques sociales de la représentation syndicale », *Politix*, n° 103, 2013, pp. 31-52.

L'examen des sources primaires s'est ensuite imposé. Nous avons choisi de consulter d'une part, les questions écrites et orales posées par les députés et les sénateurs français à l'Assemblée Nationale et au Sénat et, d'autre part, les questions écrites et orales posées par les députés européens à la Commission européenne dans l'arène du Parlement européen. Ces échanges nous ont permis de confirmer que le secteur de la viande bovine faisait naître des enjeux centraux dans les négociations commerciales entre l'UE et le Mercosur. Nous avons ensuite choisi de consulter les sources brutes relatives à cette filière spécifique. Pour cela, nous nous sommes procurés des rapports produits par FranceAgrimer et l'Institut de l'élevage sur le commerce de viande bovine entre l'UE et le Mercosur. Nous avons aussi étudié les archives internes des groupes d'intérêt agricole auxquels nous nous sommes intéressés pour identifier la position de chacun sur l'accord de libre-échange en négociation. Pour cela nous avons consulté des documents de positionnement, des rapports et des communiqués de presse. Certaines organisations ne faisaient pas figurer leur dernier positionnement sur leur site internet (certains communiqués datent de plusieurs années), nous les avons donc contactées par e-mail afin d'actualiser leur position.

Nous avons choisi cette approche méthodologique car nous avons décidé de mettre l'accent sur les répertoires d'action et les stratégies d'influence mises en œuvre par les groupes d'intérêt agricole pour peser dans les négociations commerciales de l'Union européenne avec le Mercosur. C'est pourquoi nous nous concentrerons davantage sur cet aspect de l'activité des groupes d'intérêt agricole plutôt que sur la sociologie de leurs membres même si nous ne l'écartérons pas de notre travail.

Etant donné la difficulté de trouver des analyses récentes et approfondies sur les activités de représentation des groupes d'intérêt agricole dans les négociations commerciales de l'UE, nous avons donné la priorité aux entretiens pour enrichir notre base de recherche. Une méthodologie complète figurera en annexe, nous invitons nos lecteurs à s'y référer pour les citations d'entretiens que nous ferons tout au long de ce travail. Nous avons choisi de mener des entretiens semi-directifs afin de favoriser l'exploration de toutes les dimensions de notre objet d'étude. Nous avons sélectionné un échantillon très large d'interlocuteurs de manière à avoir une vision la plus complète possible. Nous avons ainsi interrogé deux représentants de groupes d'intérêt agricole européens (Marine Colli du groupe d'intérêt Interbev et Jean-Luc Mériaux, secrétaire général de l'UECBV) ; nous avons également interrogé une responsable d'un groupe d'intérêt brésilien (Géraldine Kutas de l'association brésilienne de l'industrie de canne-à-sucre UNICA) et une ancienne

secrétaire d'Etat au Ministère de l'environnement brésilien, qui a par ailleurs occupé une fonction de direction au sein de l'organisation Oxfam Brésil (Muriel Saragoussi). Nous avons aussi contacté des membres des institutions européennes : un membre de la Commission européenne (qui nous a répondu sous couvert d'anonymat), le député européen Michel Dantin, l'attaché parlementaire d'Eric Andrieu, Jacques Loyau, Sylvain Lhermitte qui occupe la fonction de représentant permanent des Chambres d'Agriculture de France à Bruxelles et Léa Auffret du Bureau européen de l'Agriculture française à Bruxelles. Enfin nous nous sommes tournés vers des enseignants-chercheurs afin d'avoir un point de vue académique sur le lobbying et les relations extérieures de l'Union européenne. Pour cela, nous avons interrogé Guillaume Courty, maître de conférences en Sciences Politiques et spécialiste de la sociologie des groupes d'intérêt dans l'Union européenne et Isabelle Hannequart, professeur de Droit européen et international et spécialiste des relations UE-Mercosur.

Nous avons adopté une démarche déductive. L'objectif de nos entretiens a été de vérifier les hypothèses que nous avons émises à la suite de nos lectures des sources académiques et de l'examen des sources primaires ; ils ont donc été un complément de recherche indispensable pour notre travail. Etant donné que notre sujet concerne un secteur particulier du commerce de biens agricoles (la filière bovine), les entretiens nous ont semblé plus adaptés à cette échelle. De plus, nous avons observé qu'il était plus facile d'amener nos interlocuteurs à nous dévoiler les stratégies d'influence des groupes d'intérêt au cours d'un entretien. Nous avons remarqué qu'il était difficile d'avoir accès à ces stratégies dans le détail par un autre moyen car celles-ci restent généralement dans l'ombre.

Les entretiens que nous avons menés comportent cependant des biais : les données obtenues sont forcément subjectives, c'est pourquoi nous ne pouvons pas faire de généralisation de nos résultats. Nous nous en tiendrons donc aux conjectures, vu ce problème de validité scientifique. Au cours de nos entretiens, nous nous sommes également confrontés à certains problèmes pratiques : d'abord le temps que nos interlocuteurs avait à nous consacrer variait selon leur fonction et leur disponibilité, il était donc parfois compliqué d'avoir accès à des opinions détaillées sur notre sujet. De plus, étant donné que les négociations commerciales entre l'Union européenne et le Mercosur se sont considérablement ralenties depuis quelques années, nous avons eu des difficultés à trouver des personnes qui restaient mobilisées sur la question. Certains de nos interlocuteurs nous ont par exemple avoué ne pas pouvoir beaucoup nous renseigner sur les

aspects techniques de ces négociations. Nous avons essayé de contourner ce biais en leur demandant de nous renseigner sur les pratiques de lobbying des groupes d'intérêt agricole européens dans des négociations commerciales de l'Union européenne similaires (beaucoup ont pris pour exemple les négociations avec les Etats-Unis et le Canada pour le secteur de la viande bovine en particulier). Par conséquent, notre objectif est de croiser nos sources théoriques et nos sources empiriques dans notre démonstration de façon à réduire ces biais méthodologiques.

Notre démonstration se constituera en deux parties. Dans un premier temps nous verrons que la défense du modèle agricole européen par les groupes d'intérêt agricole français est un élément de la puissance structurelle de l'Union européenne dans ses négociations avec le Mercosur. Nous montrerons alors que ces groupes d'intérêt se sentent menacés par la libéralisation des échanges de viande bovine avec le Mercosur. Nous verrons ensuite que la Commission européenne doit procéder à une agrégation des préférences au sein de l'UE afin de pouvoir défendre le modèle agricole européen d'une seule voix. Nous analyserons l'exercice de la puissance commerciale structurelle de l'Union européenne à travers l'activité des groupes d'intérêt agricole français. Dans un second temps, nous observerons que les stratégies de ces groupes d'intérêt pour défendre le modèle européen d'agriculture sont mises à l'épreuve dans les négociations commerciales avec le Mercosur. Nous étudierons donc d'abord les stratégies d'influence mises en place, puis nous verrons les difficultés éprouvées par les groupes d'intérêt agricole français dans ces négociations. Nous envisagerons alors quelques perspectives pour l'avenir de celles-ci.

PARTIE 1 : La défense du modèle européen d'agriculture dans les négociations UE – Mercosur comme élément de la puissance structurelle de l'UE

1. La préservation du modèle agricole européen face à l'arrivée de la viande bovine brésilienne

a. Deux modèles d'agriculture différents pour la production de la viande bovine

i. Le modèle agricole européen : le cas français

La politique agricole commune est une des plus vieilles politiques communautaires, c'est un des piliers de la construction européenne. Elle a été instituée en 1962 sur l'idée que l'activité agricole est peu rémunératrice et se fait dans un environnement imprévisible (aléas climatiques, forte volatilité des prix). La PAC doit donc assurer le rôle de filet de sécurité pour les agriculteurs et favoriser l'investissement sur le long terme. Ses objectifs premiers sont : l'accroissement de la production agricole, garantir un niveau de vie décent aux agriculteurs européens, stabiliser les marchés de biens agricoles, garantir la disponibilité des denrées alimentaires et des prix raisonnables pour les consommateurs. Ils figurent encore dans le Traité de Lisbonne de 2007 (article 39 TFUE). Les premières mesures de la PAC consistaient à soutenir les prix des biens agricoles, imposer des droits de douane sur les produits importés et des restitutions à l'exportation (subventions). Pour répondre aux critiques des Etats tiers qui dénoncent la « forteresse agricole européenne » et jugent ces mesures de soutien déloyales, la politique agricole commune a enclenché un processus de libéralisation dans les années 2000 pour suivre les grandes orientations mondiales (notamment celles définies par le GATT). Mais la PAC a toujours conservé ses principes premiers en faveur de la protection de l'activité des agriculteurs européens, ceux-ci sont à la base du modèle agricole européen.

Ce modèle n'a cessé d'évoluer pour intégrer le principe de multifonctionnalité de l'agriculture à sa base. En effet, un deuxième pilier de la PAC a été mis en place par la

réforme Fischler de 2003, il correspond au développement rural. Le respect de l'environnement devient donc un principe fondamental que les Etats membres doivent poursuivre. Cela répond à la notion de multifonctionnalité de l'agriculture que nous avons définie dans l'introduction. Les objectifs initiaux de la PAC sont dorénavant associés à de nouveaux impératifs de développement soutenable : la promotion d'une agriculture de qualité, respectueuse de l'environnement, du bien-être animal, des normes sanitaires, et de l'équilibre des territoires. La réforme de la PAC de 2013 illustre cette vision du modèle agricole européen avec le thème du « verdissement ». Ainsi, les aides du premier pilier (soutien du marché à travers les paiements directs, revenu minimum garanti) sont dorénavant conditionnées au respect de trois règles environnementales (la diversification des cultures, le maintien de prairies permanentes et la préservation de 5% des terres arables comme surfaces d'intérêt général). La communication de la Commission européenne intitulée « la PAC à l'horizon 2020²⁸ » répond aux trois défis qui se posent pour l'avenir de l'agriculture: les défis économiques (volatilité des prix, taille des exploitations), les défis environnementaux (émission de gaz à effet de serre, protection des sols et de la biodiversité) et les défis territoriaux.

Dans les négociations commerciales avec le Mercosur, l'Union européenne revendique fièrement son rapport spécial à l'agriculture. Selon notre hypothèse, cela va même plus loin puisque nous supposons que l'UE tente même de diffuser sa vision de l'agriculture au-delà de ses frontières. Protéger le modèle agricole européen dans les négociations commerciales avec le Mercosur apparaît comme un défi tant les modes de production sont différents entre ces deux régions. Pour mieux prendre conscience de ces différences, nous avons choisi de comparer le modèle français de production de viande bovine et le modèle brésilien, en effet ces deux pays sont chacun les premiers producteurs de viande bovine à leur échelle régionale.

Selon des statistiques fournies par l'institut public de recherche France Agrimer²⁹, pour l'année 2013, le cheptel bovin français est le premier de l'Union européenne (il représente 35% des troupeaux dans l'UE). La France est le dixième producteur mondial de

²⁸ Commission européenne. « La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir », 18/11/2010 (en ligne) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:fr:PDF> (dernière connexion le 19/03/2015)

²⁹ FranceAgriMer. « Le commerce international de la viande bovine : vers une stabilisation des échanges ? », n°16, novembre 2012.

viande bovine³⁰, 13,6% des exploitations agricoles françaises sont spécialisées dans ce secteur. L'UE se classe au troisième rang des producteurs mondiaux de viande bovine³¹ mais c'est aussi le sixième importateur mondial. L'activité agricole représente 44% du territoire de l'Union européenne³² (elle compte 155 millions d'hectares de surface agricole utilisée). Les exploitations agricoles dans l'UE sont très hétérogènes entre les différents bassins de production, selon leur taille et leur spécialisation mais elles revêtent des caractéristiques communes et respectent les mêmes règles européennes si bien que l'on peut parler de « modèle agricole européen ». Nous néanmoins devons faire attention à ne pas en donner une vision trop simpliste. Les Etats membres n'ont pas toujours la même vision du rôle de l'agriculture mais la PAC reste néanmoins le socle commun qui les unifie autour d'un même modèle à défendre sur la scène internationale.

Ce modèle revêt plusieurs caractéristiques. Depuis la moitié du XXème siècle, l'agriculture européenne a suivi une tendance de restructuration vers des systèmes de production intensifs qui nécessitent peu de terres³³. Mais ces politiques structurelles ont néanmoins veillé à limiter la création d'exploitations de très grande taille. Le modèle agricole européen privilégie donc surtout des exploitations individuelles gérées par une main-d'œuvre familiale (en France, les troupeaux comptent en moyenne entre quarante et quatre-vingt vaches). Les éleveurs ont par ailleurs développé une identité professionnelle forte que les syndicats et groupes d'intérêt agricole vont défendre.

La part des actifs agricoles dans la population active civile occupée s'est considérablement réduite, alors qu'elle était de 31% en 1955, elle n'est plus que de 4% en 2007³⁴. La France dispose du plus grand cheptel de bovins d'Europe, il fait vivre environ soixante-quinze mille éleveurs spécialisés dans l'élevage de bovins directement et près de cinquante mille personnes indirectement à travers le secteur de la transformation³⁵. La moitié des surfaces agricoles en France est consacrée à l'élevage bovin. Dans ces espaces, l'élevage de type extensif a été développé grâce à de vastes prairies, toutefois

³⁰ La France produit 1,43 millions de tonnes de viande bovine chaque année.

³¹ L'UE produit 7,26 millions de tonnes de viande bovine chaque année.

³² Chatellier Vincent et Delame Nathalie. « Les exploitations agricoles européennes et françaises », in *Agriculture, nouveaux défis*, Paris : INSEE, 2007. p.79-93.

³³ Butault J.-P., Delame N. « Concentration de la production agricole et croissance des exploitations », *Économie et statistique* n° 390, Insee, 2006. Le nombre d'exploitations agricoles en France est ainsi passé de 545 000 en 2005 à 470 000 en 2012 mais ces exploitations se sont agrandies (de 1 à 2 hectares en 1900, elles sont passées à 43,5 hectares en 2003).

³⁴ Eurostat. « Part de l'agriculture dans la population active civile occupée », Enquête Structures, 2003.

³⁵ Sénat français. Rapport d'information fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la situation et l'avenir du secteur de la viande bovine en France, n°734, enregistré le 6 juillet 2011.

l'alimentation des animaux à l'herbe n'est pas suffisante, c'est pourquoi l'élevage bovin dépend d'un approvisionnement en maïs ou en tourteaux de soja qui sont principalement importés (du Brésil en particulier). La majorité de la viande produite en France est destinée au marché national mais elle ne couvre cependant pas tous les besoins de consommation de la population française, cela explique que la France importe chaque année plus de 400 000 tonnes de viande bovine. C'est principalement les pays du Mercosur qui fournissent le marché européen de viande bovine avec au premier rang le Brésil, l'Argentine et l'Uruguay, ces pays assurent 70% des importations européennes. La France exporte seulement 20% de sa production mais cela concerne de la viande de très haute qualité (races charolaise ou limousine).

L'abattage de viande bovine est dominé par trois grandes entreprises : Socopa (groupe Bigard) domine l'industrie de transformation de la viande en France (elle compte une vingtaine d'abattoirs qui traitent entre 27 000 et 31 000 animaux par semaine). Elle est suivie de la coopérative Terrena et de la Société vitréenne d'abattage. Il y a environ 289 abattoirs d'animaux de boucherie en France. Ce nombre est bien en dessous du nombre d'abattoirs au Brésil. La production de viande bovine de qualité implique des coûts qui sont largement supérieurs à ceux supportés par les producteurs Brésiliens. Comme nous l'avons vu auparavant, la réglementation communautaire agricole s'est fortement renforcée pour préserver l'environnement et garantir des produits de qualité aux consommateurs. Or cela constitue une charge considérable pour les éleveurs puisque la mise aux normes coûte cher. Ce haut niveau d'exigence est néanmoins un atout vis-à-vis des consommateurs, c'est pourquoi les éleveurs européens défendent ces normes élevées face à la concurrence des pays tiers. Cette position explique le fait que les groupes d'intérêt de la filière bovine défendent ce modèle agricole européen dans les négociations commerciales de l'UE avec le Mercosur.

Dans ces négociations, ces groupes d'intérêt mettent en avant la notion de multifonctionnalité. En effet, l'élevage bovin valoriserait l'équilibre socio-environnemental des territoires (en dépit de son fort caractère polluant) et fournirait des biens publics pour l'ensemble de la société. A la dimension alimentaire et nutritive de l'élevage, est ajoutée une dimension symbolique. Pour illustrer cette idée, nous pouvons citer Claude Lévi-Strauss qui soulignait en 1962 que « Pour qu'un aliment soit bon à manger, encore faut-il qu'il soit bon à penser »³⁶. La qualité de la viande que nous

³⁶Lévi-Strauss Claude. *Le totémisme aujourd'hui*, Paris : PUF, (9^e éd.) 2002, p.159.

mangeons serait donc intrinsèquement liée à une qualité de vie. C'est pourquoi la politique agricole commune a toujours avancé vers plus de normes visant à garantir une meilleure qualité des produits agricoles. Le modèle européen agricole confère de ce fait une vraie valeur ajoutée à l'élevage bovin. Il encourage des exploitations agricoles de type familial alors que la tendance sur la scène internationale est plutôt à la concentration des structures de production. Selon les mots de Pascal Lamy, ancien commissaire européen au Commerce International, « le modèle agricole européen n'est pas celui de la « méga-agriculture »³⁷ et c'est justement pour cette raison qu'il est légitime et doit être intégré dans les négociations commerciales internationales et notamment dans celles auxquelles l'Union européenne se livre avec le Mercosur.

ii. Le Modèle agricole brésilien

Si le secteur bovin de l'agriculture communautaire est inquiet d'un possible accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur c'est parce que son modèle de production diffère largement de celui des Etats membres du Mercosur producteurs de viande de bœuf (Brésil, l'Uruguay et l'Argentine). Dans le cadre de notre recherche, nous étudierons le cas particulier du Brésil en le comparant à la France. Pour cela, nous nous baserons sur une étude financée par FranceAgrimer et le Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la forêt sur la compétitivité agricole du Mercosur³⁸. Nous pouvons dégager deux grandes caractéristiques du modèle agricole brésilien dans le secteur de la viande bovine : premièrement le Brésil détient des avantages comparatifs certains dans ce secteur par rapport à la France. Ces avantages résultent de conditions territoriales et climatiques favorables et d'une main-d'œuvre bon marché. Deuxièmement, le Brésil est bien positionné sur le marché mondial du commerce de viande, en particulier vis-à-vis de l'UE.

Il dispose d'une surface agricole utile de deux-cent vingt millions d'hectares et d'un climat très favorable à l'élevage. Ce pays a su utiliser ces avantages pour se placer au cœur des échanges mondiaux de viande. Cela s'illustre tout d'abord dans la part importante que le secteur de l'agriculture et de l'industrie de transformation représentent dans le PIB du

³⁷ Pascal Lamy. « Le modèle agricole européen au défi des négociations commerciales internationales ? », *Economie Rurale*, Janvier-Février n°279, 2004, p. 66

³⁸ Rapport de synthèse IDALE, IFIP, ITAVI. La compétitivité agricole du Mercosur : le cas des filières d'élevage brésilienne. Étude DGPAAT, n° 11, juin 2012.

pays (13,1% du Produit intérieur brut du Brésil en 2009 contre 2,9% en France). Le secteur agroalimentaire brésilien représentait quant à lui plus de 23% du PIB national en 2009 alors qu'il ne représentait que 7% en France.

Ce secteur est dominé par deux grands opérateurs : JBS et Marfrig, ils se trouvent en situation de quasi-monopole dans la région du Nord et contrôlent une grande partie du Centre-Ouest. Ces groupes disposent d'outils perfectionnés qui leur permettent d'avoir une capacité d'abattage très importante par rapport aux éleveurs français ; ils ont une capacité d'abattage de cent-vingt mille tonnes équivalent carcasse par an alors que les grands abattoirs de bovins en France ne dépassent pas trente mille tonnes équivalent carcasse par an. De plus ces producteurs brésiliens bénéficient d'un écart de coûts important avec leurs homologues français : le coût de l'engraissement est d'environ 2,5€/kg de carcasse au Brésil, c'est moitié moins que le coût de production français, le coût moyen des exploitations françaises de bovins est en général supérieur de moitié à celui des exploitations brésiliennes. Contrairement aux éleveurs français, les éleveurs brésiliens n'ont pas besoin d'acheter des aliments grâce à leur grande disponibilité en pâturages, cela explique ce différentiel de coût. Mais les éleveurs brésiliens ont cependant peu d'équipement et de bâtiments comparativement aux éleveurs français. Les interventions sanitaires ou vétérinaires sont peu fréquentes et moins chères (les frais vétérinaires sont supérieurs de onze centimes par animal vif en France). Enfin, les coûts de main d'œuvre au Brésil dans le secteur de l'élevage bovin sont environ quatre fois moins élevés qu'en France : alors qu'un employé dans une exploitation bovine brésilienne touche en moyenne 285€ par mois pour quarante-quatre heures de travail hebdomadaires, un salarié français touche environ 1240€ pour trente-cinq heures de travail (en 2008).

Pour compenser les écarts des coûts de production, l'Union européenne a mis en place des subventions à l'exportation qui ont atteint vingt-et-un millions d'euros en 2011 pour la viande bovine. Cela a permis aux éleveurs français de vendre leur production à un prix plus compétitif sur le marché mondial. Les éleveurs brésiliens ne reçoivent pas d'aide directe du gouvernement, la seule forme de soutien public est le crédit à taux d'intérêt bonifié pour les investissements via la Banque Nationale de Développement économique et Social (BNDS) ; mais ce sont surtout les exploitations de moyenne et grande taille qui profitent de ce dispositif (les exploitations de type familial ne reçoivent que 15% des montants prêtés). Cela concourt donc à favoriser la grande industrie d'exportation. De plus, les deux grands groupes de production bovine, JBS et Marfrig bénéficient d'importantes

exonérations de capital sous forme de crédits et d'achat d'obligation ce qui leur accroît leurs capacités de production (la BNDS détient 30% de JBS et 14% de Marfrig).

Les exploitations d'élevage bovin agréées à l'export sont situées principalement dans le Centre-Ouest et le Sud-est du Brésil, c'est là que se trouvent 80 % des abattoirs agréés par l'UE dans ce pays. 31% du cheptel bovin français est regroupé dans des exploitations d'élevage comptant plus de deux cent têtes alors que ce type de structure concentrent 60% des effectifs de bovins au Brésil et que les structures comptant plus de cinq cent bovins regroupent 46% du cheptel. Cette très forte concentration du cheptel au Brésil est liée à la concentration foncière qui prédomine dans ce pays depuis de nombreuses années³⁹. Les petites exploitations sont majoritairement situées dans le Nordeste du Brésil et sont en général exclues des exportations car elles peinent à atteindre les standards sanitaires exigés sur le plan international (ce type d'exploitation ne dépasse pas vingt hectares et détient en moyenne vingt-quatre bêtes). Le modèle agricole brésilien est marqué par un profond déséquilibre, selon le dernier recensement effectué en 2006⁴⁰, 85% des exploitations agricoles brésiliennes sont de type familial mais elles détiennent moins de 25% des surfaces disponibles. Les grands groupes brésiliens producteurs de viande bovine occupent les premières places sur la scène internationale : JBS est la première industrie de viande au monde et Marfrig la neuvième sur la scène mondiale.

Si on a des visions différentes du rôle de l'agriculture au sein de l'Union européenne et même en France, ces divergences ne sont pas comparables avec celles qui existent dans le Mercosur. Au Brésil, deux visions de l'agriculture sont même reconnues officiellement et institutionnalisées puisqu'il existe deux Ministères de l'Agriculture : le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et du Ravitaillement qui appuie le secteur de l'agro-industrie et le Ministère du Développement agraire qui promeut l'agriculture familiale. Cette dichotomie met en évidence ce que Muriel Saragoussi appelle une « schizophrénie du gouvernement brésilien ». Ces deux logiques de l'agriculture sont symptomatiques des inégalités sociales du Brésil avec d'un côté une agriculture destinée à l'exportation caractérisée par l'élevage intensif et une agriculture vivrière caractérisée par des petites exploitations aux faibles revenus. Selon Mme Saragoussi, vu que la demande mondiale de viande bovine est amenée à croître dans les prochaines années, la tendance actuelle du gouvernement brésilien est plus à favoriser les grandes exploitations aux grandes capacités

³⁹ Cette concentration est héritée de la colonisation avec le système latifundiste.

⁴⁰ Caio Galvão de França, Mauro Eduardo Del Grossi et Vicente P. M. de Azevedo Marques. O censo agropecuario e a agricultura familiar no Brasil, Brasília: Ministério Do Desenvolvimento Agrário, 2009.

de production, aux dépens de l'agriculture familiale et de l'environnement. Pour illustrer cette orientation du gouvernement de Dilma Rousseff, nous pouvons prendre l'exemple de la réforme du code forestier qui a été récemment adoptée (sous la pression des principaux lobbies de l'agrobusiness brésilien) et qui favorise l'extension des surfaces destinées à l'élevage bovin sur une partie de la forêt Amazonienne. Les conséquences désastreuses de cette réforme pour l'environnement ont été dénoncées par de nombreuses Organisations non-gouvernementales⁴¹. La déforestation n'est pas la seule conséquence de l'extension de l'élevage bovin au Brésil, puisque la production de viande brésilienne émet entre trois et quatre fois plus de gaz à effet de serre que la production de viande française.

Le modèle agricole brésilien est par conséquent bien éloigné du modèle européen sur le plan environnemental, mais aussi social. C'est pourquoi les éleveurs européens (et français en particulier) expriment des craintes quant à la libéralisation des échanges de viande bovine entre l'UE et le Mercosur. Celle-ci pourrait aboutir à un affaiblissement du modèle d'agriculture européen.

b. Un modèle agricole européen en péril face à la libéralisation du commerce de viande bovine entre les deux blocs ?

ii. Les tendances du commerce de viande bovine UE-Mercosur

Le commerce entre l'Union européenne et le Mercosur est caractérisé par une division Nord Sud. Le Brésil exporte encore majoritairement des matières premières et l'UE exporte principalement des produits manufacturés. Le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay fournissent 65% des tourteaux de soja utilisés pour l'alimentation des bovins européens et 75% des importations de viande bovine de l'UE. Après avoir fortement progressées entre 2000 et 2007 (à hauteur de 2,9% par an), les exportations de viandes bovines assurées par les pays du Mercosur ont connu un net repli (-50% pour le Brésil entre 2007 et 2011, - 40% pour l'Argentine). Un nouveau rapport de France AgriMer⁴² avance deux raisons principales : les restrictions sanitaires liées à l'épidémie de

⁴¹ Selon les estimations de SOS Floresta et du WWFBrasil, près de 700 000 km² de forêt (une superficie équivalente à la France) pourraient être détruits d'ici 20 ans.

⁴² FranceAgriMer. « Le commerce international de la viande bovine : vers une stabilisation des échanges ? », n°16, novembre 2012.

vache folle⁴³, la fièvre aphteuse ou encore l'utilisation d'hormones et d'antibiotiques (en 2008, l'Union européenne a restreint les importations de viande bovine brésilienne en raison d'une traçabilité jugée insuffisante) et un recul de la demande en raison de la crise économique et financière. Pourtant, les éleveurs européens, et en particulier les éleveurs français ont toujours peur d'une arrivée massive de viande en provenance du Brésil sur le marché européen.

Entre 2000 et 2006, les importations européennes de viande bovine brésilienne ont doublé mais les restrictions à l'importation imposées en 2008 ont divisé par quatre les achats européens. Cette baisse des importations de l'UE n'a néanmoins pas affecté particulièrement les exportations brésiennes puisque depuis le début des années 2000, les opérateurs brésiliens ont trouvé de nouveaux débouchés en Russie, au Moyen-Orient et en Asie. Les auteurs de l'étude rappellent cependant que l'UE restera une destination majeure pour les exportations brésiennes étant donné qu'il s'agit de la destination la plus rémunératrice pour les découpes d'arrières (viande de haute qualité). Les importations européennes de viande bovine brésilienne se font essentiellement dans le cadre de contingents à droits de douane réduits, ces contingents sont tous saturés dans le secteur bovin. Un accord de libre échange entre l'Union européenne et le Brésil pourrait donc constituer de nouveaux débouchés pour les éleveurs brésiliens puisque de nouveaux contingents européens à droits de douane réduits voire nuls seraient créés, ce qui bénéficierait directement aux producteurs brésiliens.

Les grands opérateurs brésiliens viennent de plus en plus concurrencer les éleveurs bovins français sur la qualité de la viande offerte. Leur stratégie a progressivement basculé d'une production de masse destinée au marché intérieur à une production qui est orientée vers la recherche de valeur ajoutée et destinée au marché international. C'est principalement ce qui inquiète l'Union européenne qui a participé sans le vouloir à cette réorientation. En effet, pour se protéger des cas de fièvre aphteuse, l'UE a interdit en 2008 les importations de viandes avec os et d'animaux vifs. Pour continuer à exporter vers l'Europe, les grands groupes brésiliens ont donc été obligés de modifier leur offre de viande bovine, ils sont alors passés au désossage systématique de leurs viandes ce qui a accru leur qualité. Cette contrainte est aujourd'hui devenue une force pour le secteur bovin brésilien puisque cela leur a permis d'accroître la valeur ajoutée de leur offre. L'inquiétude de voir arriver sur le marché européen de la viande du Mercosur de haute qualité qui

⁴³ Maladie de la vache folle ou ESB (l'encéphalopathie spongiforme bovine) est une infection dégénérative du système nerveux central des bovins.

viendrait directement concurrencer la viande française a été exprimée par Marine Colli, membre du syndicat européen Interbev :

« Justement, les américains d'une manière large donc Amérique du sud également n'ont pas du tout les mêmes types de consommation intérieure que chez nous. Ils consomment très peu d'ailou, ce sont les pièces nobles à griller donc le filet, le rumsteck... Ce sont ces pièces là qu'ils nous envoient majoritairement en Europe parce que nous on en consomme beaucoup, c'est en France qu'on en consomme le plus au monde. Donc ce sont ces pièces nobles qui vont venir en concurrence avec les pièces nobles en France qui sont produites à partir de notre cheptel allaitant donc celui que l'on représente au niveau d'Interbev.»⁴⁴

Un haut fonctionnaire de la Commission européenne, que nous avons interrogé sous couvert d'anonymat, nous rappelle que dans la négociation commerciale de l'Union européenne avec le Mercosur, la viande bovine est un intérêt offensif pour le Brésil et l'Argentine. A partir du moment où l'Union européenne s'est engagée dans ces négociations, elle est obligée de faire des concessions sur ce point afin d'obtenir des compromis de la part des pays du Mercosur sur leurs intérêts défensifs. Pour l'Union européenne, ces concessions sont des augmentations de contingents tarifaires de viande bovine. Toute la stratégie des groupes représentant les intérêts de la filière bovine va consister à faire baisser la taille du contingent que l'Union européenne est prête à accorder au Mercosur. Actuellement, le taux de protection douanière de la viande bovine est de 70% de la valeur des produits selon les chiffres fournis par la Commission européenne. Mais ce taux pourrait baisser à 30% si un accord est conclu à l'issue du cycle de Doha et encore davantage si l'accord bilatéral entre l'Union européenne et le Mercosur aboutit, d'où l'existence de grandes préoccupations de la part des éleveurs bovins européens.

ii. Les craintes des éleveurs bovins français reprises par les parlementaires

Cet accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur suscite de grandes inquiétudes chez les producteurs européens de viande bovine mais aussi de la part de la société civile européenne. A travers l'étude des questions écrites et orales des députés du Parlement européen, de l'Assemblée Nationale française et des sénateurs français, nous

⁴⁴ Entretien de Marine Colli en annexe n°2.

avons remarqué que les parlementaires se font, dans une certaine mesure, les porte-paroles des intérêts des éleveurs de bovins européens face à la concurrence de la viande sud-américaine. Nous pouvons donc faire l'hypothèse que les enceintes parlementaires sont des cibles privilégiées pour les groupes d'intérêt agricole français. Nous testerons cette hypothèse par la suite.

Il ressort de notre étude trois grandes préoccupations : une préoccupation pour le bien-être des consommateurs, une préoccupation sociale pour le revenu des agriculteurs européens et le devenir de la profession et une préoccupation environnementale sur le modèle d'agriculture à adopter pour nourrir une population de plus en plus nombreuse.

Les parlementaires français et européens associent le plus souvent les inquiétudes des producteurs européens de la filière viande à des craintes concernant le respect de normes sanitaires et la traçabilité de la viande brésilienne qui arrive dans l'Union européenne. Nous pouvons prendre l'exemple d'une question posée le 13 mai 2014 par le député socialiste Daniel Boisserie au Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire:

« L'arrivée sur le marché européen et français de viandes issues d'élevages intensifs, sans traçabilité, pourrait mettre à mal tous les efforts des professionnels de la filière française pour restaurer la confiance, déjà bien fragile, du consommateur dans leurs produits de qualité et souvent labellisés. Il lui demande donc dans quelle mesure des obligations de traçabilité, au minimum, pourraient être introduites dans ces accords. »⁴⁵

Les parlementaires dénoncent les faiblesses des mécanismes de contrôle du respect des standards sanitaires européens dans les pays du Mercosur, d'où la possibilité de voir arriver dans l'assiette des consommateurs européens de la viande bovine brésilienne qui ne correspond pas aux normes de qualité européennes. Nous pouvons aussi qu'une enquête scientifique menée par l'Office Alimentaire Vétérinaire est intervenue après les fortes pressions exercées par les parlementaires français auprès du gouvernement et par les parlementaires européens auprès de la Commission. Nous pouvons supposer que ces pressions ont incité la Commission européenne à commander ce rapport à l'OAV ; d'autant plus que la Confédération paysanne ou la Fédération Nationale Bovine (Interbev) expriment toujours leurs craintes sur une possible dégradation du bien-être du consommateur. Nous pouvons ici citer une prise de position du 20 mai 2014, la FNB y

⁴⁵ Question n° 55544 de M. Daniel Boisserie (Socialiste, républicain et citoyen - Haute-Vienne), publiée au JO le : 13/05/2014 page : 3772 (en ligne) <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-55544QE.htm> (dernière connexion le 17/05/2015).

emploie des mots forts pour attaquer le laxisme de la Commission en matière de protection au consommateur européen :

« Malgré les récents scandales de tromperie des consommateurs en Europe, la Commission prône un étiquetage ultra-minimaliste de l'origine des viandes bovines. Et sans transparence et sans traçabilité, les contrôles sont inefficaces. Les producteurs de viande bovine européens craignent que les accords en cours de négociation avec les USA et le Mercosur sacrifient le secteur de la viande bovine et portent atteinte à l'agriculture européenne tout en exposant dangereusement le consommateur à des viandes non conformes à ses exigences.»⁴⁶

L'autre préoccupation exprimée par les parlementaires français et européens est environnementale. La crainte exprimée est celle d'une intensification des émissions de gaz à effet de serre et de la déforestation par le développement accru d'une agriculture intensive, destinée à l'exportation vers l'Union Européenne. La Confédération paysanne est très active sur ce sujet, elle fait partie du réseau international Via Campesina qui milite entre autres contre la déforestation de l'Amazonie. Les questions des parlementaires sont alors principalement axées sur le différentiel de normes en matière environnementale qui est susceptible d'entraîner une perte de compétitivité et donc de revenu pour les agriculteurs français. Une question posée Bernadette Bourzai au Sénat en 2011 illustre ce point: « Cet impératif conduirait à imposer un modèle agricole unique, celui de la grande exploitation, des productions uniformisées et des territoires indifférenciés. La recherche aveugle de la compétitivité à outrance entraînerait, en l'occurrence, beaucoup de dégâts sociaux et environnementaux. »⁴⁷

Il est intéressant d'observer que dans les réponses apportées par le gouvernement français à ces questions, le volet environnemental de la PAC est toujours évoqué. Cela nous permet de revenir à notre hypothèse de départ, selon laquelle l'Union européenne défend son propre modèle agricole dans ces négociations avec le Mercosur et cherche à en faire un optimum vers lequel les autres modèles d'agriculture doivent converger. Ainsi, dans une réponse donnée par le ministre Bruno Le Maire en 2011, celui-ci affirme que : « Nous nous imposons des normes sociales, sanitaires et environnementales qui sont sans équivalent dans le reste du monde. Nous pouvons en être fiers, car elles correspondent aux

⁴⁶ Prise de position de la FNB du 20/05/2014 (en ligne) http://www.agri49.fr/mobile/article-actualite.php?id=2063&num_page=109 (dernière connexion le 15/05/2015).

⁴⁷ Question posée par Bernadette Bourzai, coprésidente du groupe de travail sur la réforme de la politique agricole commune lors de la séance en hémicycle du 11 janvier 2011 à 14h30 au Sénat français (en ligne) <http://www.senat.fr/seances/s201101/s20110111/s20110111010.html> (dernière connexion le 17/05/2015).

attentes de nos concitoyens et fondent la légitimité même de la politique agricole commune⁴⁸ ». Le gouvernement français est allé plus loin aujourd'hui dans ce domaine et a exprimé sa volonté de faire converger les normes des Etats du Mercosur vers les normes européennes. Cela est clair dans une réponse du gouvernement apportée en août 2014 à une question du député Martial Saddier : « La France veillera, comme elle le fait dans toutes les négociations, à ce que la coopération avec ces partenaires commerciaux en matière de bien-être animal et de protection de l'environnement soit l'occasion pour l'Union européenne de promouvoir ses normes⁴⁹. » Nous retrouvons donc ici le concept de puissance structurelle de l'UE dans le domaine spécifique de l'environnement et du bien-être animal. Nous pouvons aussi observer que les députés essayent de donner à leurs préoccupations une dimension internationale en les reliant à des enjeux plus globaux tel que l'environnement. L'objectif est bien sûr que les décideurs européens, et en particulier la Commission européenne, prennent en compte leurs considérations mais cela va même au-delà. En définitive, ce qui est vraiment en jeu dans ces interventions écrites et orales des parlementaires, c'est la défense du modèle agricole européen dans les négociations avec le Mercosur.

Plus encore que les inquiétudes pour une dégradation de l'environnement ou le bien-être des consommateurs européens, ce qui ressort des questions posées dans les enceintes parlementaires françaises et européennes, c'est la crainte d'une baisse du revenu des éleveurs bovins français qui n'arriveraient plus à faire face à la concurrence de la viande bovine brésilienne si celle-ci entrait librement dans l'Union européenne. Cet accord de libre-échange ferait donc naître un enjeu social puisque cela concerne le maintien des emplois dans les filières bovines européennes. Cette inquiétude émane des syndicats professionnels agricoles français comme la FNSEA, la Confédération paysanne et Interbev, elle est reprise par les parlementaires dans leurs questions posées au Gouvernement. Il est ici intéressant de noter que les ministres ont des propos beaucoup plus modérés dans leurs réponses à des questions écrites⁵⁰ que dans leurs réponses à des questions orales⁵¹ devant l'ensemble de l'Assemblée nationale ou du Sénat. La raison de ce

⁴⁸ Réponse apportée par Mr Bruno Le Maire lors de la séance en hémicycle du 3 mai 2011 à 22h30 (en ligne) <http://www.nossenateurs.fr/seance/58> (dernière connexion le 17/05/2015).

⁴⁹ Réponse du gouvernement à la question n°54412 de Martial Saddier publiée au JO le 05/08/2014, p.661 (en ligne) <http://www.martial-saddier.fr/document/article/article-1129.pdf> (dernière connexion le 17/05/2015).

⁵⁰ Réponse du gouvernement à la question écrite n° 14317 de Michel Thiollière émise le 13 janvier 2005.

⁵¹ Séance en hémicycle du 18 mai 2010 à 15h au Sénat français (en ligne) http://www.senat.fr/seances/s201005/s20100518/s20100518_mono.html (dernière connexion le 17/05/2015).

décalage tient en fait plus au contexte dans lequel la question est posée qu'à la situation d'oralité. En effet, en 2004, les négociations étaient sur le point de s'arrêter, il y avait par conséquent moins de risques que le secteur bovin soit directement touché par cet accord. Le gouvernement français avait par conséquent, moins à défendre les intérêts de cette filière, ce qui peut expliquer sa prise de position plus nuancée. En revanche en 2010, après un temps d'arrêt de six ans, les négociations viennent de reprendre ce qui peut expliquer le dynamisme du gouvernement à l'égard de celles-ci. Nous pouvons illustrer ce point par une prise de position radicale du Ministre Bruno Le Maire contre l'accord de libre-échange entre l'UE et le Mercosur lors d'une séance en hémicycle du 3 mai 2011 :

« J'ai eu l'occasion d'en parler à plusieurs reprises avec le Président de la République, l'Union européenne s'apprête à faire une nouvelle offre tarifaire au MERCOSUR qui risque d'avoir des conséquences dramatiques pour l'agriculture européenne (...) Ainsi, la signature de l'accord se traduirait par une baisse du revenu agricole de l'ordre de 1 milliard à 7 milliards d'euros suivant les différentes offres, les pertes pourraient atteindre 3 milliards d'euros en 2020 pour la seule filière bovine, soit une baisse de 25 % du revenu des producteurs bovins en Europe, qui, je le rappelle, est pourtant le plus faible de tous les revenus agricoles français ! Cela reviendrait, pour des milliers d'exploitations en France comme dans d'autres pays européens à mettre la clef sous la porte... »⁵²

Nous pouvons observer que le ministre se range clairement du côté des producteurs français de viande bovine et rejette clairement l'accord de libre-échange avec le Mercosur tel qu'il est envisagé par la Commission, il n'hésite pas à parler au nom de la France puisqu'il fait référence au Président de la République. Ces paroles démontrent que le gouvernement s'est fermement rangé derrière les agriculteurs et qu'il a donc été sensible aux intérêts défendus par les professionnels français du secteur de la viande bovine (FNSEA, Interbev, Confédération paysanne). Pour avoir cette influence, ces groupes d'intérêt ont principalement agi au niveau national, directement auprès du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la pêche. Nous pouvons supposer que leur objectif a été de concentrer leurs actions de lobbying au niveau national afin que les ministres français puissent par la suite défendre leurs intérêts au Conseil de l'Union européenne. Nous rappelons ici que c'est le type de stratégie recommandé par Cornelia Woll⁵³ pour les groupes d'intérêt défendant une position protectionniste. On peut se demander si ce type de

⁵² Séance en hémicycle du 3 mai 2011 à 22h30 au Sénat français (en ligne) <http://www.nossenateurs.fr/seance/58> (dernière connexion le 17/05/2015).

⁵³ Cornelia Woll, art. cit.

stratégie a été efficace. Nous pouvons examiner la suite de la réponse du Ministre Bruno Le Maire : « Au conseil des ministres de l'agriculture, lundi dernier à Bruxelles, nous avons rassemblé dix États sur cette position. Et avec l'aide de la secrétaire d'État au commerce extérieur, nous sommes désormais quinze États européens à manifester notre opposition à la reprise des négociations commerciales entre l'Union européenne et le Mercosur »⁵⁴.

Bruno Le Maire fait référence aux négociations qui étaient à l'œuvre au sein du Conseil de l'UE entre les différents ministres de l'Agriculture des Etats membres au début du mois de mai de l'année 2010. La Commission européenne s'était alors prononcée en faveur d'une reprise des négociations avec le Mercosur, cette position a vite été soutenue par le président du Conseil de l'UE de l'époque, l'espagnol José Luis Rodriguez Zapatero à l'issue d'un sommet UE-Mercosur à Madrid. La position de la France était aussi radicale que celle soutenue par le ministre Bruno Le Maire devant les parlementaires c'est pourquoi elle a tenté de rallier d'autres pays afin de constituer une majorité au Conseil des ministres de l'UE contre la reprise des négociations avec le Mercosur. Les Etats auxquels Bruno Le Maire fait référence sont : l'Autriche, l'Irlande, la Roumanie, Chypre, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, le Luxembourg, la Belgique, la Lituanie, l'Italie, le Portugal, la Slovaquie et la Slovénie. Néanmoins si ces pays se sont montrés inquiets pour leur secteur agricole, leurs craintes n'ont jamais été aussi élevées que celles de la France, à part pour l'Irlande (deuxième producteur de viande bovine dans l'UE), c'est peut-être pour cette raison que la France n'a pas réussi à faire échouer la reprise des négociations.

En choisissant de cibler leurs actions d'influence au niveau national, les principales associations professionnelles françaises n'ont pas réussi à empêcher ces négociations de reprendre. Nous pouvons néanmoins souligner que les groupes d'intérêt de la filière bovine étaient prêts du but puisqu'ils pouvaient compter sur le soutien de la France et de dix autres Etats membres. Nous pouvons donc conclure que cette stratégie a été globalement efficace et a eu un impact notable et remarqué sur la scène européenne. Emprunter la voie nationale semble dès lors être une stratégie pertinente pour les groupes d'intérêt agricole français afin d'avoir un impact au niveau du Conseil de l'UE.

⁵⁴ Séance en hémicycle du 3 mai 2011 à 22h30 au Sénat français (en ligne) <http://www.nossenateurs.fr/seance/58> (dernière connexion le 17/05/2015).

2. Une agrégation des préférences nécessaire pour défendre le modèle agricole européen

a. La Commission européenne aux commandes de la politique commerciale communautaire

L'Union européenne est engagée en priorité dans des négociations commerciales multilatérales mais devant l'enlisement du cycle de Doha, la Commission européenne a reconsidéré l'option des accords commerciaux bilatéraux pour répondre plus rapidement à l'objectif de libéralisation des échanges. L'accord commercial en cours de négociation avec le Mercosur est de ce type. Le Traité de Rome (article 133 du Traité instituant la Communauté européenne, article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) a défini la politique commerciale comme une compétence exclusive de l'Union européenne. Le Commerce international est un des premiers secteurs dans lequel les Etats membres ont cédé leur souveraineté à l'UE, la Commission est le seul acteur de l'UE qui peut négocier les accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux. C'est donc la seule institution qui peut parler au nom de l'Union européenne et de tous les Etats membres dans les négociations commerciales de l'UE. Les Etats membres ont le droit d'assister aux négociations mais ils ne peuvent pas intervenir formellement.

L'article 218 du Traité de Lisbonne établit que c'est le Conseil de l'Union européenne qui autorise l'ouverture de nouvelles négociations commerciales de l'Union en donnant à la Commission un mandat de négociation. La Commission est la seule à pouvoir défendre officiellement sa vision du modèle agricole européen dans les négociations commerciales avec le Mercosur, c'est donc logiquement vers elle que devraient se diriger la majorité des stratégies d'influence des groupes d'intérêt agricole. Avant de tester cette hypothèse, nous devons d'abord comprendre comment les groupes d'intérêt agricole vont s'insérer dans le processus décisionnel de l'Union européenne en matière commerciale. Ce processus a changé avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009. Auparavant, c'était la « méthode communautaire » qui s'appliquait : la Commission européenne rédigeait d'abord un projet de mandat de négociation, après avoir consulté les Etats membres et les groupes d'intérêt. Celui-ci était ensuite discuté au sein du Comité de l'article 133 du Conseil, composé des représentants des Etats membres de chaque gouvernement. Le mandat de négociation formel était ensuite adopté par le Conseil des

Affaires générales et des Relations Extérieures (GAERC) du Conseil de l'UE, composé des Ministres des Affaires étrangères de chaque Etat membre.

L'article 218 du Traité de Lisbonne ne change pas cette procédure (les négociations sont aujourd'hui préparées et conduites par la Commission en consultation avec le Comité de l'article 207). Avant l'adoption du Traité de Lisbonne, la décision d'adopter l'accord commercial final était prise par le Conseil à l'unanimité. Bien que chaque Etat ait un droit de veto, il était très peu probable qu'un Etat membre bloque l'adoption d'un accord commercial, la règle du jeu dans ce domaine étant d'atteindre un consensus. Jusqu'à la fin des années 1990, le processus de prise de décision de l'Union européenne en matière commerciale était plutôt opaque et technocratique. Selon Stephen Woolcock, la Commission et les représentants des Etats membres définissaient les principaux points des négociations dans l'ombre tandis que les Ministres du GAERC se contentaient de voter ces décisions politiques et donc de leur donner une légitimité démocratique. Selon l'auteur, ce processus aurait permis de garder la politique commerciale de l'Union à l'écart des forces protectionnistes⁵⁵. Ce manque de transparence et « d'accountability ⁵⁶» de la politique commerciale communautaire a conduit la Commission à créer le Forum consultatif de la société civile pour faire entendre les intérêts (défensifs ou offensifs) des parties-prenantes aux accords commerciaux. Le rôle du Parlement européen a aussi été élargi, une commission spéciale a été créée pour traiter de la politique commerciale internationale (INTA) et la Commission et le Conseil de l'UE se sont engagés à consulter le Parlement européen régulièrement pour lui faire part de l'état des négociations. Le Parlement n'avait toutefois pas de droit de veto, de facto, il n'avait pas un grand pouvoir sur l'élaboration de la politique commerciale de l'Union, celle-ci étant approuvée en dernier ressort par le Conseil de l'UE.

Sous l'effet de la mondialisation, de plus en plus de groupes d'intérêt se sont intéressés à la politique commerciale de l'Union et ont exprimé leur volonté de participer à la formation de celle-ci. C'est dans une optique de démocratisation que le Traité de Lisbonne a accordé au Parlement européen des pouvoirs équivalents à ceux du Conseil dans ce domaine. Le Traité de Lisbonne oblige dorénavant la Commission à renseigner régulièrement le Parlement européen sur la conduite des négociations (article 207). Néanmoins, le Conseil conserve une compétence exclusive pour accorder le mandat de négociation à la Commission (articles 207, 218 TFUE), le Parlement n'a donc pas

⁵⁵ Woolcock, Stephen, op.cit, p. 246.

⁵⁶ « Accountability » peut être entendu comme responsabilisation.

d'influence formelle sur l'ouverture des négociations commerciales puisqu'il ne peut pas voter le mandat de négociation. De plus, à l'issue des négociations internationales, le Parlement européen doit approuver les accords commerciaux (l'assistant parlementaire européen Jacques Loyau assimile cette approbation à un droit de véto⁵⁷) mais c'est le Conseil de l'UE qui les signe et les ratifie en dernier lieu. L'autre changement majeur du Traité de Lisbonne est le passage du vote à l'unanimité à la majorité qualifiée au Conseil (article 207 TFUE) sauf pour les accords concernant le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels, de la propriété intellectuelle, d'éducation et de santé dans certaines conditions (si les accords risquent de porter atteinte à la compétence des Etats membres pour fournir ces services).

La politique commerciale extérieure de l'UE est par conséquent définie selon un processus décisionnel original. Le Traité de Lisbonne a apporté trois changements majeurs: il a étendu les compétences de l'UE dans ce domaine (la politique commerciale communautaire couvre par exemple maintenant les investissements directs à l'étranger), il a ensuite étendu le rôle du Parlement européen par la procédure de codécision pour les questions commerciales et il lui a donné un rôle plus actif dans les négociations. En effet, le Parlement européen s'est montré très volontariste sur les questions de commerce international depuis l'élargissement de ses compétences. Enfin, le Traité de Lisbonne insère la politique commerciale extérieure de l'Union européenne dans les actions de politique extérieure de l'Union aux côtés de la Politique étrangère et de la Politique pour l'aide au développement et à la coopération. L'intérêt de l'Union européenne dans ses relations commerciales aurait évolué: il s'agirait de plus en plus de persuader ses partenaires commerciaux d'adopter les règles et les standards européens concernant les barrières tarifaires et surtout non-tarifaires⁵⁸. Dans ce sens, la politique commerciale de l'Union serait devenue un outil pour diffuser le modèle agricole européen à travers ses négociations commerciales et donc un outil de la puissance structurelle de l'UE. Nous pouvons à présent nous demander comment l'Union européenne utilise son influence dans ses relations commerciales et quelle est vraiment l'autonomie de la Commission européenne dans la conduite de la puissance commerciale structurelle de l'UE.

⁵⁷ Entretien de Jacques Loyau à voir en annexe n°7.

⁵⁸ Woolcock Stephen (2010). « The Treaty of Lisbon and the European Union as an actor in international trade », *ECIPE*, n°1, 2010, pp.1-17 (en ligne) <http://www.ecipe.org/app/uploads/2014/12/the-treaty-of-lisbon-and-the-european-union-as-an-actor-in-international-trade.pdf> (dernière connexion le 17/05/2015).

b. La nécessité pour la Commission européenne d'agréger une pluralité d'intérêts et de préférences

La Commission européenne est la seule à pouvoir conduire la politique commerciale de l'Union, nous ne devons toutefois pas faire l'erreur de la considérer comme un acteur unitaire et monolithique. Elle doit assurément faire face à de nombreuses tensions en son sein mais aussi aux positions divergentes des autres acteurs européens notamment du Conseil des ministres, du Parlement européen et des groupes d'intérêt. Elle doit donc prendre en compte une multiplicité d'intérêts et agréger ces préférences de façon à ne parler que d'une seule voix sur la scène commerciale internationale. Sophie Meunier formule cette problématique par deux questions : « Comment les préférences des Etats membres et des groupes d'intérêt ont été agrégées pour que l'Union européenne puisse parler d'une seule voix ? » « Comment vont se combiner les règles du commerce international avec ces préférences ? »⁵⁹. Il semble a priori difficile pour la Commission européenne d'agréger les différentes préférences des acteurs européens étant donné la multiplicité d'intérêts qui rentrent en conflit sur les questions de commerce international. Devant cette complexité, nous avons choisi d'étudier ce processus d'agrégation des préférences selon quatre niveaux : au niveau des Etats membres, au niveau du Parlement européen, au niveau des groupes d'intérêt et au niveau des idées qui encadrent le commerce international.

i. L'agrégation des préférences des Etats membres

Sophie Meunier a étudié cette diversité des préférences entre les Etats membres sur les questions de politique commerciale : elle définit ces préférences comme la volonté des Etats de faire des concessions dans une négociation⁶⁰. Les préférences d'un Etat membre peut être déterminée par des impératifs de sécurité, par la politique intérieure de l'Etat et par sa position sur le marché. Ainsi, les Etats membres encouragent la libéralisation du commerce dans les secteurs où ils sont compétitifs et prêts à affronter la concurrence

⁵⁹ Meunier Sophie. *Trading voices : the EU in International Commercial Negotiations*, op.cit, p.210.

⁶⁰ Meunier Sophie. *L'Union fait la force : L'Europe dans les négociations commerciales internationales*, op.cit, p.68.

internationale et ils rejettent la libéralisation si celle-ci menace une industrie nationale fragile. Dans les négociations avec le Mercosur, la France et l'Irlande soutiennent une position contre la libéralisation du secteur de la viande bovine car les petits et moyens éleveurs bovins de ces pays ne sont pas prêts à affronter la concurrence des grands exploitants brésiliens compte-tenu des différences de leur modèle agricole de production.

Hubert Zimmermann et Andreas Dür ont aussi étudié l'agrégation des préférences entre les Etats membres. Selon ces deux auteurs, les préférences des Etats membres peuvent être divisées selon un axe Nord-Sud : alors que les pays du Nord de l'UE seraient plus en faveur de la libéralisation, les pays du Sud de l'Europe défendraient une position plus protectionniste, c'est le cas de la France dans le secteur agricole par exemple. Néanmoins ils nuancent cette théorie en rappelant que les Etats membres qui ont le plus œuvré en faveur des accords de libre-échange avec le Chili et le Mexique étaient des pays d'Europe du Sud, en l'occurrence l'Espagne et le Portugal qui ont toujours eu des liens proches avec les pays d'Amérique du Sud⁶¹. Nous pouvons nous demander si ces deux pays ont eu la même influence dans les négociations commerciales avec le Mercosur. Si nous regardons les différentes phases de ces négociations, nous pouvons nous apercevoir que la reprise des discussions entre l'Union européenne et le Mercosur en 2010 est concomitante avec la présidence espagnole du Conseil de l'UE, nous pouvons y voir un lien. Le 17 mai 2010, à l'issue du sommet UE-Mercosur à Madrid, le chef du gouvernement espagnol, José Luis Rodriguez Zapatero déclare : « Nous avons décidé de reprendre les négociations en vue d'un accord ambitieux et équilibré »⁶². Cette déclaration est suivie de l'expression du soutien du Président portugais de la Commission européenne à cette date, José Manuel Durao Barroso. Même si nous ne pouvons pas conclure à une influence directe des préférences nationales sur l'évolution des négociations commerciales entre l'UE et le Mercosur, nous pouvons supposer que le fait que ce soit un Espagnol qui assure la présidence tournante du Conseil de l'UE et un Portugais qui assume la présidence de la Commission européenne à cette époque a contribué à favoriser la reprise des négociations commerciales en 2010.

Les préférences d'un Etat peuvent aussi s'expliquer par les pressions que certains secteurs de l'économie nationale exercent sur les autorités publiques. Les institutions

⁶¹ Zimmermann Hubert et Dür Andreas. « The EU in International Trade negotiations », art.cit, p.776.

⁶² Le Monde. « L'UE et le Mercosur relancent leurs négociations sur un accord de libre-échange », 17 mai 2010, (en ligne) http://abonnes.lemonde.fr/economie/article/2010/05/17/l-ue-et-le-mercotur-relancent-leurs-negociations-sur-un-accord-de-libre-echange_1353146_3234.html (dernière connexion le 06/05/2015).

politiques nationales deviendraient ainsi captives de ces groupes d'intérêt. Il s'agirait donc d'évaluer la force des groupes d'intérêt agricole de la filière bovine pour vérifier s'il existe vraiment une corrélation entre les préférences défendues par la France au sein du Conseil de l'UE et les intérêts défendus par ces mêmes groupes d'intérêt. L'exemple que nous avons développé plus haut sur l'opposition de la France à la reprise des négociations commerciales avec le Mercosur en 2010 peut venir nous éclairer. Nous avons pu voir dans cette position radicale une influence directe des groupes d'intérêt agricole français. Malgré le ralliement d'une dizaine d'Etats membres, la France n'a cependant pas réussi à faire échouer la reprise des négociations. Comme le rappelle Sophie Meunier, si on pouvait affirmer que les préférences des Etats membres les plus puissants de l'Union européenne deviennent systématiquement les préférences de l'Union européenne, historiquement cela n'a pas été le cas⁶³ et notre dernier exemple le confirme. Pourquoi la Commission européenne a-t-elle alors décidé d'opter pour la libéralisation en poursuivant les discussions commerciales avec le Mercosur contre la volonté d'une partie des Etats membres ?

Une explication peut venir de la structure institutionnelle de l'Union européenne, c'est la thèse développée par Sophie Meunier. Elle définit quatre scénarios types⁶⁴, nous en retiendrons un seul pour notre analyse. Il semble que dans les négociations avec le Mercosur, une majorité d'Etats membres soient dans une position réformatrice (ils exigent une évolution du statu quo puisqu'ils attendent que les Etats du Mercosur fassent une offre plus ambitieuse concernant l'ouverture des secteurs de l'industrie et des services). Le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil de l'UE et la pratique du consensus empêchent les Etats défendant une position protectionniste de « prendre en otage »⁶⁵ la position européenne. Cela encourage de cette manière la libéralisation de l'économie mondiale. Les compétences de la Commission européenne étant étendues, un accord international a plus de chance d'aboutir. Vu que les intérêts de l'Union européenne sont plus importants dans les secteurs de l'industrie et des services que dans le secteur agricole et vu que l'économie de la grande majorité des Etats membres repose en priorité sur ces secteurs, nous pouvons supposer que les Etats membres défendant une position conservatrice et protectionniste se

⁶³ Meunier Sophie (2005). *L'Union fait la force : L'Europe dans les négociations commerciales internationales*, op.cit, p.71.

⁶⁴ Ibid, p.223.

⁶⁵ Ibid, p.98

sont retrouvés en minorité. C'est pourquoi la Commission européenne a agrégé les préférences des Etats membres à la faveur des premiers.

ii. L'agrégation des préférences au sein du Parlement européen

Nous avons vu que le Parlement européen a vu ses compétences s'élargir dans le domaine de la politique commerciale de l'Union avec le Traité de Lisbonne. Nous nous sommes donc intéressés de plus près à la structure du Parlement européen et à ses liens avec les pays du Mercosur : nous avons étudié la composition des différentes délégations du Parlement européen.

Tout d'abord, nous pouvons voir qu'il existe une délégation pour les relations du Parlement européen avec le Mercosur, celle-ci est composée de dix-neuf membres délégués et de dix-neuf membres suppléants⁶⁶, c'est en dessous de la délégation du Parlement européen pour l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est, autre grand ensemble régional avec qui l'UE s'est lancée dans des négociations pour un accord de libre-échange (en 2007). Celle-ci qui comporte vingt-six membres délégués et vingt-six suppléants mais c'est encore moins que la délégation du Parlement européen pour les relations avec les Etats-Unis qui est composée de cinquante-huit membres délégués et de cinquante-huit suppléants. Nous pouvons dès lors nous apercevoir que les relations du Parlement européen avec le Mercosur sont placées au second plan. Nous avons par ailleurs essayé de contacter certains députés européens membres de cette délégation pour le Mercosur mais nos tentatives se sont soldées par des échecs. En effet, la majorité des parlementaires ne nous ont pas répondu ou nous ont fait savoir qu'ils ne disposaient pas des compétences suffisantes pour répondre à nos questions. De plus, il est intéressant de souligner qu'il n'existe pas de délégation propre du Parlement européen pour chaque pays du Mercosur, seule une délégation pour les relations avec la République démocratique du Brésil existe (elle compte quatorze membres délégués et quatorze suppléants). Par conséquent, les relations du Parlement européen avec les autres Etats membres du Mercosur (Argentine, Paraguay, Uruguay, Venezuela) passent par le biais de la délégation pour le Mercosur ou de la délégation pour les relations avec les Etats d'Amérique latine (Eurolat). Nous pouvons déduire de ces données que les députés européens semblent avoir

⁶⁶ Délégation Mercosur du Parlement européen (en ligne) <http://www.europarl.europa.eu/delegations/fr/dmer/home.html> (dernière connexion le 06/05/2015).

peu de contacts avec les Etats du Mercosur. Cela nous laisse penser qu'ils détiennent peu de connaissances techniques sur les négociations commerciales en cours. Nous pouvons supposer que leur absence de connaissances techniques sur ces négociations ouvre un espace pour les groupes d'intérêt. Il ressort des entretiens que nous avons menés que cette délégation du Parlement européen pour le Mercosur s'est montrée assez peu active depuis le début des négociations commerciales et encore moins depuis 2013 (dernière phase du cycle de négociation). En effet, les parlementaires européens présents dans cette délégation font aussi partie d'autres délégations plus importantes ou de commissions parlementaires dans lesquelles ils s'occupent de dossiers plus urgents.

La Commission européenne fait régulièrement état de l'avancée des négociations au Parlement européen et celui-ci envoie des observateurs dans les phases des négociations commerciales internationales. Les intérêts défendus par les parlementaires concernent en général des problématiques sociétales touchant à la protection de l'environnement, aux Droits de l'Homme, à la protection du statut des consommateurs européens ou aux droits des travailleurs. Nous pouvons faire l'hypothèse que ces préférences sont défensives dans le cadre des négociations sur l'accord de libre-échange avec le Mercosur. Nous pouvons donner l'exemple du groupe des Verts au Parlement européen dont fait partie le député européen José Bové, co-fondateur de la Confédération paysanne et du réseau Via Campesina. Cette position ne pourrait cependant pas refléter celle de l'ensemble du Parlement européen, effet nous avons vu au cours de notre recherche des positions de députés européens en faveur de cet accord. Nous devons nuancer notre hypothèse.

iii. L'agrégation des préférences des groupes d'intérêt

Selon Andreas Dür, un aspect à prendre en compte dans l'agrégation des préférences des groupes d'intérêt est la taille du partenaire commercial de l'Union européenne. Selon l'auteur, il est plus facile pour les groupes d'intérêt de faire prendre en compte leurs préférences par la Commission européenne quand le partenaire commercial est de petite taille, il prend l'exemple de l'accord de libre-échange passé avec le Chili pour illustrer sa thèse⁶⁷. Pour ce qui concerne le Mercosur, les négociations commerciales prennent une autre échelle. Avec un territoire de quatorze millions de kilomètres carré, le

⁶⁷ Dür Andreas. « Bringing Economic Interests Back into the Study of EU Trade Policy-Making », art.cit, p.30.

Mercosur fait près de trois fois l'Union Européenne en superficie. Sur le plan économique, c'est la quatrième puissance commerciale du monde⁶⁸. Nous pouvons donc nous demander si la taille du Mercosur diminue le pouvoir d'influence des groupes d'intérêt dans ces négociations et les contraint à faire des concessions. La Commission européenne est-elle de son côté amenée à faire une agrégation de préférences au rabais ? Etant donné le poids économique supérieur de l'Union européenne (première puissance commerciale du monde), il semble au contraire qu'elle ait un avantage.

Comme l'a démontré Sabine Saurruger⁶⁹, l'Union européenne est caractérisée par une mosaïque de groupes d'intérêt, on en dénombrerait plus de quinze mille à Bruxelles. Ils sont de nature très diverse (groupes d'intérêt économique, groupes d'intérêt publics, réseaux, ONG). Ces groupes ont des modes d'organisations très différents, ils représentent des secteurs distincts de la société et ne défendent pas les mêmes intérêts. Compte-tenu de cette hétérogénéité, il apparaît difficile pour la Commission européenne d'agrèger ces intérêts divergents pour soutenir une position claire et forte dans les négociations commerciales avec le Mercosur.

iv. Le rôle des idées dans la formation des préférences commerciale de l'UE

Zimmermann et Dür se sont demandé quelle était l'importance des idées (des théories économiques, conception de la justice, principes idéologiques) dans la formulation des préférences commerciales de l'Union européenne⁷⁰. Ainsi, nous pouvons nous interroger sur l'importance des principes de base du modèle agricole européen dans la formation de l'offre commerciale de la Commission européenne dans les négociations commerciales avec le Mercosur. Nous pouvons aussi nous demander dans quelle mesure les groupes d'intérêt agricole français sont réappropriés ces principes pour construire leurs stratégies d'influence. Les deux auteurs exposent plusieurs hypothèses. Tout d'abord, ils rappellent que plusieurs auteurs ont postulé que les Etats membres avaient délégué la politique commerciale extérieure à la Commission européenne dès le Traité de Rome de façon à neutraliser les intérêts divergents des Etats membres et les intérêts protectionnistes,

⁶⁸ Commission européenne. « Mercosur : Document de stratégie régionale 2007-2013 », n° E/2007/1640, 2007, p.9 (en ligne) http://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_fr.pdf (dernière connexion le 12/05/2014).

⁶⁹ Saurruger Sabine. « Continuités et transformations de la représentation dans l'Union européenne », in Saurruger Sabine (dir). *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris : L'Harmattan, 2003, pp.13-37.

⁷⁰ Zimmermann Hubert et Dür Andreas. « The EU in International Trade negotiations », art.cit, p.778.

c'est pourquoi l'idée libérale se serait imposée. L'article 206 du TFUE réaffirme cette idée, il indique que l'objectif de la politique commerciale commune est de contribuer « au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs, ainsi qu'à la réduction des barrières douanières et autres ». Par conséquent, même si l'UE reste influencée par des idées protectionnistes, elle s'est engagée dans un cycle de libéralisation des échanges depuis les années 1980 et soutient donc l'ouverture croissante du commerce international. Pour Alasdair Young, les préférences politiques de l'UE dans le Commerce International seraient aussi devenues plus libérales. Il donne l'exemple de la multiplication des négociations pour conclure des accords de libre-échange bilatéraux dans lesquelles la Commission européenne s'est lancée. L'auteur tient cependant à nuancer cette hypothèse : sur les aspects sociaux de la politique commerciale (droits des travailleurs, règles environnementales), mais aussi sur le volet agricole, l'Union européenne défendrait des positions protectionnistes et essaierait de diffuser ses normes à travers l'établissement de nouvelles règles internationales. Il donne l'exemple des positions prises par l'Union européenne dans le cycle de Doha⁷¹. Nous pouvons faire l'hypothèse que les groupes d'intérêt agricole vont être contraints d'intégrer dans leurs positions ces valeurs libérales défendues par l'Union européenne. L'objectif serait ici de formuler des revendications sur un mode pan-européen afin d'avoir plus de chances d'être entendus par la Commission européenne. Nous reviendrons par la suite sur cette hypothèse.

La force de l'Union européenne dans les négociations commerciales avec le Mercosur serait sa capacité à agréger ces intérêts et préférences diverses pour former une offre commerciale unique. Dans son ouvrage « L'Union fait la force : L'Europe dans les négociations commerciales internationales »⁷², Sophie Meunier approfondit cette idée, elle fait l'hypothèse que les Etats membres ont davantage de pouvoir dans les négociations internationales lorsqu'ils négocient sous une bannière commune, c'est pourquoi ils sont prêts à faire certaines concessions ce qui va faciliter l'agrégation des préférences par la Commission européenne. Elle inscrit sa thèse dans le courant institutionnaliste. Selon l'auteur, loin d'avoir un impact négatif sur la puissance collective de négociation de l'UE, la diversité des intérêts au niveau communautaire pourrait accroître l'influence de l'Union

⁷¹ Young, A.R. *Extending European Cooperation: The European Union and the 'New' International Trade Agenda*, Manchester: Manchester University Press, 2002, p. 167.

⁷² Meunier Sophie. *L'Union fait la force : L'Europe dans les négociations commerciales internationales*, op.cit, p.78.

européenne. Elle explique que dans certaines circonstances, l'UE peut utiliser cette fragmentation des intérêts entre les différents acteurs européens de manière stratégique dans le but d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée dans les négociations⁷³.

c. Quelle voie d'influence emprunter pour les groupes d'intérêt agricole?

i. Quelle voie emprunter pour défendre les intérêts de la filière bovine dans les négociations UE-Mercosur ?

La Commission européenne est la seule à détenir un mandat pour pouvoir négocier avec les autorités du Mercosur, c'est donc cette voie que les groupes d'intérêt agricole devraient logiquement privilégier pour influencer les négociations commerciales. Or selon Cornelia Woll⁷⁴, ils auraient plutôt intérêt à privilégier la voie nationale. Selon l'approche « top-down⁷⁵ », la Commission européenne encourage les groupes d'intérêt à participer à l'élaboration de la politique commerciale européenne, cela peut passer par le biais du dialogue social mis en place par la DG Commerce en 1999. D'après l'auteur, cela permet à la Commission de poursuivre deux objectifs : premièrement, les groupes d'intérêt lui fournissent de l'expertise sur certains aspects techniques du commerce international. Ensuite, ce dialogue avec la Commission amène les groupes d'intérêt à défendre des positions pan-européennes ce qui diminue les prises de position protectionnistes qui risquent de retarder l'avancée des négociations. Nous retrouvons l'hypothèse que nous avons formulée plus tôt. Appliqué au cas des négociations commerciales avec le Mercosur, le dilemme des groupes d'intérêt agricole de la filière bovine est le suivant : doivent-ils faire du lobbying pour satisfaire leurs intérêts immédiats au risque d'être ignorés par la Commission européenne ou doivent-ils formuler des intérêts plus globaux (plus éloignés de leurs revendications premières) sur un mode transnational, pan-européen dans le but de capter l'attention de la Commission ? Leurs intérêts vont donc se retrouver dilués dans des positions défensives plus modérées. Dans le cas des négociations commerciales avec le Mercosur, cela peut conduire à la convergence des intérêts des différents groupes agricoles vers un même modèle agricole européen qui correspondrait à la vision pan-européenne de

⁷³ Ibid, p.64

⁷⁴ Cornelia Woll. « Trade Policy Lobbying in the European Union: Who Captures Whom? », art.cit. p.22.

⁷⁵ Peut se traduire par « par le haut ».

l'agriculture de la Commission européenne. L'auteur rappelle que la Commission n'est pas foncièrement contre la défense d'intérêts protectionnistes, mais elle cherche surtout à développer une politique commerciale pan-européenne qui ne crée pas de clivages entre les Etats membres afin de ne pas conduire au blocage des négociations. Etant donné ce cadre, se diriger en priorité à la Commission européenne est-elle la stratégie la plus efficace pour les groupes d'intérêt agricole français de la filière bovine ?

Pour Cornelia Woll, les groupes d'intérêt qui défendent une position protectionniste ont au contraire plus de succès s'ils empruntent d'abord la voie nationale. Pour expliquer sa thèse, elle se réfère au processus décisionnel de l'Union européenne que nous avons expliqué précédemment. A toutes les étapes de ce processus de prise de décision, l'objectif pour la Commission est de maintenir un consensus entre les Etats membres sinon elle ne peut pas négocier efficacement. C'est pourquoi elle a noué beaucoup de contacts avec les représentants des Etats membres. Par conséquent, si les groupes d'intérêt agricole français veulent avoir une influence sur la politique commerciale communautaire, ils devraient d'abord agir au niveau des Etats membres. Si nous allons au bout de cette hypothèse, si le ministre français de l'Agriculture s'approprie les intérêts défensifs des agriculteurs de la filière bovine et donc soutient une position contre l'accord de libre-échange en Conseil des ministres alors les groupes d'intérêt seraient en mesure de bloquer les négociations puisqu'il n'y aurait plus de consensus⁷⁶. Dans les négociations commerciales bilatérales avec le Mercosur, nous pouvons donc nous demander si les lobbies agricoles français et de la filière bovine (qui ont les intérêts les plus défensifs dans ces négociations) vont être en mesure de bloquer la signature de cet accord. Nous pouvons donc supposer que ces groupes d'intérêt vont en priorité exercer des pressions au niveau de leur gouvernement afin d'influencer la politique commerciale extérieure de l'UE.

Ils peuvent aussi élaborer des stratégies d'influence envers le Parlement européen au moment de la phase d'approbation de l'accord commercial. En effet, depuis que les compétences du Parlement européen en matière commerciale ont été étendues, les lobbies ont tout intérêt à se diriger vers cette arène d'influence. Cornelia Woll souligne toutefois que même si le Parlement européen a plus de pouvoir depuis le Traité de Lisbonne,

⁷⁶ L'auteur rappelle les stratégies des groupes d'intérêt agricole français et allemands au niveau de leur gouvernement respectif durant les négociations commerciales de l'Uruguay Round pour qu'ils ne fassent aucune concession sur la libéralisation de l'agriculture. En décembre 1990, les divisions entre les Etats membres ont mené au rejet de l'accord sur l'agriculture qui était supposé conclure l'Uruguay Round.

l'activité de représentation d'intérêt reste concentrée en priorité vers la Commission et vers les Etats membres.

Comme nous l'avons dit en introduction, la représentation des intérêts agricoles, est spécifique. Les groupes d'intérêt agricole français ont effectivement une structure très centralisée et une tradition quasi-corporatiste (liens forts entretenus avec le gouvernement français mais aussi avec la Commission européenne compte-tenu de leur poids historique dans l'élaboration de la PAC). Nous pouvons donc nous demander à quel niveau (national ou supranational) se concentrent les activités de représentation de ces groupes d'intérêt.

ii. Des approches divergentes pour définir l'acteur institutionnel le plus influent dans la formulation des préférences commerciales de l'UE

La thèse de Cornelia Woll a fait l'objet d'un débat. Nous pouvons dégager deux courants pour étudier les stratégies d'influence des groupes d'intérêts dans les négociations commerciales de l'UE. Le premier courant est mené en outre par Chad Damro⁷⁷ et Sophie Meunier⁷⁸ : ceux-ci reprennent la théorie de Cornelia Woll et concluent à la domination des Etats membres sur le processus décisionnel de la politique commerciale communautaire. Selon eux, l'autonomie de la Commission est en réalité restreinte dans la conduite des négociations commerciales de l'UE puisqu'elle a besoin du soutien des Etats membres pour mettre en œuvre sa politique. Ce sont les Etats membres qui formuleraient au final les préférences que l'Union européenne va défendre dans les négociations commerciales. C'est logiquement vers eux que devraient donc se diriger en priorité les groupes d'intérêt agricole s'ils veulent avoir une influence.

Le deuxième courant est mené par Manfred Elsig⁷⁹ et Frennhoff Larsén⁸⁰. Pour les deux auteurs, la Commission européenne a acquis de l'indépendance et de l'autonomie par

⁷⁷ Damro, Chad. « EU Delegation and Agency in International Trade Negotiations: A Cautionary Comparison », *Journal of Common Market Studies*, vol.45, n°4, 2007, pp. 883-903

⁷⁸ Meunier, Sophie. « What Single Voice? European Institutions and EU-U.S. Trade Negotiations », *International Organization*, vol.54, n°1, 2000, pp. 103-135

Meunier Sophie. *Trading voices : the EU in International Commercial Negotiations*, op.cit, p.230.

⁷⁹ Elsig, Manfred. *The EU's Common Commercial Policy*. Ashgate, 2002, p.88.

⁸⁰ Frennhoff Larsén, Magdalena. « Trade Negotiations between the EU and South Africa: A Three-Level Game ». *Journal of Common Market Studies*, vol.45, n°4, 2007, pp. 857-881

rapport aux Etats dans la phase de mise sur agenda du cadre de la négociation. En dépit de l'opposition de certains Etats membres, la Commission a en général réussi à imposer ses préférences dans les accords multilatéraux et bilatéraux de l'Union européenne (excepté pour quelques cas). La Commission européenne serait de la sorte capable de défendre des préférences qui sont en contradiction avec celles de certains Etats membres. C'est pour cette raison que les organisations agricoles ont intérêt à cibler leurs stratégies d'influence sur la Commission européenne pour faire valoir leurs intérêts.

Les approches divergent donc pour savoir quel est l'acteur institutionnel le plus influent dans la formulation des préférences commerciales de l'Union européenne. La Commission européenne semble être l'acteur le plus légitime pour agréger les différents intérêts présents au sein de l'UE pour parler d'une seule voix à ses partenaires commerciaux. Mais cette théorie a été remise en cause, les préférences commerciales de l'Union s'exprimeraient en réalité par plusieurs voix⁸¹ : par la voix des Etats membres et par la voix du Parlement européen. C'est pourquoi les stratégies d'influence des groupes d'intérêt les plus efficaces seraient celles adressées d'abord aux Etats membres et au Parlement européen.

Nous allons essayer par la suite de tester ces hypothèses afin de déterminer quelle voie d'influence est la plus utilisée par les groupes d'intérêt agricole français de la filière bovine dans les négociations commerciales entre l'UE et le Mercosur.

3. L'exercice de la puissance commerciale structurelle de l'Union européenne à travers l'activité des groupes d'intérêt agricole français

a. Un modèle agricole européen fondé sur des normes sanitaires élevées

L'Union européenne s'est construite sur un système normatif très riche. Dans le domaine sanitaire, les normes européennes atteignent un niveau si élevé qu'il est difficile pour les pays tiers souhaitant pénétrer le marché européen de s'y conformer. Ces normes élevées sont censées garantir la sécurité et le bien-être des consommateurs européens. Dans

⁸¹ Meunier Sophie. *Trading voices : the EU in International Commercial Negotiations*, op.cit, p.233.

le secteur agricole, les normes de production agricoles de l'UE sont reconnues sur la scène internationale, l'Union européenne a d'ailleurs gagné plusieurs batailles au niveau de l'Organisation mondiale du commerce pour imposer la légitimité de ses normes. Nous pouvons donner l'exemple de l'interdiction d'importation de la viande de bœuf élevé aux hormones de croissance⁸² ou de l'interdiction d'importer de la viande de poulet lavée au chlore dans l'UE. Par le biais de ces batailles à l'OMC pour défendre ses normes, l'UE est amenée à légitimer son modèle agricole sur la scène internationale voire à le diffuser. Ces précédents servent de cadre pour les futures négociations commerciales de l'Union européenne. L'UE a donc bien une capacité à façonner le système international avec des normes convergentes avec ses valeurs. Dans ces batailles, les groupes d'intérêt agricole européen se sont énormément investis, nous pouvons donner l'exemple des nombreux communiqués de presse du COPA-COGECA pour défendre l'interdiction des importations de viande de bœuf élevé aux hormones et du poulet chloré⁸³ dans l'UE.

La légitimité du modèle normatif européen est reconnue par Sylvain Lhermitte, représentant des Chambres permanentes d'Agriculture de France. Celui-ci nous a confié : « Il faut savoir que les normes européennes sont les plus élevées au monde et il faut donc que les autres pays les respectent »⁸⁴. Ce constat est également partagé par Jean-Luc Mériaux, secrétaire général de l'UECBV : « l'UE, de l'extérieur est un marché où on produit de la qualité, de la sécurité alimentaire garantie, c'est un des marchés qui est considéré comme étant un des plus sûrs au monde avec une très très grande variété de produits. Evidemment quand l'Europe essaye de nouer des accords commerciaux, que ce soit sur le plan bilatéral ou multilatéral, elle essaye de prendre en compte cet aspect là »⁸⁵.

La Commission européenne semble vouloir transposer les normes européennes dans les accords de libre-échange négociés avec des pays tiers, cela est particulièrement le cas pour le volet agricole de ces accords. Cette stratégie a été mise en place pour les négociations commerciales avec le Mercosur. La Commission a en effet imposé des critères sanitaires précis à remplir par les exploitants agricoles brésiliens exportant vers l'UE. La libéralisation des échanges de viande bovine a été conditionnée au respect des normes sanitaires européennes. La Commission vise donc à fixer des cadres globaux pour

⁸² OMC. « WTO issues panel reports on hormones disputes », (31 mars 2008), (en ligne) https://www.wto.org/english/news_e/news08_e/320r_321r_e.htm (dernière connexion le 16/05/2015).

⁸³ COPA-COGECA. « En vue d'un échange d'offres en matière d'accès au marché, le COPA-COGECA souligne qu'un accord sur la convergence réglementaire sera déterminant pour le succès des négociations de libéralisation du commerce entre l'UE et les États-Unis », (Communiqué de presse), 10/02/2014.

⁸⁴ Entretien de Sylvain Lhermitte en annexe n°5.

⁸⁵ Entretien de Jean Luc Mériaux en annexe n°6.

la production de viande bovine, cadres qui seraient alignés sur les cadres européens. Le secrétaire général de l'UECBV vient nous confirmer cette stratégie de l'Union européenne en prenant l'exemple des négociations commerciales avec le Canada :

« Lorsqu'un pays tiers négocie un accord de libre-échange avec l'UE, cela se traduit par plus d'ouverture de l'UE vis-à-vis des produits originaires de ce pays mais il faut veiller à ce qu'il y ait de la réciprocité. Et dès lors que ce pays devient un partenaire commercial privilégié et ne respecte pas les normes internationales au détriment d'un produit de l'UE, il convient de geler la mise en œuvre de l'accord pour le produit considéré. Cela a été la stratégie suivie par l'UE dans le cas spécifique du Canada : l'UE a concédé un contingent tarifaire d'importation de viande bovine en provenance du Canada mais ce contingent tarifaire ne sera pas ouvert tant que le Canada n'aura pas aligné ses dispositifs nationaux sur les normes internationales au regard de l'ESB et donc au regard de la viande bovine communautaire »⁸⁶.

Cette stratégie vise bien à diffuser le modèle de normes agricole européen sur la scène internationale, c'est une composante de la puissance structurelle de l'Union européenne. Sa force réside dans le fait que l'offre commerciale que l'Union européenne fait à son partenaire est à prendre ou à laisser. L'adoption des normes européennes concernant la production de la viande bovine serait donc un facteur discriminant pour la conclusion de l'accord de libre-échange en négociation avec le Mercosur.

b. Les groupes d'intérêt agricole français, agents de la puissance commerciale structurelle de l'UE dans ses négociations commerciales avec le Mercosur

i. L'association des groupes d'intérêt agricole à l'exercice de la puissance commerciale structurelle de l'UE

Si les groupes d'intérêt de cette filière sont prêts à un certain degré minimal de libéralisation de leur production, c'est à la seule condition que la viande du Mercosur, qui arrive en Europe, respecte les normes sanitaires et phytosanitaires européennes et donc dans une certaine mesure le modèle agricole européen. L'objectif des groupes d'intérêt de cette filière est de changer les cadres de production dans le domaine de l'agriculture au Brésil afin que ceux-ci convergent vers un modèle d'agriculture durable proche du modèle

⁸⁶ Ibid.

européen. Cette volonté de promouvoir les normes agricoles européennes dans le Mercosur est une dimension de la puissance structurelle de l'Union européenne. Puisqu'elle s'exerce dans le cadre de négociations commerciales, nous pouvons parler de puissance commerciale structurelle.

L'Union européenne utiliserait sa puissance commerciale pour atteindre des objectifs non commerciaux comme la convergence des normes de production de la viande bovine dans les Etats du Mercosur (en particulier du Brésil, de l'Argentine et de l'Uruguay) vers les standards européens. A travers sa politique commerciale, l'UE aurait donc une véritable influence sur les cadres de l'économie politique internationale dans lesquels les Etats européens et les Etats du Mercosur interagissent (« shaper of economic globalization »⁸⁷). Cette dimension de la puissance commerciale de l'Union européenne peut être qualifiée de structurelle.

Nous rappelons que la puissance structurelle est définie par Susan Strange comme «la capacité de façonner et de déterminer les structures de l'économie politique globale au sein de laquelle les autres Etats, leurs institutions politiques, leurs entreprises économiques et leurs scientifiques et autres experts doivent opérer (...) en résumé, la puissance structurelle confère le pouvoir de décider comment les choses doivent être faites, le pouvoir de façonner les cadres au sein desquels les Etats, les gens ou les entreprises interagissent⁸⁸ ». Pour Susan Strange, le monde aurait changé très rapidement et les forces du marché seraient désormais plus puissantes que les Etats dont l'autorité serait plus diffuse entre différentes organisations, dont les groupes d'intérêt⁸⁹. C'est pourquoi nous pouvons affirmer que les Etats partagent leur puissance structurelle avec les groupes de pression. Cela est particulièrement vrai dans le cas de l'Union européenne où les groupes d'intérêt ont toujours accompagné le processus de construction européenne et ont même été encouragés par les institutions à participer au processus de prise de décision, y compris dans le domaine commercial. Par conséquent, les groupes d'intérêt agricole vont pouvoir s'affirmer comme des moteurs de la puissance structurelle de l'Union européenne dans les négociations commerciales qu'elle mène avec le Mercosur.

⁸⁷ Meunier Sophie et Nicolaïdis Kalypso. « The European Union as a conflicted trade power », art.cit, p.907
Peut être traduit comme « contribuant à la formation de la mondialisation économique ».

⁸⁸ Strange Susan. *States and Markets*, op.cit.

⁸⁹ Strange Susan. *The Retreat of the State : The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge : Cambridge University Press, 1996.

ii. L'intégration officielle de la puissance structurelle de l'UE dans la politique commerciale

La stratégie commerciale structurelle de l'Union européenne a été dans une certaine mesure reconnue par la Commission européenne elle-même. En 1999, Pascal Lamy, alors Président de la DG Commerce, introduit le concept de « managed globalization » (mondialisation maîtrisée) pour caractériser les effets et les objectifs de la politique commerciale de l'UE. Ce concept a ensuite été analysé par Sophie Meunier et Rawi Abdelal comme l'idée que les institutions européennes, comme la DG Commerce de la Commission, ont marqué la mondialisation en fixant de nouveaux cadres économiques et financiers⁹⁰. L'Union européenne aurait ainsi cherché à façonner les codes et les règles de la mondialisation en se basant sur son propre modèle normatif et idéologique. Elle aurait alors réussi à imposer sa puissance commerciale structurelle en faisant accepter sa propre vision de la mondialisation, concernant les aspects techniques du commerce international, mais aussi les aspects idéologiques. L'autre dimension du concept de « managed globalization » est l'exportation du modèle commercial européen dans d'autres régions en concluant des accords commerciaux sous certaines conditions (acceptation des règles sociales, environnementales, des principes des droits de l'Homme par ses partenaires commerciaux). Stephan Keukeleire vient prolonger ce concept. Selon l'auteur, le commerce serait le principal outil de la puissance structurelle de l'Union européenne⁹¹. Cette dimension commerciale de la politique structurelle de l'UE a été sous-estimée dans la Littérature. La force de la diplomatie structurelle de l'UE serait basée sur sa capacité à nouer des accords commerciaux avec d'autres régions du monde dans le but de changer sur le long terme les structures de celles-ci. L'accord commercial de libre-échange en cours de négociation avec le Mercosur ferait partie de cette stratégie.

La Commissaire pour le Commerce Cecilia Malmström a fait référence à ce concept de « managed globalization » dans un discours prononcé en mars dernier sur le futur de la stratégie commerciale de l'UE. Elle s'est prononcée pour que la nouvelle politique commerciale de l'UE intègre une dimension plus politique et notamment certaines valeurs du modèle européen afin de servir des intérêts qui dépassent les seuls

⁹⁰ Meunier Sophie et Abdelal Rawi. « The Paradox of Managed Globalization ». *European Studies forum*, vol. 37, n°2, 2007.

⁹¹ Keukeleire Stephen. « The European union as a diplomatic actor: internal, traditional, and structural diplomacy », *Diplomacy & Statecraft*, vol.14, n°3, 2003, pp.31-56

intérêts économiques. Selon Mme Malström, la politique commerciale de l'UE n'a de sens que si elle est insérée dans un cadre global, c'est pourquoi les accords négociés par l'UE doivent inclure des objectifs pour un monde plus conforme aux valeurs européennes. Un article du journal en ligne Euractiv⁹² a interprété le discours de Cecilia Malmström comme une volonté de reformuler la stratégie commerciale de l'UE dans des termes géopolitiques. La politique commerciale communautaire serait par conséquent incluse dans la stratégie globale de l'UE sur la scène internationale. Le discours de la Commissaire en fait un élément central de la puissance structurelle de l'Union européenne. La déclaration de la Commissaire pour le Commerce met aussi l'accent sur l'ouverture de la politique commerciale de l'UE aux groupes de la société civile qui seraient chargés de « surveiller la mise en œuvre des accords commerciaux conclus par l'UE⁹³ ». Les groupes d'intérêt agricole seraient maintenant associés officiellement à la politique commerciale extérieure de l'UE. Ce discours traduit la volonté de la Commission européenne de démocratiser les négociations commerciales de l'Union en les ouvrant à un plus grand nombre d'acteurs. Les groupes d'intérêt agricole deviendraient en ce sens de véritables agents de la puissance commerciale structurelle de l'Union européenne.

Nous pouvons lire les négociations commerciales sur l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur à partir de cette grille de lecture. En effet, plus qu'un ensemble de règles techniques, l'Union européenne souhaite faire accepter aux pays du Mercosur un ensemble de valeurs sur la production de viande bovine. Dans ces négociations, les groupes d'intérêt agricole se font les agents protecteurs de ces normes en construisant des stratégies destinées à définir des cadres précis à la libéralisation des échanges de viande bovine entre l'UE et le Mercosur, en conformité avec la vision de l'agriculture défendue par la Commission européenne.

⁹² Euractiv. « Commission to reframe « geopolitical » trade strategy », 25/03/2015 (en ligne) <http://www.euractiv.com/sections/trade-society/commission-reframe-geopolitical-trade-strategy-313207> (dernière connexion le 16/05/2015).

⁹³ Commission européenne. Discours de Cecilia Malmström « The Commission's Future Trade Strategy », 23 mars 2015 (en ligne), http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/march/tradoc_153265.pdf (dernière connexion le 07/05/2015).

c. L'efficacité de la puissance commerciale structurelle de l'UE en question

L'efficacité de la puissance structurelle de l'Union européenne a été remise en question par plusieurs auteurs, c'est ce que montre John Peterson dans un article provisoire qui ne vise pas à être cité. Pour cet auteur, la politique commerciale de l'Union européenne n'a pas de dimension stratégique car l'objectif premier de la Commission européenne est de satisfaire ses intérêts économiques et non d'imposer un quelconque modèle européen chez ses partenaires commerciaux. Cafruny et Ryner vont même plus loin. Pour les deux auteurs, l'Union européenne aurait échoué à se servir de sa politique commerciale pour atteindre des objectifs de politique extérieure car l'UE se serait soumise et subordonnée à l'hégémonie du modèle américain⁹⁴.

A ces thèses radicales, nous préférons fournir une analyse plus modérée de l'efficacité de la puissance structurelle de l'Union. Selon Stephan Woolcok, la puissance commerciale structurelle de l'Union européenne a échoué dans ses relations commerciales multilatérales au début des années 2000 en raison de l'émergence de nouveaux Etats sur la scène internationale qui avaient une vision néolibérale du commerce (comme les pays du groupe de CAIRNS). Manfred Elsig rapporte dans un article⁹⁵ une analyse de S.Evenett selon lequel la difficulté de l'Union européenne à façonner les cadres du commerce multilatéral explique son rôle plus actif dans les négociations bilatérales. D'après Evenett, il serait plus facile pour l'UE d'influencer les cadres de ce type de négociations c'est pourquoi la Commission se serait lancée ces dernières années dans des négociations pour des accords de libre-échange bilatéraux.

La puissance commerciale structurelle de l'Union européenne peut toutefois toujours rencontrer certains obstacles. Elle peut souffrir d'un manque de cohérence : certains objectifs de la politique commerciale de l'Union peuvent rentrer en conflit avec ceux de la politique de développement et de coopération par exemple. Etant donné que la puissance structurelle de l'Union touche un grand nombre d'acteurs, leur coordination peut être difficile ce qui peut diminuer l'impact de la puissance structurelle de l'UE. Un autre problème que Stephan Keukeleire⁹⁶ soulève est celui de la diffusion des normes politiques,

⁹⁴ Cafruny, A. et Ryner M. *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*, Oxford and Lanham MD, Rowman & Littlefield, 2003.

⁹⁵ Elsig Manfred. « The EU's Choice of Regulatory Venues for Trade Negotiations: A Tale of Agency Power? », *JCMS*, vol.45, n°4, 2007, p.935.

⁹⁶ Keukeleire Stephan, « The European union as a diplomatic actor: internal, traditional, and structural diplomacy », art.cit, p.41.

sociales, environnementales de l'Union européenne dans des régions qui n'ont pas la même culture ni les mêmes principes de gouvernance (problème d'une vision euro-centrée du modèle normatif européen). Dans le cas du Mercosur, la très forte hétérogénéité, à la fois entre les Etats membres et à l'intérieur de ceux-ci, peut rendre difficile la diffusion de ces normes.

Une des conditions que l'UE a posé à l'ouverture du marché européen de la viande bovine est le respect de certaines normes. Les producteurs brésiliens qui ont voulu exporter vers l'Union européenne ont donc du entreprendre des travaux dans leurs exploitations, notamment au niveau de leurs abattoirs afin de les mettre aux normes européennes. La Commission européenne envoie régulièrement des équipes de l'Office alimentaire et vétérinaire de l'UE de la DG Sanco (OAV) afin de vérifier si toutes ces normes sont bien appliquées. En 2008, suite à un rapport de l'OAV soulignant la non-conformité du bœuf brésilien par rapport aux normes européennes, la Commission a renforcé les conditions relatives à l'exportation de viande brésilienne dans l'Union européenne. Elle a fixé des critères normatifs précis à remplir par les exploitants agricoles brésiliens (les exploitations brésiliennes de viande bovine doivent identifier et enregistrer les animaux et se soumettre au contrôle des services vétérinaires brésiliens, les autorités brésiliennes doivent également fournir à la Commission une liste de toutes les exploitations éligibles et des rapports prouvant leur bonne application des normes européennes). Ces critères sont à la base du modèle agricole européen, ils correspondent à des valeurs partagées par les exploitants agricoles européens mais aussi par les consommateurs. Cette décision renvoie donc à une dimension de la puissance structurelle de l'Union européenne puisqu'elle contraint à la fois les exploitants agricoles brésiliens et les autorités publiques du Brésil à changer leurs pratiques pour maintenir leur position dans le commerce international de viande bovine.

Nous pouvons dès lors nous demander si ces critères ont bien été remplis. Les restrictions aux importations de viande brésilienne ont été progressivement levées, la Commission a en effet estimé que les contrôles menés par l'OAV en 2009 dans les exploitations brésiliennes concluaient à l'application des standards sanitaires européens par la majorité des établissements contrôlés. Dès lors, la viande brésilienne pouvait être importée sur le marché européen sans menacer la santé et le bien-être des consommateurs⁹⁷. La Commission européenne a également félicité les autorités brésiliennes pour la mise en place de systèmes de contrôle sanitaires efficaces des

⁹⁷ Réponse de la Commission européenne aux questions n°E-4552/09 et E-4682/09 (16 Novembre 2009).

exploitations de viande bovine. Elle a par conséquent reconnu la réussite de la diffusion du modèle agricole européen au Brésil dans le domaine de la production de viande bovine et donc l'efficacité de la puissance structurelle de l'Union dans ce secteur. Les questions de parlementaires européens à la Commission européenne après la levée de ces restrictions ne vont toutefois pas dans le même sens.

Une question de Lorenzo Fontana posée en 2010 dans l'enceinte du Parlement européen souligne « qu'il existe à l'heure actuelle de nombreux abattoirs illégaux, qui ne respectent pas les obligations légales en matière fiscale et sanitaire »⁹⁸. Nous pouvons dès lors douter de l'efficacité de la puissance structurelle de l'Union européenne. Une étude menée par des instituts d'expert en élevage bovin sur les filières d'élevage brésiliennes vient confirmer ces doutes⁹⁹. Elle met l'accent sur le coût élevé de la mise aux normes européennes pour les éleveurs brésiliens qui ralentit ce processus. De plus, les contrôles menés par le Service d'Inspection Fédéral du Ministère de l'Agriculture brésilien sont également questionnables (les recensements des effectifs bovins des cheptels sont réalisés environ tous les dix ans). Les grands exportateurs de viande bovine sont soumis à un contrôle plus rigoureux mais il semble que la filière souterraine et les abattoirs officieux en sont encore exclus (25% de la production de viande bovine au Brésil). Or cela peut poser un problème de taille puisque tous les éleveurs, y compris les grands exportateurs peuvent y avoir accès à tout moment du stade de production. Le risque que de la viande brésilienne mal contrôlée, qui ne corresponde pas à tous les standards sanitaires européens, arrive en Europe demeure donc. Ces doutes sont confirmés par les personnes avec qui nous nous sommes entretenues, notamment par les représentants des groupes d'intérêt agricole (Marine Colli d'Interbev, Jean-Luc Mériaux de l'UECBV) mais aussi par le député européen Michel Dantin, l'attaché parlementaire Jacques Loyau et le représentant permanent des Chambres d'Agriculture de France Sylvain Lhermitte. Celui-ci a par exemple déclaré que « pour le Brésil, le suivi total de l'étiquetage de la viande bovine est impossible, il faut déjà garantir que la viande vendue au Brésil est bien brésilienne ... Donc les contrôles sanitaires sont difficiles »¹⁰⁰. Cela constitue une limite à la diffusion du modèle agricole européen au Brésil et, par suite, une limite à la puissance structurelle de l'Union. C'est une des raisons qui explique le caractère défensif des stratégies des groupes

⁹⁸ Question n° E-4491/2010 de Lorenzo Fontana (EFD) sur la protection de la sécurité alimentaire dans le cadre des importations de boeuf brésilien (18 juin 2010).

⁹⁹ Rapport de synthèse IDALE, IFIP, ITAVI. La compétitivité agricole du Mercosur : le cas des filières d'élevage brésilienne. Étude DGPAAT, n° 11, juin 2012.

¹⁰⁰ Entretien de Sylvain Lhermitte en annexe n°5.

d'intérêt français et européens de la filière bovine dans les négociations sur l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur.

Les groupes d'intérêt agricole français se sont donc lancés dans des stratégies contre l'avis de l'OAV pour faire valoir un modèle agricole plus poussé que celui défendu par la Commission européenne. Mais, comme nous avons pu nous en apercevoir, ces stratégies d'influence se heurtent à de nombreux obstacles. Nous allons voir dans une deuxième partie comment ces groupes d'intérêt vont construire leurs stratégies et répondre aux difficultés auxquelles ils sont confrontés.

PARTIE 2 : Les stratégies des lobbies agricoles français mises à l'épreuve dans les négociations commerciales UE-Mercosur

1. Les stratégies de défense du modèle agricole européen par les groupes d'intérêt

Les stratégies des groupes d'intérêt agricole européens sont clairement défensives sur l'accord de libre-échange UE-Mercosur en cours de négociations. Elles sont dirigées vers les trois principales institutions européennes : la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'UE. En effet, ces institutions ont chacune un rôle précis dans le processus de prise de décision relatif à la politique commerciale de l'UE. Nous nous inscrivons dans une approche néo-institutionnaliste puisque nous chercherons à déterminer si le cadre institutionnel de la prise de décision dans le domaine du commerce extérieur a une influence sur les pratiques de représentation d'intérêt des lobbies agricoles français. Nous essaierons également de prendre en compte les aspects sociologiques et historiques de ces pratiques. Pour mener à bien notre étude, nous nous sommes appuyés sur une analyse de David Marshall sur l'évolution des pratiques des groupes d'intérêt au sein du Parlement européen¹⁰¹. Nous allons chercher à déterminer sur quelle institution les

¹⁰¹ Marshall David.« Who to Lobby and When : Institutional Determinants of Interest Group Strategies in european Parliament committees », *European Union politics*, vol.11, n°4, 2010, p.553-552

groupes d'intérêt de la filière bovine concentrent leurs activités de lobbying et à quel stade des négociations commerciales ceux-ci choisissent d'intervenir. Nous allons tester les hypothèses développées par Cornelia Woll que nous avons vues auparavant.

a. Un accès différencié aux institutions européennes

Nous allons d'abord nous intéresser à l'accès des groupes d'intérêt agricole français aux institutions. Justin Greenwood définit deux voies d'accès principales (« venue shopping »¹⁰²) : la voie nationale et la voie européenne. Les groupes d'intérêt empruntent la voie nationale lorsqu'ils cherchent d'abord à utiliser des structures nationales pour s'engager dans le processus de prise de décision européen (approche indirecte). Ils empruntent au contraire la voie de Bruxelles lorsque leurs activités de représentation s'effectuent directement auprès des institutions européennes à travers des canaux définis au niveau européen. Nous pouvons dégager ici trois canaux principaux : le canal de la Commission européenne, celui du Conseil de l'UE et celui du Parlement européen. Cet accès est généralement pensé comme un processus d'échange, c'est le résultat des ressources financières et humaines des groupes d'intérêt et du besoin d'expertise des institutions européennes. Cet échange ne se fait pas de la même intensité selon les institutions. La Commission européenne est généralement considérée comme l'institution la plus ouverte. Les groupes d'intérêt auraient dès lors intérêt à la solliciter, quel que soit le stade des négociations commerciales. Notre interlocuteur de la Commission européenne confirme cette analyse :

« A.L : Beaucoup des groupes d'intérêt que j'ai interviewés m'ont dit que la Commission était l'institution la plus ouverte en terme d'accès.

X: Je peux vous dire que je confirme. Et encore plus ouverte et encore plus transparente maintenant ».

La Commission européenne est une institution non élue, elle a donc besoin de légitimité, cette légitimité peut venir du recours aux groupes d'intérêt ; c'est pourquoi leur participation est encouragée. Les échanges entre les groupes d'intérêt et la Commission se

¹⁰² Greenwood Justin. *Interest representation in the European Union*. Palgrave Macmillan, 2011, p. 25
Hayes-Renshaw Fiona et Wallace Helen. *The Councils of Ministers*. Palgrave Macmillan, 1997, 340p.
Hayes-Renshaw Fiona, « Least Accessible but Not Inaccessible : Lobbying the Council and the European Council », in Coen D. et Richardson J. *Lobbying in the European Union : Institutions, Issues and Actores*, Oxford University Press, 2009, p. 70-88.

font sur un mode fréquent et intense, c'est ce que confirme Sylvain Lhermitte au cours d'un entretien : « la Commission est la cible du lobbying car selon les traités il n'y a qu'elle qui peut négocier »¹⁰³.

Le dialogue avec le Parlement européen se fait davantage sur le mode d'un forum de discussion sur des aspects généraux de l'accord de libre-échange en négociation. L'influence recherchée par les groupes d'intérêt s'inscrit ici dans une perspective de long terme. Marine Colli, chargée des relations entre le Parlement européen et Interbev vient nous confirmer cette hypothèse : « Auprès du Parlement, on développe plus des messages politiques ».

L'accès au Conseil est plus restreint en théorie car il s'agit d'une structure très fragmentée. Lorsque les groupes d'intérêt agissent auprès du Conseil, c'est dans une perspective de nouer des contacts avec une représentation nationale, en l'occurrence la représentation permanente française du Conseil pour les groupes d'intérêt agricole français. Justin Greenwood rapporte une analyse de Hayes-Renshaw¹⁰⁴ sur ce point : selon cet auteur, on a seulement du lobbying indirect au Conseil c'est-à-dire à travers les Etats Membres¹⁰⁵. Ce canal serait devenu la principale voie d'accès pour les groupes d'intérêt étant donné les difficultés de faire du lobbying auprès du Conseil lui-même. Les groupes d'intérêt vont donc nouer des contacts avec les ministres nationaux membres des groupes de travail du Conseil (accessibles par le niveau ministériel).

Selon Justin Greenwood, la structure pluraliste multi-niveaux de l'Union européenne crée une concurrence entre ces différentes voies d'accès (« venue »). Nous allons tenter d'identifier quelle voie d'accès est privilégiée par les groupes d'intérêt agricole dans les négociations commerciales de l'Union avec le Mercosur. Nous avons choisi dans cette partie de mesurer l'influence des groupes d'intérêt agricole dans ces négociations en terme d'accès, mais nous devons préciser que cette méthode comporte des biais. C'est néanmoins celle qui est privilégiée par les auteurs.

Tous les groupes d'intérêt agricole ne sont pas égaux pour l'accès aux institutions européennes selon leur nature, la nationalité de leurs membres, leurs rapports personnels avec les membres des institutions ou leurs traditions. Nous pouvons faire l'hypothèse qu'il

¹⁰³ Entretien de Sylvain Lhermitte en annexe n°5.

¹⁰⁴ Hayes-Renshaw Fiona et Wallace Helen. *The Councils of Ministers*. Palgrave Macmillan, 1997, 340p.
Hayes-Renshaw Fiona, « Least Accessible but Not Inaccessible : Lobbying the Council and the European Council », in Coen D. et Richardson J. *Lobbying in the European Union : Institutions, Issues and Actores*, Oxford University Press, 2009, p. 70-88.

¹⁰⁵ Ibid, p.29.

est plus facile pour les groupes d'intérêt agricole français d'accéder à la DG Agri compte-tenu du passé de cette institution qui a été longtemps présidée par un Français. Nous pouvons aussi penser que ces groupes se dirigent davantage vers la DG Commerce en charge du commerce extérieur depuis que le Français Jean-Luc Demarty en a pris la tête en janvier 2011. En effet, cela tiendrait plus au passé professionnel de ce Commissaire qui a été à la tête de la Direction générale de l'Agriculture et du Développement rural entre 2006 et 2010. Les représentants des groupes d'intérêt agricole français auraient pu nouer des contacts étroits avec ce Commissaire européen pendant ces années et se servir de leurs rapports privilégiés avec lui pour exercer une influence sur la DG Commerce aujourd'hui. Les groupes d'intérêt agricole que nous avons étudiés pourraient donc s'appuyer sur les connaissances pointues des sujets agricoles de Monsieur Demarty pour élaborer leurs stratégies d'influence envers la DG Commerce.

Enfin, si nous adoptons une approche organisationnelle, les groupes d'intérêt agricole français pourraient se regrouper pour avoir un meilleur accès aux institutions. Ainsi, le COPA-COGECA, qui regroupe un grand nombre de groupes d'intérêt agricole dont certains de la filière bovine, peut être une organisation particulièrement intéressante pour ceux-ci en termes d'accès. Passer par le COPA-COGECA pour représenter leurs intérêts pourrait démultiplier leurs chances d'accéder aux membres les plus influents des institutions européennes. Léa Auffret nous a confirmé cette hypothèse au cours d'un entretien : « La différence entre les lobbies clairement c'est que plus tu es gros, plus tu as de budget et plus tu es influent (...) plus tu représentes d'éleveurs par exemple, plus tu as de chance de décrocher un rendez-vous avec des gens haut placés »¹⁰⁶. Nous serons cependant amenés à nuancer ce point dans la suite de notre mémoire de recherche, en effet, il peut s'avérer difficile pour les grosses associations européennes comme le COPA-COGECA de définir une ligne politique claire à défendre devant les acteurs institutionnels.

Une autre variable qui peut déterminer l'accès des groupes d'intérêt aux institutions européennes est le niveau de professionnalisation de leurs membres. Au niveau européen, les groupes d'intérêt sont de plus en plus professionnalisés ; leurs membres ont souvent un capital politique et relationnel élevé et une très bonne connaissance du fonctionnement institutionnel de l'Union européenne. Les organisations dont les membres ne sont pas suffisamment professionnalisés pourraient de ce fait, avoir un accès plus difficile aux institutions européennes. Or il semble que, du fait de leur tradition néo-corporatiste, les

¹⁰⁶ Entretien de Léa Auffret en annexe n°3.

représentants d'intérêt des organisations agricoles soient moins professionnalisés par rapport aux lobbyistes des groupes d'intérêt de l'industrie par exemple, qui viennent souvent d'autres secteurs (Sciences politiques, Droit, Affaires européennes, Commerce). C'est ce que nous révèle Guillaume Courty dans un entretien : « Je sais qu'au niveau français ils sont vraiment dans leur monde, que la représentation française agricole est une représentation hyper professionnalisée et sectorisée : on ne passe pas de la représentation agricole à la représentation d'autres secteurs »¹⁰⁷. La sélection des représentants d'intérêt au sein des groupes agricoles que nous avons étudiés semble reposer sur la cooptation. Ils ne seraient donc, a priori, pas familiers des pratiques de lobbying institutionnel ce qui peut jouer en leur défaveur pour accéder aux institutions. Cette différence de professionnalisation peut se mesurer au sein des groupes d'intérêt agricole et entre ceux-ci. Dans un ouvrage, Elise Roullaud remet en cause une thèse de Sylvain Maresca qui a démontré que la sélection des responsables agricoles s'appuyait sur un capital économique et un niveau d'étude qui était supérieur à celui du reste des agriculteurs. Il a abouti à la conclusion que cette sélection créait une distance sociale entre les secrétaires nationaux qui étaient directement en lien avec les acteurs institutionnels européens et les autres membres du groupe d'intérêt¹⁰⁸. Pour Elise Roullaud, cette thèse ne s'applique pas à la Coordination paysanne européenne, elle montre que « contrairement à la FNSEA décrite par Sylvain Maresca, la délégation de la représentation à la Confédération paysanne ne repose pas sur une distinction sociale entre les responsables syndicaux et le reste des militants. Il semble plutôt que leur engagement dépende de la constitution d'un capital militant spécifique à l'espace national ainsi qu'à l'adéquation de leur profil aux règles et normes institutionnelles »¹⁰⁹. Nous pouvons dès lors supposer que l'accès de la Confédération paysanne aux institutions européenne sera plus faible que celui de la FNSEA ou du COPA-COGECA où la sélectivité des responsables de la représentation des intérêts est très poussée.

Il convient néanmoins de nuancer cette hypothèse ; il semble que la Coordination paysanne européenne mobilise davantage son capital relationnel pour accéder aux institutions, notamment à travers le réseau international Via Campesina dont elle est

¹⁰⁷ Entretien de Guillaume Courty à voir en annexe 4

¹⁰⁸ Maresca Sylvain. *Les dirigeants paysans*, Paris, Minuit, 1983 p.49.

¹⁰⁹ Roullaud Élise. « Les « experts » de la PAC à la Confédération paysanne : saisir les logiques sociales de la représentation syndicale » art.cit, p.44.

membre. Elle emprunterait donc une voie d'accès atypique pour représenter ses intérêts. C'est ce que laisse entendre Elise Roullaud : « Outre un intérêt pour la PAC, il acquiert une capacité à décentrer son regard sur les problématiques agricoles en développant une analyse à l'échelle européenne et internationale. De plus, la CPE travaillant essentiellement avec des ONG, des organisations du mouvement social ou encore la Via Campesina. Le renforcement du travail de mobilisation effectué avec les organisations du mouvement social valorise alors ce capital relationnel »¹¹⁰.

b. Vers qui et quand diriger les stratégies d'influence au cours des négociations commerciales UE-Mercosur ?

L'accès aux différentes arènes européennes de négociation semble différent entre les groupes d'intérêt agricole, ceux-ci développeraient des stratégies d'influence différentes. Marine Colli, représentante des intérêts des éleveurs bovins français au sein du groupe d'intérêt Interbev nous a confirmé cette hypothèse au cours d'un entretien:

« A.L : Si on passe maintenant à vos relations avec les institutions européennes, à vos stratégies de lobbying au PE, à la Commission, au Conseil, vers quelle institution vous vous dirigez en priorité ?

M.C : Alors, pour les trois, on n'a pas du tout les mêmes messages »¹¹¹.

Nous allons tenter de mettre en lumière les stratégies concrètes qui ont été mises en place par les groupes d'intérêt français de la filière bovine pour défendre le modèle agricole européen dans les négociations commerciales avec le Mercosur. Nous pouvons diviser ces stratégies en trois catégories : la sensibilisation de l'opinion publique (les activités de lobbying auprès de la presse, des associations de défense des droits des consommateurs), une stratégie d'affichage politique auprès des parlementaires et l'intervention « plus fine et technique auprès de la Commission et du Conseil »¹¹². Nous étudierons tour à tour ces différentes stratégies.

Nous pouvons d'abord mettre l'accent sur la pluralité et la diversité des stratégies mises en place, notre interlocuteur à la Commission européenne a insisté sur ce point : « ça passe par les Etats membres, ça passe par nous, ça passe par la Commission, ça passe aussi

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Entretien de Marine Colli en annexe 2

¹¹² Ibid.

par le niveau politique à la Commission avec les contacts avec les Commissaires par leurs cabinets donc c'est multi-facette comme dans tout exercice de défense de position et d'influence ». Nous faisons l'hypothèse que les groupes d'intérêt agricole que nous avons étudiés ne se sont pas adressés aux acteurs institutionnels européens selon la même intensité, nous nous basons ici sur les propos de Guillaume Courty qui a analysé l'activité de représentation des groupes d'intérêt sous un angle sociologique :

« Quand on prend les dossiers de la Commission qui mettent toutes les parties prenantes, on en a beaucoup qui ne sont pas enregistrées, quand on prend le même dossier avec la liste du Conseil, on accède à une liste qui n'est pas la même que celle de la Commission et pas la même que celle du Parlement. Donc à la fin on arrive à trois vases qui communiquent et rares sont les cas où un groupe d'intérêt agit dans les trois institutions »¹¹³.

Nous tenterons d'identifier quelle est l'institution que chaque groupe d'intérêt tend à privilégier pour influencer le cours des négociations commerciales de l'UE avec le Mercosur. Pour réaliser notre étude, nous nous sommes basés sur une série de sept entretiens que nous avons réalisés auprès de représentants d'intérêt agricole (Interbev, UECBV), d'un sociologue spécialiste de la représentation d'intérêts dans l'UE, mais aussi auprès de membres d'institutions françaises et européennes (Parlement européen, Commission européenne, Bureau européen de l'Agriculture française, Représentation permanente des Chambres d'Agriculture de France à Bruxelles). Nous rappelons que nous ne pouvons pas faire de généralisation des informations que nos interlocuteurs nous ont divulguées mais nous allons les confronter et tenter de faire des conjectures afin de donner notre propre interprétation de l'activité de représentation des intérêts agricoles dans les négociations commerciales de l'Union européenne avec le Mercosur.

i. La représentation des intérêts agricoles au niveau de la Commission européenne

La première conclusion que nous pouvons tirer de nos entretiens est que la Commission reste le premier interlocuteur des groupes d'intérêt agricole de la filière bovine dans les négociations commerciales de l'UE avec le Mercosur. La majorité des

¹¹³ Entretien de Guillaume Courty en annexe 4.

personnes que nous avons interviewées nous ont confirmé cette stratégie, nous pouvons par exemple citer un extrait d'un entretien avec Jean-Luc Mériaux, secrétaire général de l'UECBV :

« A.L : Sur les accords de libre-échange quelles sont les institutions auxquelles vous vous adressez en priorité, est-ce que c'est la Commission, le Parlement européen, le Conseil ?

J.L.M : Tout est fonction des objectifs qui sont recherchés mais il est clair que notre principal interlocuteur est la Commission et ses services »¹¹⁴.

Sylvain Lhermitte nous a expliqué pourquoi la Commission européenne était la cible principale : « La Commission est la cible du lobbying car selon les traités il n'y a qu'elle qui peut négocier »¹¹⁵. Nous avons par la suite voulu savoir vers quelle Direction générale précisément les groupes d'intérêt agricole concentraient leurs stratégies d'influence. D'après nos hypothèses précédentes, ceux-ci pouvaient se diriger en priorité vers la DG Agriculture et développement rural ou vers la DG Commerce. Nous allons tenter de savoir laquelle de ces arènes est privilégiée par les groupes d'intérêt de la filière bovine. Il ressort de nos entretiens que c'est vers la DG Agri que les groupes d'intérêt agricole concentrent leurs actions de représentation. Notre interlocuteur membre de la Commission européenne a validé cette hypothèse :

« A.L : En général, est-ce que vous pouvez me dire si les lobbies agricoles s'adressent beaucoup à la DG Trade ou s'ils s'adressent en priorité à la DG Agri ?

X : Non clairement c'est plutôt à la DG Agri. Fonctionnellement c'est la DG Agri qui gère cette partie. Ça peut arriver que les lobbies agricoles viennent voir la DG Trade mais c'est pas très courant. Il y a une unité agricole à la DG Trade, ils ont des contacts de temps en temps avec les groupes d'intérêt mais les contacts privilégiés sont avec la DG Agri qui est compétente en matière agricole et qui normalement négocie la partie agraire agricole de la négociation ».

Marine Colli, du groupe d'intérêt Interbev nous a aussi confirmé cette stratégie : « Nous on travaille avec la DG Agri essentiellement, pas avec la DG Trade qui négocie, c'est vraiment la DG Agri notre interlocuteur principal »¹¹⁶. Jean-Luc Mériaux de l'UECBV reste plus nuancé : « C'est la DG Trade qui définit la politique générale et les lignes de négociations mais quand il s'agit des négociations techniques, le leader est la DG

¹¹⁴ Entretien de Jean-Luc Mériaux en annexe n°6.

¹¹⁵ Entretien de Sylvain Lhermitte en annexe n°5.

¹¹⁶ Entretien de Marine Colli en annexe n°2.

Agriculture. Et bien sûr nous sommes en contact avec la DG Santé car c'est elle qui est responsable des négociations du volet SPS ¹¹⁷⁾ » ¹¹⁸. C'est précisément la DG Agri qui est chargée de traiter les aspects techniques du volet agricole de ces négociations, c'est donc vers cette entité que vont se concentrer les stratégies techniques des groupes d'intérêt pour influencer des points précis des négociations comme les limites des contingents de viande bovine par exemple. Nous supposons que les stratégies déployées envers la DG Commerce de la Commission concernent des aspects beaucoup plus généraux liés à la défense du modèle agricole européen.

A l'inverse, la DG Santé (Sanco) semble encore assez négligée par les groupes d'intérêt agricole, cela peut être dû au stade encore peu avancé des négociations entre l'UE et le Mercosur. C'est en tout cas la stratégie d'Interbev comme nous l'a indiqué Marine Colli : « Avec la DG Sanco on travaille moins, on ira peut-être les voir sur des questions de traçabilité parce que vous savez en Europe on a une traçabilité très pointue, notamment sur l'origine des viandes. On n'est pas sûrs que du coup, au vu des contrôles qui sont effectués en Amérique, d'arriver à un niveau de traçabilité tel qu'on l'a chez nous donc on aura peut-être des questions assez pointues à avoir avec eux mais pour l'instant ce n'est pas un partenaire très important » ¹¹⁹.

Notre interlocutrice nous a aussi expliqué que cette faible activité envers la DG Sanco relève en fait d'un choix stratégique. Contrairement aux parlementaires français et européens qui fondent beaucoup leur argumentation sur le différentiel de qualité entre la viande bovine européenne et brésilienne et sur le risque encouru par les consommateurs européens, Interbev a choisi de ne pas inclure ces arguments dans ses stratégies d'influence. De ce fait, les stratégies de ce groupe d'intérêt sont beaucoup moins polémiques et se concentrent sur les aspects techniques, « pointus » de ces négociations commerciales. Nous pouvons d'ailleurs rapporter les propos de notre interlocutrice sur ce point :

« Cela a fait l'objet d'un grand débat interne au sein de la filière. On s'est demandé s'il fallait qu'on traite ces viandes brésiliennes ou ces viandes américaines sur le plan sanitaire, et en fait c'est compliqué car il y a quand même une réglementation européenne très pointue et très stricte au niveau sanitaire. Donc on sait que la viande qui va arriver, même si elle a été produite dans des conditions qui ne correspondent pas du tout aux nôtres, à la fin, elle ne présentera aucun défaut sur le plan sanitaire

¹¹⁷ Mesures sanitaires et phytosanitaires

¹¹⁸ Entretien de Jean-Luc Mériaux en annexe n°6.

¹¹⁹ Entretien de Marine Colli en annexe n°2.

donc elle ne présentera pas de danger pour les consommateurs. On a fait le choix de ne pas vraiment les attaquer sur ce plan là »¹²⁰.

Nous pouvons supposer que cette stratégie leur donne plus de crédibilité aux yeux de la Commission qui peut voir ce groupe d'intérêt comme un partenaire fiable.

Une autre conclusion que nous pouvons tirer de nos entretiens est que la Commission (et la DG Agri en particulier) encourage l'intervention des groupes d'intérêt agricole auprès d'elle et leur demande de lui fournir une expertise. Cela permet d'une part à la Commission de se légitimer (en écoutant les revendications de la société civile) et d'autre part d'obtenir une expertise sur des aspects très techniques des négociations commerciales à moindre coût. C'est ce que nous révèle Marine Colli : « Vous voyez on a rencontré le responsable de l'unité Amérique de la DG Agri et il nous demande concrètement de la matière pour pouvoir aller négocier donc on est en train de lui construire tout un argumentaire »¹²¹. Nous pouvons aussi faire l'hypothèse que les différents services de la Commission vont s'approprier une partie des arguments déployés par les groupes d'intérêts pour construire leur propre stratégie face aux autorités du Mercosur. Dans ce sens, les groupes d'intérêt agricole joueraient bien le rôle de moteur de la puissance structurelle de l'Union européenne car la Commission utiliserait une partie de leur argumentaire pour défendre le modèle agricole européen dans ces négociations commerciales et pour en fixer les cadres. Nous devons toutefois nuancer ce point, notre interlocuteur de la Commission européenne nous rappelle ainsi que : « La DG Agri intègre dans ses positions les positions des différentes parties en présence comme toujours, mais ni la DG Agri, ni la DG Trade ne sont la reproduction de la position des lobbies ».

ii. La représentation des intérêts agricoles au niveau du Conseil de l'UE : le passage détourné par la voie nationale

Selon Cornelia Woll, les groupes d'intérêt agricole gagnent à diriger leurs actions en priorité vers le Conseil de l'UE, mais de manière détournée, en passant par la voie nationale. Les Etats membres seraient en effet plus réceptifs vis-à-vis des positions défensives ou protectionnistes défendues par les lobbies. Il ressort des entretiens que le

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Ibid.

Conseil de l'UE suit de très près la Commission dans l'ordre de préférence des groupes d'intérêt agricole. Marine Colli d'Interbev le place même au même niveau : « Je pense qu'à niveau égal ce sera la DG Agri et la Représentation Permanente française au Conseil européen, ce sont nos deux principaux interlocuteurs car pour nous ce sont les deux principaux acteurs dans les négociations »¹²².

La représentation d'intérêts au niveau du Conseil est toutefois particulière puisque les groupes d'intérêt semblent d'abord passer par la voie nationale, par le biais des Représentations permanentes des Etats membres pour faire valoir leurs intérêts au sein du Conseil. Cela est dû à la structure même du Conseil et au processus de prise de décision en son sein que nous avons explicité auparavant. Le Coreper (Comité des représentants des Etats membres auprès de l'Union européenne) a réellement pris plus d'importance au sein du Conseil de l'UE. C'est pourquoi, il est plus facile pour les groupes d'intérêt nationaux d'agir d'abord au niveau des représentants permanents de leur Etat et donc de passer par la voie nationale pour avoir un impact au niveau européen. Cette stratégie est confirmée par Léa Auffret:

« A.L : Et vous diriez que les lobbies français se concentrent d'abord sur le niveau national sur ce sujet là, ils cherchent d'abord à influencer la position du gouvernement français pour ensuite influencer le Conseil des ministres ou alors ils agissent directement auprès de la Commission ?

L.A : Oui c'est plutôt ça, ils agissent beaucoup auprès du Ministre de l'Agriculture, qui d'ailleurs avant était un député européen dans la Commission de l'Agriculture qui était très actif sur ce sujet aussi donc c'était surtout par lui car, historiquement, ils ont toujours fait comme ça et ensuite ils passent par le COPA-COCEGA qui va voir les Etats membres, va faire du lobbying auprès du Conseil »¹²³.

Jean-Luc Mériaux de l'UECBV met aussi en avant cette stratégie bien que pour lui, ce ne soit pas la stratégie dominante: « Nous agissons auprès du Conseil dans une moindre mesure car le Conseil représente les Etats membres et dans ce cadre les actions sont conduites par les associations nationales qui s'adressent soit à leur administration soit à leur ministre. Pour l'UECBV, l'interlocuteur principal est la Commission »¹²⁴. La voie nationale est utilisée en priorité par les groupes d'intérêt agricole nationaux comme Interbev ou la FNSEA. En effet, cela fait peu de sens pour les groupes d'intérêt qui se sont

¹²² Ibid.

¹²³ Entretien de Léa Auffret en annexe 3.

¹²⁴ Entretien de Jean-Luc Mériaux en annexe n°6.

structurés au niveau européen comme l'UECBV ou le COPA-COGECA puisque ceux-ci sont eux mêmes composés d'associations nationales ; celles-ci vont les faire bénéficier de cette stratégie et de leurs contacts noués avec les représentants permanents de leur Etat. Nous pouvons nous demander pourquoi les groupes d'intérêt ont choisi de construire leur stratégie d'influence en deux temps : en agissant d'abord au niveau national dans un premier temps pour que leurs positions soient reprises par les représentants permanents des Etats dans le but d'avoir une influence indirecte auprès du Conseil dans un second temps.

La voie nationale semble bien une voie pertinente pour faire valoir les intérêts des associations agricoles nationales. Les gouvernements nationaux semblent plus enclins à écouter et à soutenir les revendications des groupes d'intérêt agricole que les institutions européennes. Dans le cas de la France, la raison de ce soutien peut venir des liens traditionnels très forts que le gouvernement français a tissés avec les groupes d'intérêt agricole nationaux. Cela renvoie à la relation quasi-corporatiste que le gouvernement a entretenue avec ces groupes (en particulier avec la FNSEA) pour cogérer les politiques agricoles en France¹²⁵. Une autre explication peut venir de l'importance symbolique de l'agriculture dans la société française. Une relation spéciale se serait ainsi créée entre le gouvernement français et les groupes d'intérêt agricole. C'est ce que laisse entendre notre interlocuteur de la Commission :

« Bon ces organisations non-gouvernementales qui représentent les intérêts agricoles qui peuvent être globaux, sectoriels, évidemment ils ont une écoute importante dans la plupart des Etats membres car l'agriculture a un poids politique plus important que son poids économique à cause, d'une part, des répartitions territoriales et d'autre part parce qu'elle joue un rôle dans la gestion de l'espace, des paysages, l'équilibre des territoires etc etc... Donc dans la plupart des Etats membres l'agriculture a un poids plus important que son poids économique ».

L'activité agricole dépasserait donc les enjeux proprement économiques pour toucher de multiples aspects de la société. Comme nous l'avons vu dans la première partie de notre travail, elle contribue à l'équilibre social, territorial et environnemental de celle-ci. C'est pourquoi les gouvernements nationaux accorderaient à l'activité agricole et à ses représentants un statut privilégié par rapport à ceux émanant d'autres secteurs. Le député

¹²⁵ John T.S. Keeler, «Réforme, révolte, et retranchement dans la France socialiste : les nouveaux enjeux politiques de la politique agricole, 1981- 1983», *Politiques et management public*, vol. 1, n° 4, 1983, pp. 165-166.

européen Jacques Loyaunous donne un exemple concret de ces relations spéciales entre Interbev et le gouvernement français :

« Le gouvernement, lui en tout cas, est derrière Interbev pour la filière bovine puisqu'on voit bien qu'on a à faire à une production spécialisée dans des régions où on a peu d'alternatives à la production de viande et ça, ça impacte toute l'économie locale, l'emploi, la ruralité, la vitalité de ces régions-là. Quand vous regardez les écarts de revenu agricole entre les différentes productions et les régions, les éleveurs bovins ont une place à part, donc il est important de maintenir dans ces régions qui peuvent bientôt devenir des déserts, de maintenir l'emploi, du social »¹²⁶.

C'est donc parce que l'élevage bovin touche à des problématiques qui vont au-delà du domaine strictement agricole (sociales, environnementales) que les groupes d'intérêt de cette filière seraient écoutés avec attention par le gouvernement français. Nous pouvons alors nous demander par quels moyens les groupes d'intérêt agricole mettent en œuvre leurs stratégies au niveau national afin que leurs revendications soient, in fine, transmises au Conseil de l'UE. Marine Colli vient nous renseigner sur ce point :

« Et au niveau de la Représentation permanente française, au niveau du Conseil, ce sont les envoyés du gouvernement à Bruxelles donc des diplomates, eux ils nous demandent carrément la fameuse stratégie tarifaire dont je vous parlais, eux ils veulent des propositions très concrètes sur les lignes douanières à protéger spécifiquement donc on va leur créer une sorte de tableau, de cartographie avec les lignes à considérer en priorité et on va créer un contingent fictif avec les fameux quotas dont je vous parlais à l'intérieur qui correspondent chacun à des côtes douanières particulières »¹²⁷.

La stratégie déployée par Interbev pour avoir une influence au niveau du Conseil est donc de contacter en premier lieu les représentants permanents de la France à Bruxelles. Nous pouvons supposer qu'ils agissent aussi beaucoup au niveau du Ministère de l'Agriculture français puisque celui-ci a des contacts fréquents avec les représentants permanents. Leur stratégie est de type technique, elle est formulée pour répondre aux demandes d'expertise des représentants permanents. Nous pouvons imaginer qu'ils demandent à Interbev de faire des projections en construisant différents scénarios selon le degré d'ouverture du marché européen de la viande que la Commission serait prête à concéder au Mercosur.

¹²⁶ Entretien de Jacques Loyau en annexe n°7.

¹²⁷ Entretien de Marine Colli en annexe 2.

iii. La représentation des intérêts agricoles au niveau du Parlement européen : une voie d'accès encore négligée

Le Parlement européen a vu ses compétences s'accroître avec le Traité de Lisbonne ; il doit approuver tous les accords commerciaux négociés par la Commission européenne afin que ceux-ci rentrent en vigueur. Nous pouvons faire l'hypothèse que l'accroissement des compétences du Parlement européen a modifié les stratégies d'influence des groupes d'intérêts. Notre interlocuteur de la Commission européenne nous a fait part de cette évolution : « Bien sûr maintenant que le Parlement européen joue un rôle, les lobbies vont le voir aussi ». Nous pouvons aussi supposer que depuis que José Bové a été élu député européen en 2009, les groupes d'intérêt agricole ont noué plus de contacts avec lui. Guillaume Courty nous a aidés à faire une hypothèse sur ce point. Selon lui, « la présence de José Bové en tant que parlementaire a aussi peut-être changé la donne dans la représentation agricole et réduit une distance qui était grande entre les élites parlementaires européennes et les syndicats agricoles »¹²⁸. S'il est clair que les groupes d'intérêt s'adressent davantage au Parlement européen depuis 2007, nous pouvons nous demander avec quelle fréquence et quelle intensité ces groupes d'intérêt agricole contactent les parlementaires et par quels moyens ils interagissent dans le cadre des négociations commerciales entre l'UE et le Mercosur. Pour Léa Auffret, les contacts entre le Parlement européen et les groupes d'intérêt agricole sont encore peu intenses et peu développés :

« A.L : Depuis que le Parlement européen a son mot à dire dans les négociations commerciales ça a changé beaucoup de choses pour le lobbying agricole ?

L.A : Ils ont mis un peu de temps à intégrer la codécision, je dirais que ça fait seulement deux ans et demi que ça y est, ils ont compris qu'il fallait aller voir les députés, se concentrer sur la Commission de l'agriculture, du commerce international mais pareil ils restent beaucoup sur la Commission de l'agriculture par exemple, alors que c'est la Commission du commerce international au sein du Parlement européen qui a une influence, c'est elle qui va rendre un avis définitif sur la question qui sera ensuite votée en plénière au Parlement européen. Donc c'est encore très institutionnel comme lobbying »¹²⁹.

¹²⁸ Entretien de Guillaume Courty en annexe n°4.

¹²⁹ Entretien de Léa Auffret en annexe n°3.

Nous pouvons faire plusieurs conjectures à partir de cet extrait d'entretien : tout d'abord, il semble que les groupes d'intérêt agricole aient éprouvé des difficultés à s'adapter aux changements institutionnels qui ont touché le Parlement européen. Nous pouvons observer un décalage entre le temps institutionnel et les pratiques de représentation des groupes d'intérêt agricole puisque ceux-ci n'ont pas tout de suite pris la mesure de l'importance du rôle du Parlement européen dans la définition de la politique commerciale de l'UE. Mais selon Léa Auffret, les stratégies de ces groupes d'intérêt agricole se trompent également de cible. Il semble que ces stratégies soient en priorité adressées à la Commission parlementaire de l'agriculture alors que c'est avant tout la Commission parlementaire du commerce international qui a une influence sur les négociations commerciales de l'Union européenne. De la même manière, nous pouvons faire l'hypothèse que ces groupes d'intérêt contactent très peu la délégation pour les relations avec le Mercosur qui est un acteur central du Parlement européen pour les négociations commerciales avec le Mercosur.

Nous pouvons essayer de tester nos hypothèses pour caractériser les activités de représentation du groupe d'intérêt Interbev au sein du Parlement européen pour influencer les négociations commerciales UE-Mercosur. Marine Colli nous a confirmé que leurs stratégies étaient en majorité dirigées vers la Commission de l'agriculture¹³⁰. Nous pouvons donc supposer que le groupe d'intérêt Interbev agit au niveau de la Commission du commerce international dans un second temps, au moment de la fin des négociations, au moment de la rédaction du rapport final.

Au niveau du contenu des stratégies des groupes d'intérêt agricole au niveau du Parlement européen, nous pouvons faire l'hypothèse qu'elles auront un caractère moins technique que les stratégies adressées à la Commission européenne ou au Conseil. Marine Colli nous a révélé la nature des stratégies du groupe d'intérêt Interbev : « Auprès du Parlement, on développe plus des messages politiques donc on est plus encore sur une demande d'exclusion de la viande bovine car les parlementaires sont assez éloignés des négociations encore. Au niveau du Mercosur je pense que les députés ne suivent pas du tout les négociations »¹³¹. Etant donné le stade peu avancé des négociations sur l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur, nous pouvons supposer que les députés européens sont encore peu mobilisés et ne possèdent pas encore de connaissances

¹³⁰ Entretien de Marine Colli en annexe n°2.

¹³¹ Ibid.

techniques avancées sur cette question. C'est pourquoi le groupe d'intérêt Interbev aurait développé une stratégie d'affichage politique centrée sur les aspects globaux des négociations. L'objectif de cette stratégie est avant tout de faire passer des messages d'ordre politique ou idéologique aux députés européens sur l'accord de libre-échange en lui-même. Il s'agit d'une stratégie de type directionnel puisqu'elle n'est pas centrée sur des points techniques de l'accord de libre-échange en cours de négociations. Les propos de Marine Colli semblent confirmer cette hypothèse :

« Nous on essaye d'orienter les lignes en leur disant par exemple qu'il y a un traitement qui est prévu dans le mandat de négociation initial pour les produits sensibles car la viande bovine est définie comme un produit sensible au sein des négociations donc on voudrait faire écrire dans le rapport que pour les produits sensibles on a différentes options de traitement possibles (...) et après de manière plus large on essaye de les sensibiliser au fait que les modes de production sont tellement différents de part et d'autre de l'Atlantique qu'on aura un différentiel de compétitivité énorme pour la production de viande bovine européenne. Donc on reste sur des demandes très larges, on ne rentre pas dans le détail »¹³².

Nous pouvons nous demander si cette stratégie d'influence est efficace auprès du Parlement européen. Pour notre interlocuteur de la Commission européenne, les stratégies des groupes d'intérêt agricole sont plus efficaces auprès des députés européens que de la Commission :

« A mon avis, les lobbies ont davantage de pouvoir d'influence direct au Parlement européen, pourquoi ? Parce qu'à la Commission européenne on a à la fois l'expérience du contact avec ces gens mais on a aussi la connaissance technique des dossiers qui nous permet de juger de la validité des arguments tandis que dans les contacts avec les politiques, vous avez surtout en matière agricole la tendance à la reproduction pure et simple de la position des lobbies ».

Le manque de connaissances techniques sur le volet agricole des négociations commerciales de l'Union européenne semble donc favoriser le travail d'influence des groupes d'intérêt agricole de la filière bovine auprès des parlementaires européens. Nous pouvons remarquer que les stratégies de communication de ces groupes d'intérêt ont été, dans une certaine mesure, appropriées par les parlementaires français et européens. Si nous comparons les prises de position de ces groupes et les propos des parlementaires, nous

¹³² Ibid.

pouvons nous apercevoir que ceux-ci ont repris certains de leurs éléments de langage pour poser leurs questions au gouvernement et à la Commission européenne. Nous pouvons donner l'exemple de la FNB (Interbev) qui accuse la Commission européenne de trahir ses consommateurs dans un communiqué de presse : « les producteurs de viande bovine européens craignent que les accords en cours de négociation avec les USA et le Mercosur sacrifient le secteur de la viande bovine »¹³³. Ce thème du sacrifice est repris par Elisabeth Köstinger (Parti populaire européen) au Parlement européen : « il semble que les négociations avec le Mercosur n'aient qu'un seul but: sacrifier une agriculture européenne sans défense »¹³⁴. Il est facile de trouver d'autres exemples.

iv. La mobilisation de la société civile internationale : une stratégie fondée sur les réseaux

Un autre canal de représentation utilisé par les groupes d'intérêt est celui de la société civile internationale. En effet, puisque ces négociations ont une dimension internationale, nous pouvons penser que les groupes d'intérêt agricole vont chercher à internationaliser leurs stratégies et à élargir leurs cibles. Ils ont compris que l'opinion publique peut avoir un impact considérable sur l'évolution des négociations et qu'elle est de plus en plus prise en compte par la Commission européenne c'est pourquoi nous pouvons supposer que les groupes d'intérêt vont réorienter leurs stratégies afin de gagner le soutien de l'opinion publique. Pour faire connaître leurs revendications, les représentants d'intérêts agricoles vont prendre contact avec des journalistes de média de masse, élaborer une stratégie de communication sur les réseaux sociaux, organiser des pétitions et des manifestations. Nous pouvons donner l'exemple des manifestations contre le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) qui ont mobilisé de nombreux citoyens à travers toute l'Union européenne ces derniers mois.

Nous pouvons supposer que les groupes d'intérêt agricole centrent leurs stratégies sur les aspects globaux des négociations commerciales entre l'UE et le Mercosur et qu'ils

¹³³ FNB. « La Commission européenne trahit ses consommateurs et producteurs », Communiqué de presse du 18/02/2014 (en ligne) http://www.agri49.fr/mobile/article-actualite.php?id=2063&num_page=109 (dernière connexion le 17/05/2015).

¹³⁴ Parlement européen. Débats sur les conséquences pour l'agriculture de l'UE de la reprise des négociations avec le Mercosur en vue de la conclusion d'un accord d'association (PV 08/07/2010 - 4, CRE 08/07/2010 - 4), Strasbourg, 8/07/2010, (en ligne) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20100708+ITEM-004+DOC+XML+V0//FR> (dernière connexion le 17/05/2015).

vont laisser de côté les aspects techniques. Leur objectif est de gagner la sympathie des citoyens européens et de les rallier à leur cause. Pour cela, ils doivent amener les citoyens à s'identifier à leur situation. Or étant donné que ces groupes ont des intérêts bien spécifiques au secteur de l'élevage bovin, cela pourrait entraîner des problèmes d'identification. En effet, cette activité concerne une faible part de la population active en France, elle est donc relativement peu connue au sein de la société. Nous pouvons dès lors nous attendre à ce qu'ils expriment la position générale de l'ensemble du secteur agricole. Ils réserveraient par ailleurs leurs stratégies plus fines et détaillées à la Commission européenne et au Conseil. Marine Colli nous a renseigné sur la stratégie du groupe d'intérêt Interbev à l'égard de l'opinion publique :

« Plus largement auprès des journalistes, des associations, on essaye de mobiliser l'opinion publique autour de cette demande d'exclusion que l'on justifie par le fait que aux Etats-Unis, comme dans les pays d'Amérique du Sud, les modes de production de viande bovine sont complètement incompatibles avec les attentes des consommateurs et les attentes sociétales plus largement (...) On essaye vraiment de mettre en opposition les systèmes de production de viande bovine en France et en Europe et en Amérique du Sud donc ça c'est vraiment notre communication grand public »¹³⁵.

Les stratégies déployées auprès du grand public sont donc basées sur l'opposition entre le modèle agricole européen et celui des pays producteurs de viande bovine du Mercosur. Il s'agit de défendre le modèle agricole européen contre le modèle agricole sud-américain, c'est dans ce cadre que les groupes d'intérêt agricole joueraient le rôle de moteur de la puissance structurelle de l'Union européenne. Nous pouvons penser que les groupes d'intérêt soutenant une position défensive contre l'accord de libre-échange avec le Mercosur vont faire preuve de solidarité et chercher à présenter une stratégie commune au niveau de l'opinion publique européenne de façon à faire ressortir les aspects polémiques de l'accord.

La forme complexe et multi-niveaux de ces négociations commerciales peut aussi être propice à l'émergence de structures de solidarité institutionnalisées comme les réseaux qui rassemblent des organisations de différents secteurs dans une même lutte. C'est la forme que l'organisation internationale Via Campesina a prise pour protester contre l'expansion du modèle agricole exportateur de l'agrobusiness. La représentation des intérêts agricoles au sein de réseaux d'organisations nous paraît particulièrement adaptée

¹³⁵ Entretien de Marine Colli en annexe n°2.

au cadre des négociations commerciales de l'Union européenne. Cette structure de représentation pourrait donner une ampleur plus forte aux revendications des groupes d'intérêt agricole européens. Nous reviendrons sur ce point dans la suite de notre travail.

c. Quelles stratégies d'influence mettre en place?

i. Quel mode d'influence ?

Les négociations commerciales de l'Union européenne sont spécifiques dans la mesure où elles impliquent à la fois une dimension intérieure (le résultat de ces négociations peut aboutir à une arrivée massive de viandes bovines brésiliennes et argentines qui vont affecter l'activité des éleveurs européens) mais aussi une dimension extérieure puisqu'elles se passent directement en lien avec des pays tiers en l'occurrence les pays du Mercosur. Quel mode d'influence adopter pour les groupes d'intérêt agricole de la filière bovine dans ces conditions ? Si nous tentons de dégager un cadre théorique à l'analyse de la représentation de ces intérêts, nous pouvons identifier deux types d'influences possibles : une influence directionnelle (les groupes d'intérêt agricole viseraient à changer les préférences des acteurs sur le corps de l'accord) et une influence technique (ces groupes d'intérêts viseraient à changer les préférences des acteurs sur des détails techniques de l'accord).

Etant donné que les négociations commerciales avec le Mercosur s'opèrent sur le long terme (elles ont débuté en 1999 et ont fait l'objet de plusieurs phases d'arrêt et d'accélération), nous pouvons supposer que les groupes d'intérêt agricole vont davantage rechercher une influence de type directionnelle liée au modèle agricole européen qu'ils souhaitent faire reconnaître par leurs partenaires commerciaux du Mercosur. Ce type d'influence vient s'insérer dans la puissance structurelle commerciale de l'Union européenne. En effet, les groupes d'intérêt agricole recherchent à protéger le modèle agricole européen au-delà des frontières de l'UE. Mais leurs intérêts vont même au-delà puisqu'il s'agit aussi de s'assurer que la viande bovine qui arrivera dans l'Union européenne correspondra aux standards européens et à une certaine vision de l'agriculture. Ils vont faire appel ici aux valeurs idéologiques de l'Union européenne dans le but de structurer le cadre de ces négociations commerciales en conformité avec leurs intérêts

matériels. A travers l'entretien que nous avons mené avec Marine Colli, nous pouvons remarquer que cette stratégie d'influence directionnelle des groupes d'intérêt agricole dans ces négociations est appuyée par la Commission européenne :

« Je ne sais pas si vous avez entendu parler de ça mais il y a une ferme des mille veaux en ce moment qui se monte dans la Creuse et donc les consommateurs français manifestent contre ce type de projet donc on a vraiment un modèle sociétal qu'on rejette en France. Donc la Commission nous demande d'essayer de monter un argumentaire : ferme des mille veaux en France contre feedlots de 100 000 bêtes donc on va essayer de montrer qu'on a une juste mesure à avoir et qu'on a peur pour nos éleveurs. D'un côté on essaye de préserver un modèle très familial en France et en Europe et dans le même temps on fait venir de la viande qui est produite dans des systèmes qui ne correspondent pas du tout aux demandes des consommateurs donc on a tout un argumentaire qui est à la fois économique, social, sociétal à remettre à la Commission européenne »¹³⁶.

Nous ne pouvons pas faire de généralisation hâtive mais nous pouvons affirmer que pour le cas d'Interbev, la Commission européenne cherche à exercer sa puissance structurelle à travers les stratégies d'influence directionnelles déployées par ce groupe d'intérêt pour influencer le cadre des négociations commerciales avec le Mercosur. Dans ce sens, l'action d'Interbev est intégrée dans la dimension structurelle de la puissance commerciale de l'Union européenne et conduit à la renforcer. D'un côté, ce groupe d'intérêt utilise le modèle agricole européen développé par la Commission pour définir sa stratégie et de l'autre, la Commission s'approprierait une partie de cette stratégie pour donner de nouveaux cadres aux négociations commerciales et par conséquent accroître sa puissance commerciale structurelle vis-à-vis du Mercosur.

Il est néanmoins nécessaire d'insister sur le fait que ces stratégies des groupes d'intérêt agricole ne sont pas intégralement appropriées par la Commission pour conduire les négociations commerciales, c'est ce que nous rappelle notre interlocuteur de la Commission : « La DG Agri intègre dans ses positions les positions des différentes parties en présence comme toujours mais on est au niveau européen, tous les intérêts ne sont pas identiques donc il faut faire une synthèse. Ni la DG Agri, ni la DG Trade ne sont la reproduction de la position des lobbies ». La Commission garde le contrôle de la politique commerciale communautaire et par conséquent de la voie que doit emprunter l'Union européenne pour exercer sa puissance structurelle envers la région du Mercosur.

¹³⁶ Voir l'entretien de Marine Colli en annexe 2.

La dimension technique de l'influence que les groupes d'intérêt agricole de la filière bovine peuvent chercher à exercer n'est toutefois pas à négliger. En effet, leurs stratégies peuvent aussi être comprises dans une intention de changer les préférences des acteurs institutionnels sur des détails techniques de l'accord de libre-échange. C'est par exemple une partie de la stratégie que le groupe d'intérêt Interbev a l'intention de déployer vis-à-vis de l'accord de libre-échange avec le Mercosur mais aussi vis-à-vis des autres types d'accords de libre-échange en général. C'est ce que nous explique Marine Colli:

« Le but pour nous c'est que ce contingent soit le plus réduit possible et à l'intérieur de ce contingent on va essayer de proposer une stratégie tarifaire ça veut dire, vous savez le contingent correspond à des lignes douanières spécifiques donc on va dire aux négociateurs, sur telle ligne douanière identifiée à un code à six chiffres, il faut protéger plus spécifiquement cette ligne là et construire des sortes de quotas à l'intérieur du contingent. On va essayer de proposer des choses très fines de construction du contingent pour que les négociateurs européens puissent avoir des propositions très concrètes à faire aux américains. Je parle surtout du TTP, on en n'est vraiment pas là avec le Mercosur mais ce sera à peu près le même type de débat »¹³⁷.

Nous pouvons aisément nous rendre compte du caractère technique de cette stratégie d'influence qui consiste à influencer des détails aussi précis que les lignes tarifaires et les limites des contingents. Notre interlocutrice a d'ailleurs admis avoir fait l'effort de simplifier au maximum ses explications de façon à ce qu'elles nous soient accessibles pour notre travail ce qui montre bien la dimension complexe de ce type de stratégie.

Il y a par conséquent deux volets dans la stratégie des groupes d'intérêt de la filière bovine, un volet qui correspond à une influence directionnelle et un volet qui correspond à une influence technique. Marine Colli nous a confirmé ces deux aspects de la stratégie d'Interbev : « Pour caricaturer, notre argumentaire se construit en deux volets, il y a le volet modèle, donc modèle agricole américain contre européen, et il y a le volet tarifaire donc là on rentre dans les côtes douanières, dans les contingents on est vraiment sur l'aspect purement économique dans le sens relations commerciales »¹³⁸. Comme nous avons pu le voir avec l'exemple d'Interbev, ces deux volets de la stratégie des groupes d'intérêt peuvent être, dans une certaine mesure, appropriés par la Commission européenne

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Ibid.

pour renforcer sa puissance structurelle dans les négociations commerciales qu'elle mène mais celle-ci doit aussi agréger d'autres intérêts.

ii. Les conflits inter et intra institutionnels : de nouveaux espaces d'influence ?

Le processus de prise de décision dans l'Union européenne en matière commerciale est fragmenté. Même si la Commission européenne est la seule à détenir le mandat de négociation, le Conseil des ministres et le Parlement européen ont aussi leur mot à dire. Ils doivent approuver l'accord commercial négocié par la Commission pour que celui-ci rentre en vigueur, ils ont donc une influence non négligeable dans les négociations que mènent la Commission européenne avec le Mercosur. Les questions des parlementaires posées à la Commission européenne témoignent de l'obligation de la Commission de tenir informé le Parlement européen du cours des négociations mais elles illustrent aussi le fait que les préférences et les intérêts entre la Commission et le Parlement européen sont divergents. Ce décalage entre les différentes institutions européennes ouvre une fenêtre d'opportunité certaine pour les groupes d'intérêt agricole de la filière bovine. Ainsi, selon le type d'influence, le degré de contrainte institutionnel et le décalage de préférences et d'intérêts entre les différentes institutions, les stratégies d'influence de ces groupes d'intérêt vont être différentes.

Dans ces négociations commerciales avec le Mercosur, les conflits interinstitutionnels sont plutôt élevés. Bien qu'il soit difficile de caractériser la préférence politique d'une institution, nous pouvons néanmoins soutenir quelques hypothèses. D'après les questions posées au sein du Parlement européen, nous pouvons supposer que celui-ci se range dans une position assez défensive. En effet, les parlementaires européens sont davantage sensibles aux thèmes environnementaux et sociaux, l'influence du parti des Verts est ici déterminante. Le Parlement européen se fait traditionnellement le défenseur des consommateurs et du bien-être des citoyens. C'est pourquoi les groupes d'intérêt agricole vont trouver en lui un interlocuteur particulièrement dynamique sur ces questions et prêt à porter leurs inquiétudes devant la Commission européenne.

Un autre conflit interinstitutionnel qui peut être dégagé est celui entre le Conseil des ministres et la Commission européenne. Comme nous avons pu le voir précédemment, la France s'est montrée particulièrement active pour tenter de rallier derrière elle d'autres Etats membres afin de faire échouer la reprise des négociations entre la Commission

européenne et le Mercosur en 2004. Ce conflit ouvre également des possibilités pour les groupes d'intérêt agricole de s'infiltrer dans le jeu des négociations entre l'Union européenne et le Mercosur.

Si les conflits entre les institutions européennes donnent de nouvelles capacités d'influence pour les groupes d'intérêt agricole, il ne faut pas oublier les conflits intra-institutionnels qui sont tout aussi importants pour définir les stratégies des groupes d'intérêt. C'est ce qui ressort d'une étude d'Irène Bellier sur les divergences qui existent au sein de la Commission européenne¹³⁹. L'auteur montre que, loin de partager une culture unique, les fonctionnaires européens ont en réalité des visions différentes du modèle d'intégration européen. Michelle Cini fait le même constat et prend comme exemple la rivalité entre la DG IV de la Commission responsable des relations extérieures et de l'élargissement de l'Union et la DG XI responsable de l'Agriculture et du développement rural¹⁴⁰. Ces luttes intra-bureaucratiques sont autant d'espaces ouverts aux groupes d'intérêt agricole pour développer leurs stratégies d'influence.

Nous avons choisi de nous concentrer sur la rivalité qui existe entre la Direction Générale de l'Agriculture et du développement rural et la Direction Générale pour le Commerce. Ce décalage entre les préférences et les intérêts de la DG Agri et de la DG Commerce ressort dans plusieurs de nos entretiens. Selon Léa Auffret la DG Agri est beaucoup plus en retrait que la DG Commerce dans les négociations. À une question portant sur la concurrence entre ces deux Directions générales, notre interlocutrice répond : « Oui ! La DG Agri rame complètement derrière la DG Trade qui est beaucoup plus néo-libérale, la DG Agri veut davantage protéger le secteur et a une meilleure vision de ce que ça implique »¹⁴¹. Parmi les personnes avec qui nous nous sommes entretenus, Marine Colli du syndicat européen Interbev, Jean-Luc Mériaux, secrétaire général de l'UECBV mais aussi notre interlocuteur de la Commission européenne et le député européen Michel Dantin confirment que la DG Commerce reste le chef de file des négociations commerciales de l'UE avec le Mercosur mais que c'est en revanche la DG Agri qui s'occupe du volet agricole de ces négociations.

¹³⁹ Irène Bellier. « Une culture de la Commission européenne De la rencontre des cultures européennes et du multilinguisme des fonctionnaires » in Yves Meny Pierre Muller Jean-Louis Quermonne (dir.) *Politiques publiques en Europe*, Paris : Harmattan, 1995, p.382.

¹⁴⁰ Michelle Cini. « La Commission européenne lieu émergence de cultures administratives exemple de la DGIV et de la DGXI », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°3, juin 1996, pp. 457-472.

¹⁴¹ Voir Entretien de Léa Auffret en annexe 3.

Au sein des autres institutions, les conflits sont également palpables. Au sein du Parlement européen les intérêts divergent aussi entre les eurodéputés, quel que soit leur groupe politique. Cela nécessiterait toutefois une analyse plus approfondie. Au sein du Conseil des ministres, nous avons pu nous apercevoir du décalage entre les Etats gros producteurs de viande bovine comme la France et l'Irlande et les Etats où la production agricole est moins importante et qui ont beaucoup plus d'intérêts offensifs dans cet accord.

Ces divergences d'intérêts et de préférences engendrent un certain degré d'incertitude et ouvrent des espaces d'influence pour les groupes d'intérêt agricole qui peuvent avoir une plus grande visibilité politique. Mais les négociations commerciales de l'Union peuvent aussi ouvrir de nouveaux espaces d'action pour les groupes d'intérêt, en dehors du cadre institutionnel européen. Ces nouveaux espaces vont se manifester par l'émergence de réseaux.

iii. L'approche par les réseaux comme cadre d'analyse pertinent

Les groupes d'intérêt agricole européens sont traditionnellement associés à un modèle néo-corporatiste compte-tenu de leurs liens historiques forts avec les institutions européennes. Mais il semble que ce modèle soit en déclin (baisse du taux de syndicalisation des agriculteurs et libéralisation des politiques agricole). C'est la thèse développée par Wolfgang Streeck et Philippe Schmitter¹⁴². Ceux-ci préfèrent placer la représentation d'intérêts dans un cadre pluraliste qui serait plus à même de traduire la pluralité d'intérêts et d'organisations représentatives dans l'Union européenne. Ce débat entre le néo-corporatisme et le pluralisme a été prolongé par de nombreux auteurs¹⁴³. Nous choisirons d'en sortir en adoptant une approche par les réseaux.

L'agriculture est en effet un domaine qui touche à une multiplicité d'acteurs qui sont en interactions et qui ont une influence sur la définition des politiques agricoles communautaires. C'est ce que souligne Jacques Loyau, assistant parlementaire d'Eric Andrieu, dans un entretien qu'il nous a accordé : « Je peux observer que sur des sujets qui concernent l'agriculture au sens large, aujourd'hui il y a beaucoup d'acteurs qui émergent

¹⁴² Streeck Wolfgang et Schmitter Philippe. « From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market », *Politics Society*, vol.19, n°133, 1991.

¹⁴³ Cawson Alan. « In defence of the new testament : a reply to Andrew Cox, «The old and new testament of corporatism» », *Political studies*, n°36, 1998.

Hassenteufel Patrick. « Où en est le paradigme corporatiste ? », *Politix*, vol. 3, n°12, quatrième trimestre 1990, pp. 75-81.

sur la scène européenne (...) il y a des gens qui travaillent sur des sujets sociétaux, environnementaux, des questions d'alimentation, de santé donc ça c'est très intéressant donc il y a d'autres gens qui sont capables de parler d'agriculture et c'est tant mieux donc il faut sortir du corporatisme »¹⁴⁴.

Les réseaux sont définis par Sabine Saurugger comme le « fruit de la coopération plus ou moins stable entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, qui négocient, échangent des ressources et qui partagent des normes et intérêts »¹⁴⁵. Elle met l'accent sur l'interdépendance entre les acteurs qui sont de plus en plus nombreux et différenciés au sein de l'Union européenne mais aussi sur la scène globale. La représentation d'intérêts aurait changé de cadre, elle s'insérerait maintenant à la fois dans des réseaux de coopération horizontaux entre des acteurs intéressés et dans un réseau vertical avec les autorités publiques¹⁴⁶. C'est donc dans un environnement complexe que les groupes d'intérêts élaboreraient leurs stratégies.

Cette coordination multi-niveaux et multi-acteurs se prête bien à l'analyse des stratégies des groupes d'intérêt agricole dans les négociations commerciales de l'Union. Etant donné que la politique commerciale de l'UE a nécessairement une dimension internationale, les groupes d'intérêt agricole ont eu besoin de reconfigurer leurs stratégies pour s'adapter à ce cadre particulier. Nous étudierons l'exemple de la Confédération paysanne. Cette organisation est le deuxième syndicat agricole français, elle défend une agriculture respectueuse de l'environnement, des paysans et des consommateurs contre le modèle agricole productiviste et la rationalisation de la production. En 1989, ce syndicat se fédère avec ses homologues européens pour former la coordination paysanne européenne (CPE). La CPE décide par la suite de donner à ses stratégies d'influence une dimension internationale. Elle se place alors au centre d'un réseau de solidarité paysanne internationale en créant avec le Mouvement des sans terres brésiliens¹⁴⁷ le mouvement

¹⁴⁴ Entretien de Jacques Loyau à voir en annexe n° 7.

¹⁴⁵ Saurugger Sabine. « Analyser les modes de représentation des intérêts dans l'Union européenne : construction d'une problématique ». *Centre d'études et de recherches internationales Sciences Po*, Questions de Recherche n°6, p.24 (en ligne) <http://www.sciencespo.fr/cei/sites/sciencespo.fr/cei/files/qdr6.pdf> (dernière connexion le 17/05/2015).

¹⁴⁶ Kohler-Koch Beate. « Catching up with Change The Transformation of Governance in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 1996, pp. 359-380.

Hooghe Liesbet. *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance*. Oxford University press, 1996, p.458.

¹⁴⁷ Bruno Konder Comparato. *L'action politique des sans-terre au Brésil*. L'Harmattan, 2004, p.191.

international paysan Via Campesina¹⁴⁸ en 1993. Cette création répond au « déplacement du lieu de décision de la politique agricole européenne vers le niveau international de l'OMC »¹⁴⁹. Portée par la notoriété de ses fondateurs (José Bové et François Dufour, vice-président d'Attac), ce réseau va peu à peu gagner de la visibilité et prendre de l'ampleur sur la scène internationale. En 2013, la Via Campesina comptait cent soixante-quatre organisations dans soixante-dix-neuf pays différents et représentait plus de deux cent millions de paysans à travers le monde¹⁵⁰.

L'originalité de ce mouvement international est qu'il va venir se structurer au niveau européen. La Coordination européenne de la Via Campesina s'est ainsi enregistrée au registre de transparence de l'UE, elle est composée de vingt-trois organisations provenant de quatorze pays européens. En 2008, la CPE (dont fait partie la Confédération paysanne) décide de ne faire plus qu'un avec la Coordination européenne Via Campesina ce qui a donné à l'organisation de plus larges compétences¹⁵¹. Cette décision est révélatrice du changement d'échelle de la politique agricole commune puisque celle-ci s'est déplacée sur la scène internationale. Nous faisons l'hypothèse que le réseau international Via Campesina s'est structuré au niveau européen pour pouvoir peser dans le processus de décision de la politique commerciale de l'Union européenne envers les pays tiers. Nous pouvons interpréter cette adaptation comme un processus d'eupéanisation atypique puisqu'il touche un réseau international d'organisations et non une organisation nationale comme c'est le cas traditionnellement.

Le processus d'eupéanisation est conceptualisé en 1997 par Claudio Radaelli, celui-ci le définit comme le processus qui fait référence à la construction, diffusion et institutionnalisation de règles formelles et informelles, mais aussi de procédures, de paradigmes, de politiques publiques, de styles, de façons de faire, de croyance et de normes. Ceux-ci sont, dans un premier temps définis au niveau européen. Puis ils sont incorporés dans les discours, les identités, les structures politiques et les politiques

¹⁴⁸ La Voie paysanne

¹⁴⁹ Via Campesina. Présentation de la coordination européenne Via Campesina (en ligne) http://rhone.confederationpaysanne.fr/coordination-europeenne-via-campesina_503.php (dernière connexion le 02/05/2015).

¹⁵⁰ Via Campesina. Liste des organisations membres de la Via Campesina en juin 2013 (en ligne) <http://viacampesina.org/fr/index.php/organisation-mainmenu-44/les-membres-mainmenu-67> (dernière connexion le 02/05/2015).

¹⁵¹ Pour plus d'information sur l'internationalisation de la Confédération paysanne, voir Bruneau Ivan. « La Confédération paysanne et le « mouvement altermondialisation » : L'international comme enjeu syndical ». *Politix*, vol.17, n°68, 2004, p.11-134.

publiques au niveau national et infranational¹⁵². Nous pouvons dès lors observer que cette définition ne prend pas en compte le niveau international. C'est pourquoi nous proposons d'appliquer le processus d'eupéanisation au réseau international Via Campesina.

Selon l'approche « top-down¹⁵³ », l'émergence de la Coordination européenne de la Via Campesina pourrait s'expliquer par un facteur extérieur : celui du poids de la politique agricole commune dans la société internationale qu'un réseau comme la Via Campesina ne pouvait plus ignorer. L'approche « bottom-up¹⁵⁴ » permet cependant de faire une analyse plus qualitative. En effet, ce réseau met en avant son caractère populaire. La Via Campesina se définit comme un « mouvement populaire de masse dont la vitalité et la légitimité proviennent d'organisations paysannes de base »¹⁵⁵. Son objectif premier est de faire entendre la voix des paysannes et des paysans du monde entier dans les enceintes européennes et internationales. En cela, la structuration de la Via Campesina à l'échelle européenne pourrait venir de la base du mouvement.

Nous pouvons aussi analyser ce processus à travers le concept de « transnationalisation » défini par Sabine Saurugger et Emiliano Grossman comme « une transformation profonde des acteurs, qui ne s'inscrivent plus exclusivement dans le contexte d'un seul Etat. Cela implique deux pays ou plus, mais l'ont peut également imaginer le niveau communautaire ou mondial comme cadre pertinent de l'organisation des intérêts¹⁵⁶ ». Comme le souligne les auteurs, les exemples dans ce domaine restent rares, nous pouvons cependant voir dans le réseau international Via Campesina une nouvelle illustration de ce concept. Ce réseau est en fait une alliance entre des organisations agricoles diverses de la scène internationale qui se rencontrent pour parler d'enjeux européens et représenter leurs intérêts devant la Commission européenne. Cela peut être illustré par la rencontre d'une trentaine de paysans européens et latino-américains de l'organisation Via Campesina à Madrid en mai 2010. Plusieurs représentants des organisations membres de la Via Campesina se sont réunis en marge du sommet UE-

¹⁵² Radaelli Claudio et Featherstone Kevin. *The Politics of europeanization*. Oxford : Oxford University Press, 2003, p.320.

¹⁵³ Pourrait se traduire par « par le haut ».

¹⁵⁴ Pourrait se traduire par « par le bas ».

¹⁵⁵ Via Campesina. Présentation de l'organisation Via Campesina (en ligne) <http://viacampesina.org/fr/index.php/organisation-mainmenu-44> (dernière connexion le 02/05/2015).

¹⁵⁶ Saurugger Sabine et Grossman Emiliano. *Les groupes d'intérêt: Action collective et stratégies de représentation*, Paris : Armand Colin, 2012, p.288. Les deux auteurs citent l'exemple de la « table ronde des industriels » ou de l'accord « safe harbour » entre l'Union européenne et les Etats-Unis.

Amérique Latine¹⁵⁷ pour protester contre la reprise des négociations commerciales entre l'UE et le Mercosur. Cette stratégie de la Via Campesina semble particulièrement bien se prêter au jeu des négociations commerciales de l'Union européenne. Il s'agirait pour ce réseau de faire rentrer des problématiques agricoles globales, liées à une certaine vision du rôle de l'agriculture dans la société (agriculture familiale, durabilité, agro-écologie¹⁵⁸), dans les intérêts défendus par la Commission au cours des négociations commerciales.

Nous pouvons supposer que le processus d'eupéanisation atypique de la Via Campesina a été mené par ses fondateurs européens, en particulier par le député européen José Bové, cofondateur de la Confédération paysanne et de la Via Campesina. Celui-ci a en effet une très bonne connaissance du fonctionnement institutionnel communautaire et de la représentation des intérêts au sein de l'Union grâce à son engagement syndical très fort en faveur des petits et moyens agriculteurs. Sa forte notoriété¹⁵⁹ et sa victoire aux élections européennes de 2009 lui ont permis de gagner une plus grande crédibilité vis-à-vis des acteurs institutionnels européens. Nous présumons que cela a participé à construire la légitimité de la coordination européenne de la Via Campesina. Dès lors, celle-ci a pu déployer ses stratégies d'influence au plus haut niveau du jeu institutionnel européen, notamment dans le cadre des négociations commerciales de l'Union avec le Mercosur.

L'action de la coordination européenne de la Via Campesina dans ces négociations semble d'autant plus pertinente que celles-ci impliquent ses pays fondateurs, en l'occurrence la France et le Brésil. Nous pouvons supposer que les stratégies de ce réseau dans ces négociations commerciales se fondent dans une certaine mesure sur la solidarité qui existe entre les petits agriculteurs du Mercosur et de l'Union européenne. Cette solidarité peut paraître à première vue contradictoire étant donné leurs intérêts matériels immédiats différents. Il semble cependant que leurs craintes se rejoignent sur les enjeux agricoles plus globaux que ces négociations commerciales soulèvent.

Le modèle agricole défendu par les organisations européennes de la Via Campesina rejoint, dans de nombreux aspects, le modèle agricole européen que nous avons défini dans

¹⁵⁷ Via Campesina. « Farmers from both sides of the Atlantic unite for Food Sovereignty », (Communiqué de presse), 12 mai 2010 (en ligne) <http://www.viacampesina.org/en/index.php/main-issues-mainmenu-27/food-sovereignty-and-trade-mainmenu-38/889-farmers-from-both-sides-of-the-atlantic-unite-for-food-sovereignty> (dernière connexion le 04/05/2015).

¹⁵⁸ Le gouvernement français définit l'agro-écologie comme « une façon de concevoir des systèmes de production qui s'appuient sur les fonctionnalités offertes par les écosystèmes. Elle les amplifie tout en visant à diminuer les pressions sur l'environnement et à préserver les ressources naturelles. Il s'agit d'utiliser au maximum la nature comme facteur de production en maintenant ses capacités de renouvellement ». <http://agriculture.gouv.fr/agroecologie-definition> (en ligne) (dernière connexion le 13/05/2015).

¹⁵⁹ José Bové a acquis sa notoriété à travers des actions altermondialistes et sa candidature à l'élection présidentielle en France en 2007.

la première partie. L'agro-écologie est vue comme la seule alternative sociale et environnementale possible face au modèle agricole productiviste pour assurer la souveraineté alimentaire et nourrir le monde dans les années à venir. Ces valeurs sont aussi partagées par la Commission européenne et c'est sur ce point que vont se concentrer les stratégies de ses membres. Un entretien avec François Dufour mené par Gilbert Wasserman de la revue *Mouvements* vient confirmer nos hypothèses : « Nous avons alors voulu pousser l'Union européenne d'une part, l'OMC à Genève de l'autre à inscrire un certain nombre de principes (...). D'un côté, et c'est ce qui donne espoir, il y a une demande sociale croissante pour une agriculture de qualité mais de l'autre côté on continue à adapter l'Europe aux *desiderata* de l'OMC »¹⁶⁰. L'objectif est donc de renforcer le modèle agricole défendu par la Commission européenne pour qu'il s'étende à la scène globale. Par conséquent, le réseau Via Campesina participerait à diffuser la puissance structurelle de l'UE.

Les stratégies d'influence déployées par les groupes d'intérêt agricole visent à réorienter le volet agricole des négociations commerciales avec le Mercosur vers le modèle agricole européen qui en ressortirait renforcé. Nous avons vu que plusieurs voies d'influence s'offraient aux groupes d'intérêt de la filière bovine mais, quelle que soit la voie choisie, ces groupes éprouvent des difficultés à faire entendre leurs revendications.

2. Les difficultés éprouvées par les groupes d'intérêt agricole européens dans les négociations commerciales UE-Mercosur

a. Des stratégies d'influence mal adaptées

Nous avons vu à travers l'approche par les réseaux que les mécanismes de représentation d'intérêt se sont complexifiés depuis le début des années 2000. Cette complexité s'explique par le caractère multifonctionnel de l'agriculture qui implique une multiplicité d'enjeux (des enjeux sociaux, environnementaux, économiques, idéologiques). Nous pouvons dès lors essayer d'évaluer l'efficacité du lobbying des groupes d'intérêt agricole de la filière bovine dans ce contexte. Il apparaît tout d'abord difficile de faire une

¹⁶⁰ Wasserman Gilbert. « La dimension originale et le rôle précurseur de Via Campesina » Entretien avec François Dufour, *Mouvements*, vol.1, n° 25, 2003, p. 62-66.

telle évaluation étant donné que l'accord de libre-échange n'a pas encore été conclu mais nous pouvons faire quelques conjectures. L'efficacité des stratégies d'influence de ces groupes d'intérêt dépend de trois facteurs principaux : leur adaptation au contexte global des politiques commerciales de l'Union européenne, leur adaptation à l'évolution des rapports de pouvoir entre les acteurs institutionnels (notamment au nouveau rôle du Parlement européen dans les négociations commerciales) et leur capacité à défendre une position coordonnée.

i. Une adaptation difficile au contexte global de la politique commerciale de l'UE et à l'évolution des rapports de pouvoir entre les acteurs institutionnels

Nous avons vu que la politique commerciale de l'Union européenne s'est insérée sur la scène internationale et de ce fait, les groupes d'intérêt qui interagissent avec l'Union européenne sont aussi soumis à ces forces globales¹⁶¹. Les groupes d'intérêt agricole les plus influents seraient donc ceux qui reconnaissent le fait que leurs activités de représentation d'intérêt se sont insérées dans cette arène globale¹⁶². Or il semble que ce ne soit pas le cas de tous les groupes d'intérêt auxquels nous nous sommes intéressés.

Alors que les négociations commerciales entre l'UE et le Mercosur impliquent des questions globales qui dépassent les enjeux strictement européens, les groupes d'intérêt agricole français semblent être restés focalisés sur le niveau européen et sur leurs anciennes pratiques de lobbying (tradition néo-corporatiste). Cela peut se percevoir quand Léa Auffret fait une opposition entre le « gentil lobbying » des groupes d'intérêt agricole français et le « lobbying à l'américaine », plus agressif des groupes d'intérêt économiques par exemple. Leurs pratiques resteraient en effet très « interpersonnelles » et se limiteraient à l'envoi de lettres ou d'e-mails, elles ne seraient pas assez agressives face à la concurrence qui est plus intense dans ce type de négociation¹⁶³. Dans les négociations commerciales avec le Mercosur, les groupes d'intérêt agricole français doivent par exemple faire face à la concurrence des groupes d'intérêts européens du secteur de

¹⁶¹ Pedler Robin. *European Union : changes in the Arena*. Palgrave Macmillan, 2002, p.4.

¹⁶² Ibid, p.315.

¹⁶³ Entretien de Léa Auffret en annexe 3.

l'industrie mais aussi aux groupes d'intérêt brésiliens de l'agrobusiness qui ont une tradition plus libérale et sont davantage présents dans les arènes internationales¹⁶⁴.

Nous pouvons dresser trois conclusions : il apparaît que les pratiques de représentation d'intérêt soient très différentes à l'intérieur de l'Union européenne entre les secteurs de l'économie (entre les groupes d'intérêt agricole et les groupes d'intérêt de l'industrie par exemple). Ensuite, d'après Guillaume Courty, les groupes d'intérêt agricole français semblent avoir développé des pratiques spécifiques¹⁶⁵. Il apparaît ces groupes soient restés marqués par une tradition néo-corporatiste qui n'est pas forcément adaptée au contexte global des négociations commerciales. Nous devons toutefois nuancer notre propos. En effet, nous avons vu que certains groupes d'intérêt agricole comme la Confédération paysanne a su s'insérer dans le réseau international Via Campesina et est donc en lien avec des groupes d'intérêts internationaux pour bâtir ses stratégies d'influence. De plus, si cette tradition néo-corporatiste est bien présente chez les groupes d'intérêt agricole français, elle est toutefois en déclin, le poids des entreprises devient par exemple de plus en plus important au sein du secteur agricole¹⁶⁶.

Pour être efficace dans les négociations commerciales de l'Union européenne avec le Mercosur, il est indispensable que les groupes d'intérêt agricole aient une bonne connaissance du processus décisionnel en matière de politique commerciale. En effet, comme nous avons pu le voir dans une partie précédente, celui-ci est particulier et a connu des évolutions que les groupes d'intérêts se doivent d'intégrer dans leurs stratégies d'influence. Or il semble que ce ne soit pas toujours le cas, c'est ce que Léa Auffret nous a révélé pour l'activité de ces groupes auprès du Parlement européen¹⁶⁷.

ii. Un manque de coordination entre les groupes d'intérêt agricole français et européens

Nous avons vu que les questions agricoles soulèvent une multiplicité d'enjeux pour une très grande diversité d'acteurs or il semble que cela nuise à la cohérence des stratégies d'influence développées. Les groupes d'intérêt agricole de la filière bovine semblent exprimer des difficultés à se coordonner et se contredisent, ce qui engendre un flou sur

¹⁶⁴ Figueiredo Ney. « O lobby no Brasil : uma trajetória histórica ». *Organicom*, n°14, 2011, pp.182-189.

¹⁶⁵ Entretien de Guillaume Courty à voir en annexe 4

¹⁶⁶ Pour un développement de ce point, voir l'entretien de Guillaume Courty en annexe 4.

¹⁶⁷ Entretien de Léa Auffret en annexe 3.

leurs stratégies et diminue leur crédibilité. Pour démontrer notre hypothèse, nous nous sommes appuyés sur l'étude des positions des groupes d'intérêt agricole et les entretiens que nous avons réalisés. Nous pouvons commencer par explorer les divergences de position entre ces lobbies en nous basant sur les communiqués de presse émis par ces groupes d'intérêt. Nous prendrons l'exemple de la Confédération paysanne, de la coordination européenne de la Via Campesina, du COPA-COGECA et de l'UECBV.

La Confédération paysanne et la coordination européenne de la Via Campesina sont les groupes d'intérêt qui sont les plus farouchement opposés à cet accord. Ils demandent par exemple dans un communiqué commun¹⁶⁸ un « stop aux accords de libre-échange » sans fournir beaucoup de chiffres qui motiveraient leur position. Leur position est strictement défensive et s'inscrit dans le mouvement altermondialiste: ils demandent l'exclusion de la viande bovine des négociations sur les accords de libre-échange impliquant l'Union européenne et ne sont prêts à faire aucune concession.

La position du COPA-COGECA semble plus modérée, dans plusieurs de leurs communiqués, ils avancent des chiffres précis sur l'impact de l'ouverture des échanges de viande bovine sur les revenus des agriculteurs européens. Ils associent toujours à leurs données chiffrées des arguments de type idéologique liés au modèle agricole européen qu'ils veulent préserver. Dans un communiqué de 2011, ils montrent « qu'un accord commercial UE-Mercosur aurait pour conséquence un effondrement du secteur bovin européen »¹⁶⁹. Si leur opposition est claire, nous pouvons toutefois supposer qu'ils sont prêts à faire des concessions minimales.

En ce qui concerne l'UECBV, leur position paraît plus mesurée, nous pouvons déduire cela d'une étude qu'ils ont réalisée en 2010 qui aboutit à la conclusion que la peur d'une « invasion » de viande bovine brésilienne en Europe serait largement exagérée même si cet accord serait globalement négatif pour les éleveurs européens¹⁷⁰. Ils ne seraient donc pas dans une position strictement défensive. Nous pouvons par conséquent supposer qu'ils seraient prêts à faire certaines concessions.

La position d'Interbev est aussi intéressante, le 20 mai 2014, le président d'Interbev, Dominique Langlois a participé à une conférence de presse sur « La viande

¹⁶⁸ Confédération paysanne et Via Campesina. Dossier campagnes solidaires, n°299, octobre 2014.

¹⁶⁹ COPA-COGECA. «Le COPA-COGECA met en garde contre un accord commercial avec les pays du MERCOSUR », (Communiqué de presse), 13/04/11.

¹⁷⁰ UECBV. « EU-MERCOSUR Free Trade Negotiations : State of Play » (N-083-2010-EN), 27/08/2010, (en ligne) http://www.dmia.nl/images/2010_3ekw/310810_UECBV-N-083-2010-EN.pdf (dernière connexion le 17/05/2015).

dans les accords de libre-échange UE-États-Unis/Canada/Mercosur ». Il a au cours de celle-ci déclaré que « Les professionnels de la viande sont favorables au libre-échange, mais pas à n'importe quel prix »¹⁷¹ laissant entendre que la filière bovine doit rester un secteur protégé dans l'accord de libre-échange entre l'UE et le Mercosur mais que certains compromis pourraient être trouvés pour libéraliser davantage ce secteur.

Nous faisons l'hypothèse que les positions divergentes entre les groupes d'intérêt agricole nuisent à leurs stratégies d'influences respectives auprès des institutions européennes. Pour démontrer notre hypothèse, nous allons confronter ces positions aux réponses fournies par les représentants de ces groupes d'intérêts au cours de nos entretiens (UECBV et Interbev) que nous croiserons avec les réponses données par des membres des institutions européennes. Tout d'abord nous pouvons remarquer qu'il y a une divergence entre les personnes interrogées pour définir le groupe d'intérêt le plus influent dans ces négociations. Pour Léa Auffret, Sylvain Lhermitte et Jean-Luc Mériaux, c'est le COPA-COGECA qui est l'acteur clé de ces négociations. Pour l'assistant parlementaire Jacques Loyau et le député européen Michel Dantin, en revanche, il s'agit de la Fédération Nationale Bovine qui fait partie d'Interbev. Comment expliquer cette différence de perception du côté du Parlement européen ? Il semble que la vision des membres du parlement européen ait été biaisée par une décision stratégique faite par le COPA-COGECA et l'UECBV pour influencer les négociations commerciales avec le Canada, c'est ce que nous a révélé Monsieur Jean-Luc Mériaux au cours d'un entretien¹⁷². Cette décision faisait d'Interbev l'interlocuteur direct des autorités françaises. Jean-Luc Mériaux met en avant deux niveaux d'influence, un niveau national et un niveau européen. Si les deux sont importants pour les négociations commerciales de l'Union, c'est selon lui le niveau européen qui prime en dernier ressort. Ce sont donc les groupes d'intérêt qui se sont directement structurés au niveau européen sous forme de fédérations de groupes d'intérêts nationaux comme le COPA-COGECA et l'UECBV qui seraient les acteurs les plus influents. Nous ferons ici attention aux propos naturellement biaisés de notre interlocuteur qui est le secrétaire général de l'UECBV.

¹⁷¹ INTERBEV. « Accords de libre-échange Union européenne - États-Unis/Mercosur », (Communiqué de presse), 20/05/2014 (en ligne) http://www.interbev.fr/wp-content/uploads/2014/05/INTERBEV_communique_net.pdf (dernière connexion le 17/05/2015).

¹⁷² Entretien de Jean-Luc Mériaux en annexe n°6.

Monsieur Mériaux, est venu nous confirmer notre hypothèse quant à la position soutenue par l'UECBV dans les négociations sur l'accord de libre-échange avec le Mercosur (une position défensive mais qui peut faire un certain nombre de compromis) :

« A.L : D'accord donc vous n'étiez pas formellement opposés à cet accord.

J.L.M : Non, non, en tant qu'association du commerce et de l'industrie nous sommes favorables au développement des échanges tout du moins sur le principe. Néanmoins si on aborde les questions sectorielles et en fonction du pays avec lequel l'UE négocie, nous adoptons soit une position défensive soit une position agressive. Mais dans le cadre du Mercosur, comme dans le cadre des Etats-Unis et du Canada, notre positionnement était défensif »¹⁷³.

Il nous explique la raison de ce positionnement : étant donné que l'UECBV regroupe à la fois des organisations qui défendent les intérêts des petits et moyens producteurs de viande bovine et des organisations défendant les intérêts de l'industrie de transformation de la viande (des organisations de l'agroalimentaire par exemple), l'UECBV se doit d'accorder ces intérêts divergents. C'est pourquoi la position qu'elle soutient dans ces négociations est nécessairement le fruit d'un compromis et ne peut donc pas être forte comme celle de la Confédération paysanne par exemple qui ne représente que les petits et moyens producteurs agricoles. Nous pouvons voir qu'il y a des divisions entre les groupes d'intérêt mais aussi au sein des groupes d'intérêt. Ces divergences constituent autant d'obstacles à l'affirmation d'une position forte et unie devant les acteurs institutionnels communautaires.

Pour Jacques Loyau, la stratégie globalement défensive des groupes d'intérêt agricole de la filière bovine ne peut pas être efficace compte-tenu du manque de cohésion de ces groupes : « Vous pouvez vous rendre compte que sur la place de Bruxelles, vous avez un tas de gens, on parle du COPA-COGECA, COPA ça veut aussi dire coopérative, et bien, aujourd'hui vous avez sur la place de Bruxelles deux bureaux, il y a un bureau de la FNSEA et il y a un bureau des coopératives de France. Comment voulez-vous construire l'Europe avec chacun qui veut défendre sa petite chapelle à Bruxelles ? »¹⁷⁴. Ce manque de solidarité et de coordination entre groupes d'intérêt de la filière bovine est aussi reconnu par les Marine Colli, membre du syndicat professionnel Interbev :

¹⁷³ Entretien de Jean-Luc Mériaux en annexe n°6.

¹⁷⁴ Entretien de Jacques Loyau en annexe n°7.

« A.L : Quelles sont vos relations avec les autres lobbies européens ou français de la viande et les lobbies ou les syndicats comme le COPA- COGECA, la FNSEA, la Confédération paysanne... ?

M.C : C'est quelque chose qu'on a aussi à développer car pour l'instant dans les négociations on a un peu avancé tout seuls, donc il faut absolument qu'on travaille avec eux, ce sera plus le COPA qu'avec la FNSEA, le but c'est d'avoir une position à peu près conforme à la leur et la difficulté qu'on a, c'est que le COPA-COGECA, c'est une organisation qui regroupe toutes les filières agricoles et toutes les filières agricoles n'ont pas du tout la même position dans le cadre de ces accords. C'est difficile d'avoir une position agricole unique (...) je ne suis pas sûre qu'on arrive vraiment à s'entendre avec l'ensemble des filières agricoles (mais) il faudrait qu'on essaye de trouver un compromis pour porter une position commune »¹⁷⁵.

Nous pouvons établir plusieurs conclusions à partir de cet extrait : d'abord, le manque de coopération et de coordination entre les groupes d'intérêt agricole semble être un obstacle pour peser vraiment dans les négociations commerciales de l'UE. Ensuite, ce manque de coordination s'explique par la difficulté des groupes d'intérêt agricole à accorder leurs intérêts et à faire des compromis. Madame Colli insiste néanmoins sur le fait que cette position commune est l'objectif à atteindre pour les groupes d'intérêt de la filière viande ce qui conforte notre hypothèse. Accentuer les contacts avec les autres groupes d'intérêt agricole est aussi l'objectif affiché par Jean-Luc Mériaux de l'UECBV : « Régulièrement, nous tentons de conduire des actions communes donc nous constituons des plateformes européennes ad hoc (...) c'est vrai que lorsqu'il s'agit de défendre les intérêts des produits animaux et donc de la viande, nous cherchons à conduire des actions conjointes »¹⁷⁶.

Ce manque de coordination nuit à la cohérence et à la crédibilité des intérêts de la filière bovine dans les négociations UE-Mercosur. Face au flou qui entoure les différentes positions, la Commission européenne et les autres institutions ont du mal à identifier quels sont les intérêts premiers à défendre pour cette filière. Rose-marie Lagravenance la crédibilité que confèrerait l'unité des groupes d'intérêt agricole en affirmant que « l'unité n'existe pas » et qu'elle ne serait qu'un « long travail pratique et symbolique »¹⁷⁷ pour aligner les intérêts minoritaires sur les intérêts des groupes majoritaires. Il s'agit toutefois

¹⁷⁵ Entretien de Marine Colli en annexe n°2.

¹⁷⁶ Entretien de Jean-Luc Mériaux en annexe n°6.

¹⁷⁷ Hubscher Ronald et Lagrave Rose-Marie. Unité et pluralisme dans le syndicalisme agricole français. Un faux débat, *Annales Économies, Sociétés, Civilisations*, 48e année, n°1, 1993, pp. 109-134.

d'une approche radicale. L'absence de position commune dans le secteur agricole peut amener les acteurs communautaires à privilégier l'écoute des intérêts d'autres secteurs mieux coordonnés, les divergences entre les positions des groupes d'intérêt de la filière bovine peuvent donc ouvrir un espace pour les groupes d'intérêt des autres secteurs.

b. Des stratégies qui viennent s'opposer aux objectifs de libéralisation des échanges de la Commission européenne et aux groupes d'intérêt industriel

i. La recherche d'un accord équilibré entre tous les secteurs par la Commission européenne

La Commission européenne a exprimé la volonté d'obtenir un accord équilibré entre tous les secteurs à l'issue des négociations commerciales avec le Mercosur. Cette stratégie répond aux critiques des groupes d'intérêt de la filière bovine qui accusent la Commission de privilégier les intérêts industriels aux dépens des intérêts agricoles. Face aux pressions des groupes d'intérêt agricole et des parlementaires européens¹⁷⁸, la Commission européenne a été obligée de réagir pour rassurer le secteur en défendant une approche globale et équilibrée dans ces négociations commerciales. C'est ce qui ressort de notre entretien avec un membre de la Commission. Celui-ci affirme que : « L'UE et la Commission ont une approche holistique et ne considèrent pas l'intérêt individuel de l'industrie automobile ou l'intérêt individuel de l'industrie communautaire, on considère l'intérêt global de l'économie communautaire ». Dans ces négociations, la Commission européenne doit prendre en compte à la fois les intérêts offensifs du secteur de l'industrie et les intérêts défensifs du secteur agricole. Son objectif est de parvenir à une offre qui prenne en compte les intérêts des deux secteurs et qui serait par conséquent équilibrée. Jean-Luc Mériaux nous a aussi rappelé ce principe : « Il faut avoir une approche globale c'est-à-dire considérer les retombées économiques d'un accord pour l'ensemble des

¹⁷⁸ Parlement européen. Débats sur les conséquences pour l'agriculture de l'UE de la reprise des négociations avec le Mercosur en vue de la conclusion d'un accord d'association (PV 08/07/2010 - 4, CRE 08/07/2010 - 4), Strasbourg, 8/07/2010, (en ligne) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20100708+ITEM-004+DOC+XML+V0//FR> (dernière connexion le 17/05/2015).

secteurs, pas seulement pour le secteur agricole mais aussi pour le secteur industriel et des services. Ça c'est la règle qui conduit les négociations de la part de l'UE¹⁷⁹ ».

Monsieur Mériaux met aussi en avant le fait que les intérêts de chaque secteur sont nécessairement fluctuants selon le contexte des négociations. Si les groupes d'intérêt agricole soutiennent généralement une position défensive, cela dépend en réalité de leurs intérêts dans la région avec qui l'Union européenne négocie. Nous pouvons dès lors nous demander quels sont les intérêts qui vont l'emporter dans les négociations commerciales avec le Mercosur entre les intérêts défensifs des groupes d'intérêt agricole et les intérêts généralement offensifs des groupes du secteur industriel.

ii. Face aux intérêts industriels offensifs, les groupes d'intérêt agricole peuvent être en difficulté

Il est d'abord nécessaire de rappeler le poids de chaque secteur dans le commerce UE-Mercosur. Les représentants des intérêts de l'industrie et des services rappellent ces données à la DG Trade dans une position tenue au Forum des services européens en 2010 : l'agriculture ne représente que 2,1% du PIB de l'UE alors que l'industrie en représente 25,2% et les services 71,8%. De plus, l'agriculture ne représente que 5,6% de la force de travail européenne ce qui est faible par rapport aux 27,7% du secteur industriel et les 66,7% du secteur des services. Les groupes d'intérêt de la filière industrielle rappellent que les exportations européennes de services au Brésil et en Argentine ont augmenté de plus de 90% avant la crise économique alors que le commerce de biens agricoles n'a augmenté que de 15%¹⁸⁰. Nous pouvons dès lors voir que le potentiel de croissance économique de l'Union européenne touche davantage le secteur de l'industrie et des services que le secteur agricole. Nous pouvons donc supposer que la Commission européenne pourrait être plus sensible aux intérêts de ces secteurs. Notre interlocuteur de la Commission européenne a tenu toutefois à réaffirmer l'impartialité de la Commission et sa volonté de prendre autant en compte les intérêts des organisations agricoles que ceux de la filière industrielle.

¹⁷⁹ Entretien de Jean-Luc Mériaux en annexe n°6.

¹⁸⁰ European services Forum. « European Services Industry call for an ambitious EU-MERCOSUR Trade Agreement », (lettre au Commissaire européen au Commerce), 14/06/2010 (en ligne) <http://www.esf.be/new/wp-content/uploads/2010/06/ESF2010-16-Karel-De-Gucht-Support-to-EU-Mercosur-FTA-Final.pdf> (dernière connexion le 17/05/2015).

Ayant conscience de la supériorité des intérêts industriels dans les négociations avec le Mercosur, la stratégie des groupes d'intérêt agricole pourrait dès lors consister à encourager la Commission à ne faire que des compromis minimaux sur l'ouverture du marché de la viande bovine de façon à sauvegarder la majeure partie de leurs intérêts (c'est par exemple clairement la stratégie de l'UECBV). Nous pouvons maintenant nous demander quelle est leur marge de manœuvre réelle dans ces négociations. Nous avons vu dans l'entretien de Léa Auffret que, contrairement aux groupes d'intérêt agricole français, les groupes d'intérêt industriels auraient pris la mesure de l'importance accrue du Parlement européen dans la définition de la politique commerciale européenne¹⁸¹. Les groupes d'intérêt agricole semblent dès lors en position d'infériorité par rapport aux groupes d'intérêt industriels, en termes stratégiques mais aussi en termes de ressources. Marine Colli du groupe d'intérêt Interbev vient confirmer cette hypothèse :

« Nous on sait bien qu'on est tout petits petits dans le cadre de ces accords donc on pèse pas bien lourd. On sait qu'il y aura un accord et que le secteur agricole je pense dans son intégralité va servir un peu de monnaie d'échange contre d'autres secteurs. On sait qu'on est un tout petit secteur par rapport aux intérêts énormes qu'il y a en face avec des intérêts plus offensifs de la part de l'industrie automobile, pharmaceutique, il y a des intérêts qui nous dépassent complètement et qui font que cet accord va se conclure parce que si c'était un accord essentiellement agricole très clairement la Commission européenne n'irait pas »¹⁸².

Le secteur agricole, et les groupes d'intérêt de la filière bovine en particulier, semblent donc, a priori, désavantagés face aux groupes industriels qui ont des intérêts offensifs dans cet accord de libre-échange. Nous devons toutefois faire attention à ne pas faire de généralisation hâtive, une étude comparative plus approfondie mériterait d'être entreprise. Nous pouvons conjecturer trois raisons principales à ce déséquilibre entre les groupes d'intérêt agricole et les groupes d'intérêt industriel en général. La première est l'absence de position commune entre les groupes d'intérêt agricole, nous l'avons déjà explicitée précédemment. La deuxième raison que l'on peut dégager est le différentiel de pratiques entre les représentants d'intérêt des deux secteurs. Ainsi, selon Léa Auffret du Bureau européen de l'agriculture, « c'est plus artisanale au niveau agricole »¹⁸³. Enfin la troisième raison serait le manque de moyens financiers et humains des groupes d'intérêt

¹⁸¹ Entretien de Léa Auffret en annexe n°3.

¹⁸² Entretien de Marine Colli en annexe n°2.

¹⁸³ Entretien de Léa Auffret en annexe n°3.

agricole par rapport aux groupes d'intérêt industriel sur les questions de politiques commerciales en particulier. Léa Auffret nous vient nous confirmer cette hypothèse : « Au niveau lobbying agricole il y a beaucoup moins de moyens à part pour l'agroalimentaire où il y a plus de moyens et donc où le lobbying se fait plus à base d'événements, de rendez-vous ... ils ont aussi plus de ressources au niveau humain et budgétaire donc là ils vont davantage voir la Commission, le Conseil et les députés et ça se ressent dans des amendements au Parlement¹⁸⁴ ».

Il nous est apparu difficile de mesurer les ressources à la fois financières et humaines des groupes d'intérêt agricole par rapport aux groupes du secteur de l'agroalimentaire. En effet, les données fournies par le registre de transparence de l'Union européenne sont difficiles à interpréter (l'enregistrement des groupes d'intérêt est facultatif et les contrôles des déclarations des groupes d'intérêt sont assez faibles, c'est ce que dénonce un rapport de l'ONG Transparency International d'avril dernier¹⁸⁵). Nous pouvons néanmoins essayer de faire des conjectures, nous avons construit deux tableaux¹⁸⁶ que nous allons comparer. Le premier tableau recense les différents coûts liés aux activités de représentation des principaux groupes d'intérêt agricole auxquels nous nous sommes intéressés : le COPA-COGECA, l'UECBV, la FNSEA, Interbev et la Coordination européenne Via Campesina. Pour construire notre deuxième tableau, nous avons sélectionné les principaux groupes du secteur de l'industrie agroalimentaire qui soutiennent une position globalement favorable dans les négociations commerciales entre l'UE et le Mercosur : FoodDrinkEurope¹⁸⁷, BusinessEurope¹⁸⁸, COCERAL¹⁸⁹ et Fertilizers Europe. Nous avons choisi de nous intéresser aux groupes d'intérêt de l'industrie agroalimentaire car ce sont des concurrents directs des organisations défendant les petits et moyens exploitants agricoles européens (de la filière bovine principalement). En effet,

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Transparency International. « Lobbying in Europe : Hidden Influence, privileged access », 2015, pp.1-68 (en ligne) http://www.transparencia.org.es/estudio_lobby_europa/texto_completo_lobbies_en_ingles.pdf (dernière connexion le 17/05/2015).

¹⁸⁶ Tableaux en annexe n°1.

¹⁸⁷ FoodDrinkEurope, « Position on the EU-Mercosur Free Trade Agreement negotiations », 10/11/2010 (en ligne) <http://www.fooddrinkeurope.eu/news/position/main-points-of-the-ciaa-position-on-the-eu-merc-sur-free-trade-agreement-ne/> (dernière connexion le 17/05/2015).

¹⁸⁸ BusinessEurope, lettre à la DG Agri et à la Commission INTA, 03/03/2011 (en ligne) <http://www.esf.be/new/wp-content/uploads/2011/09/FTA-l040311-Own-Initiative-report-AGRI.pdf> (dernière connexion le 17/05/2015).

¹⁸⁹ COCERAL, « Position EU free trade negotiations with Mercosur », 18/07/2012 (en ligne) http://www.coceral.com/data/1354613331CL_83%20Position%20paper%20EU-%20MERCOSUR%20FTA.pdf (dernière connexion le 17/05/2015).

même s'ils partagent les mêmes valeurs de base du modèle agricole européen, les groupes d'intérêt du secteur de l'agroalimentaire sont davantage dirigés vers l'exportation et soutiennent un modèle qui serait plus productiviste. Nous avons par conséquent deux modèles d'agriculture proposés à la Commission européenne. Nous pouvons ici nous référer aux propos tenus par Muriel Saragoussi qui établit une opposition claire entre le modèle d'agriculture familiale défendu par la Via Campesina et le modèle d'agriculture productiviste soutenu par les grands groupes de l'agrobusiness.

Le premier constat que nous pouvons faire est le fossé qui existe entre les dépenses du COPA-COGECA et celles des autres groupes d'intérêt agricole pour leurs activités de représentation. Près d'un million et sept cent mille euros sépare le coût des activités de lobbying du COPA-COGECA et de la FNSEA qui a le deuxième budget le plus important pour les activités de représentation. Nous pouvons dès lors conclure à la domination du COPA-COGECA en termes de moyens financiers. Nous devons ici rappeler que ce ne sont pas les moyens financiers, ni la taille du groupe d'intérêt qui déterminent nécessairement son influence. Eve Fouilleux a sur ce point travaillé sur la sociologie du COPA-COGECA et est arrivée à la conclusion que la très grande variété d'organisations professionnelles agricoles (et donc d'intérêts différents) au sein du COPA-COGECA a affaibli ses capacités d'influence puisqu'il ne peut pas défendre une position claire et forte¹⁹⁰. Nous pouvons néanmoins déduire de nos entretiens que nous avons menés que c'est bien le COPA-COGECA qui est l'acteur clé des négociations commerciales entre l'Union européenne et le MERCOSUR, le budget alloué à ses activités de représentation va donc dans le même sens que son degré d'influence pour ce cas.

Le deuxième constat que nous pouvons faire est le grand décalage entre les ressources financières du COPA-COGECA et celles de BusinessEurope. Si le COPA-COGECA est le premier groupe d'intérêt agricole, BusinessEurope est le premier groupe d'intérêt économique or le budget lié à ses activités de représentation est deux fois plus important que celui du COPA-COGECA. Nous pouvons faire l'hypothèse que son influence auprès des acteurs institutionnels européens serait également supérieure.

Le troisième constat que nous pouvons faire est le décalage entre les ressources financières des groupes d'intérêt agricole et celles des groupes d'intérêt de l'agroalimentaire en général. Nous comprenons donc les propos de Marine Colli

¹⁹⁰ Fouilleux Eve. *La politique agricole commune et ses réformes : Une politique à l'épreuve de la globalisation*, op.cit, p.283.

lorsqu'elle dit qu'Interbev ne « pèse pas lourd »¹⁹¹ face aux lobbies de l'industrie en général.

Nous pouvons aussi supposer que les groupes d'intérêt agricole européen peuvent être désavantagés par un manque de personnel travaillant sur les questions commerciales de l'Union européenne. Il semble par exemple que l'équipe soit très réduite au sein du groupe d'intérêt Interbev : Marine Colli nous a révélé que seulement deux personnes travaillent actuellement sur les négociations commerciales extérieures de l'UE au sein d'Interbev¹⁹². Nous pouvons nous demander pourquoi si peu de personnes sont mobilisées : est-ce par manque d'intérêt ou par manque de qualifications ? Le recours presque systématique d'Interbev aux instituts techniques comme l'institut de l'élevage (IDELE) et aux groupes d'experts nous laisse penser que c'est la difficulté à trouver des personnes très qualifiées sur les aspects techniques du commerce international qui explique le faible personnel mobilisé sur ces questions¹⁹³. Cet accès des groupes d'intérêt à l'expertise mériterait de plus amples explorations.

iii. La transparence des négociations commerciales de l'Union européenne en question

Un autre obstacle qui pourrait limiter l'influence des groupes d'intérêt agricole aux négociations commerciales de l'UE avec le Mercosur est le manque de transparence de la Commission européenne. Cette accusation est récurrente de la part des groupes d'intérêt de la filière bovine. Interbev a par exemple lancé un message d'alerte le 20 mai 2014 pour dénoncer le déficit démocratique qui touche la définition de la politique commerciale de l'Union : « La Commission européenne négocie dans la plus grande opacité, sa feuille de route est inconnue des parlementaires européens »¹⁹⁴. Il est aussi fréquent que des députés européens demandent à la Commission plus de transparence dans ses négociations commerciales. Notre entretien avec l'assistant parlementaire Jacques Loyau vient confirmer notre hypothèse : « le Parlement demande régulièrement à la Commission de

¹⁹¹ Entretien de Marine Colli en annexe n°2.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ France Agricole. « Interbev en croisade contre les négociations de libre-échange transatlantique », 20 mai 2014

<http://www.lafranceagricole.fr/actualite-agricole/viande-bovine-interbev-en-croisade-contre-les-negociations-de-libre-echange-transatlantique-88344.html> (en ligne) (dernière connexion le 16/05/2015).

s'expliquer sur l'état d'avancement des négociations sachant que dans ce genre de négociations là il y a toujours une part de secret et donc le Parlement appelle à ce qu'il y ait plus de transparence. Là-dessus il y a encore des progrès à faire»¹⁹⁵. Face à ces critiques, nous pouvons nous demander quel est vraiment le degré d'opacité de la Commission. Notre interlocuteur de la Commission européenne réfute fermement ces accusations : « Ce qui est sûr c'est que chez nous, ça se passe de manière très transparente et encore plus maintenant. Ce qui est sûr, c'est que contrairement à l'image souvent véhiculée, les institutions européennes ne sont pas l'objet d'influence de lobbies obscurs ; au contraire nos portes sont largement ouvertes et la manière dont les positions sont exprimées par chacun est toute à fait libre et transparente ».

Pour notre interlocuteur, la transparence de la Commission européenne sur les négociations commerciales n'est pas à remettre en cause, au contraire il s'agirait d'une des institutions européennes les plus ouvertes en termes d'accès. Sylvain Lhermitte, représentant permanent des Chambres d'Agriculture de France à Bruxelles nous a apporté une explication à ces accusations de manque de transparence touchant la Commission européenne. Pour lui ces accusations ne sont pas fondées : étant donné que les négociations commerciales sont extrêmement complexes et qu'une très grande variété d'intérêts sont en jeu. La Commission ne peut pas dévoiler toutes ses cartes face à la partie adverse : c'est pourquoi il est nécessaire selon lui que la Commission garde une part d'ombre sur les négociations commerciales qu'elle mène afin de protéger ses intérêts les plus défensifs¹⁹⁶.

3. Des négociations commerciales en perte de vitesse

a. L'intégration inachevée du Mercosur place les groupes d'intérêt agricole dans une position d'attentisme

Les faiblesses institutionnelles du Mercosur révèlent une asymétrie dans ses négociations commerciales avec l'Union européenne. En effet, les deux ensembles régionaux ne sont pas sur le même pied d'égalité du point de vue de leur intégration économique et politique. La Commission européenne peine donc à trouver des

¹⁹⁵ Entretien de Jacques Loyau en annexe n°7.

¹⁹⁶ Entretien de Sylvain Lhermitte en annexe n°5.

interlocuteurs crédibles, ce qui peut ralentir l'avancée des négociations pour un accord de libre-échange entre les deux régions. Cela peut avoir un impact sur les stratégies des groupes d'intérêt agricole européen. Nous faisons l'hypothèse que le processus d'intégration inachevé du Mercosur a freiné l'avancée des négociations commerciales avec l'Union européenne et a de facto placé les groupes d'intérêt agricole européens dans une position d'attente. Il semble que les groupes d'intérêt agricole français de la filière bovine aient adapté leur stratégie au rythme particulièrement lent des négociations. S'ils se sont montrés actifs dans la première phase et lors de la reprise des négociations en 2004 et en 2010, il semble que ces groupes se sont depuis lassés et préfèrent concentrer leurs stratégies sur d'autres négociations commerciales de l'Union européenne. Nous pouvons interpréter ce repli des groupes d'intérêt agricole communautaires comme un frein de plus à l'accélération des discussions. En effet cette position ne les incite pas à proposer des stratégies innovantes qui pourraient faire avancer les négociations.

Afin de valider cette hypothèse, nous devons d'abord dégager les facteurs qui expliquent la mise en retrait relative de l'Union européenne vis-à-vis des négociations avec le Mercosur. Nous pouvons retenir quatre facteurs : le manque de consensus entre les membres du Mercosur les empêche de soutenir une position commune face à l'UE ; le faible niveau d'intégration du Mercosur joue sur sa crédibilité vis-à-vis de l'Union ; le déséquilibre entre les propositions des deux partenaires commerciaux et l'absence d'un leader clairement identifié au sein du Mercosur sont autant d'obstacles à l'accélération des négociations.

Tout d'abord, nous pouvons constater que les divisions entre les Etats membres du Mercosur les empêchent d'avoir une position commune sur l'accord de libre-échange avec l'Union européenne. Notre entretien avec Jean-Luc Mériaux vient confirmer notre hypothèse :

« A.L : Pourquoi selon vous ces négociations se sont arrêtées ?

J.L.M : Il faut rechercher les explications au niveau du Mercosur, visiblement il n'y a pas de position commune solide entre les membres, notamment au regard de l'offre à formuler à l'UE »¹⁹⁷.

Léa Auffret du Bureau européen de l'agriculture français fait la même analyse. Pour elle, c'est principalement la dispute entre l'Argentine et le Brésil qui explique l'absence de front commun de la part du Mercosur : « Alors une position commune au sein

¹⁹⁷ Entretien de Jean-Luc Mériaux à voir en annexe n°6

du Mercosur non, depuis les années 1990 on n'a jamais réussi à trouver ça. C'est quasi impossible d'avoir une position commune, à mon sens c'est l'Argentine qui fait tout dérailler à chaque fois, (elle) reste très protectionniste et a du mal à faire des projets d'offre ambitieux»¹⁹⁸. Notre interlocutrice nous explique que ce manque de consensus au sein du Mercosur a un impact direct sur ses négociations commerciales puisque la Commission européenne a du mal à trouver dans le Mercosur un acteur crédible pour faire avancer les négociations : « Même si le Mercosur a envie de reprendre les négociations, la Commission européenne a du mal à se motiver en se demandant s'ils vont vraiment aller de l'avant et si on doit vraiment mettre tous nos efforts là dessus parce qu'ils ont aussi un problème d'effectif au niveau de la Commission européenne. Ils n'ont vraiment pas assez de négociateurs pour tout couvrir à la fois. Si on relance vraiment avec le Mercosur je pense qu'on aurait ce problème... »¹⁹⁹.

Si la Commission européenne est identifiée comme le leader des négociations commerciales de l'Union, nous ne pouvons pas trouver de leader clairement identifié dans le Mercosur. En effet, cet ensemble régional ne dispose pas de structure supranationale pour mener les négociations au nom de tous les Etats membres (comme c'est le cas pour l'Union européenne avec la Commission européenne). Les propositions adressées à l'Union européenne sont décidées à l'échelle intergouvernementale et doivent d'abord faire l'objet d'un consensus entre les gouvernements de tous les Etats membres, consensus qui semble difficile à trouver ce qui ralentit l'avancée des discussions. Le Brésil apparaît néanmoins comme le leader des négociations avec l'Union européenne mais son rôle est contesté comme nous l'a indiqué Géraldine Kutas du groupe d'intérêt brésilien UNICA au cours d'un entretien.

Ces divergences entre les Etats membres du Mercosur les empêchent de s'entendre pour faire une proposition ambitieuse à l'Union européenne pour faire avancer les négociations commerciales. Il y a donc un déséquilibre entre les offres proposées par les deux parties. Notre entretien avec un membre de la Commission européenne vient confirmer notre hypothèse : « Ces négociations sont complexes et elles n'ont pas progressé parce que jusqu'à présent l'Europe était prête à faire des concessions sur les produits sensibles pour lesquels les possibilités sont assez limitées. Sur la viande bovine l'Europe était prête à essayer de trouver un terrain d'entente mais sur des bases qui soient

¹⁹⁸ Entretien de Léa Auffret à voir en annexe n°3.

¹⁹⁹ Ibid.

équilibrées et avec une ouverture importante de ces pays au niveau de leur marché industriel et donc ça n'a jamais été possible jusqu'à présent ».

Depuis le début des négociations, les pays émergents du Mercosur ont connu une croissance économique soutenue, leur commerce avec le reste du monde a de moins en moins besoin d'être protégé par des tarifs préférentiels ce qui explique la baisse des tarifs douaniers de nombreux produits échangés. L'Union européenne a tout simplement moins d'intérêts économiques dans cet accord de libre-échange aujourd'hui qu'au début des négociations puisque les tarifs douaniers sont déjà très faibles. Notre interlocuteur de la Commission européenne nous a expliqué cette situation plus en détails :

« En plus à mon avis, tous ces pays du Mercosur, le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay, c'est moins vrai pour le Paraguay, sont des pays qui ne font plus partie du groupe des Systèmes de Préférences Généralisées ; ce sont des pays qui font partie des pays à revenu moyen qui sont des pays émergents qui ont atteint et c'est bien pour eux un revenu par tête substantiel et donc si on conclut un accord de libre-échange avec eux à mon avis la symétrie acceptable en matière de démantèlement tarifaire serait probablement très faible voire nulle ce qui n'était pas forcément le cas quand on avait débuté les négociations il y a quinze ans ».

Les seuls tarifs douaniers qui restent élevés sont ceux qui touchent les produits représentant les intérêts défensifs de l'Union européenne pour lesquelles celle-ci n'est pas prête à faire de grandes concessions comme c'est le cas pour la viande bovine. L'UE aurait en définitive, moins à gagner aujourd'hui à conclure un accord de libre-échange avec le Mercosur ce qui peut expliquer sa mise en retrait dans les négociations commerciales.

Le manque d'intégration et d'harmonisation du Mercosur, en matière de normes sanitaires constitue aussi un frein majeur à l'avancée des négociations en entraînant de fait une inégalité entre les deux partenaires, c'est ce que nous a confié Sylvain Lhermitte²⁰⁰. Sur le plan économique, des barrières tarifaires entravent toujours le commerce entre les Etats membres du Mercosur, dans la mesure où l'union douanière reste imparfaite (par exemple, le tarif extérieur commun ne s'applique pas à tous les produits, il y a près de six cents exceptions) et le libre-échange incomplet. Sur le plan des normes, l'article 38 du Protocole d'Ouro Preto impose aux Etats membres du Mercosur d'incorporer les normes régionales dans leur droit interne mais il ne prévoit aucun mécanisme de sanction ou de coercition si l'Etat ne se plie pas à cette obligation. De ce fait, la mise en oeuvre des

²⁰⁰ Entretien de Sylvain Lhermitte en annexe n°5.

normes du Mercosur est très lente, et cela quand elle est effectuée (le secrétariat du Mercosur estime que moins de la moitié des normes du Mercosur ont été transposées par les législations nationales). Il semble donc que l'Union européenne attende que le Mercosur ait atteint un niveau satisfaisant d'intégration avant de relancer les discussions pour un accord de libre-échange. C'est ce qui ressort de notre entretien avec Léa Auffret:

« A.L : Le fait que le Mercosur ne soit pas aussi bien intégré que l'Union européenne est-ce que c'est un frein à ces négociations ?

L.A : Oui c'est un obstacle parce que ça joue sur sa crédibilité, c'est compliqué, ils ont par exemple des normes sanitaires complètement différentes même au niveau des normes de production agricole, c'est vraiment différent et ils le revendiquent. Ils essayent d'expliquer à la Commission que eux, ils ne peuvent pas avoir une harmonisation totale et donc cela explique aussi la fatigue au niveau de la Commission européenne qui dit que ça on ne peut pas le revendre au Parlement européen et au Conseil. Il faut qu'on ait une approche harmonisée sinon ça ne marchera pas, on ne pourra pas avoir un accord efficace »²⁰¹ .

Cela nous démontre que l'Union européenne utilise ces négociations commerciales avec le Mercosur pour diffuser certaines valeurs comme l'intégration régionale mais aussi des normes sanitaires élevées en matière agricole. Par conséquent, les discussions entre les deux partenaires ne sont pas strictement commerciales et semblent être une opportunité pour l'exercice de la puissance structurelle de l'Union européenne. Cette dimension de la puissance de l'Union européenne semble particulièrement bien se prêter au cas des négociations commerciales avec le Mercosur, c'est ce que nous révèle Léa Auffret :

« Cela va bien au-delà d'un accord de libre-échange, c'est aussi un accord de coopération pour le développement en plus du volet commercial et c'est vraiment une promotion du régionalisme, de l'intégration régionale sur le modèle de l'Union européenne c'est pour ça de toute façon que le Mercosur a été créé tout court et c'est pour ça que cet accord a été lancé depuis le début des années 1990. Mais l'Union européenne fait pareil en Asie avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, pour l'instant on est au niveau bilatéral mais l'objectif c'est de passer au niveau bi-régional et de promouvoir des gros accords entre des blocs régionaux pour promouvoir l'intégration régionale et pour pouvoir les transposer au niveau de l'OMC »²⁰² .

²⁰¹ Entretien de Léa Auffret en annexe n°3.

²⁰² Ibid.

En voulant inclure dans l'accord de libre-échange une aide au processus d'intégration du Mercosur (aide à la coopération et au développement), l'Union européenne exerce sa puissance commerciale structurelle puisque cela revient à influencer les cadres de l'intégration du Mercosur en prenant comme référence le modèle d'intégration européen. Stephen Woolcock vient confirmer notre hypothèse, selon l'auteur, l'Union européenne s'est affirmée comme le « saint patron de l'inter régionalisme »²⁰³ à travers ses activités commerciales. Les accords commerciaux de région à région serviraient donc à la fois à ouvrir de nouveaux débouchés pour les exportateurs européens et à promouvoir l'intégration chez ses partenaires commerciaux (en diffusant le modèle européen d'intégration). Woolcock nous renvoie ici aux théories développées par le courant du nouveau régionalisme²⁰⁴. C'est ce que Dominique Rosenberg appelle un « enjeu intersubjectif »²⁰⁵ des négociations UE-Mercosur pour un accord de libre-échange : il s'agirait pour l'Union européenne de promouvoir le régionalisme et de soutenir, dans le Mercosur, la réussite du modèle d'intégration régionale européen en diffusant ses valeurs idéologiques.

Si nous ne pouvons pas nier l'importance de cette dimension structurelle dans les négociations commerciales entre l'Union européenne et le Mercosur, il nous semble que, face à la lenteur du processus d'intégration dans cette région sud-américaine, et face aux difficultés du Mercosur pour régler ses problèmes internes, l'UE préfère aujourd'hui déployer cette stratégie dans d'autres régions du monde. Elle s'est ainsi lancée dans des négociations pour un accord de libre-échange avec l'ASEAN dans lequel elle voit un plus fort potentiel d'intégration. Mais cela ne signifie pas pour autant que l'UE ait abandonné ses prétentions dans le Mercosur qui reste à l'heure actuelle l'intégration régionale la plus avancée après l'Union européenne.

²⁰³ Woolcock Stephen. « European Union trade policy: domestic institutions and systemic factors », art.cit, p.240.

²⁰⁴ Telo, Mario. *European Union and the New Regionalism*, op.cit.

²⁰⁵ Rosenberg Dominique. « Les enjeux d'un accord interrégional d'association UE-Mercosur », op.cit.

b. Les stratégies d'influence divergentes entre les groupes d'intérêt agricole français et les groupes d'intérêt de l'agro-industrie brésiliens

Les groupes d'intérêt agricole français n'ont pas développé le même type de stratégie que les groupes d'intérêt de l'agro-industrie brésiliens. Alors que les premiers ont développé des stratégies défensives, les seconds soutiennent une position offensive en faveur de l'accord de libre-échange. Ils sont donc directement en concurrence dans les négociations commerciales UE-Mercosur. Les groupes d'intérêt français et les groupes d'intérêt brésiliens ont des cultures de lobbying différentes, nous pouvons nous demander quelles sont les stratégies les mieux adaptées au contexte international de ces négociations.

i. Des cultures de lobbying différentes entre les groupes d'intérêt agricole français et les groupes d'intérêt de l'agro-industrie brésiliens

Les groupes d'intérêt agricole français sont restés influencés par une tradition néo-corporatiste même si nous avons vu que celle-ci tend peu à peu à s'effacer. Nous pouvons rappeler que les membres de ces groupes d'intérêt sont en majorité issus du secteur agricole²⁰⁶ ; ils se sont formés en France et restent d'abord mobilisés sur des enjeux nationaux et européens. Leurs pratiques d'influence restent dans l'ensemble traditionnelles²⁰⁷. Nous avons vu que des stratégies de réseau ont été développées sur la scène internationale pour avoir plus d'impact dans les négociations commerciales de l'Union européenne. C'est par exemple la stratégie de la Confédération paysanne à travers l'organisation Via Campesina. Ce type de stratégie est néanmoins minoritaire parmi les groupes d'intérêt agricole français. Ceux-ci peinent effectivement à s'adapter aux évolutions des rapports de pouvoir entre les institutions mais aussi au contexte international des négociations commerciales de l'Union européenne. Cela semble moins le cas des groupes d'intérêt brésiliens. Les groupes d'intérêt agricole français et les groupes d'intérêt de l'agro-industrie brésiliens ne sont donc pas au même niveau dans ces négociations entre l'UE et le Mercosur. Ces groupes d'intérêt brésiliens sont plus jeunes et ancrés dans une tradition libérale. Ils sont aussi davantage présents dans les arènes

²⁰⁶ Entretien de Guillaume Courty en annexe n°4

Roullaud Élise. « Les « experts » de la PAC à la Confédération paysanne : saisir les logiques sociales de la représentation syndicale », art.cit, p.40.

²⁰⁷ Léa Auffret a développé ce point dans notre entretien en annexe n°3.

internationales ; ils suivent par exemple les négociations multilatérales du Brésil dans le groupe de Cairns, au G20²⁰⁸ ou à l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (couramment abrégée FAO en anglais).

Les groupes d'intérêt de l'agro-industrie brésiliens semblent avoir été influencés par les pratiques de lobbying anglo-saxonne. En effet, leurs membres dirigeants se sont souvent formés dans des grandes universités américaines. Guillaume Courty nous a d'ailleurs indiqué que « les équipes d'Amérique latine (...) sont hyper-américanisées en termes de carrière universitaire (...) ce sont des individus qui sont passés par de grandes universités américaines »²⁰⁹. Nous avons voulu confirmer cette hypothèse en interrogeant Mme Kutas, responsable des relations internationales et européennes au sein du groupe d'intérêt brésilien UNICA (groupe de l'agro-industrie spécialisé dans la canne-à-sucre et l'éthanol) :

« A.L : Les lobbyistes Brésiliens qui vous entourent ils sont passés par quelles formations ? Est-ce qu'ils ont eu des formations aux Etats-Unis, dans les grandes facultés américaines ?

G.K : il y a des profils qui sont très très différents, on a des économistes, on a des juristes, il y a des gens qui font des relations internationales... Notre présidente est une économiste, ancienne prof à l'Université de São Paulo, notre directeur exécutif est un ingénieur agronome qui a fait son doctorat en économie ou en agronomie je ne me rappelle plus mais il a travaillé aux Etats-Unis, à la banque mondiale donc c'est très diversifié les profils. »

Notre entretien avec Mme Kutas nous apprend que les membres du groupe agro-industriel UNICA ont des parcours professionnels très divers. Ils ne sont pas tous issus du secteur de l'agroalimentaire et les cadres dirigeants ont en général déjà eu une expérience professionnelle à l'étranger (souvent aux Etats-Unis). Nous supposons que durant leurs formations professionnelles aux Etats-Unis, les représentants d'intérêt brésiliens se sont familiarisés pratiques de lobbying anglo-saxonnes. Les groupes d'intérêt de l'agro-industrie brésiliens semblent donc plus internationalisés que les groupes d'intérêt agricole français. Le fait que Mme Kutas soit française et membre de ce groupe d'intérêt en est la

²⁰⁸ Le G20 est composé de dix-neuf pays et de l'Union européenne, il représente 85% de l'économie mondiale et deux tiers de la population mondiale.

France Diplomatie. « Qu'est-ce que le G20 ? » (en ligne) <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique-901/gouvernance-de-l-economie-mondiale/l-action-de-la-france-au-g8-et-au/article/qu-est-ce-que-le-g20> (dernière connexion le 18/05/2015).

²⁰⁹ Entretien de Guillaume Courty en annexe n°4.

preuve. Cette internationalisation est récente, Mme Kutas nous a par exemple précisé que le groupe UNICA « n'est pas une association qui a été créée avec une vocation à s'internationaliser (...). Et puis en 2007 ils ont pris la décision d'ouvrir des bureaux à l'étranger ». Ces groupes d'intérêt brésiliens semblent s'être plutôt bien adaptés au contexte multi-niveaux du commerce de biens agricoles. Ils ont suivi de près toutes les négociations multilatérales dans lesquelles le Brésil s'est engagé. Notre entretien avec Monsieur Chris Leather, membre du comité de la sécurité alimentaire de la FAO nous a renseigné sur ce point :

« Le Brésil était assez actif et sa voix a porté dans les négociations pour réformer le comité de la sécurité alimentaire de la FAO. Le Brésil voulait créer un espace plus légitime pour permettre aux organisations de la société civile de participer aux négociations internationales. Le Brésil a donc voulu que les voix des producteurs agricoles soient entendues dans les négociations commerciales internationales et c'est arrivé, le comité a été réformé en 2009. Au sein du comité de la FAO pour la sécurité alimentaire, la voix du Brésil compte, c'est lui qui représente la région de l'Amérique latine, il y a un fort engagement de la société civile brésilienne ».

Selon Monsieur Leather, les groupes d'intérêt brésiliens se sont montrés particulièrement actifs au sein de la FAO pour influencer les négociations multilatérales portant sur l'agriculture et l'alimentation. Nous pouvons faire l'hypothèse que les lobbies de l'agro-industrie brésiliens se servent de cette expérience dans les arènes de négociations internationales pour agir au niveau européen, notamment dans les négociations commerciales UE-Mercosur. Nous pouvons reprendre la question formulée par Monsieur Courty pour nous interroger sur l'efficacité des stratégies des groupes d'intérêt brésilien dans ces négociations commerciales: « A-t-on une compatibilité entre le golden boy de Chicago formé à Harvard et un fonctionnaire européen ? »²¹⁰ . Autrement dit, est-ce que les stratégies déployées par les groupes d'intérêt brésilien de l'agro-industrie sont efficaces au niveau européen ? Nous allons étudier ces stratégies dans le cadre des négociations commerciales entre l'UE et le Mercosur.

²¹⁰ Ibid.

ii. Les groupes de l'agrobusiness brésiliens : une concurrence sérieuse pour les groupes d'intérêt agricole ?

Les stratégies des groupes d'intérêt brésiliens de l'agro-industrie semblent influencées par une forme de lobbying anglo-saxonne. Cette forme de lobbying est-elle adaptée pour agir au niveau des négociations commerciales de l'Union européenne ? La faible internationalisation des groupes d'intérêt agricole français amoindrit-elle leurs stratégies d'influence dans ces négociations ?

Il semble au contraire plutôt difficile pour les groupes d'intérêt brésiliens d'agir au niveau de l'Union européenne. En effet, la forme anglo-saxonne du lobbying n'est pas adaptée au domaine agricole. C'est ce que nous a révélé Léa Auffret dans un entretien : « Ça marche pas du tout le lobbying à l'américaine, à part peut-être dans le secteur de l'industrie mais au niveau agricole on est moins dans le lobbying avec beaucoup d'argent etc... ça marche beaucoup moins comme ça »²¹¹. Nous pouvons donc nous demander si les groupes d'intérêt brésiliens cherchent à s'adapter aux pratiques de lobbying européennes. Nous avons demandé à Madame Auffret de nous éclairer sur ce point :

« A.L : Je me demandais justement si les Brésiliens étaient formés au lobbying européen, est-ce qu'ils connaissent tous les rouages des institutions européennes ou alors est-ce qu'ils sont plutôt influencés par le lobbying à l'américaine ?

L.A : Je ne saurais pas trop te dire mais à mon sens ils connaissent très très bien le fonctionnement européen, le lobbying à adopter et non je pense qu'ils la jouent plutôt à la brésilienne parce que ça marche vraiment bien à Bruxelles aussi, c'est un monde très très informel »²¹².

Nous pouvons déduire de cet entretien que les groupes d'intérêt brésiliens ont au contraire développé leurs propres pratiques de lobbying au niveau européen. Nous pouvons alors nous demander comment celles-ci se manifestent dans les négociations commerciales entre l'UE et le Mercosur et si elles sont très différentes des stratégies d'influence des groupes d'intérêt agricole français.

Tout d'abord, il semble que les groupes d'intérêt brésiliens aient assez facilement accès aux institutions européennes. Cette hypothèse est confirmée par Géraldine Kutas : « Je dirais que l'Europe, que ce soit le Parlement ou la Commission, ce sont des

²¹¹ Entretien de Léa Auffret en annexe n°3.

²¹²Ibid.

institutions qui sont très ouvertes à recevoir tous les lobbies donc c'est rare qu'on vous envoie une demande de rendez-vous et qu'on vous dise non (...). Dans l'ensemble on va dire que l'accès est assez facile et qu'on n'a pas trop de problèmes de ce côté là ». Selon notre interlocutrice, les groupes d'intérêt brésiliens joueraient à armes égales avec les groupes d'intérêt agricole français dans les négociations commerciales de l'UE avec le Mercosur. Leurs stratégies semblent être avant tout adressées à la Commission européenne et au Parlement européen. Sylvain Lhermitte nous a confirmé cette hypothèse en nous indiquant que « La Commission a des contacts réguliers avec les ambassadeurs brésiliens ». Le Parlement européen semble être la deuxième institution privilégiée par les groupes d'intérêt brésiliens. Selon Léa Auffret, cela leur donne même un avantage par rapport aux groupes d'intérêt agricole français : « Eux par contre ont compris l'importance du Parlement européen contrairement à des lobbies français ou parfois même européens, les Brésiliens comprennent très très bien comment on fonctionne et qui est influent »²¹³. Ils semblent donc avoir saisi l'importance de l'accroissement des compétences du Parlement européen en matière commerciale contrairement aux groupes d'intérêt agricole français. Cette hypothèse mériterait toutefois d'être validée dans de prochaines recherches.

Nous pouvons supposer que les groupes d'intérêt brésiliens agissent avant tout au niveau supranational et ne passent pas par la voie nationale comme c'est le cas pour les groupes d'intérêt agricole français. Cela ferait peu de sens d'agir au niveau des institutions françaises étant donné que les négociations commerciales avec le Mercosur sont menées par la Commission. Nous faisons alors l'hypothèse que les groupes d'intérêt brésiliens n'ont pas saisi l'importance des Etats membres dans ces négociations. Madame Kutas semble confirmer cette hypothèse puisqu'elle ne nous a pas mentionné le Conseil de l'UE. Nous ne pouvons néanmoins pas faire de généralisation.

Cela se traduit aussi par le fait que les groupes d'intérêt brésiliens ont peu de contacts avec leurs homologues français. Nous pourrions penser qu'ils pourraient essayer de construire des stratégies communes avec les groupes d'intérêt européens de l'agro-industrie comme FoodDrinkEurope et Coceral qui semblent assez favorables à cet accord, or il n'en est rien. C'est ce que nous a appris Géraldine Kutas : « Franchement on discute peu avec les lobbies français, d'abord parce qu'on est présents à Bruxelles et donc on discute plus avec des lobbies européens donc là, l'intérêt français est un peu noyé dans ces lobbies européens ». Contrairement aux groupes d'intérêt agricole français qui empruntent

²¹³ Entretien de Léa Auffret en annexe n°3.

largement la voie nationale pour faire valoir leurs intérêts au niveau du Conseil de l'UE, les groupes d'intérêt brésiliens semblent agir seulement au niveau européen. Ils n'auraient pas saisi l'importance des Etats membres et donc du niveau national dans le processus décisionnel de l'Union en matière commerciale. Leur pouvoir d'influence pourrait dès lors être amoindri par rapport aux groupes d'intérêt agricole français.

Nous pouvons faire deux conclusions sur le mode de représentation des intérêts brésiliens dans les négociations commerciales UE-Mercosur. D'une part, les stratégies d'influence des groupes de l'agro-industrie brésiliens semblent efficaces au niveau européen ; ces groupes sont par conséquent des concurrents sérieux pour les groupes d'intérêt agricole français que nous avons étudiés. Mais il semble d'autre part, que ces stratégies soient encore assez limitées. Tout d'abord nous pouvons remarquer que les stratégies déployées par les groupes d'intérêt brésiliens dans l'Union européenne sont les plus efficaces parmi celles des autres groupes d'intérêt du Mercosur. Léa Auffret est venue nous renseigner sur le type de stratégie déployé par les groupes d'intérêt brésilien :

« Ils sont surtout très efficaces en terme de communication, ils viennent surtout faire des visites, quand Dilma vient à Bruxelles, c'est quand même un gros événement alors que je ne me rappelle pas de Kirchner à Bruxelles, elle n'est vraiment pas prise au sérieux alors que Dilma c'est quand même un animal politique et quand elle vient, elle lance toujours une phrase sur le Mercosur. Le Brésil a toujours été meilleur en relations extérieures et il le fait savoir, on le voit beaucoup dans la presse, le dialogue avec la Commission cela s'est beaucoup fait par articles interposés. Les médias ont aussi un rôle en terme de lobbying dans ces négociations. »²¹⁴

Les stratégies des groupes d'intérêt brésiliens semblent donc être avant tout de type médiatique : il s'agit de faire connaître leurs intérêt du grand public mais aussi d'exercer des pressions au niveau de la Commission européenne en mobilisant la presse. Nous supposons que ces stratégies visent à influencer les aspects généraux de l'accord de libre-échange entre l'UE et du Mercosur.

Nous pouvons aussi remarquer que le mode d'influence de ces groupes reflète la position de leader du Brésil au sein de cet ensemble régional. Selon Léa Auffret, les stratégies d'influence des groupes d'intérêt brésiliens ont plus d'impact que celles des groupes argentins. Il apparaît que les groupes d'intérêt argentins sont beaucoup moins présents à Bruxelles. Pour vérifier cette hypothèse, nous avons comparé le nombre de

²¹⁴ Ibid.

groupes brésiliens et argentins inscrits au registre de transparence de l'UE. Douze groupes d'intérêt ayant leur siège au Brésil sont inscrits dans ce registre contre seulement quatre groupes argentins. Ces derniers auraient de fait moins d'influence que leurs homologues brésiliens car ils seraient moins présents sur la scène européenne. Nous signalons au lecteur que ces données ne peuvent être qu'une indication étant donné la faible fiabilité de ce registre. Ce point mériterait donc une étude plus approfondie.

Nous faisons l'hypothèse que les groupes d'intérêt brésiliens négocient au nom du Mercosur. Géraldine Kutas nous a confirmé cette idée : « Nous on fait toujours un petit bloc lors des sommets UE-Brésil en disant que ce serait bien qu'ils signent l'accord mais c'est vraiment se répéter. Quand on rencontre nos interlocuteurs de la Commission européenne, du Parlement, on dit toujours un mot sur l'accord ». Nous pouvons déduire de cet extrait d'entretien que le groupe d'intérêt UNICA parle bien au nom du Mercosur et représente à la fois les intérêts du Brésil et les intérêts du bloc régional au niveau européen.

Les stratégies des groupes d'intérêt brésiliens sont certes influentes mais elles restent encore limitées au niveau de l'Union européenne. C'est pourquoi les groupes d'intérêt agricole français conservent un avantage non négligeable dans les négociations commerciales de l'Union européenne avec le Mercosur malgré leurs difficultés à se projeter à l'international. Madame Kutas nous apprend qu'il y a très peu de groupes d'intérêt brésiliens qui ont ouvert des bureaux à Bruxelles, ce qui limite leurs capacités d'influence au niveau de l'Union européenne :

« Le problème c'est que sincèrement on est trois à Bruxelles à représenter des intérêts brésiliens au niveau Affaires publiques. Il y a nous, il y a l'association de protéines animales et puis il y a Embraer, ça ne fait pas beaucoup. Donc le reste c'est la Mission du Brésil au niveau de l'Union européenne qui fait le travail mais forcément elle ne peut pas couvrir tous les secteurs. Donc souvent c'est un peu tard quand les gens se rendent compte que le standard a été adopté ».

Cette faible présence des groupes d'intérêt brésiliens dans l'Union européenne les empêche donc d'avoir une influence décisive au niveau européen. Léa Auffret est venue nous confirmer ce rôle clé joué par la mission du Brésil à Bruxelles pour représenter les intérêts des groupes brésiliens de l'agro-industrie : « C'est plus au niveau de la mission du Brésil où là ils vont être influents »²¹⁵. Par conséquent, il semble bien que les groupes d'intérêt brésiliens passent par la voie de la mission du Brésil pour faire valoir leurs

²¹⁵ Ibid.

intérêts. Or cela peut limiter leurs capacités d'action puisque cela retarde de facto le déploiement de leurs stratégies. Cela peut expliquer le fait que les groupes d'intérêt agricole français n'ont pas encore cherché à donner à leur stratégie une dimension internationale forte.

Nous pouvons nous demander si ces stratégies sont amenées à évoluer. Pour Léa Auffret, le prochain sommet Union Européenne – Amérique Latine qui se tiendra en juin 2015 à Bruxelles pourrait donner aux négociations commerciales une nouvelle accélération. Ce serait l'occasion pour les groupes d'intérêt brésiliens d'accentuer leurs stratégies d'influence : « à mon avis là ça va s'accentuer avant le sommet UE-Amérique latine où là on va avoir des bilatérales avec le Mercosur. Là cela pourrait un petit peu s'accélérer et les lobbies vont être invités autour de tout ça »²¹⁶. Nous pouvons dès lors nous interroger sur l'avenir des négociations commerciales entre l'Union européenne et le Mercosur et donc sur l'évolution des stratégies des groupes d'intérêt français agricole face à la concurrence des groupes brésiliens.

²¹⁶ Ibid.

Conclusion

Les négociations commerciales entre l'Union européenne avec le Mercosur pour un accord de libre-échange témoignent de la nouvelle orientation de la politique commerciale européenne. Face à l'impasse des négociations multilatérales, la Commission européenne a réorienté sa politique commerciale vers les accords bilatéraux. Cette nouvelle stratégie dépasse les simples enjeux économiques. Il s'agit pour l'Union européenne de promouvoir ses valeurs dans un cadre plus flexible. Ces valeurs sont celles qui sont à la base du projet européen (démocratie, Droits de l'Homme, égalité, liberté)²¹⁷ mais aussi des valeurs plus spécifiques propres au modèle agricole que l'Union européenne soutient (une production agricole multifonctionnelle, respectueuse de l'environnement et de normes sanitaires élevées). La politique commerciale de l'Union européenne prend donc une dimension structurelle puisqu'elle vise à faire converger les cadres des négociations commerciales vers ces valeurs.

Un des enjeux centraux pour l'Union européenne dans les négociations commerciales avec le Mercosur est la diffusion du modèle agricole européen et de ses normes (sanitaires, phytosanitaires) dans les cinq pays du Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay, Paraguay et Venezuela). Notre objectif de recherche était de démontrer comment les stratégies des groupes d'intérêt agricole français viennent s'insérer dans cet objectif et sont donc des instruments de la puissance structurelle de l'Union européenne. Nous avons étudié principalement des groupes d'intérêt agricole français de la filière bovine (Interbev, la Confédération paysanne, la FNSEA) et les groupes d'intérêt européens auxquels ils sont rattachés (UECBV, COPA-COGECA, coordination européenne de la Via Campesina). Ceux-ci se sentent menacés par l'ouverture du marché européen à la viande bovine du Brésil, de l'Argentine et de l'Uruguay. Ils ont déployé des stratégies pour défendre le modèle agricole européen contre les modes de production agricole des pays du Mercosur qui sont peu encore peu encadrés.

Nous avons été confrontés dans notre recherche à certaines difficultés. Nous avons constaté qu'il existait très peu de sources académiques traitant de la représentation d'intérêts dans les négociations commerciales de l'Union européenne, et encore moins des intérêts agricoles. Nous avons choisi de prendre comme base de recherche une œuvre de

²¹⁷ Ces valeurs sont présentes dans l'article 2 du TFUE.

Cornelia Woll²¹⁸. Selon l'auteur, les groupes d'intérêt agricole défendant une position défensive concentreraient leur travail d'influence sur les Etats membres afin d'avoir un impact au niveau du Conseil de l'UE dans un second temps. Nous avons donc décidé de tester cette hypothèse en analysant les stratégies des groupes d'intérêt agricole français dans les négociations de l'UE avec le Mercosur. Pour contourner le manque de sources académiques à ce sujet, nous avons décidé de compléter notre recherche par des sources empiriques. Nous avons donc réalisé des entretiens pour étudier les stratégies des six groupes d'intérêt mentionnés plus tôt.

Nous sommes arrivés à quatre conclusions sur le type de stratégies d'influence employées, leur cadre, les acteurs institutionnels visés, et les obstacles auxquels se heurtent les groupes d'intérêt agricole français.

Tout d'abord, les groupes d'intérêt agricole de la filière bovine construisent des stratégies d'influence à la fois de type directionnel (pour défendre les valeurs du modèle agricole européen) et technique (pour influencer les aspects techniques de l'accord de libre-échange comme les limites des contingents de viande bovine). Le volet idéologique de ces stratégies vise à gagner le soutien de l'opinion publique, et donc à légitimer leur action. Le volet technique leur permet d'asseoir la crédibilité de leurs revendications et vise à sauvegarder leurs intérêts matériels immédiats (limiter le plus possible l'arrivée de viande bovine brésilienne par exemple).

Pour répondre aux nouvelles orientations de la politique commerciale de l'UE, les groupes d'intérêt agricole ont déplacé leurs stratégies d'influence sur la scène internationale. Mais nous avons aussi pu observer un mouvement inverse avec la structuration du réseau international Via Campesina au niveau européen pour peser dans les négociations commerciales de l'UE avec le Mercosur. Pour les groupes d'intérêt agricole, les réseaux sont donc des cadres d'action pertinents pour agir dans les négociations commerciales de l'Union.

La nature des stratégies d'influence déployées varie entre les groupes d'intérêt que nous avons étudiés selon les acteurs institutionnels auxquels ils s'adressent mais aussi en fonction de leur accès à ces institutions (déterminé par leur capital matériel et relationnel). L'institution qui est privilégiée par la majorité des groupes d'intérêt agricole étudiés est la Commission européenne. Notre enquête de terrain nous a cependant permis de nuancer ce

²¹⁸ Cornelia Woll (2006). « Trade Policy Lobbying in the European Union: Who Captures Whom? ». <hal-00972822> (en ligne) <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-00972822> (dernière connexion le 11/05/2015).

résultat. Nous avons pu déduire de nos entretiens que la voie nationale restait largement empruntée par les groupes d'intérêt agricole français pour faire entendre les revendications de la filière bovine. Ainsi, les représentants permanents de la France et le personnel du Ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt restent des cibles de choix pour ces groupes d'intérêt, mais ils viennent après la Commission européenne dans leur ordre de préférence. Ce résultat vient donc en partie invalider la thèse formulée par Cornelia Woll. L'accroissement des compétences du Parlement européen en matière commerciale avec le Traité de Lisbonne ne s'est pas traduit par un accroissement des stratégies d'influence des groupes d'intérêt agricole français à son égard. Cette adaptation difficile de ces groupes à l'évolution des rapports de pouvoir ne nous permet pas de faire une lecture institutionnelle de l'action des groupes d'intérêt agricole français dans les négociations commerciales de l'Union européenne.

Il ressort de notre étude que ces groupes éprouvaient des difficultés à faire valoir leurs intérêts défensifs face à des intérêts offensifs concurrentiels de la filière de l'industrie agroalimentaire européenne mais aussi des lobbies de l'agro-industrie brésiliens. Ils peinent aussi à construire une position commune et à se coordonner ce qui peut brouiller leurs stratégies aux yeux de la Commission européenne. Placés dans une position d'attentisme suite au ralentissement des négociations commerciales entre l'UE et le Mercosur, les groupes d'intérêt agricole français se sont progressivement désintéressés de cet accord de libre-échange. Ils ont réorienté leurs stratégies pour influencer d'autres négociations commerciales dans lesquelles l'Union européenne s'est engagée comme celles menées avec les Etats-Unis pour un Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP). Les résultats auxquels nous sommes parvenus pourraient donc constituer une base pour expliquer les stratégies des groupes d'intérêt agricole français dans des négociations. Ils ne peuvent toutefois pas faire l'objet d'une généralisation.

Nous pouvons enfin conclure que la recherche d'influence des groupes d'intérêt agricole français vient s'inscrire dans la puissance structurelle de l'Union européenne. Celle-ci se manifeste par une diffusion des valeurs européennes dans les cadres de l'économie internationale. Nous avons soutenu la thèse que les groupes d'intérêt agricole français jouent le rôle de moteur du pouvoir structurel de l'Union européenne dans les négociations commerciales avec le Mercosur. Ils mettent en place des stratégies pour influencer leurs cadres avec des normes inspirées du modèle agricole européen qui sont favorables à leurs intérêts matériels. Les stratégies d'influence qu'ils déploient dans ces négociations amplifieraient le pouvoir de négociation de la Commission européenne. En

effet, celle-ci intègre une partie de leurs intérêts pour formuler de son offre commerciale à son partenaire.

L'avenir des négociations entre l'UE et le Mercosur pour un futur accord de libre-échange semble encore compromis. Cet accord ne semble plus être la priorité des Etats membres du Mercosur qui sont confrontés à des problématiques internes plus urgentes (corruption²¹⁹, manifestations populaires²²⁰). L'Union européenne semble de son côté s'être éloignée du Mercosur pour diriger sa politique commerciale vers des régions à plus fort potentiel (Asie et Amérique du Nord).

Mais nous pouvons néanmoins penser à une relance possible de ces négociations avec le prochain sommet Union européenne – Communauté des Etats latino-américains et caribéens qui se tiendra à Bruxelles les 10 et 11 juin 2015. Nous pouvons aussi penser que la Commission européenne ne peut pas se permettre d'échouer dans les négociations commerciales avec le Mercosur étant donné leurs nombreux enjeux sous-jacents. Il en va de la crédibilité du modèle européen sur la scène internationale et donc de la force de la puissance commerciale structurelle de l'Union européenne dans le monde multipolaire.

Quel modèle agricole adopter pour nourrir une planète de près de neuf milliards d'habitants en 2050 ? C'est le défi auquel est confrontée la société mondiale. C'est dans ce cadre que vont se dérouler les stratégies des groupes d'intérêt agricole. L'agriculture s'impose aujourd'hui comme un terrain propice pour faire converger les cadres de la production agricole mondiale sur le modèle agricole européen. Ces groupes d'intérêt se font donc les agents de la puissance structurelle de l'Union européenne. L'organisation de l'Exposition universelle en Italie sur le thème de l'alimentation et de l'agriculture durable illustre la force des groupes de pression agricole.

Il nous semble intéressant de prolonger notre travail sur l'internationalisation des stratégies des groupes d'intérêt agricole européens. L'évolution des cadres du commerce

²¹⁹ En Argentine, le gouvernement de Cristina Kirchner a été accusé de dissimulation et d'entraves à la justice le mois de janvier dernier par le procureur Alberto Nisman. Au Brésil, la Présidente Dilma Rousseff est aussi très contestée sur le plan interne, son gouvernement est pris dans un scandale de corruption qui met en cause Petrobras, la première entreprise du pays.

Le Monde. « Argentine : après la mort du procureur Nisman, les accusations contre la présidente Kirchner maintenues », 13/02/2015 (en ligne) http://abonnes.lemonde.fr/ameriques/article/2015/02/13/en-argentine-l-accusation-d-entrave-a-la-justice-reaffirmee-contre-la-presidente-kirchner_4576305_3222.html?xtmc=nisman&xtcr=18 (dernière connexion le 13/05/2015).

Le Monde. « Comprendre le scandale Petrobras qui secoue le Brésil », 09/03/2015 (en ligne) http://abonnes.lemonde.fr/ameriques/article/2015/03/09/comprendre-le-scandale-petrobras-qui-secoue-le-bresil_4590174_3222.html (dernière connexion le 13/05/2015).

²²⁰ Le Monde. « Désenchantement démocratique au Brésil », 08/05/2015 (en ligne) http://abonnes.lemonde.fr/ameriques/article/2015/05/08/desenchantement-democratique-au-bresil_4630393_3222.html?xtmc=bresil_manifestations&xtcr=1 (dernière connexion le 18/05/2015).

international de biens agricoles appelle effectivement ces groupes à renouveler leur mode d'influence. Nous pourrions aussi continuer notre recherche sur les stratégies d'influence des lobbies brésiliens au sein de l'Union européenne et nous demander comment ceux-ci adaptent leur mode de représentation au cadre européen. Enfin, nous pensons que de prochaines études pourraient se concentrer sur l'avenir des négociations commerciales multilatérales : étant donné l'impasse dans laquelle se trouve le cycle de Doha, les négociations commerciales bilatérales et bi-régionales sont-elles amenées à s'y substituer ? Cette question est un enjeu majeur de l'Economie Politique Internationale et mériterait de plus amples approfondissements.

Sources et bibliographie

Ouvrages

- Les relations UE – Mercosur

Almeida, P., Trindade, A., Sorel, J.M. et al. *La difficile incorporation et mise en oeuvre des normes du Mercosur*. Paris : LGDJ, 2013.

Couffignal, G. *Les relations Union Européenne - Amérique latine : simple routine ou prolégomènes d'une politique étrangère européenne ?*, Paris : La Documentation Française, 2010, pp.99-112.

Telo Mario. *European Union and New Regionalism. Regional actors and global governance in a post-hegemonian era*, Aldershot, Hants: Ashgate, 2001.

- Economie Politique Internationale

▪ **Le concept de puissance et l'Union européenne**

Morgenthau Hans, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York : A.A. Knopf, 1948.

Stéphane Paquin. *La nouvelle économie politique internationale*. Paris : Armand Collin, 2008, p.91

Strange Susan. *States and Markets*. Londres : Pinter Publishers, 1988, p.90

Strange Susan. *The Retreat of the State : The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge : Cambridge University Press, 1996.

Weber Max. *Économie et société*. Paris : Plon, 1971, chap. I, § 16.

▪ **Politique commerciale de l'Union européenne**

Hirschman Albert O. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley et Los Angeles : UCLA Press, 1945.

Meunier Sophie. *L'Union fait la force : L'Europe dans les négociations commerciales internationales*, Paris : Les Presses de Sciences Po, 2005, p.272.

Meunier Sophie. *Trading voices : the EU in International Commercial Negotiations*, Princeton : Princeton University Press. 2007, p.240.

- Politique extérieure de l'Union européenne

Cafruny, A. et Ryner M. *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*, Oxford and Lanham MD, Rowman & Littlefield, 2003.

Duchêne, F. « Europe's role in world peace », in Richard Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London: Fontana, 1972, pp. 32-47.

Keukeleire Stephan et Delreux. *The foreign policy of the European Union*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Palgrave Macmillan, 2014, p. 390.

Laidi, Z. *EU Foreign Policy in a Globalised World*. Oxon: Routledge, 2008, pp.1-20.

Meunier Sophie et Abdelal Rawi. « The Paradox of Managed Globalization ». *European Studies forum*, vol. 37, n°2, 2007.

Young, A.R. *Extending European Cooperation: The European Union and the « New » International Trade Agenda*, Manchester: Manchester University Press, 2002, p. 167.

- La représentation d'intérêts dans l'Union européenne

▪ Ouvrages généraux sur la représentation d'intérêts dans l'Union européenne

David Coen and Jeremy Richardson. *Lobbying the European Union: institutions, actors and issues*. Oxford : Oxford University Press, 2009, p.123.

Greenwood Justin. *Interest representation in the European Union*. Palgrave Macmillan, 2011, p. 25

Hayes-Renshaw Fiona et Wallace Helen. *The Councils of Ministers*. Palgrave Macmillan, 1997, 340p.

Hayes-Renshaw Fiona, « Least Accessible but Not Inaccessible : Lobbying the Council and the European Council », in Coen D. et Richardson J. *Lobbying in the European Union : Institutions, Issues and Actores*, Oxford University Press, 2009, p. 70-88.

Hooghe Liesbet. *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance*. Oxford University press, 1996, p.458.

Irène Bellier. « Une culture de la Commission européenne De la rencontre des cultures européennes et du multilinguisme des fonctionnaires » in Yves Meny Pierre Muller Jean-Louis Quermonne (dir.). *Politiques publiques en Europe*, Paris : Harmattan, 1995, p.382.

Kohler-Koch Beate. « Catching up with Change The Transformation of Governance in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 1996, pp. 359-380.

Pedler R. *European Union Lobbying : changes in the arena*. Basingstoke: Palgrave, 2002, p.134.

Pedler Robin. *European Union : changes in the Arena*. Palgrave Macmillan, 2002, p.4.

Sauruger Sabine. « Continuités et transformations de la représentation dans l'Union européenne », in Sauruger Sabine (dir). *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris : L'Harmattan, 2003, pp.13-37.

Sauruger Sabine et Grossman Emiliano. *Les groupes d'intérêt: Action collective et stratégies de représentation*, Paris : Armand Colin, 2012, p.288.

▪ Le lobbying des groupes d'intérêt économiques

Tenbüchen, M.. *Corporate lobbying in the European Union : strategies of multinational companies*, Berlin : Peter Lang, 2002.

▪ La représentation des intérêts agricoles français

Bové, J., Luneau, G. et Cohn-Bendit D. *Hold-up à Bruxelles : les lobbies au coeur de l'Europe*. Paris : La Découverte, 2014, p.98.

Fouilleux Eve. La politique agricole commune et ses réformes : Une politique à l'épreuve de la globalisation, Paris : L'Harmattan, 2003, p 304

Jalabert L. et Patillon, C. *Mouvements paysans : face à la politique agricole commune et à la mondialisation, 1957 - 2011*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2013, p.249.

Maresca Sylvain. *Les dirigeants paysans*, Paris, Minuit, 1983 p.49.

- Agriculture et mondialisation

Bruno Konder Comparato. *L'action politique des sans-terre au Brésil*. L'Harmattan, 2004, p.191.

Chatellier Vincent et Delame Nathalie. « Les exploitations agricoles européennes et françaises », in *Agriculture, nouveaux défis*, Paris : INSEE, 2007. p.79-93.

Dabène O., Louault F. et Boissière A. *Atlas du Brésil : promesses et défis d'une puissance émergente*. Paris : Éd. Autrement, 2013.

Dubois S. *Le défi alimentaire : étude géopolitique et géoéconomique des agricultures mondiales*, Paris : Presses universitaires de France, 2010, p.568.

Fumey Gilles. *L'agriculture dans la nouvelle économie mondiale*. Paris : Presses Universitaires de France, 1998.

Lévi-Strauss Claude. *Le totémisme aujourd'hui*, Paris : PUF, (9^e éd.) 2002, p.159.

Loyat J. *Une PAC pour quels modèles de développement ?* Paris : Editions France Agricole, 2013, p.250.

Paillard S. et Treyer, S. *Agrimonde : scénarios et défis pour nourrir le monde en 2050*. Paris : Editions Quae, 2011, p.296.

Parmentier Bruno. *Nourrir l'Humanité*, Paris : La Découverte, 2007.

Thèses et colloques

Hannequart Isabelle (dir). *UE-Mercosur entre concurrence* (Colloque du Gercie). Paris : L'Harmattan, 2008, p 380.

Ramos Maria Priscila. *Politique Commerciale, Qualité et Environnement: une Application aux Négociations Commerciales entre l'Union Européenne et le Mercosur* (Thèse pour obtenir le grade de Docteur de l'Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement), 2007. (En ligne) <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/12640/> (dernière connexion le 11/05/2015).

Articles académiques

- Méthodologie des sciences sociales

Bongrand, Philippe et Laborier, Pascale. « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n°1, 2005, pp. 73-111

Friedberg, Erhard. « Comment lire les décisions », *Culture & Conflits*, Vol. 36, 2000, (en ligne) <http://conflits.revues.org/312> (dernière connexion le 27 octobre 2014).

Gollac, Michel. « Des Chiffres insensés ? Pourquoi et comment on donne un sens aux données statistiques », *Revue française de sociologie*, vol. 38, n°1, 1997, pp. 5-36.

Marchetti, Dominique. « Sociologie de la production de l'information », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et le savoir*, 2002, pp. 17-32

Rocha Danielle et Goirand Camille. « L'Accès aux archives du parti des travailleurs au Brésil : expériences croisées et jeux d'échelles », *Revue internationale de politique comparée*, vol.4, n°17, 2010, pp. 109-125.

- Les relations UE – Mercosur

Monteagudo Josefina et Watanuki Masakazu, « Regional trade agreements for Mercosur : a comparison between the FTAA and the FTA with the European Union », *Economie internationale*, vol.2, n° 94-95, 2003, pp. 53-76.

Saraiva, M. « A União Européia como ator internacional e os países do Mercosul », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.46, n°1, 2004, pp. 11 - 84.

- Economie Politique Internationale

▪ Le concept de puissance et l'Union européenne

Gilpin Robert. « Three Models of the Future », *International Organization*, n°29, 1975, p.43

Keukeleire Stephen. « The European union as a diplomatic actor: internal, traditional, and structural diplomacy », *Diplomacy & Statecraft*, vol.14, n°3, 2003, pp.31-56

Manners, I. (2002). « Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? » *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n°2, 2002, pp. 225-228.

▪ Politique commerciale de l'UE

Baldwin, M. « EU trade politics: heaven or hell? », *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n°6, 2006 p.38.

Damro, Chad. « EU Delegation and Agency in International Trade Negotiations: A Cautionary Comparison », *Journal of Common Market Studies*, vol.45, n°4, 2007, pp. 883-903

Damro, Chad. « EU Delegation and Agency in International Trade Negotiations: A Cautionary Comparison », *Journal of Common Market Studies*, vol.45, n°4, 2007, pp. 883-903 Meunier, Sophie. « What Single Voice? European Institutions and EU-U.S. Trade Negotiations », *International Organization*, vol.54, n°1, 2000, pp. 103-135

Dür Andreas et Zimmermann Hubert. « The EU in International Trade Negotiations ». *JCMS*, vol 45, n°4, 2007 pp. 771-787.

Elsig Manfred. « The EU's Choice of Regulatory Venues for Trade Negotiations: A Tale of Agency Power? », *JCMS*, vol.45, n°4, 2007, pp.927-948.

Elsig, Manfred. *The EU's Common Commercial Policy*. Ashgate, 2002, p.88.

Frennhoff Larsén, Magdalena. « Trade Negotiations between the EU and South Africa: A Three-Level Game ». *Journal of Common Market Studies*, vol.45, n°4, 2007, pp. 857-881

Meunier Sophie et Nicolaïdis Kalypso. « The European Union as a conflicted trade power », *Journal of European Public Policy*, vol.13, n°6, 2006, p.907.

Pascal Lamy. « Le modèle agricole européen au défi des négociations commerciales internationales ? », *Economie Rurale*, Janvier-Février n°279, 2004, p. 66

Woolcock, Stephen. « European Union trade policy: domestic institutions and systemic factors » in: Kelly, D. et Grant, W. *The politics of international trade in the twenty-first century: actors, issues and regional dynamics*, Palgrave, Basingstoke, UK : *International political economy series*, 2005, pp. 234-252.

Woolcock Stephen (2010). « The Treaty of Lisbon and the European Union as an actor in international trade », *ECIPE*, n°1, 2010, pp.1-17 (en ligne) <http://www.ecipe.org/app/uploads/2014/12/the-treaty-of-lisbon-and-the-european-union-as-an-actor-in-international-trade.pdf> (dernière connexion le 17/05/2015).

Young Alasfair R. et Peterson John. « The EU and the new trade politics ». *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n°6, 2006, pp.795-814

- La représentation d'intérêts dans l'Union européenne

▪ Articles généraux sur la représentation d'intérêts dans l'Union européenne

Cawson Alan. « In defence of the new testament : a reply to Andrew Cox, «The old and new testament of corporatism» », *Political studies*, n°36, 1998.

Hassenteufel Patrick. « Où en est le paradigme corporatiste ? », *Politix*, vol. 3, n°12, quatrième trimestre 1990, pp. 75-81.

Michelle Cini. « La Commission européenne lieu émergence de cultures administratives exemple de la DGIV et de la DGXI », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°3, juin 1996, pp. 457-472.

Radaelli Claudio et Featherstone Kevin. *The Politics of europeanization*. Oxford : Oxford University Press, 2003, p.320.

Saurugger Sabine. « L'expertise un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, 52e année, n°4, 2002, p 379.

Saurugger Sabine. « Analyser les modes de représentation des intérêts dans l'Union européenne : construction d'une problématique ». *Centre d'études et de recherches internationales Sciences Po*, Questions de Recherche n°6, p.24 (en ligne) [http://www.sciencespo.fr/cefi/sites/sciencespo.fr/cefi/files/qdr6.pdf](http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/cefi/files/qdr6.pdf) (dernière connexion le 17/05/2015).

▪ Le lobbying dans les relations commerciales de l'Union européenne

Bouwen, P. « Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access », *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n°3, 2002, pp. 365-390.

Cornelia Woll. « Trade Policy Lobbying in the European Union: Who Captures Whom? », *HAL archives ouvertes*, 2006, pp.1-31 (en ligne) <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-00972822> (dernière connexion le 11/05/2015).

Dür Andreas. « Bringing Economic Interests Back into the Study of EU Trade Policy-Making », *Political studies associations*, Vol. 10, 2008, pp.27-45

Gerlach Carina. « Does Business Really Run EU Trade Policy? Observations about EU Trade Policy Lobbying », *Political studies association*, vol.26, n°3, 2006, pp. 176-183.

▪ La représentation des intérêts agricoles français

Grossman Emiliano et Saurugger Sabine. « Les Groupes d'intérêt français : entre exception française, l'Europe et le monde », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n°4, (2004) pp. 507-529.

Hubscher Ronald et Lagrave Rose-Marie. « Unité et pluralisme dans le syndicalisme agricole français. Un faux débat », *Annales Économies, Sociétés, Civilisations*, 48e année, n°1, 1993, pp. 109-134.

John T.S. Keeler. « Réforme, révolte, et retranchement dans la France socialiste : les nouveaux enjeux politiques de la politique agricole, 1981- 1983 », *Politiques et management public*, vol. 1, n° 4, 1983, pp. 165-166.

Wasserman Gilbert. « La dimension originale et le rôle précurseur de Via Campesina » Entretien avec François Dufour, *Mouvements*, vol.1, n° 25, 2003, p. 62-66.
Roullaud Élise. « Les « experts » de la PAC à la Confédération paysanne : saisir les logiques sociales de la représentation syndicale », *Politix*, n° 103, 2013, pp. 31-52.

▪ La représentation des intérêts brésiliens

Figueiredo Ney. « O lobby no Brasil : uma trajetória histórica ». *Organicom*, n°14, 2011, pp.182-189.

Lacerda Elaine. « Associação Brasileira do Agronegócio e a institucionalização dos interesses do empresariado rural no Brasil », *Ruris*, vol. 5, n°1, mars 2011.

Mendonça Sônia Regina. « Estado e Hegemonia do agronegócio no Brasil », *História e Perspectivas*, Uberlândia, n°32-33, 2005, pp.91-132.

- Agriculture et mondialisation

Bruneau Ivan. « La Confédération paysanne et le « mouvement altermondialisation » : L'international comme enjeu syndical ». *Politix*, vol.17, n°68, 2004, p.11-134.

Butault J.-P., Delame N. « Concentration de la production agricole et croissance des exploitations », *Économie et statistique* n° 390, Insee, 2006.

Rapports

Eurostat. « Part de l'agriculture dans la population active civile occupée », Enquête Structures, 2003.

FranceAgriMer. « Le commerce international de la viande bovine : vers une stabilisation des échanges ? », n°16, novembre 2012.

Rapport de synthèse IDALE, IFIP, ITAVI. La compétitivité agricole du Mercosur : le cas des filières d'élevage brésilienne. Étude DGPAAT, n° 11, juin 2012.

Sources primaires

- Discours officiels

Commission européenne. Discours de Cecilia Malmström, « The Commission's Future Trade Strategy », 23 mars 2015 (en ligne), http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/march/tradoc_153265.pdf (dernière connexion le 07/05/2015).

Commission européenne. « La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir », 18/11/2010 (en ligne) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:fr:PDF> (dernière connexion le 19/03/2015).

- Rapports institutionnels

Burrell, A., Ferrari, E., González, M. et al. « Potential EU-Mercosur Free Trade Agreement: Impact Assessment ». *JRC European Commission* (en ligne), (1), 2011, p.140 http://ftp.jrc.es/EURdoc/Vol%201_MAIN%20RESULTS_JRC67394.pdf (dernière connexion le 30/10/2014).

Burrell, A., Ferrari, E., González, M. et al. « Potential EU-Mercosur Free Trade Agreement: Impact Assessment ». *JRC European Commission*, (2), 2011, p.126, (en ligne) [ftp://ftp.jrc.es/pub/EURdoc/Vol%202_ANNEXES_JRC67394.pdf](http://ftp.jrc.es/pub/EURdoc/Vol%202_ANNEXES_JRC67394.pdf) (dernière connexion le 30/10/2014).

Caio Galvão de França, Mauro Eduardo Del Grossi et Vicente P. M. de Azevedo Marques. O censo agropecuario e a agricultura familiar no Brasil, Brasília: Ministério Do Desenvolvimento Agrário, 2009.

Commission européenne (DG Trade). « European Union, Trade in goods with Mercosur », 27/08/2014 (en ligne) http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_111832.pdf (dernière connexion le 20/10/2014).

Commission européenne. « Mercosur : Document de stratégie régionale 2007-2013 », n° E/2007/1640, 2007, p.9 (en ligne) http://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_fr.pdf (dernière connexion le 12/05/2014).

OMC. « WTO issues panel reports on hormones disputes », (31 mars 2008), (en ligne) https://www.wto.org/english/news_e/news08_e/320r_321r_e.htm (dernière connexion le 16/05/2015).

Sénat français. Rapport d'information fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la situation et l'avenir du secteur de la viande bovine en France, n°734, enregistré le 6 juillet 2011.

- Questions – réponses dans les enceintes parlementaires

▪ Parlement européen

Parlement européen. Débats sur les conséquences pour l'agriculture de l'UE de la reprise des négociations avec le Mercosur en vue de la conclusion d'un accord d'association (PV 08/07/2010 - 4, CRE 08/07/2010 - 4), Strasbourg, 8/07/2010, (en ligne) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20100708+ITEM-004+DOC+XML+V0//FR> (dernière connexion le 17/05/2015).

Question n° E-4491/2010 de Lorenzo Fontana (EFD) sur la protection de la sécurité alimentaire dans le cadre des importations de boeuf brésilien (18 juin 2010).

Réponse de la Commission européenne aux questions n°E-4552/09 et E-4682/09 (16 Novembre 2009).

▪ Assemblée nationale française

Question n° 55544 de M. Daniel Boisserie (Socialiste, républicain et citoyen - Haute-Vienne), publiée au JO le : 13/05/2014 page : 3772 (en ligne) <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-55544QE.htm> (dernière connexion le 17/05/2015).

Réponse du gouvernement à la question écrite n° 14317 de Michel Thiollière émise le 13 janvier 2005.

Réponse du gouvernement à la question n°54412 de Martial Saddier publiée au JO le 05/08/2014, p.661 (en ligne) <http://www.martial-saddier.fr/document/article/article-1129.pdf> (dernière connexion le 17/05/2015).

▪ Sénat français

Question orale posée par Bernadette Bourzai, lors de la séance en hémicycle du 11 janvier 2011 à 14h30 au Sénat français (en ligne) <http://www.senat.fr/seances/s201101/s20110111/s20110111010.html> (dernière connexion le 17/05/2015).

http://www.senat.fr/seances/s201005/s20100518/s20100518_mono.html (dernière connexion le 17/05/2015).

Réponse apportée par Mr Bruno Le Maire lors de la séance en hémicycle du 3 mai 2011 à 22h30 (en ligne) <http://www.nossenateurs.fr/seance/58> (dernière connexion le 17/05/2015).

Séance en hémicycle du 18 mai 2010 à 15h au Sénat français (en ligne)

Séance en hémicycle du 3 mai 2011 à 22h30 au Sénat français (en ligne) <http://www.nossenateurs.fr/seance/58> (dernière connexion le 17/05/2015).

- Communiqués de presse et documents de positionnement

BusinessEurope, lettre à la DG Agri et à la Commission INTA, 03/03/2011 (en ligne) <http://www.esf.be/new/wp-content/uploads/2011/09/FTA-1040311-Own-Initiative-report-AGRI.pdf> (dernière connexion le 17/05/2015).

COCERAL, « Position Paper EU free trade negotiations with Mercosur », 18/07/2012 (en ligne) http://www.coceral.com/data/1354613331CL_83%20Position%20paper%20EU-%20MERCOSUR%20FTA.pdf (dernière connexion le 17/05/2015).

Confédération paysanne et Via Campesina. Dossier campagnes solidaires, n°299, octobre 2014.

COPA-COGECA. « En vue d'un échange d'offres en matière d'accès au marché, le COPA-COGECA souligne qu'un accord sur la convergence réglementaire sera déterminant pour le succès des négociations de libéralisation du commerce entre l'UE et les États-Unis », (Communiqué de presse), 10/02/2014.

COPA-COGECA. «Le COPA-COGECA met en garde contre un accord commercial avec les pays du MERCOSUR », (Communiqué de presse), 13/04/11.

European services Forum. « European Services Industry call for an ambitious EU-MERCOSUR Trade Agreement », (lettre au Commissaire européen au Commerce), 14/06/2010 (en ligne) <http://www.esf.be/new/wp-content/uploads/2010/06/ESF2010-16-Karel-De-Gucht-Support-to-EU-Mercosur-FTA-Final.pdf> (dernière connexion le 17/05/2015).

FNB. « La Commission européenne trahit ses consommateurs et producteurs », Communiqué de presse, 18/02/2014 (en ligne) http://www.agri49.fr/mobile/article-actualite.php?id=2063&num_page=109 (dernière connexion le 17/05/2015).

FNSEA. Communiqué de presse sur l'accord de libre-échange UE-Mercosur, 07/05/2010 (en ligne) <http://www.agriculturedesavoie.com/a-la-une/366-uemercosur-communique-de-la-fnsea.html> (dernière connexion le 17/05/2015).

FNSEA. « Négociations UE/Mercosur - l'agriculture européenne serait bien le secteur perdant » (en ligne) <http://www.fnsea.fr/toutes-les-thematiques/europe-et-international/international/articles/negociations-uemercosur-l-agriculture-europeenne-serait-bien-le-secteur-perdant/> (dernière connexion le 17/05/2015).

FoodDrinkEurope, « Position on the EU-Mercosur Free Trade Agreement negotiations », 10/11/2010 (en ligne) <http://www.fooddrinkeurope.eu/news/position/main-points-of-the-ciaa-position-on-the-eu-mercotur-free-trade-agreement-ne/> (dernière connexion le 17/05/2015).

INTERBEV. « Accords de libre-échange Union européenne - États-Unis/Mercosur », (Communiqué de presse), 20/05/2014 (en ligne) http://www.interbev.fr/wp-content/uploads/2014/05/INTERBEV_communique_net.pdf (dernière connexion le 17/05/2015).

INTERBEV. « La viande dans les accords de libre-échange Union européenne – États-Unis/Canada/Mercosur », (dossier de presse), 20/05/2014, (en ligne) <http://www.interbev.fr/ressource/la-viande-dans-les-accords-de-libre-echange-union-europeenne-etats-uniscanadamercosur/> (dernière connexion le 17/05/2015).

Prise de position de la FNB du 20/05/2014 (en ligne) http://www.agri49.fr/mobile/article-actualite.php?id=2063&num_page=109 (dernière connexion le 15/05/2015).

UECBV. « EU-MERCOSUR Free Trade Negotiations : State of Play » (N-083-2010-EN), 27/08/2010, (en ligne) http://www.dmia.nl/images/2010_3ekw/310810_U ECBV-N-083-2010-EN.pdf (dernière connexion le 17/05/2015).

Via Campesina. « Farmers from both sides of the Atlantic unite for Food Sovereignty », (Communiqué de presse), 12 mai 2010 (en ligne) <http://www.viacampesina.org/en/index.php/main-issues-mainmenu-27/food-sovereignty-and-trade-mainmenu-38/889-farmers-from-both-sides-of-the-atlantic-unite-for-food-sovereignty> (dernière connexion le 04/05/2015).

Articles de journaux en ligne

EUBRASIL. « Complementarity is key word in EU-Mercosur agriculture negotiations », 20/05/2014 (en ligne) <http://www.eubrasil.eu/en/2014/05/20/complementarity-is-key-word-in-eu-mercotur-agriculture-negotiations-says-eubrasil/> (dernière connexion le 17/05/2015).

Euractiv. « Commission to reframe « geopolitical » trade strategy », 25/03/2015 (en ligne) <http://www.euractiv.com/sections/trade-society/commission-reframe-geopolitical-trade-strategy-313207> (dernière connexion le 16/05/2015).

France Agricole. « Interbev en croisade contre les négociations de libre-échange transatlantique », 20 mai 2014 <http://www.lafranceagricole.fr/actualite-agricole/viande-bovine-interbev-en-croisade-contre-les-negociations-de-libre-echange-transatlantique-88344.html> (en ligne) (dernière connexion le 16/05/2015).

Le Monde. « Argentine : après la mort du procureur Nisman, les accusations contre la présidente Kirchner maintenues », 13/02/2015 (en ligne) <http://abonnes.lemonde.fr/ameriques/article/2015/02/13/en-argentine-l->

[accusation-d-entrave-a-la-justice-reaffirmee-contre-la-presidente-kirchner_4576305_3222.html?xtmc=nisman&xtcr=18](http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2015/03/09/comprendre-le-scandale-petrobras-qui-secoue-le-bresil_4590174_3222.html?xtmc=nisman&xtcr=18) (dernière connexion le 13/05/2015).

Le Monde. « Comprendre le scandale Petrobras qui secoue le Brésil », 10/03/2015 (en ligne) http://abonnes.lemonde.fr/ameriques/article/2015/03/09/comprendre-le-scandale-petrobras-qui-secoue-le-bresil_4590174_3222.html (dernière connexion le 13/05/2015).

Le Monde. « L'UE et le Mercosur relancent leurs négociations sur un accord de libre-échange », 17 mai 2010, (en ligne) http://abonnes.lemonde.fr/economie/article/2010/05/17/l-ue-et-le-mercosur-relancent-leurs-negociations-sur-un-accord-de-libre-echange_1353146_3234.html (dernière connexion le 06/05/2015).

Mercopress. « Brazil admits EU/Mercosur deal stalled because of European concerns about agriculture », 13/08/2014 (en ligne) <http://en.mercopress.com/2014/08/13/brazil-admits-eu-mercosur-deal-stalled-because-of-european-concerns-about-agriculture> (dernière connexion le 29/10/2014).

Autres sources numériques

[Brazilian Sugarcane Industry Association. Présentation de l'organisation UNICA \(en ligne\) http://www.unica.com.br/](http://www.unica.com.br/) (dernière connexion le 29/10/2014).

Chambre de commerce du Brésil en France. Présentation des imports/exports (en ligne) <http://www.ccbf.fr/fr> (dernière connexion le 29/10/2014).

Commission européenne. Registre de transparence. (En ligne) <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do?locale=fr> (dernière connexion le 17/05/2015).

OMC. Définition du groupe de Cairns. (En ligne) https://www.wto.org/french/thewto_f/glossary_f/cairns_group_f.htm (dernière connexion le 14/05/2015).

Parlement européen. Délégation Mercosur du Parlement européen. <http://www.europarl.europa.eu/delegations/fr/dmer/home.html> (dernière connexion le 06/05/2015).

Parlement Européen. Les délégués au Parlement Européen pour les relations avec le Mercosur (en ligne) <http://www.europarl.europa.eu/delegations/en/home.html?zone=AMLA> (dernière connexion le 17/05/2015).

Parlement Européen. Les délégués au Parlement pour les relations avec le Brésil (en ligne) <http://www.europarl.europa.eu/delegations/en/d-br/home.html?page=0> (dernière connexion le 17/05/2015).

Transparency International. « Lobbying in europe : Hidden Influence, privileged access », 2015, pp.1-68 (en ligne) http://www.transparencia.org.es/estudio_lobby_europa/texto_completo_lobbies_en_ingles.pdf (dernière connexion le 17/05/2015).

Via Campesina. Liste des organisations membres de la Via Campesina en juin 2013 (en ligne) <http://viacampesina.org/fr/index.php/organisation-mainmenu-44/les-membres-mainmenu-67> (dernière connexion le 02/05/2015).

Via Campesina. Présentation de l'organisation Via Campesina (en ligne) <http://viacampesina.org/fr/index.php/organisation-mainmenu-44> (dernière connexion le 02/05/2015).

Via Campesina. Présentation de la coordination européenne Via Campesina (en ligne) http://rhone.confederationpaysanne.fr/coordination-europeenne-via-campesina_503.php (dernière connexion le 02/05/2015).

Présentation des données recueillies

Nos annexes comportent deux tableaux et une série de six entretiens. Pour constituer nos tableaux, nous avons recueilli les données figurant dans le registre de transparence de l'Union européenne. Nous avons sélectionné les données relatives aux coûts des activités de représentation des groupes d'intérêt agricole et des groupes d'intérêt de l'agro-industrie. Notre objectif est en effet de montrer les différences en termes de moyens financiers entre les groupes d'intérêt agricole et les groupes d'intérêt du secteur de l'agro-industrie. Même si nous sommes conscients que ce ne sont pas les moyens financiers qui font l'influence d'un groupe d'intérêt, nous avons interprété ces données comme une indication possible de l'influence des groupes d'intérêt agricole par rapport aux groupes de l'agro-industrie. Travailler sur le registre de transparence de l'Union européenne comporte des biais que nous devons mentionner. Le mécanisme d'enregistrement des groupes d'intérêt est assez peu contrôlé et tous les groupes ne sont pas tous enregistrés. De plus, les contrôles des données déclarées par les groupes d'intérêt restent faibles. Nos hypothèses ne pourront donc pas faire l'objet d'une généralisation, leur validation nécessiterait une étude plus approfondie.

Pour réaliser nos entretiens, nous avons interrogé des personnes selon un échantillon très large. Pour avoir une représentativité du corpus d'entretiens, nous avons réalisé un tableau récapitulatif que le lecteur trouvera ci-dessous.

Tableaux récapitulatifs des entretiens

Représentants d'intérêt	Groupe d'intérêt	Fonction occupée	Lieu et nature de l'entretien	Durée	Date	Figurant en annexe
Marine Colli	Interbev	chargée des relations avec le Parlement européen	Entretien téléphonique de type semi-directif	22 minutes	09/04/2015	Oui (annexe n°2)
Jean-Luc Mériaux	UECBV	Secrétaire général	Entretien Skype de type semi-directif	40 min	03/04/2015	Oui (annexe n°6)
Géraldine Kutas	UNICA	responsable des affaires internationales et européennes	Entretien Skype de type semi-directif	30 min	20/02/2015	non

Membres des institutions françaises et européennes	Institutions françaises / européennes	Fonction occupée	Lieu et nature de l'entretien	Durée	Date	Figurant en annexe
Léa Auffret	Bureau européen de l'Agriculture française	Chargée de la politique commerciale et coordinatrice des activités avec le Parlement européen	Entretien Skype de type semi-directif	40'50 min	04/03/2015	Oui (annexe n°3)
Sylvain Lhermitte	Chambre d'Agriculture de France	Représentant permanent	Entretien téléphonique de type semi-directif	20 min	19/02/2015	Oui (annexe n°5)
Jacques Loyau	Parlement européen	Assistant parlementaire du député européen Eric Andrieu	Entretien téléphonique de type semi-directif	15 min	31/03/2015	oui (annexe n°7)
Michel Dantin	Parlement européen	député européen membre de la Commission de l'agriculture et du développement rural	Entretien téléphonique de type semi-directif	15 min	11/03/2015	non
X (entretien confidentiel)	Commission européenne	Fonctionnaire européen	Entretien téléphonique de type semi-directif	21 min	10/04/2015	non

Enseignants - chercheurs	Université	Spécialité	Lieu et nature de l'entretien	Durée	Date	Figurant en annexe
Guillaume Courty	Université de Lille 2 Droit et Santé	Science Politique / spécialiste de la sociologie des groupes d'intérêt	Bureau de Monsieur Courty au CERAPS Université Lille 2 Droit et Santé Entretien semi-directif	45 min	19/01/2014	Oui (annexe n°4)
Isabelle Hannequart	Université François Rabelais de Tours	Droit européen et international / spécialiste des relations UE - Mercosur	Maison de Mme Hannequart dans la région de Châteauroux	3h	14/01/2015	non

Membres des organisations internationales	Organisation internationale	Fonction occupée	Lieu et nature de l'entretien	Durée	Date	Figurant en annexe
Muriel Saragoussi	Oxfam Brésil et Gouvernement brésilien	Ancienne Secrétaire d'Etat des politiques de coordination pour l'Amazonie au Ministère de l'environnement brésilien, coordinatrice de campagne chez Oxfam Brésil	Entretien Skype de type semi-directif	1h	04/02/2015	non
Chris Leather	FAO	Membre du comité de la sécurité alimentaire	Entretien semi-directif	25 min	06/03/2015	non

Méthodologie adoptée

Nous avons adopté plusieurs approches méthodologiques pour réaliser notre travail. Tout d'abord nous avons consulté la littérature grise portant sur notre sujet. Nous avons pu remarquer qu'il existait relativement peu de travaux académiques spécifiques à la représentation des intérêts agricoles dans les négociations commerciales de l'Union européenne. C'est pourquoi nous avons élargi notre démarche à des sources académiques plus générales se rapportant aux quatre grands thèmes de notre sujet : la puissance structurelle de l'Union européenne, la politique commerciale de l'Union européenne, le lobbying dans les négociations commerciales de l'Union et la représentation des intérêts agricoles.

Pour avoir une approche plus spécifique, nous avons aussi consulté les archives des groupes d'intérêt agricole que nous avons étudiés (Interbev, UECEV, COPA-COGECA, Confédération paysanne, FNSEA, Via Campesina). Nous avons pu avoir accès aux documents de positionnement de ces groupes sur l'accord de libre-échange en cours de négociation entre l'UE et le Mercosur mais aussi à des communiqués de presse et des rapports relatifs au commerce de viande bovine UE-Mercosur. Ces données nous ont permis de dégager les positions les plus défensives et d'établir un classement. Ces archives ont été essentielles pour notre travail mais elles comportent un biais important, en effet, aucune ne fait part dans maints détails des stratégies d'influence de ces groupes d'intérêt, nous avons pu déduire quelques hypothèses mais elles étaient limitées.

Pour contourner ce biais, et pour tester nos hypothèses, nous avons décidé de compléter nos recherches par des données empiriques. Nous nous sommes donc placés dans une approche déductive. Parmi les sources empiriques qui s'offraient à nous, nous avons donné la priorité aux entretiens. Nous justifions ce choix par la dimension assez large de notre sujet. En effet puisque notre sujet relie quatre grands thèmes des études européennes et internationales, nous avons décidé de sélectionner un échantillon très large d'interlocuteurs afin d'avoir une vision la plus complète possible. De plus, nous avons remarqué que les entretiens étaient particulièrement adaptés pour percevoir les stratégies

d'influence des groupes d'intérêt que nous avons étudiés. En effet ces informations sont généralement peu accessibles au grand public, c'est pourquoi il nous a semblé plus facile d'y avoir accès à travers un dialogue oral avec nos interlocuteurs. L'oralité favorise en effet les confidences et a amené nos interlocuteurs à dévoiler dans plus de détails les stratégies des groupes d'intérêt agricole français. Nous aurions pu nous attendre à des refus ou à ce que nos interlocuteurs expriment de la méfiance quant à notre démarche étant donné la part d'ombre qui entoure les activités de lobbying. Or, nous avons pu constater que la très grande majorité d'entre eux se sont montrés ouverts et prêts à nous aider en nous communiquant des informations très précises. Nous pouvons faire ce constat aussi bien pour les représentants de groupes d'intérêt que pour les membres des institutions européennes et internationales que nous avons interrogés.

Nous avons réalisé des entretiens de plusieurs types : les premiers entretiens que nous avons réalisés étaient de type exploratoires (ils ne figureront pas en annexe). Il s'agissait pour nous de dégager les grands axes de notre sujet, à cet égard nous avons interrogé Mme Isabelle Hannequart, professeur de Droit européen et spécialiste des relations UE-Mercosur à l'Université François Rabelais de Tours (entretien en personne), M. Chris Leather, membre du Comité sur la sécurité alimentaire à la FAO (entretien Skype réalisé en anglais) et M. Charles-Edouard Levêque de l'Institut d'expertise ADIV viandes performances (entretien téléphonique). Ces échanges nous ont permis d'avoir accès à des informations générales sur, d'une part, l'état des relations UE – Mercosur et, d'autre part, sur les grandes tendances du commerce international de biens agricoles et les grands enjeux de l'agriculture sur la scène mondiale. Nous avons également pu accéder à des données précises sur la place de l'élevage bovin en France, en Europe et dans le monde.

Nous avons réalisé tous nos entretiens en français excepté celui avec M. Leather que nous avons effectué en anglais (les extraits retranscrits dans le corps de notre mémoire ont fait l'objet d'une traduction personnelle). Nous avons réalisé la majorité de nos entretiens sur un mode semi-directif, ce qui nous a permis de laisser une marge de manœuvre à nos interlocuteurs. Cette marge de manœuvre était indispensable pour recueillir les informations les plus intéressantes. En effet, cela a placé nos interlocuteurs dans un climat de plus grande confiance, ce qui a amené certains à nous confier leur point de vue personnel sur notre sujet. Cela leur a aussi permis de nous faire parvenir les informations qu'ils jugeaient essentielles. Nous avons ainsi pu rebondir sur certains points qu'ils avaient mentionnés pour leur suggérer des approfondissements. Nous avons contacté toutes les personnes que nous avons interrogées par e-mail, nous avons obtenu la majeure partie de nos entretiens sans faire de relance. Certains de nos interlocuteurs nous ont recommandé d'autres personnes à interroger. Cela nous a sans aucun doute aidé à obtenir des entretiens avec des personnalités à l'emploi du temps très pris et généralement peu disponibles pour répondre aux questions d'une étudiante. Ainsi, nous avons pu nous entretenir par exemple, avec un membre de la Commission européenne (que nous avons couvert d'anonymat à sa demande), avec le député européen M. Michel Dantin, spécialiste des questions agricoles mais aussi avec M. Jean-Muc Mériaux secrétaire général de l'UECBV. Etant donné leur agenda très fourni, certains de nos interlocuteurs ont reporté nos entretiens mais toujours en nous proposant une date ultérieure. Nous avons réalisé presque tous nos entretiens par téléphone ou par Skype, nous sommes donc conscients des

biais que cela comporte (interlocuteurs distraits par leur environnement, mauvaise connexion qui peut perturber l'entretien, durée plus rapide qu'un entretien en personne). Mais nous en avons aussi tiré des avantages, nos entretiens par Skype ou par téléphone étaient nécessairement moins formels qu'un entretien en personne ce qui a pu amener nos interlocuteurs se confier davantage. D'autre part, même si nous proposons à chaque fois les deux options aux personnes interrogées (entretien en personne ou par téléphone ou Skype), ceux-ci préféraient souvent la deuxième option pour des questions d'emploi du temps. Il était donc plus facile pour nous de nous adapter aux emplois du temps de nos interlocuteurs en réalisant des entretiens par ce moyen.

Nous n'avons pas posé les mêmes questions selon le statut professionnel des personnes que nous avons interrogées (même si certaines questions étaient communes). Pour nos interlocuteurs membres de groupes d'intérêt (Marine Colli et Jean-Luc Mériaux), nous avons plutôt centré nos questions sur la position de leur organisation dans les négociations commerciales entre l'Union européenne et le Mercosur, sur leurs stratégies d'influence déployées et sur leurs rapports aux différentes institutions européennes. Pour nos interlocuteurs membres de ces institutions (le député européen Michel Dantin, l'attaché parlementaire Jacques Loyau, le représentant permanent des Chambres d'Agriculture de France Sylvain Lhermitte, Léa Auffret du Bureau européen de l'Agriculture de France et notre interlocuteur de la Commission européenne), nous leur avons posé des questions sur leur perception des stratégies des groupes d'intérêt agricole. Notre objectif a donc été de vérifier les propos avancés par les représentants d'intérêt. Cela nous a aussi permis de confronter les points de vue et d'établir si ceux-ci se rejoignaient pour tenter de faire des conjectures d'ordre plus général. Nous avons aussi focalisé nos questions sur les rapports de pouvoir entre les différents acteurs institutionnels européens (notamment sur les divergences d'intérêts et de préférences entre ceux-ci) afin d'avoir une image plus précise du contexte institutionnel dans lequel évolue la prise de décision en matière commerciale. Cela nous a aussi permis de remettre en question une lecture institutionnelle de ce processus décisionnel et d'identifier les espaces ouverts aux groupes d'intérêt agricole français. La confrontation de ces différents points de vue a été une étape indispensable pour établir nos conjectures. Les informations que nous avons obtenues au cours de nos entretiens sont forcément subjectives, les conjectures que nous avons dégagées ne peuvent donc pas faire l'objet d'une généralisation trop hâtive.

Nous nous sommes également confrontés à certains problèmes pratiques. Le temps que nos interlocuteurs avaient à nous consacrer variait selon leur disponibilité donc il était parfois compliqué d'avoir accès à des opinions profondes sur notre sujet. Un autre problème tient à la temporalité des négociations commerciales entre l'Union européenne et le Mercosur. En effet, celles-ci se sont considérablement ralenties depuis quelques années, nous avons donc éprouvé des difficultés à trouver des personnes qui restaient mobilisées sur la question. Certains de nos interlocuteurs nous ont avoué ne pas pouvoir beaucoup nous renseigner sur ces négociations, notamment sur leurs aspects techniques. Nous avons essayé de contourner ce biais en leur demandant de nous renseigner sur le lobbying des groupes d'intérêt agricole français dans des négociations commerciales de l'Union européenne similaires (beaucoup ont pris pour exemple les négociations avec les Etats-Unis et le Canada pour le secteur de la viande bovine en particulier). Notre démarche

globale a donc été de croiser nos sources théoriques et nos sources empiriques de façon à réduire ces biais méthodologiques dans notre démonstration.

Nous nous sommes assez peu appuyés sur les sources d'actualité pour réaliser notre travail. Nous avons pris comme références des articles du journal *Le Monde* et du journal en ligne *Euractiv* pour savoir comment la presse analysait la reprise des négociations commerciales entre l'Union européenne et le Mercosur en 2010. Cela nous a donné accès à certains détails correspondant aux positions des Etats membres qui n'étaient pas forcément perceptibles dans les archives des groupes d'intérêt ou dans nos entretiens. Nous avons aussi parcouru les archives du journal en ligne *La France Agricole* pour avoir accès à des analyses de journalistes spécialistes sur les questions agricoles. Cela nous a permis d'avoir un point de vue extérieur sur les positions de chaque groupe d'intérêt agricole français quant à l'accord de libre-échange UE-Mercosur (même si nous devons préciser que ces articles se rangent clairement derrière la cause des éleveurs de bovins français). Nous avons également consulté d'autres journaux français (*Le Figaro*, *Libération*, *l'Humanité* principalement) et des journaux brésiliens (*OGlobo*, *A Folha de São Paulo*, *O Valor Econômico* et le site internet *EUBrasil*) pour nous rendre compte du climat des négociations commerciales à différents stades de celles-ci de part et d'autre de l'Atlantique. L'étude de ces sources d'actualité nous a amené à conclure que la politique commerciale de l'Union européenne était encore relativement peu traitée dans la presse mais cela reste un point à approfondir dans de futures recherches.

Concernant les sondages, nous avons décidé de ne pas en réaliser étant donné la largeur de notre sujet et le peu de temps que nous avons pour construire notre travail. Nous avons donc pris le parti de réaliser des entretiens qui nous ont ouverts à des informations plus détaillées que celles que nous aurions pu recueillir à travers un sondage pour les raisons que nous avons explicitées auparavant.

Nous avons par ailleurs consulté des données quantitatives, souvent issues de rapports officiels de la Direction générale du Commerce et de la Direction générale de l'Agriculture et du développement rural mais aussi du Ministère de l'Agriculture brésilien, de l'Embrapa (Entreprise brésilienne de recherche agronomique et d'élevage) de l'Itamaraty (Ministère des Affaires étrangères brésiliens) et du Ministère de l'Agriculture, du développement rural et de la pêche français. Nous avons aussi examiné les données figurant dans le registre de transparence de l'Union européenne pour construire nos tableaux comparatifs. Nous devons rappeler ici que ces données sont biaisées étant donné le faible contrôle du processus d'enregistrement des groupes d'intérêt dans ce registre. Les données brutes auxquelles nous avons été confrontés nous ont amené à faire une interprétation qui sera forcément subjective. L'examen de la littérature officielle, en particulier les rapports du Ministère de l'Agriculture français et les rapports de l'Assemblée Nationale et du Sénat français relatifs au commerce l'UE et le Mercosur nous a permis d'affirmer que le commerce de viande bovine était le secteur qui suscitait le plus de débat et constituait un point de blocage majeur de ces négociations. Nous avons aussi analysé quelques discours officiels, notamment un discours de la Commissaire au Commerce Cecilia Malström sur les nouvelles orientations de la politique commerciale de l'UE. Nous avons fait attention à replacer ce discours dans son contexte (lieu, durée, à qui il s'adressait) afin de bien prendre la mesure de ces propos.

Par ailleurs, nous avons aussi consulté d'une part, les questions écrites et orales posées par les députés et les sénateurs français à l'Assemblée Nationale et au Sénat et d'autre part, les questions écrites et orales posées par les députés européens à la Commission européenne dans l'arène du Parlement européen. Ces échanges nous ont permis de confirmer que le secteur de la viande bovine faisait naître des enjeux centraux dans les négociations commerciales entre l'UE et le Mercosur. Nous avons donc par la suite consulté les sources brutes relatives à cette filière spécifique. Pour cela, nous nous sommes procurés des rapports produits par FranceAgrimer et l'Institut de l'élevage relatif au commerce de viande bovine entre l'UE et le Mercosur.

L'approche méthodologique que nous avons adoptée nous a ouvert un accès à des informations riches et rapidement. Vu la diversité de nos sources, c'est vraiment la confrontation de celles-ci (notamment entre les entretiens que nous avons réalisés et la littérature grise) qui nous a permis d'arriver à nos conclusions.

Extraits d'entretiens et tableaux

Annexe n°1 : Tableaux comparatifs des coûts des activités de représentation des groupes d'intérêt agricole et des groupes d'intérêt de l'agro-industrie.

Groupes d'intérêt agricole	Coûts des activités de représentation auprès des institutions européennes
COPA-COGECA (European farmers)	Entre 1 500 000 et 1 999 999€ pour 2013
Union européenne du commerce du bétail et des métiers de la viande (UECBV)	Inférieurs à 9999€ pour 2014
Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)	Entre 250 000 et 300 000€ pour 2014
Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes (Interbev)	Entre 10 000 et 24 999€ pour 2013
Coordination européenne Via Campesina	Inférieurs à 9999 € pour 2014

Source : établi par l'auteur

Groupes d'intérêt de l'agro-industrie	Coûts des activités de représentation auprès des institutions européennes
FoodDrinkEurope	Entre 200 000 et 299 000€ pour 2014
BusinessEurope	Entre 4 000 000 et 4 249 999 € pour 2014
Comité du commerce des céréales, aliments du bétail, oléagineux, huile d'olive, huiles et graisses et agrofournitures de l'U.E (COCERAL)	Inférieurs à 9999€
Fertilizers Europe	354 400 € pour 2014

Source : établi par l'auteur

Annexe n°2 : Extraits d'entretien avec Mme Marine Colli

Marine Colli, chargée des relations avec le Parlement européen, Interbev.

Entretien téléphonique

Durée : 22 minutes

09/04/2015

A.L : Bonjour Mme Colli, est-ce que vous pourriez me parler de la position d'Interbev dans les négociations commerciales de l'UE avec le Mercosur, parce que, même si ces négociations sont au point mort, les enjeux sont assez similaire avec ceux du TTIP...

M.C : Oui tout à fait on a exactement la même position dans les négociations du TTIP et dans les négociations avec le Mercosur, on a également les mêmes positions pour l'accord avec le Canada, le CETA. Pour être totalement transparente, on a une position très politique d'affichage au niveau français, on demande l'exclusion de la viande bovine du champ des négociations de cet accord avec le Mercosur. Donc c'est une demande d'affichage politique auprès des parlementaires français, des députés européens et plus largement auprès des journalistes, des associations, on essaye de mobiliser l'opinion publique autour de cette demande d'exclusion que l'on justifie par le fait que aux USA comme dans les pays d'Amérique du Sud, les modes de production de viande bovine sont complètement incompatibles avec les attentes des consommateurs et les attentes sociétales plus largement en France et en Europe puisqu'ils ont recours aux farines animales, à des activateurs de croissance, les bovins sont dressés au sein de feedlots qui sont des parcs d'engraissement où on compte en moyenne 30 000 animaux alors qu'on est sur une moyenne de 50 vaches par exploitation en France donc on essaye vraiment de mettre en opposition les systèmes de production de viande bovine en France et en Europe et en Amérique du Sud donc ça c'est vraiment notre communication grand public. De manière plus fine et plus technique on est en lien directement avec les services de la DG Agri à la Commission européenne et on travaillait avec la représentation permanente de la France au Conseil européen. Avec eux, on part du principe que la viande bovine fera partie de cet accord parce que la viande bovine constitue vraiment un intérêt très offensif pour les pays du Mercosur et donc on essaye avec eux de limiter la casse. On part du principe qu'on

aura un contingent de viande bovine comme ça a été le cas avec l'accord avec le Canada parce que dans l'accord avec le Canada on a un contingent de 65 000 t de viandes bovines qui arrivera sur le marché européen sans droit de douane donc à priori cela va être le même type de traitement dans le cadre de l'accord avec le Mercosur. Le but pour nous c'est que ce contingent soit le plus réduit possible et à l'intérieur de ce contingent on va essayer de proposer une stratégie tarifaire ça veut dire, vous savez le contingent correspond à des lignes douanières spécifiques donc on va dire aux négociateurs, sur telle ligne douanière identifiée à un code à six chiffres, il faut protéger plus spécifiquement cette ligne là et construire des sortes de quotas à l'intérieur du contingent. Pour être un peu grossière on a une ligne qui correspond à la viande fraîche désossée, une ligne qui correspond à une viande congelée. On va essayer de proposer des choses très fines de construction du contingent pour que les négociateurs européens puissent avoir des propositions très concrètes à faire aux américains. Je parle surtout du TTIP, on n'est vraiment pas là avec le Mercosur mais ce sera à peu près le même type de débat.

A.L : Vous savez la concurrence de la viande bovine brésilienne par rapport à la viande française. C'est quel type de viande brésilienne qui va être proposé sur le marché français ?

M.C : Justement, les américains d'une manière large donc Amérique du sud également n'ont pas du tout les mêmes types de consommation intérieure que chez nous. Ils consomment très peu d'ailoyau, ce sont les pièces nobles à griller donc le filet, le rumsteck... ce sont ces pièces là qu'ils nous envoient majoritairement en Europe parce que nous on en consomme beaucoup, c'est en France qu'on en consomme le plus au monde. Donc ce sont ces pièces là qui vont venir en concurrence donc les pièces nobles qui vont venir en concurrence avec nos pièces nobles à nous et les pièces nobles en France sont celles qui sont produites à partir de notre cheptel allaitant donc celui que l'on représente au niveau d'Interbev. Nous on a fait le calcul pour les Etats-Unis, je n'ai pas les chiffres pour le Mercosur mais on a essayé d'estimer le prix de l'ailoyau américain tel qu'il sera vendu en Europe dans le cadre du TTIP et donc on serait à un prix de 8,60€/ kg alors qu'à l'heure actuelle, l'ailoyau européen vendu sur le marché européen est à 13,70€.

A.L : Oui donc perte de revenu pour les producteurs français.

M.C : Exactement ! On a fait toute une étude qui aboutit au résultat qu'on aurait une baisse de 40 à 50% des revenus pour les éleveurs spécialisés en bovins allaitants c'est à dire qui produisent spécifiquement de la viande dans le cadre du TTIP. Donc autant vous dire, un éleveur bovin gagne environ 15 000 € net à l'année donc si on lui enlève 50% de son revenu c'est la disparition de ce secteur là spécialisé en production de viande bovine.

A.L : Si on passe maintenant à vos relations avec les institutions européennes, à vos stratégies de lobbying au PE, à la Commission, au Conseil européen, comment ça se passe, vers quelle institution vous vous dirigez en priorité ?

M.C : Alors, les trois, on n'a pas du tout les mêmes messages. Auprès du parlement, on développe plus des messages politiques donc on est plus encore sur une demande d'exclusion de la viande bovine car les parlementaires sont assez éloignés des négociations encore. Au niveau du Mercosur je pense que les députés ne suivent pas du tout les négociations, au niveau du TTIP, les négociations sont déjà bien engagées mais pour l'instant rien n'a été concrètement fait au niveau du parlement, on a juste un projet de rapport qui est en cours de rédaction entre les différentes commissions. Donc c'est la

commission INTA qui devra rendre un rapport à la fin mais toutes les commissions sont suivies pour avis et donc là les différentes commissions sont en train de donner leur avis ou d'examiner le rapport de la comm' INTA mais les travaux sont vraiment en cours et le rapport ne sera pas adopté avant l'été ou le mois de septembre par le Parlement donc on n'a pas une position ferme encore du Parlement sur ce projet d'accord là. Dans le cadre de ces différents avis rendus par les commissions notamment par la commission agricole, on est intervenus auprès des députés, on est allés voir les deux rapporteurs, un député italien et un député anglais avec des propositions d'amendements très concrètes. Donc le rapport qui va être adopté à la fin, ça va être très général, c'est une sorte de deuxième mandat de négociation tel qu'il a été requis par les Etats membres à la Commission, ce sera vraiment les recommandations du Parlement mais on ne va pas rentrer dans le détail des produits. Donc nous on essaye d'orienter les lignes en leur disant par exemple qu'il y a un traitement qui est prévu dans le mandat de négociation initial pour les produits sensibles car la viande bovine est définie comme un produit sensible au sein des négociations donc on voudrait faire écrire dans le rapport que pour les produits sensibles on a différentes options de traitement possibles : le contingentement donc le fait de créer des quotas c'est une option mais il faut aussi intégrer d'autres options comme l'exclusion ça c'est un élément que l'on essaye de faire passer auprès des députés, et après de manière plus large on essaye de les sensibiliser au fait que les modes de production sont tellement différents de part et d'autre de l'atlantique qu'on aura un différentiel de compétitivité énorme pour la production de viande bovine européenne. Donc on reste sur des demandes très larges, on ne rentre pas dans le détail. Par contre on va rentrer dans le détail avec la Commission européenne donc nous on travaille avec la DG Agri essentiellement, pas avec la DG Trade qui négocie, c'est vraiment la DG Agri notre interlocuteur principal. Donc en tant que partenaire des négociations ils nous demandent concrètement, là vous voyez on a rencontré le mois dernier le responsable de l'unité Amérique de la DG Agri et il nous demande concrètement de la matière pour pouvoir aller négocier donc on est en train de lui construire tout un argumentaire qui va mesurer l'impact du TTIP pour notre secteur en terme d'emploi, donc il nous a demandé l'étude que nous avons faite sur l'impact en terme de revenu (baisse de 40% si on a un contingent de 500 000t). on va essayer de lui remettre cette étude au mois de juin pour lui dire combien d'emplois d'éleveurs en moins en France seraient détruits dans le cadre du TTIP. Dans un monde idéal il faudrait qu'on le fasse avec nos homologues européens donc lui fournir des chiffres européens, il nous demande également des éléments plus sociétaux, je ne sais pas si vous avez entendu parler de ça mais il y a une ferme des mille veaux en ce moment qui se monte dans la creuse et donc les consommateurs français manifestent contre ce type de projet donc on a vraiment un modèle sociétal qu'on rejette en France donc la Commission nous demande d'essayer de monter un argumentaire, ferme des mille veaux en France contre feedlots américains de 100 000 bêtes donc essayer de montrer qu'on a une juste mesure à avoir et qu'on a peur pour nos éleveurs. D'un côté on essaye de préserver un modèle très familial en France et en Europe et dans le même temps on fait venir de la viande qui est produite dans des systèmes qui ne correspondent pas du tout aux demandes des consommateurs donc on a tout un argumentaire qui est à la fois économique, social, sociétal donc on doit le remettre encore à la Commission européenne. Et au niveau de la Représentation permanente française, au niveau du Conseil européens, ce sont les envoyés du gouvernement à Bruxelles donc des diplomates, eux ils nous demandent carrément la fameuse stratégie tarifaire dont je vous parlais, eux ils veulent des propositions très concrètes sur les lignes douanières à protéger spécifiquement donc on va leur créer une sorte de tableau, de cartographie avec les lignes à considérer en priorité et on va créer un contingent fictif avec

les fameux quotas dont je vous parlais à l'intérieur qui correspondent chacun à des côtes douanières particulières.

A.L : C'est quelle institution votre partenaire privilégiée parmi ces trois ?

M.C : Je pense qu'à niveau égal ce sera la DG Agri et la RP française au Conseil européen, ce sont nos deux principaux interlocuteurs car pour nous ce sont les deux principaux acteurs dans les négociations, le Parlement n'est vraiment pas engagé dans les négociations, pas du tout.

A.L : Et avec la DG Sanco, vous avez peu de contacts ?

M.C : Pas vraiment pour l'instant, cela a fait l'objet d'un grand débat interne au sein de la filière, on s'est demandé s'il fallait qu'on traite ces viandes brésiliennes ou ces viandes américaines sur le plan sanitaire, et en fait c'est compliqué car il y a quand même une réglementation européenne très pointue et très stricte au niveau sanitaire donc on sait que la viande qui va arriver, même si elle a été produite dans des conditions qui ne correspondent pas du tout aux nôtres, à la fin, elle ne présentera aucun défaut sur le plan sanitaire donc elle ne présentera pas de danger pour les consommateurs. On a fait le choix de ne pas vraiment les attaquer sur ce plan là. Avec la DG Sanco on travaille moins, on ira peut-être les voir sur des questions de traçabilité parce que vous savez en Europe on a une traçabilité très pointue, notamment sur l'origine des viandes. On n'est pas sûr que du coup au vu des contrôles qui sont effectués en Amérique d'arriver à un niveau de traçabilité tel qu'on l'a chez nous donc on aura peut-être des questions assez pointues à avoir avec eux mais pour l'instant ce n'est pas un partenaire très important.

A.L : D'accord donc pour l'instant, votre stratégie elle est plus axée sur le modèle d'agriculture européen à défendre face au modèle brésilien, américain.

M.C : Exactement, pour caricaturer, notre argumentaire se construit en deux volets, il y a le volet modèle donc modèle agricole américain contre européen et il y a le volet tarifaire donc là on rentre dans les côtes douanières, dans les contingents on est vraiment sur l'aspect purement économique dans le sens relations commerciales.

A.L : Quelles sont vos relations avec les autres lobbies européens ou français de la viande et les lobbies ou les syndicats comme le COPA- COGECA, la FNSEA, la Confédération paysanne... ?

M.C : C'est quelque chose qu'on a aussi à développer car pour l'instant dans les négociations on a un peu avancé tout seuls, donc il faut absolument qu'on travaille avec eux, ce sera plus le COPA qu'avec la FNSEA, le but c'est d'avoir une position à peu près conforme à la leur et la difficulté qu'on a c'est que le COPA-COGECA c'est une organisation qui regroupe toutes les filières agricoles et toutes les filières agricoles n'ont pas du tout la même position dans le cadre de ces accords. Dans le cadre du TTIP par exemple, la filière laitière est très offensive car elle y voit un intérêt commercial très important, sur l'exportation des fromages par exemple, eux ils ont vraiment envie que l'accord se conclue et très vite. Donc c'est difficile d'avoir une position agricole unique.

En revanche le COPA possède un pôle viande, en plus il est présidé par un Français qui est président de la Fédération Nationale Bovine française qui est membre d'Interbev donc évidemment il faut qu'on arrive à avoir des positions communes, des rendez-vous communs mais le but c'est vraiment d'aboutir à une position commune au moins sur la filière bovine avec ces différentes organisations. Mais je ne suis pas sûre qu'on arrive vraiment à s'entendre avec l'ensemble des filières agricoles, je ne connais pas bien les positions des autres filières viandes, sur la viande de porc je ne connais pas leur position. Il faudrait qu'on aille voir la filière laitière ça on ne l'a pas encore fait car une partie de la viande bovine est issue du cheptel laitier donc il faudrait qu'on essaye de trouver un compromis pour porter une position commune, c'est un travail qui reste à faire ça effectivement, il n'a pas encore été bien engagé de notre côté.

A.L : Vous pensez que vous vous battez à ressources égales face aux lobbies de l'industrie par exemple qui ont beaucoup d'intérêts dans ces accords commerciaux ?

M.C : Nous on sait bien qu'on est tout petits dans le cadre de ces accords donc on pèse pas bien lourd par contre on a vraiment l'impression, notamment quand on va voir la DG Agri qu'il y a une volonté de la Commission européenne de protéger nos secteurs donc on ne part pas perdants, on sait qu'il y aura un accord et que le secteur agricole je pense dans son intégralité va servir un peu de monnaie d'échange contre d'autres secteurs, ça on en est conscients, on n'est pas très contents mais on en est conscients mais effectivement on sait qu'on est un tout petit secteur par rapport aux intérêts énormes qu'il y a en face avec des intérêts plus offensifs de la part de l'industrie automobile, pharmaceutique, il y a des intérêts qui nous dépassent complètement et qui font que cet accord av se conclure parce que si c'était un accord essentiellement agricole très clairement la Commission européenne n'irait pas.

A.L : Vous pensez à des choses que vous auriez voulu me dire ?

M.C : On était encore beaucoup sur du général, sur du politique dans ces négociations, on était une organisation politique parmi d'autre, c'est seulement en début d'année qu'on a rencontré la DG Agri et la RP et c'est suite à la demande des institutions européennes qu'on a envie d'aller plus loin et de leur donner des propositions plus concrètes, ne pas rentrer dans le contenu de nos propositions concrètes car ce sont des choses qu'on ne va pas rendre publiques.

A.L : Est-ce que vous avez eu beaucoup de contacts avec les brésiliens lorsque ces négociations étaient encore en cours?

M.C : Honnêtement je ne saurais pas vous dire moi je n'ai jamais suivi cet accord de près, je n'étais pas en poste à ce moment là mais je n'ai pas l'impression que ça ait bougé en plus Interbev c'est assez récent, on a un service santé publique qui a moins de deux ans je crois donc on n'était pas directement positionné dans le cadre de ces négociations donc nous je ne pense pas qu'on ait eu des contacts directs, ni avec les négociateurs brésiliens, ni avec d'homologues, ni même avec les négociateurs européens au moment où ça bougeait. C'est vraiment dans le cadre du TTIP qu'on est devenu un partenaire des négociations, avant c'était un peu moins le cas, on était plutôt soit au niveau de nos fédérations membres soit au niveau de nos fédérations au niveau européen, c'était à eux de faire le boulot pour nous.

A.L : Et vous êtes beaucoup de personnes au sein d'Interbev à travailler sur les relations commerciales extérieures de l'UE ?

M.C : Non, c'est essentiellement le service santé publique que je représente par contre on se fait beaucoup aider et puis après la direction générale et la présidente d'Interbev, ce sont surtout les professionnels qui s'occupent de ces sujets, qui montent au créneau et assurent les rencontres. Sinon on se fait beaucoup aider par nos instituts techniques, par l'institut de l'élevage notamment. Les vrais spécialistes de ces sujets ce sont eux, moi mes contacts c'est Fabien Champion qui est le responsable du suivi des négociations au sein de l'institut, sur le plan technique c'est lui qui nous conseille sur toutes les questions douanières, de contingents... C'est eux qui nous ont aidé à faire l'étude d'impact du TTIP en terme d'emploi... C'est l'IDEL, l'institut de l'élevage. Après au sein de mon service on n'est pas très nombreux, c'est vraiment mon directeur général et moi, il n'y a pas beaucoup de personnes impliqués dans le dossier après il y a la direction de la communication quand on essaye de vulgariser ça pour sensibiliser l'opinion publique mais cela se passe essentiellement au sein du service santé publique.

Annexe n°3 : Extraits d'entretien avec Mme Léa Auffret

Léa Auffret, Chargée de la politique commerciale et coordinatrice des activités avec le Parlement européen au Bureau européen de l'Agriculture française

Entretien Skype

04/03/2015

Durée : 40'50 min

L.A : Moi je bossais au bureau de la représentation française, on était en lien permanent avec la DG Agri et avec la DG commerce. Bon alors du coup pour le Bureau européen de l'Agriculture française c'est un peu spécial, c'est un des seuls bureaux qui ne fait pas de lobbying, c'est un bureau d'information et du coup on était en contact avec les membres notamment de la FNSEA qui est le principal syndicat agricole français et qui lui est un lobby, les chambres agricoles, les coopératives françaises etc ... Et par contre on était en lien permanent avec le COPA-COCEGA qui est le lobby européen agricole. La différence entre les lobbies clairement c'est que plus tu es gros, plus tu as de budget et plus tu es influent, l'influence ne se fait pas forcément en terme d'accès à la Commission parce que maintenant c'est beaucoup plus réglementé, tout le monde a accès à des rendez-vous ... Mais forcément plus tu représentes d'éleveurs par exemple, plus tu as de chance de décrocher un rendez-vous avec des gens haut placés, ça peut être la DG Agri et la DG commerce, ce sont vraiment les deux instances principales pour ces négociations commerciales au sein de la Commission. La DG Commerce c'est le chef de file mais pour toute la partie agricole ce sont carrément les experts de la DG Agri qui vont en négociation.

A.L : Ok, du coup est-ce qu'on a une concurrence entre ces deux DG, entre la DG Agri et la DG commerce ?

L.A : Oui ! La DG Agri rame complètement derrière la DG Trade qui est beaucoup plus néo-libérale, la DG Agri veut davantage protéger le secteur et a une meilleure vision de ce que ça implique mais comme tu disais c'est principalement le secteur agricole qui bloque

les négociations... Il n'y a pas que les producteurs agricoles français, on a aussi les producteurs irlandais aussi qui bloquent. Après il d'autres facteurs mais sur la partie agricole c'est le bœuf avec la France et l'Irlande surtout mais la DG commerce voit un intérêt de cet accord pour tout ce qui est marché public et pour l'exportation des automobiles notamment donc ils essayent d'apaiser un peu en disant qu'ils vont prendre en compte les sensibilités agricoles mais ils sont pas personnellement sensibles alors que dans a DG Agri ils sont personnellement impliqués.

A.L : Est-ce que les lobbies français de la filière bovine sont très actifs dans ces négociations ?

L.A : Moi je suis un peu sortie de ce milieu mais je trouve qu'ils ne sont pas très bien organisés au niveau français, à part pour le COPA-COCEGA qui mène le lobbying et là c'est un lobbying très actif, il y a beaucoup aussi de relations interpersonnelles tu vois entre des gens qui se connaissent depuis des années, qui travaillent sur les mêmes sujets... donc c'est du gentil lobbying on va dire. On ne fait pas du lobbying à l'américaine, ça passe plus par des déjeuners, des réunions dans les bureaux de la DG Agri, à la DG Commerce aussi, cela se fait pas mal par des contacts par téléphone, par e-mail aussi mais au niveau français, ce que j'ai connu c'était la FNB donc on avait beaucoup de communications, de lettres par exemple, on a maintenant des groupes de dialogue civils qui ont été mis en place au niveau de la Commission, ça c'est une enceinte pour faire du lobbying mais pour la DG Agri tout comme pour la DG Trade, c'est le moment où ils peuvent avoir un aperçu des représentants du secteur et avoir accès à des chiffres, les chiffres c'est surtout ça qui bloque, on a aussi des mises en situation pour qu'ils comprennent un peu plus la réalité du terrain. Cela permet d'avoir un peu plus de transparence. Mais mon ressenti c'est qu'il y a quand même un problème au niveau français où ils sont pas forcément d'accord entre eux, chacun fait son petit lobbying qui reste vraiment à l'écrit, il n'y a pas forcément beaucoup de rendez-vous enfin pas assez à mon sens.

A.L : C'est vrai que ce que j'ai pu voir sur leurs sites internet ce sont des documents de positionnement mais dans les faits je ne sais pas si ils font beaucoup de choses...

L.A : Non, ils ne font pas beaucoup au niveau national mais ils sollicitent beaucoup la DG Agri, la DG Commerce, c'est-à-dire au niveau de la Commission mais par exemple ils ont moins de lien avec la représentation permanente française ce qui est un peu dommage car il y a des contacts intéressants. Et surtout il y a une partie qu'on oublie souvent dans le lobbying c'est le Parlement européen parce que c'est le Parlement européen qui doit donner son consentement ou pas à l'accord qui est loin d'être fini mais quand même et c'est là souvent que ça pêche au niveau du lobbying qui est trop souvent concentré au niveau de la Commission et sur les enceintes françaises et du coup les enceintes françaises ne répercutent pas forcément au niveau européen car c'est la Commission européenne qui est chef de file sur la politique commerciale.

A.L : Et vous diriez que les lobbies français se concentrent d'abord sur le niveau national sur ce sujet là, ils cherchent d'abord à influencer la position du gouvernement français pour ensuite influencer le Conseil des ministres ou alors ils agissent directement auprès de la Commission ?

L.A : Oui c'est plutôt ça, ils agissent beaucoup auprès du Ministre de l'Agriculture, qui d'ailleurs avant était un député européen dans la Commission de l'Agriculture qui était très actif sur ce sujet aussi donc c'était surtout par lui car historiquement ils ont toujours fait comme ça et ensuite ils passent par le COPA-COCEGA qui va voir les Etats membres, va faire du lobbying auprès du Conseil, beaucoup auprès du Parlement car eux ils ont compris son importance et aussi au niveau de la Commission donc pour moi l'acteur vraiment clé c'est le COPA-COCEGA ou Arc au niveau européen mais au niveau français, il n'y a pas une voix commune en fait. Pour Interbev ou l'UECBV ils ont compris comment faire et ils agissent vraiment au niveau européen.

A.L : Depuis que le Parlement européen a son mot à dire dans les négociations commerciales ça a changé beaucoup de choses pour le lobbying agricole ou alors au final ils restent dans le schéma traditionnel, ils contactent d'abord la Commission ... ?

L.A : Ils ont mis un peu de temps à intégrer la codécision, je dirais que ça fait seulement deux ans et demi que ça y est, ils ont compris qu'il fallait aller voir les députés, se concentrer sur la commission de l'agriculture, du commerce international mais pareil ils restent beaucoup sur la commission de l'agriculture par exemple alors que c'est la commission du commerce international au sein du Parlement européen qui a une influence, c'est elle qui va rendre un avis définitif sur la question qui sera ensuite voté en plénière au Parlement européen. Donc c'est encore très institutionnel comme lobbying par rapport au secteur de la transformation par exemple ou à l'industrie qui met plus de moyens et comprend beaucoup mieux l'engrenage européen.

A.L : Est-ce que vous savez en quoi consiste le travail du Parlement européen sur cet accord ? Les parlementaires sont-ils beaucoup mobilisés ou au contraire sont-ils plutôt désintéressés de cet accord UE-Mercosur ?

L.A : Au Parlement ils ont un peu de mal, il y avait des gens très influents sur ces négociations mais je crois qu'ils sont partis donc là ça va se remettre en place ... Au niveau français par exemple il n'y en a plus beaucoup à part José Bové qui est vraiment impliqué sur cette question mais sinon si si, ils en parlent en commission du commerce international, il y a une délégation Mercosur aussi donc les députés qui sont dans cette délégation ce sont vraiment des gens impliqués et intéressés, il y a beaucoup d'espagnol, beaucoup de portugais également. Mais finalement, il n'y a pas d'échange d'offre donc on a une lassitude qui s'installe donc le Parlement pour le moment il est plus centré sur les accords en négociation avec les Etats-Unis, avec le Canada donc pour le moment on attend un peu que ça se réveille mais du côté du Conseil comme de la Commission européenne, il n'y a pas trop de signaux pour dire que ça va redémarrer. Vraiment si ça ne redémarre pas avant le sommet UE-Amérique latine qui sera en juin, on est reparti pour quelques années ... Après on n'est pas à l'abri d'une surprise avec le Mercosur, si il y a un échange d'offre sur les marchés alors là ça pourrait redémarrer et on pourrait avoir plus d'activité au niveau du Parlement européen mais pour l'instant à la DG commerce ils ne sont pas trop mobilisés je dirais.

A.L : Comment vous expliqueriez ce manque d'intérêt pour cet accord ? Ils s'enlisent et au fur et à mesure des années tout le monde perd de l'intérêt pour ces négociations mais par rapport aux négociations qui sont en cours avec les Etats-Unis, avec le Canada qui sont beaucoup plus couvertes par les médias et mobilisent beaucoup plus l'opinion publique on a l'impression que l'accord UE-Mercosur il est passé sous silence ...

L.A : C'est exactement ça ! On a beaucoup de voix qui disent que c'est le Mercosur qui bloquerait les négociations mais en fait non, au niveau de la DG commerce eux aussi ils ralentissent beaucoup les négociations alors que le Mercosur a vraiment dit depuis l'été dernier qu'il voulait avancer et mon impression c'est que la DG commerce essaye de retarder. Il y a vraiment beaucoup à critiquer sur les négociations avec les Etats-Unis donc j'ai un petit peu l'impression qu'ils essaient de retarder ces négociations pour le moment pour ensuite les relancer une fois qu'ils seront un petit peu moins dans le radar de l'opinion publique parce que si en plus ils rajoutent ça alors là l'accord avec le Mercosur risquerait d'être médiatisé ce qu'il n'était pas avant, avant tout le monde se fichait un peu de l'accord avec le Mercosur à part le secteur agricole et le secteur automobile par exemple au sein du Mercosur. Donc c'est plus ça vraiment ... ça a rarement mobilisé les foules à part au sein de ces deux secteurs dans les deux zones. Et là c'est vrai qu'on a eu un momentum politique l'année dernière au sein du Mercosur et là on est reparti dans une dispute, Argentine-Brésil notamment, avec l'Uruguay qui n'a pas envie de lâcher l'affaire, ça donne beaucoup moins de crédibilité au bloc en termes politiques donc c'est un peu tous ces facteurs combinés qui font que même si le Mercosur a envie de reprendre les négociations, la Commission européenne a du mal à se motiver en se demandant si est-ce qu'ils vont vraiment aller de l'avant et si est-ce qu'on met vraiment tous nos efforts là dessus parce qu'ils ont aussi un problème d'effectif au niveau de la Commission européenne. Ils n'ont vraiment pas assez de négociateurs pour tout couvrir à la fois, si on relancer vraiment avec le Mercosur je pense qu'on aurait ce problème parce que entre le Japon, les Etats-Unis, les négociations sur les tarifs aussi ... Ça commence à être compliqué pour la Commission à suivre en fait.

A.L : D'accord donc l'accord avec le Mercosur il n'est vraiment pas dans ses priorités.

L.A : Non il n'est pas dans ses priorités, absolument pas. Après si jamais il y a une grosse médiatisation au niveau du Mercosur ça pourrait mais il faut de la pression sur la Commission parce que cet accord avec le Mercosur, ce n'est pas un accord que l'Union européenne peut rater, le Mercosur a vraiment été fondé sur tout le champs de l'Union européenne, c'est plus qu'un accord de libre-échange c'est un modèle politique et la Commission ne pourra jamais lâcher une politique qui date des années 1990 donc on va la faire trainer ... Moi personnellement je pense qu'un jour on y arrivera mais que pour le moment ça dépend ... Si jamais on a des pressions au niveau du Mercosur cela pourrait mettre la pression sur la Commission mais pour le moment ça fait pas partie des priorités.

A.L : Et au niveau du Mercosur en lui-même, qu'est-ce que vous avez appris sur ces négociations ? C'est qui qui les mène ? Est-ce qu'on a une dispute Brésil-Argentine qui paralyse un petit peu ces négociations ou est-ce qu'on a plutôt une position commune au sein du Mercosur ?

L.A : Alors une position commune au sein du Mercosur non, depuis les années 1990 on n'a jamais réussi à trouver ça, c'est quasi impossible d'avoir une position commune mais ça va beaucoup mieux, l'Argentine a fait des progrès donc ils sont contents mais à mon sens c'est l'Argentine qui fait tout dérailler à chaque fois. Le Brésil reste le moteur et l'Uruguay aussi, c'est un acteur très important, le Venezuela aussi regarde de loin mais bon il ne va pas faire partie des négociations pour le moment mais le jour où il va vouloir rentrer cela va poser un problème parce que ce n'est pas un gouvernement stable donc voilà c'est plus l'Argentine qui reste très protectionniste et qui a du mal à faire des projets d'offre

ambitieux alors qu'il faut une libéralisation d'au moins 80% des barrières tarifaires pour que ce soit au moins recevable par la Commission donc là apparemment c'est le cas pour le Mercosur pour le secteur des biens et du fret mais ce serait la Commission qui n'aurait pas envie d'avancer pour le moment. Donc l'été dernier on avait des positions qui étaient à peu près communes au niveau du Mercosur.

A.L : Comment ça se manifeste du coup le lobbying brésilien à la Commission, dans l'Union européenne, comment est-ce qu'ils font valoir leurs intérêts dans ces négociations ? Est-ce que ça se passe plutôt dans les grands sommets UE-Amérique Latine, UE-Brésil ? Où est-ce que les négociations se passent ?

L.A : Je ne saurais pas te dire exactement comment est-ce que ça se passe, il y a une association qui s'appelle « UE-Brésil » à Bruxelles qui est très active et qui bosse beaucoup avec les délégations au Parlement européen pour le Mercosur notamment et après c'est plus au niveau de la mission du Brésil où là ils vont être influents, au niveau de la Commission, de la DG Trade et de toutes les DG impliquées au niveau de la Commission, ils parlent beaucoup avec le secrétariat du Conseil donc voilà je pense que le lobbying se fait plus (bon après je ne peux pas te garantir car je n'ai jamais été confrontée à eux directement) mais cela se fait plus juste avant les round de négociation et à mon avis là ça va s'accroître avant le sommet UE-Amérique latine où là on va avoir des bilatérales avec le Mercosur. Là cela pourrait un petit peu s'accroître et les lobbies vont être invités autour de tout ça mais je ne saurais pas exactement te dire comment ils le manifestent mais eux par contre ont compris l'importance du Parlement européen contrairement à des lobbies français ou parfois même européens, les Brésiliens comprennent très très bien comment on fonctionne et qui est influent.

A.L : Du coup, c'est quoi la spécificité du lobbying dans le secteur agricole par rapport au lobbying dans le secteur de l'automobile par exemple ?

L.A : C'est plus artisanale au niveau agricole après c'est ma vision française, c'est beaucoup plus des relations professionnelles, c'est beaucoup moins de « venez visiter notre usine » ou des choses comme ça ce que l'industrie peut faire ... Il y a beaucoup moins d'événements organisés parce que c'est là qu'on fait aussi du lobbying quand on a des événements comme des cocktails avec des speakers qui peuvent être des commissaires etc. Donc au niveau lobbying agricole il y a beaucoup moins de moyens aussi à part pour l'agroalimentaire où il y a plus de moyens et donc où le lobbying se fait plus à base d'événements, de rendez-vous ... ils ont aussi plus de ressources au niveau humain et budgétaire donc là ils vont davantage voir la Commission, le Conseil et les députés et ça se ressent dans des amendements au Parlement. Bon sur le Mercosur ça se ressent beaucoup moins ces derniers temps parce qu'on n'a pas eu d'activité parlementaire au niveau texte on va dire depuis des années.

A.L : Est-ce que l'Union européenne va tenter de coordonner ces négociations avec le cycle de Doha ? J'ai souvent lu des choses là-dessus comme quoi l'Union européenne ne lâcherait rien dans ces négociations tant que le cycle de Doha ne sera pas conclu...

L.A : Ah non, on finira cet accord avant de conclure Doha ! Bon c'est peut-être un peu ambitieux mais c'est pour te dire à quel point Doha est enlisé ! Il y a eu des avancées quand même donc c'est assez prometteur mais au niveau agricole cela va vraiment être compliqué car le jeu des pays émergents a beaucoup changé et cela va prendre beaucoup

de temps et la Commission à mon avis veut complètement conclure cet accord avec le Mercosur avant l'OMC et au contraire les accords bilatéraux ou bi-régionaux sont aussi utilisés par la Commission européenne pour impulser au niveau de l'OMC avec comme objectif final un accord multilatéral. Mais comme il y a des rumeurs, tu les entendas sur un passage au bilatéral entre l'UE et le Mercosur, ça moi je démène complètement ! Pour avoir travaillé avec le Brésil, je peux te dire que ce n'est pas la vision de l'Itamaraty au Brésil et ce n'est pas non plus la vision de l'Union européenne. C'est un peu une vue française un peu compliquée à démonter et les Argentins l'ont confirmé, l'Uruguay un peu moins car ils commencent vraiment à en avoir marre et ils aimeraient avancer de leur côté mais non non le niveau bilatéral ça marche moins et l'OMC reste pour tout le monde l'objectif final.

A.L : C'est très intéressant parce que j'ai beaucoup trouvé dans mes lectures que si ça ne marche pas, le Brésil va conclure tout seul avec l'Union européenne ses propres petits accords de libre-échange ou l'Union européenne avec l'Argentine et l'Uruguay et au final l'accord va être complètement dilué...

L.A : Non parce que les pays du Mercosur ne peuvent pas faire ça au niveau des traités, conclure un accord de libre-échange c'est forcément en tant que bloc et donc l'Uruguay à un moment disait que sinon y arrive pas on a qu'à faire sauter le bloc Mercosur et faire des accords chacun de notre côté. C'est pareil pour un accord avec les Etats-Unis, ils ne peuvent pas le faire seul. Sur certaines composantes ils peuvent le faire, sur les services ou en termes de défense des choses comme ça mais pour le commerce de biens ils ne peuvent pas le faire. Là il faudrait creuser la question sur le fonctionnement interne du Mercosur qui est complètement calqué sur le notre.

A.L : Le fait que le Mercosur ne soit pas aussi bien intégré que l'Union européenne est-ce que c'est un frein à ces négociations ?

L.A : Oui c'est un obstacle parce que ça joue sur sa crédibilité, c'est compliqué, ils ont par exemple des normes sanitaires complètement différentes même au niveau des normes de production agricole par exemple, c'est vraiment différent et ils le revendiquent, ils essaient d'expliquer à la Commission que eux ils ne peuvent pas avoir une harmonisation totale et donc cela explique aussi la fatigue au niveau de la Commission européenne qui dit que ça on ne peut pas le revendre au Parlement européen et au Conseil. Il faut qu'on ait une approche harmonisée sinon ça ne marchera pas, on ne pourra pas avoir un accord efficace ou alors on a des accords bilatéraux, pas régionaux donc ce sera un problème mais dans un future proche on n'aura pas d'intégration accélérée.

A.L : Le fait que ces négociations soient interrégionales, qu'est-ce que ça implique ? En quoi cela rend ces négociations différentes de celles que l'UE est en train de livrer avec les Etats-Unis ?

L.A : Cela montre bien que cela va bien au-delà d'un accord de libre-échange, c'est aussi un accord de coopération pour le développement en plus du volet commercial et c'est vraiment une promotion du régionalisme, de l'intégration régionale sur le modèle de l'Union européenne c'est pour ça de toute façon que le Mercosur a été créé tout court et c'est pour ça que cet accord a été lancé depuis le début des années 1990. Mais l'Union européenne fait pareil en Asie avec l'ASEAN, pour l'instant on est au niveau bilatéral mais l'objectif c'est de passer au niveau bi-régional et de promouvoir des gros accord entre des

blocs régionaux pour promouvoir l'intégration régionale et pour pouvoir les transposer au niveau de l'OMC.

A.L : Qu'est-ce que ça impliquerait sur le commerce international un accord bi-régional de ce type entre deux régions du monde qui brassent une grande partie du commerce international ?

L.A : Bon après les échanges ne sont pas si importants avec le Mercosur comparés aux échanges avec les Etats-Unis, l'impact du TTIP sera énorme par rapport à un accord UE-Mercosur donc c'est vraiment plus au niveau politique que ça aura un impact, ce sera plus un modèle en fait. L'idée c'est que cela soit un modèle de libre-échange qui pourra être promu après, ce sera beaucoup plus simple sur plein de plans, cela va altérer les flux mais je ne pense pas que cela les décuple, cela va juste les rendre plus simples et cela va mettre un terme aux tendances protectionnistes de la région.

A.L : Il y a beaucoup de tendances protectionnistes au sein de la région ?

L.A : Oui, l'Argentine mais aussi le Brésil, l'Argentine tout le temps.

A.L : Sur quels secteurs ?

L.A : C'est vraiment sur tous les secteurs, au niveau de l'agriculture tu avais par exemple l'éthanol, le biodiesel etc qui posait problème sinon c'est plus le secteur de l'industrie avec tout le secteur automobile mais dès que cela touche un peu leurs secteurs ils ont du mal à accepter leurs obligations de l'OMC et cela se ressent dans les négociations avec le Mercosur.

A.L : Je m'intéressais aussi au contexte géopolitique avec le triangle transatlantique UE-Mercosur-Etats-Unis avec les Etats-Unis qui sont aussi en négociation avec le Mercosur pour une ZLEA, qu'est-ce qui pèse le plus dans la balance pour le Mercosur ? Est-il plus tenté de conclure un accord avec les Etats-Unis ou avec l'Union européenne ?

L.A : Beaucoup plus avec l'Union européenne ça c'est clair de toute façon il y a un antagonisme avec les Etats-Unis, à part au niveau transpacifique, les Etats-Unis négocient avec le Chili, le Mexique et le Pérou qui sont dans les négociations comme la Colombie qui n'a aucun problème à conclure des accords avec les Etats-Unis. Mais pour le Mercosur cela va être plus compliqué, maintenant que le Venezuela est dans le Mercosur, jamais il n'y aura un accord Mercosur-Etats-Unis, c'est impossible, la Bolivie qui veut aussi rentrer dans le Mercosur qui est un des grands opposants aux Etats-Unis ... Non non c'est beaucoup plus l'Union européenne qui pèse mais le Mercosur joue aussi beaucoup dans la relations Sud-Sud, on a la Chine qui est en train de miroiter, ils ont aussi beaucoup de relations avec l'Afrique et après on a un lien entre le Mercosur et l'Alliance du Pacifique pour avoir un accès au Pacifique pour fluidifier les échanges.

A.L : Comment ça se manifeste dans ces négociations du coup le fait que le Brésil soit le moteur du Mercosur ? Est-ce qu'il y a plus de délégués brésiliens qui viennent à Bruxelles, est-ce qu'il y en a plus dans les arènes de négociation par rapport aux Uruguayens, aux Argentins ?

L.A : Oui effectivement par rapport aux Uruguayens ou un Paraguayens qui sont des petits pays donc complètement hors du truc ... Mais en tout cas ils sont plus efficaces que les Argentins je trouve mais après je ne saurais pas te dire en détail comment ça se passe. Ils sont surtout très efficaces en terme de communication, ils viennent surtout faire des visites, quand Dilma vient à Bruxelles, c'est quand même un gros événement alors que je ne me rappelle pas de Kirchner à Bruxelles, elle n'est vraiment pas prise au sérieux alors que Dilma c'est quand même un animal politique et quand elle vient, elle lance toujours une phrase sur le Mercosur. Le Brésil a toujours été meilleur en relations extérieures et il le fait savoir, on le voit beaucoup dans la presse, le dialogue avec la Commission cela s'est beaucoup fait par articles interposés. Les médias ont aussi un rôle en terme de lobbying dans ces négociations.

A.L : Un dernière question, entre le secteur de l'industrie automobile et le secteur agricole c'est lequel qui pèse le plus ? Est-ce que le secteur agricole est vraiment en mesure d'imposer ses positions ?

L.A : La Commission a une oreille beaucoup plus tendue vers le secteur de l'industrie automobile parce que c'est le secteur qui va lui rapporter le plus d'argent dans la balance commerciale mais elle est aussi très réceptif aux lobbies de la France et de l'Irlande et donc à la fin, la Commission est quand même obligée de respecter ces positions là. Si la France à la fin dit nous on ne veut pas être submergés de bœuf brésilien, argentins, uruguayen et on veut que les normes sanitaires soient respectées, la Commission va être obligée de l'écouter car elle est quand même tenue par son mandat donc dans tous les cas à la fin les Etats membres devront dire oui et le Parlement européen aussi devra dire oui et donc la Commission a aussi une oreille attentive à toutes ces sensibilités. Mais cela va bien au-delà de sensibilités dans le secteur agricole puisqu'on parle aussi de bien-être, d'environnement donc c'est plus des considérations de société, on touche au citoyen et donc in fine on va aussi avoir une mobilisation de la société civile. La Commission l'avait prévu même si elle n'est pas encore bien mobilisée, il est très probable que la société civile va se mobiliser sur cet accord avec le Mercosur, sur des questions alimentaires notamment.

Annexe n°4 : Extraits d'entretien avec M. Guillaume Courty

Entretien Guillaume Courty, maître de conférences en Science politique à l'Université de Lille 2, spécialiste de la sociologie des groupes d'intérêt.

19/01/2014

Durée: 45 min

Lieu : Bureau de Monsieur Courty au CERAPS Université Lille 2 Droit et Santé

G.C : Alors quand on parle de l'action des groupes d'intérêt il y a deux approches : l'approche anglo-saxonne d'abord qui met l'accent sur l'organisation, on regarde les moyens mis en œuvre c'est à dire le staff, le budget, les mémos qui ont été transmis, on peut aussi avoir une approche relationnelle en regardant les réunions ... C'est l'approche classique qui concerne l'organisation des groupes d'intérêt. Ensuite on a une autre approche qui est beaucoup moins utilisée par la science politique qui consiste à s'intéresser aux individus. C'est savoir qui sont ces individus ? Quelles sont leurs trajectoires socio-professionnelles... Cela passe par la consultation de documents écrits, des organigrammes, il s'agit de savoir qui sont les individus qui composent les équipes qui négocient.

Concernant les équipes d'Amérique Latine, je sais qu'elles sont hyper-américanisées en termes de carrières universitaires. Ce sont des individus qui sont passés par de grandes universités américaines alors a-t-on une compatibilité entre le golden boy de Chicago formé à Harvard et un fonctionnaire européen ? Ce que l'on sait c'est que les lobbyistes américains n'ont pas réussi, la plus-value du lobbying à l'américaine n'a pas fonctionné. Alors à Washington on a des sessions de formation au lobbying européen, il ne suffit pas d'arriver avec son carnet de chèques car ici on ne parle pas d'argent ... Souvent ce sont des formations d'adaptation simplistes : on conseille de rencontrer les négociateurs de façon informelle, de savoir où ils logent, ce qu'ils aiment ...

A.L : La culture du lobbying européenne ne prime-t-elle pas sur la culture du lobbying américaine ?

G.C : Dans le cas des négociations avec le Mercosur, on va avoir des pros sur les quotas de viande bovine alors je vous conseille de trouver des portraits, de demander des mémos ... Elise Roullaud, c'est la spécialiste de la confédération paysanne, elle a fait un papier en 2013 sur la politique de la PAC en 2013 n°103.

A.L : Le lobbying agricole est-il différent des autres lobbying en Europe ?

G.C : Alors oui déjà on a une histoire qui est différente via la PAC donc c'est un personnel qui est ancien, qui a des traditions, pour le cas français cela renvoie à une tradition, à une politique très particulière donc vous entrez dans un environnement qui est fait de traditions, d'histoire ... on a des personnes qui ont en plus un enracinement institutionnel pour le cas français via les chambres d'agriculture. Don là vous entrez dans un domaine hyper structuré à la fois au niveau européen et français. Donc vous allez arriver avec des personnes qui ont un tas de batailles gagnées, perdues, qui ont un tas de trucs à remettre sur l'agenda régulièrement, ils y reviennent etc... Donc ça c'est le premier élément. Le deuxième élément c'est qu'on a une mutation complète de l'agricole qui s'est opérée et que donc désormais représenter l'agriculture c'est représenter un secteur économique du côté des patrons alors que si on prend la FNSEA de 1960, c'était encore les petits producteurs... Aujourd'hui, si vous entrez dans des branches comme le bovin on a d'énormes enjeux économiques et il faudrait voir s'il n'y a pas des abattoirs et des industries de transformation qui ne se représentent pas toutes seules. C'est la dernière nouveauté qu'on voit dans des secteurs aussi intégrés, c'est la perte de légitimité des secteurs classiques professionnels ou interprofessionnels et la montée en puissance de la représentation en direct des entreprises.

G.C : alors il y a quelques papiers sur la transnationalisation de Bruxelles, l'importance des organisations internationales ou autres mais il faut se dire que le registre est fiable. Pour moi, le registre il vaut ce qu'il vaut c'est-à-dire que c'est une indication de quelque chose mais on ne peut pas établir avec lui qu'on a une transnationalisation complète de la représentation des intérêts à Bruxelles.

A.L : Mais j'ai remarqué aussi qu'il y a des lobbies brésiliens qui sont très importants dans ces négociations, qui sont inscrits dans les sommets Mercosur-UE et qui n'apparaissent pas dans le registre.

G.C : Bien sûr, c'est un classique, quand on prend les dossiers de la Commission qui mettent toutes les parties prenantes, on en a beaucoup qui ne sont pas enregistrées, quand

on prend le même dossier avec la liste du Conseil, on accède à une liste qui n'est pas la même que celle de la Commission et pas la même que celle du Parlement. Donc à la fin on arrive à trois vases qui communiquent et rares sont les cas où un groupe d'intérêt agit dans les trois institutions.

A.L : oui, c'est difficile de suivre leur trace, de trouver une cohérence.

G.C : Oui, à Paris, il y a des groupes qui se focalisent sur le Parlement alors qu'on sait très bien que le Parlement n'a aucun pouvoir, faut vraiment croire dans la politique pour croire que le Parlement a du pouvoir : 1 on a le phénomène majoritaire, 2 on a l'emprise du gouvernement sur l'ordre du jour et la forme du texte donc c'est un peu du somptuaire quoi mais la bataille se joue largement ailleurs. Mais au Parlement oui quand c'est un débat auquel la presse s'intéresse mais bon ... tout n'est pas rationnel.

A.L : Au niveau des institutions européennes, vous pensez que les lobbies agricoles privilégient quelle institution ?

GC. : Ça va dépendre vraiment des secteurs, si ils ont une alliance, si il y a une dominante en termes d'états membres sur le bovin ... est-ce que c'est la France qui domine ? Est-ce qu'elle a des alliés ? Est-ce qu'elle a la capacité d'imposer sa conception sans faire d'alliance avec les autres ? Et là on va savoir si on a une stratégie précise mais cela ne va pas être la même pour les ovins, cela ne va pas être la même pour le lait ...

A.L : j'ai lu aussi que depuis Lisbonne et que le Parlement européen codécide, les lobbies avaient tendance à plus se focaliser sur le Parlement européen.

G.C : C'est une lecture institutionnelle, dites-vous que c'est un élément que vous pouvez essayer de tester savoir si c'est vrai ou pas vrai. Je vous ai dit que la rationalité n'était pas souvent présente alors la rationalité institutionnelle mais donc l'émergence du parlement et de la commission agricole a très certainement modifié leur stratégie. Maintenant pour ceux qui étaient intégrés dans la codécision avec la Commission, est-ce qu'ils trouvent intéressant de passer par le Parlement ? On pourrait se dire que peut-être la confédération agricole avait joué la carte du Parlement parce qu'elle n'avait pas les places accessibles dans le dispositif intégré de la Commission au début, peut-être ! Et que le FNSEA ne laissait peut-être pas beaucoup de place. La présence de José Bové en tant que parlementaire a aussi peut-être changé la donne dans la représentation agricole et réduit une distance qui était grande entre les élites parlementaires européennes et les syndicats agricoles mais c'est une question de conjecture.

A.L : Quel est le profil des représentants d'intérêt agricole ?

G.C : Il y avait une méfiance dans les organisations agricoles de toute ce qui était de l'ordre de la bourgeoisie urbaine, des gens qui n'étaient pas de chez nous, des personnes qui n'étaient pas à même de comprendre nos enjeux, notre histoire ... c'est très différent des confédérations patronales. Par exemple les premières confédérations patronales dans les années 30, elles prenaient des normaliens pour écrire leurs mémos ! Même s'il y a des grandes figures importantes, ceux qui ont la crédibilité avant tout ce sont les ingénieurs agronomes.

Annexe n°5 : Extraits d'entretien avec M. Sylvain Lhermitte

Sylvain Lhermitte, représentant permanent des Chambres d'Agriculture de France à Bruxelles

Entretien téléphonique

19/02/2015

Durée : 20 min

S.L : Je suis le représentant permanent des chambres d'Agriculture de France à Bruxelles, nos activités de lobbying se font principalement à travers le COPA-COCEGA.

A.L : Comment expliquez-vous ce blocage des négociations sur la question agricole ?

S.L : Il n'y a pas de blocage, la Commission européenne a beaucoup avancé de son côté mais le problème c'est que le Mercosur n'a pas présenté d'offre concrète, il y a peu de répondant de la part du Mercosur depuis 2004 car son marché intérieur ne fonctionne pas et les pays en son sein ne sont pas d'accord entre eux. Le dernier cycle de négociation avec le Mercosur a eu lieu en 2013 et depuis il n'y a rien eu. L'enjeu agricole c'est que le Mercosur est notre premier fournisseur mais il n'y a pas de blocage. En termes de représentation d'intérêt, les lobbies agricoles mettent en avant les capacités du Mercosur d'inonder le marché européen. La Commission explique que le Mercosur a de gros problèmes de gestion et de suivi de ses produits, de l'approvisionnement des ports ... On ne parle encore que de potentiel du Mercosur pour l'avenir. La Commission émet des signaux sur les différences de compétitivité entre les pays de l'Union européenne et les pays du Mercosur, en effet, en termes de contraintes environnementales et sociales, le Mercosur est capable de fournir des produits à moindre coût que l'Union européenne.

A.L : Quel est le poids des lobbies agricoles européens dans ces négociations ? A quel degré pensez-vous que les acteurs institutionnels prennent en compte les intérêts des agriculteurs européens dans ces négociations commerciales ?

S.L : Au niveau de leur poids, le COPA est très écouté par la Commission, nous nous sommes un relais très important au niveau des agriculteurs, le COPA est régulièrement reçu par la Commission, des courriers sont échangés, on lui fait part de ses inquiétudes et la Commission nous dit de ne pas nous inquiéter.

A.L : Quels sont les acteurs institutionnels qui sont privilégiés par les lobbies agricoles pour défendre leurs intérêts dans ces négociations commerciales bilatérales ?

S.L : Le principal négociateur européen c'est la Commission, elle a obtenu le mandat du Conseil pour négocier sur des points qui sont assez flous d'ailleurs et ensuite elle présente ses résultats. La Commission a des contacts avec le COPA mais aussi avec le conseil des ministres et avec les Etats membres qui font part de leurs positions sur les contraintes de cet accord sur les indications géographiques protégées par exemples et font part de leurs intérêts défensifs. Le Conseil fait souvent des alertes au niveau de la Commission. La Commission est la cible du lobbying car selon les traités il n'y a qu'elle qui peut négocier, on reproche souvent à la Commission son opacité sur les textes et son manque de transparence mais elle ne peut pas dire jusqu'où elle va aller, elle ne peut pas dire ses limites dans la négociation. Elle soumet au Parlement européen et au Conseil ses

propositions, il faut savoir que c'est le négociateur le plus ouvert à la société civile et aux Etats membres, elle fait des réunions avec les stakeholders... Les procès qu'on lui impute sur le fait qu'elle ne publie pas tous les documents n'a pas lieu d'être, ce n'est pas la Commission qui veut que ces documents soient confidentiels, ce sont les Etats membres donc c'est un faux procès qu'on lui fait.

A.L : Où en sont vraiment les négociations entre l'UE et le Mercosur ?

S.L : On observe un blocage de la part du Mercosur depuis le lancement des négociations mais on a une volonté politique depuis 2015 de relancer les négociations avec l'impact des négociations du TTIP avec les Etats-Unis. Avec les Etats-Unis on négocie rapidement et pas que sur le commerce, sur tout un ensemble de normes et de réglementations donc le Mercosur risque de passer derrière des choses importantes, ces négociations sur le TTIP pousse les pays tiers à négocier.

A.L : Pour revenir sur la question du TTIP, comment interprétez-vous le manque de visibilité des négociations commerciales entre l'UE et le Mercosur comparé à la forte couverture médiatiques des négociations sur le TTIP ?

S.L : En 2004 on imaginait que le Mercosur allait devenir une structure comme l'Union européenne or aujourd'hui on constate qu'il n'y a pas d'intégration, on a une baisse du commerce interne et aussi des difficultés sur la conclusion d'accords bilatéraux comme c'est le cas entre le Paraguay et l'Union européenne. Le Mercosur a des grosses difficultés en interne donc c'est pour ça que l'accord de libre-échange est moins d'actualité aujourd'hui. L'accord avec les Etats-Unis est d'une toute autre nature, cela concerne des normes, des réglementations qui s'imposeront au reste du monde naturellement, cela dépasse largement un accord de libre-échange. Sur l'accord avec le Chili, l'Union européenne a fait des concessions, elle a octroyé des droits de douane faibles mais si on mesure l'impact aujourd'hui on voit que les entreprises qui ont le plus profité de cet accord, ce sont des entreprises européennes, il faut encore une fois souligner que la Commission est une très bonne négociatrice.

A.L : J'ai vu que l'UE imposait des standards de qualité aux entreprises brésiliennes désirant exporter vers l'UE, pourrait-on envisager une harmonisation des normes sanitaires sur les standards européens ?

S.L : Sur cette question on a des discussions à la FAO, l'Union européenne défend ses propres normes, les plus emblématiques ce sont les normes sur les Indications Géographiques Protégées, nous on veut protéger des territoires, on défend une approche publique. Pour le Brésil, le suivi total de l'étiquetage de la viande bovine est impossible, il faut déjà garantir que la viande vendue au Brésil est bien brésilienne ... Donc les contrôles sanitaires sont difficiles.

Annexe n°6 : Extraits d'entretien avec M. Jean-Luc Mériaux

Jean-Luc Mériaux, Secrétaire général de l'Union européenne du commerce de bétail et de viande

Entretien Skype

03/04/2015

Durée : 40 min

A.L : Est-ce que vous pouvez me décrire votre fonction, votre organisation et votre position sur cet accord de libre-échange qui est en négociation entre l'UE et le Mercosur ?

J.L.M : Je suis secrétaire général de l'Union européenne du commerce de bétail et de viande qui est une association représentant au niveau européen les fédérations nationales principalement des Etats-membres issus de trois secteurs distincts : celui du commerce des animaux vivants qui incluse le marché aux bestiaux, le deuxième secteur économique représenté par l'UECBV est celui de l'industrie des viandes fraîches c'est-à-dire les abattoirs, les ateliers de désossage, les ateliers de préparation de viande hachée. Le troisième secteur est celui du commerce international des viandes. En ce qui concerne les négociations avec le Mercosur, pour l'instant l'UECBV n'a pas de position pour la simple raison qu'il n'y a pas de négociations. Ces négociations ont débuté en 2004 de mémoire, il y a eu une tentative de relance il y a environ 3 ans en 2012 mais cette tentative a également avorté et depuis les négociations sont véritablement suspendues.

A.L : Vous pensez qu'elles ont une chance de reprendre ou selon vous elles ne reprendront jamais ?

J.L.M : Le jamais est un adverbe à ne pas utiliser dans la vie des humains mais sur le court terme, sur l'année 2015 ou sur l'année 2016, la probabilité d'une reprise des négociations est extrêmement faible.

A.L : D'accord, parce que j'ai vu qu'un sommet allait être organisé entre l'UE et l'Amérique Latine en avril donc je me demandais si c'était l'occasion pour ces négociations d'être relancées...

J.L.M : Il est hautement improbable, d'abord c'est un sommet avec l'Amérique latine donc c'est beaucoup plus large que le Mercosur, ensuite les explications de cette suspension demeurent, elles sont en majorité inhérentes au Mercosur.

A.L : Pourquoi selon vous ces négociations se sont arrêtées ?

J.L.M : Il faut rechercher les explications au niveau du Mercosur, visiblement il n'y a pas de position commune solide entre les membres, notamment au regard de l'offre à formuler à l'UE. Des avancées avaient été formulées au dernier trimestre de 2014 toutefois selon les sources journalistiques, l'offre n'a pas été formellement présentée à l'Union européenne. Ensuite au niveau de l'UE d'autres priorités sont apparues et aujourd'hui les négociations prioritaires sont celles conduites avec les Etats-Unis dans le cadre du TTIP et celles conduites avec le Japon. Pour l'instant l'ambition pour l'UE c'est de réaliser des progrès notables dans ces négociations en sachant aussi que l'UE conduit aussi une multitude d'autres négociations en particulier avec les pays asiatiques comme le Vietnam.

A.L : D'accord donc vous diriez que l'UE n'est pas principalement tournée vers l'Amérique Latine en ce moment.

J.L.M : L'UE l'était mais elle a perdu patience et donc elle a dû réorienter ses priorités. Une fois les objectifs atteints tant avec les USA qu'avec le Japon, il est certain que l'UE sera plus disponible pour les négociations avec le Mercosur partant de l'hypothèse que ce Mercosur aura réglé ses problèmes internes. D'autant plus qu'il y a des élections présidentielles de programmées en Argentine en octobre 2015 donc il est improbable que l'Argentine prenne le moindre risque dans ces négociations internationales.

A.L : Du coup dans la phase où ces négociations étaient encore d'actualité, quelle était la position défendue par l'UECBV ?

J.L.M : Nous ne l'avons pas expressément exprimée car nous attendions que les deux parties échangent leurs offres. Mais d'une manière globale, notre association s'était positionnée tant sur les négociations bilatérales que multilatérales et avait exprimée une volonté de classification des produits animaux et donc de la viande dans la classification des produits sensibles c'est-à-dire un positionnement défensif.

A.L : D'accord donc vous n'étiez pas formellement opposés à cet accord.

J.L.M : Non, non, en tant qu'association du commerce et de l'industrie nous sommes favorables au développement des échanges tout du moins sur le principe. Néanmoins si on aborde les questions sectorielles et en fonction du pays avec lequel l'UE négocie, nous adoptons soit une position défensive soit une position agressive. Mais dans le cadre du Mercosur, comme dans le cadre des Etats-Unis et du Canada, notre positionnement était défensif. Nous réclamons un classement de la viande porcine et de la viande bovine dans les produits sensibles.

A.L : J'ai souvent lu des prises de position de lobbies agricoles comme la Confédération paysanne mais aussi le COPA-COGECA qui disent que l'agriculture ne doit pas être la variable d'ajustement dans ces négociations, que la libéralisation ne doit pas se faire au dépens du secteur agricole qui ne doit pas être sacrifié enfin tout cet argumentaire là, qu'est-ce que vous en pensez ?

J.L.M : Ce sont des arguments qui sont légitimes, il faut toutefois avoir une approche globale c'est-à-dire considérer les retombées économiques d'un accord pour l'ensemble des secteurs, pas seulement pour le secteur agricole mais aussi pour le secteur industriel et des services. Ça c'est la règle qui conduit les négociations de la part de l'UE. Bon ensuite chaque secteur tente de défendre ses propres intérêts, si vous examinez les négociations avec le Japon ou celles passées avec la Corée, le secteur agricole communautaire avait un positionnement offensif alors que le secteur industriel entre autre celui de l'automobile avec un positionnement défensif donc on a une fluctuation du positionnement en fonction de la région avec laquelle l'UE négocie. Donc il est clair que quand l'UE négocie avec des pays qui sont exportateurs de produits agricoles, la tendance de l'agriculture communautaire est plutôt défensive, ceci ne veut pas dire qu'elle rejette une libéralisation des échanges mais elle est conditionnée.

A.L : Si on passe à l'aspect un peu plus technique, quelle est l'action concrète de l'UECBV auprès de la Commission dans les négociations commerciales en générale ? Sur les accords de libre-échange quelles sont les institutions auxquelles vous vous adressez en priorité, est-ce que c'est la Commission, le Parlement européen, le Conseil ?

J.L.M : Tout est fonction des objectifs qui sont recherchés, il est clair que notre principal interlocuteur est la Commission et ses services. Le Conseil dans une moindre mesure car le Conseil représente les Etats membres et dans ce cadre les actions sont conduites par les associations nationales qui s'adressent soit à leur administration soit à leur ministre. Pour l'UECBV, l'interlocuteur principal est la Commission et de plus en plus le PE car celui-ci est désormais codécideur au même titre que le Conseil des ministres.

A.L : Du coup vous avez opéré un changement dans vos stratégies depuis que le Parlement européen est codécideur ?

J.L.M : Sans aucun doute, de plus en plus le Parlement européen est intégré dans nos actions.

A.L : Et au niveau de la Commission, vous vous adressez à quelle DG en priorité ? Votre action est plus ciblée sur la DG Agri, la DG Sanco en ce qui concerne les normes sanitaires par exemple ou la DG Trade ?

J.L.M : Au niveau des accords commerciaux c'est essentiellement la DG Trade et ensuite la DG Agriculture puisque c'est elle qui reste chef de file pour les négociations du secteur agricole. Donc c'est la DG Trade qui définit la politique générale et les lignes de négociations mais quand il s'agit des négociations techniques, le leader est la DG Agriculture. Et bien sûr nous sommes en contact avec la DG Santé car c'est elle qui est responsable des négociations du volet SPS (Sanitary and Phytosanitary Measures).

A.L : Quelles sont vos relations avec les autres lobbies de la viande bovine, avec le COPA-COGECA, avec Interbev ?

J.L.M : Régulièrement, nous tentons de conduire des actions communes donc nous constituons des plateformes européennes ad hoc. Une des actions conjointes visait à s'assurer d'un équilibre dans les négociations conduites par l'UE., équilibre entre les intérêts défensifs et offensifs, c'est la raison pour laquelle ces trois dernières années nous avons été très actifs pour s'assurer que l'UE engagerait des négociations avec le Japon ce qui permet de rééquilibrer les forces.

A.L : Qu'est-ce que vous pensez des divergences entre les lobbies de l'agroalimentaires et les syndicats agricoles qui défendent les petits producteurs qui sont beaucoup plus dans une position défensive à l'égard de ces accords internationaux ?

J.L.M : La position des uns et des autres est parfaitement légitime. Lorsque l'UECBV se prononce en faveur de tel ou tel accord, elle a une approche holistique donc elle considère qu'il y a des défis qui seront difficiles à relever pour le secteur mais qu'il y a également des opportunités. C'est peut-être cet élément qui fait défaut dans l'approche de certaines catégories professionnelles. Nous considérons que l'UE peut être importatrice si elle est exportatrice en jouant sur les différents segments du marché mondial et les fluctuations saisonnières et cycliques. Nous veillons à ce que les négociations ne soient pas

défavorables à l'agriculture communautaire et au commerce des produits animaux c'est la raison pour laquelle nous sommes très attentifs au volet SPS. Lorsqu'un pays tiers négocie un accord de libre-échange avec l'UE, cela se traduit par plus d'ouverture de l'UE vis-à-vis des produits originaires de ce pays mais il faut veiller à ce qu'il y ait de la réciprocité. Et dès lors que ce pays devienne un partenaire commercial privilégié et ne respecte pas les normes internationales au détriment d'un produit de l'UE, il convient de geler la mise en œuvre de l'accord pour le produit considéré. Cela a été la stratégie suivie par l'UE dans le cas spécifique du Canada : l'UE a concédé un contingent tarifaire d'importation de viande bovine en provenance du Canada mais ce contingent tarifaire ne sera pas ouvert tant que le Canada n'aura pas aligné ses dispositifs nationaux sur les normes internationales au regard de l'ESB et donc au regard de la viande bovine communautaire.

A.L : Il y a une clause sur la protection des normes sanitaires européennes dans ces accords ?

J.L.M : C'est une condition sinéquanone donc il peut y avoir un volet sanitaire visant à mettre en place une procédure de convergence des normes, c'est un des enjeux des négociations avec les Etats-Unis ou une procédure visant un règlement des différends mais en aucun cas un tel volet ne peut porter atteinte au dispositif communautaire de la protection de la santé animale et de la protection de la santé publique. Et la gestion de ces normes est tout à fait indépendante des négociations commerciales, fort heureusement d'ailleurs. Par contre dans une négociation commerciale, l'UE doit exiger la réciprocité.

A.L : Selon vous, l'UE cherche-t-elle à défendre un modèle de norme européen sur le plan international et à faire converger les normes sanitaires des autres pays vers les siennes ?

J.L.M : Il y a une approche globale qui est actuellement suivie par les négociateurs de l'UE et des USA visant une convergence des normes et pas uniquement des normes vétérinaires, des normes de tous les secteurs alimentaires et agroalimentaires. C'est un travail de longue haleine, ensuite d'une manière encore plus globale, bien sûr que l'UE défend ses normes dans les instances internationales telle que l'Office Internationale des Epizooties aussi en ce qui concerne la santé animale et le bien-être animal et le Codex Alimentarius en ce qui concerne les normes sanitaires de santé publique et de sécurité sanitaire. Dans le cadre des négociations commerciales, l'UE n'a pas à défendre ses normes, tout pays tiers voulant exporter vers l'UE doit respecter ses normes donc elle n'a pas besoin de les défendre. Dans le cadre plus spécifique des accords internationaux, ce que tente la Commission dans le volet SPS c'est d'obtenir une reconnaissance de ses normes en matière de bien-être animal car ce sont des normes qui ne font pas l'objet de dispositifs internationaux.

A.L : On parle souvent de deux modèles d'agriculture qui s'opposeraient : un modèle européen inscrit dans la PAC que l'UE défendrait ardemment et un autre modèle, plutôt celui des pays émergents ou des USA qui est davantage basé sur l'agriculture intensive, est-ce que vous diriez que l'UE essaye d'imposer son modèle d'agriculture dans les négociations internationales, à l'OMC par exemple ?

J.L.M : Imposer peut-être pas mais au moins le faire reconnaître. Il ne faut pas être trop être caricatural non plus, l'UE dispose d'une agriculture intensive, notamment dans le domaine végétal mais aussi dans certaines productions animales, regardez la production porcine ou la production de volaille, nous avons une agriculture intensive par contre c'est une agriculture qui s'est dotée d'un certain nombre de normes en terme de bien-être animal

ou de durabilité donc tout ce qui est en relation avec la protection de l'environnement. Il est vrai que d'autres régions dans le monde n'ont pas les mêmes préoccupations et sont plus conduits par des préoccupations économiques. Les préoccupations de l'UE sont de plus en plus agroenvironnementales en recherchant une compatibilité entre l'économie et la durabilité donc l'UE essaye de faire reconnaître ce modèle dans les différentes négociations ce qui explique d'ailleurs ses demandes de libéralisation partielle plutôt que de libéralisation totale.

A.L : Vous pensez que les négociations bilatérales vont prendre le relais des négociations multilatérales dans les années à venir ?

J.L.M : Je ne sais pas dans les années à venir mais si on regarde les trois dernières années, c'est un fait accompli pour l'UE, les USA, la Chine... L'ensemble de ces régions négocie des accords bilatéraux. Vous m'aviez posé une question sur Interbev... Interbev n'est pas notre interlocuteur puisque c'est une association professionnelle avec vocation de réunir les maillons de toute la filière bovine française.

A.L : Du coup vous n'avez pas du tout de relation avec eux ?

J.L.M : Si si, il ne faut pas exagérer, nous avons nécessairement des relations puisque des associations nationales membres de l'UECBV sont aussi membres d'Interbev, nous avons par exemple quatre associations nationales françaises qui sont membres de l'UECBV et aussi membres d'Interbev: le CNIV, la FFCB, la FNCB et la Fédération Nationale des Marchés aux Bestiaux donc nous échangeons les informations et les analyses mais ni Interbev n'influe les travaux de l'UECBV ni l'UECBV influe les travaux d'Interbev.

A.L : Est-ce que vous avez beaucoup de relations avec le COPA-COGECA ?

J.L.M : Oui car nous bâtissons ensemble des plateformes ayant pour objectif des actions conjointes, je vous ai donné comme exemple la plateforme que nous avons construite sur la question des négociations avec le Japon mais pas uniquement avec le COPA-COGECA, aussi avec l'industrie agro-alimentaire européenne c'est-à-dire Food Drink Europe.

A.L : Parce que j'ai aussi interviewé un parlementaire européen, Michel Dantin...

J.L.M : Evidemment, vous avez bien fait, c'est une personne qui a une excellente connaissance et de l'agriculture communautaire parce qu'il a été un des rapporteurs de la PAC, et également une bonne connaissance de toutes ces négociations internationales.

A.L : Oui, du coup lui il m'a dit que dans ces négociations internationales c'était plus Interbev qui agissait plutôt que le COPA-COGECA, que c'était Interbev le plus actif.

J.L.M : Je sais à quoi il fait allusion, c'était un choix stratégique, par exemple nous avons conduit au cours de l'année 2014 entre le COPA-COGECA et l'UECBV une action très spécifique dans le contexte des négociations avec le Canada et nous devons conduire une action à double niveau, une action communautaire et une action au niveau des Etats membres et pour chacun des Etats membres ciblé nous avons sélectionné notre partenaire le plus efficace et en France c'était Interbev. Donc c'est la raison pour laquelle Mr Dantin, au cours de l'année 2014 a eu beaucoup de contact avec Interbev et pas avec le COPA-COGECA parce que c'était un choix tactique qui avait été fait mais non le COPA-

COGECA est très impliqué dans le volet des négociations commerciales, il ne peut pas en être autrement. Et Interbev ne peut avoir qu'un positionnement national, le COPA-COGECA et l'UECBV ont des positionnements européens.

A.L : Du coup avec des lobbies plus paysans comme la Confédération paysanne, vous avez beaucoup de relations ?

J.L.M : Honnêtement, notre interlocuteur est le COPA-COGECA.

Annexe n°7 : Extraits d'entretien avec M. Jacques Loyau

Jacques Loyau, Assistant parlementaire du député européen Eric Andrieu.

Entretien téléphonique

Durée : 15 min

31/03/2015

J.L : Moi je vais vous parler de cet accord d'un point de vue agricole. Le volet agricole, d'une manière générale, si il doit y avoir un accord dans quelques mois ou dans quelques années, celui-ci ne doit pas se faire au détriment de l'agriculture. L'accord s'il y en a un il doit être global et équilibré entre tous les secteurs, l'agriculture ne représente qu'un petit volet de l'ensemble des négociations, ça c'est la première remarque. Quand on se penche sur la partie agricole, il y a trois volets et là aussi il ne doit pas y avoir de déséquilibre. Le premier volet c'est les tarifs douaniers, les contingents tarifaires, en terme d'accès au marché américain, c'est pas là qu'il y a les grands enjeux, reste que un désarmement douanier important pourrait exposer des secteurs de l'agriculture européenne face à une concurrence plus forte avec des conditions de production très différentes. C'est surtout vrai pour la viande bovine, c'est sans doute le secteur le mieux identifié là-dessus y compris au niveau de la Commission. Là-dessus, Interbev fait un travail, ils sont très pointe, ils communiquent auprès de la Commission ou des parlementaires européens. Je passe sur la procédure, le Parlement, depuis le traité de Lisbonne il a un pouvoir un peu plus grand pour accéder à ces négociations. ça veut dire que pour ce secteur, soit on leur accorde un traitement spécial et différencié, généralement cela se fait sous la forme de contingents tarifaires avec une suppression progressive, pas totale des droits de douane, voire nous on a demandé à ce qu'on ne touche à rien, ça c'est la demande faite par Jean-Paul Delanot et Eric Cantrieux car ce sont les deux membres socialistes de la commission agricole qui regarde aussi ce qu'il se passe au niveau du commerce. Donc l'idée c'est de ne pas fragiliser davantage les secteurs dits sensibles. Le deuxième volet c'est les barrières non tarifaires qui représentent des normes, des règlements techniques, des normes sanitaires et phytosanitaires, ça fait référence aux SPS. Là dessus, l'Europe a des intérêts offensifs très importants mais derrière cela il y a des choses sensibles puisque ça renvoie à ce qu'on appelle des préférences collectives. En Europe, on a du mal, pour les citoyens consommateurs avec la viande aux hormones, le poulet chloré, des sujets comme ça. Donc ça il y a des choses sur lesquelles on ne peut pas transiger, il y a des principes sanitaires, d'évacuation aussi, tout ce qui est sécurité sanitaire et là on a des normes en Europe de sécurité alimentaire qui sont soutenues, on a une approche très différente de celle des américains. Et donc elles protègent mieux le citoyen européen donc là dessus on ne peut rien lâcher et on a raison. Le troisième volet c'est celui qui fait référence à la propriété intellectuelle avec les indications géographiques.

A.L : Qu'est-ce que vous pensez du fait qu'il y ait deux modèles agricoles en confrontation dans l'UE: le modèle français qui défend, l'agriculture familiale, les petites exploitations et un modèle du nord de l'agrobusiness qui défend plus l'agriculture intensive dans des grandes exploitations, vous pensez que c'est pertinent ?

J.L : C'est pas aussi caricatural que ça car en France vous avez aussi les deux systèmes, l'agriculture est faite d'une diversité de modèles après on peut être plus en faveur d'un que d'autre, chacun peut avoir son point de vue là-dessus.

A.L : Mais est-ce que vous pensez que l'UE défende un modèle agricole particulier sur la scène mondiale aujourd'hui, à l'OMC par exemple, et cherche à faire avoir ses normes en matière agricole ?

J.L : Evidemment que l'UE de l'extérieur est un marché où on produit de la qualité, de la sécurité alimentaire garantie et là vous trouvez une grande variété de produits, c'est un des marchés qui est considéré comme étant un des plus sûrs au monde avec une très très grande variété de produits. Evidemment quand l'Europe essaye de nouer des accords commerciaux, que ce soit sur le plan bilatéral ou multilatéral, elle essaye de prendre en compte cet aspect là. Certains vous dirons que dans les exportations on peut favoriser davantage les industriels mais tout dépend des secteurs, ces gens là qui disent ça ils n'ont pas tort mais en même temps on n'exporte pas que des produits industriels, il faut bien relativiser les choses, pour les biens agricoles on exporte entre 5 et 10% de ce qui est produit donc il faut bien relativiser. Par contre quand on se porte sur les marchés internationaux, ils sont par nature très instables, en particulier les marchés des commodities et des matières premières brutes, là on a beaucoup plus de risque car on a des concurrents, cela pose la question de la compétitivité, des niveaux de prix etc...et ça se répercute à l'intérieur de l'UE et ça peut des fois générer des tensions entre les différentes régions de production que vous soyez dans une région favorable ou défavorable.

A.L : est-ce que vous pourriez me décrire la position du gouvernement français sur ce type d'accord ? est-ce que le gouvernement français entend les lobbies agricoles, leurs doléances, leurs arguments ?

J.L : Moi je ne vais pas parler à la place du gouvernement français, je parle au nom d'un député européen, bon je sais qu'on peut partager des points de vue avec le gouvernement qui lui en tout cas est derrière Interbev pour la filière bovine puisque on voit bien qu'on a à faire à une production spécialisée dans des régions où on a peu d'alternatives à la production de viande et ça ça impacte toute l'économie locale, l'emploi, la ruralité, la vitalité de ces régions là et bon en même temps on a à faire à des secteurs qui ne sont pas les plus favorisés quand on regarde les revenus tirés de ce genre d'activité. Quand vous regardez les écarts de revenu agricole entre les différentes productions et les régions, ils ont une place à part, donc il est important de maintenir dans ces régions qui peuvent bientôt devenir des déserts de maintenir l'emploi, du social.

A.L : Vous pensez que les négociations sont opaques encore entre l'UE et le Mercosur même si elles sont un peu au point mort ?

J.L : Il y a des choses qu'on ne sait pas, aujourd'hui quand vous voulez connaître au jour le jour l'état des négociations, il y a des informations dont que n'êtes pas disposés à consulter

ou alors il faut venir à la Commission, dans une salle, il faut s'identifier etc etc ça me paraît un peu... maintenant qu'on a des technologies de communication qui nous permettent de sécuriser les informations, ça me paraît très insuffisants et là dessus la Commission doit pouvoir améliorer les choses, le Parlement demande en permanence à ce qu'il y ait davantage de transparence.

A.L : Est-ce que vous pouvez me parler des lobbies agricoles qui agissent directement auprès du Parlement européen et auprès de la commission parlementaire pour l'agriculture et le développement rural ? Est-ce qu'ils sont très actifs ? Est-ce qu'ils ont une grande capacité d'influence ? Je m'intéresse beaucoup aux lobbies de la filière bovine donc la Fédération Nationale bovine, le COPA-COGECA, l'UECBV, la FNSEA, les syndicats agricoles aussi.

J.L : Si vous voulez, il faut bien savoir que quand la France défend ses intérêts elle doit aussi les défendre à Bruxelles, et la France ne peut être efficace, ne peut être influente que si elle est capable de construire avec les autres. C'est vrai au Parlement européen, c'est vrai dans les organisations professionnelles à travers leurs confédérations européennes. Il y a des secteurs agricoles qui se défendent mieux que d'autres.

A.L : Lesquels ?

J.L : La viande bovine, ils ont surtout fait un travail auprès du Parlement européen et auprès du Parlement français puisque ils travaillent avec des gens ici à Bruxelles qui font passer des messages, ça passe pas forcément par le COPA-COGECA.

A.L : D'accord donc le COPA-COGECA ce n'est pas la plateforme à travers laquelle tout passe.

J.L : Je vais vous faire une petite observation, le COPA-COGECA c'est une institution agricole déjà depuis de nombreuses années qui a beaucoup de moyens et qui quand on fait des réformes de la PAC, quand on travaille sur certains sujets agricoles, ne dit rien sauf à être contre tout. Vous pouvez aussi vous rendre compte que sur la place de Bruxelles, vous avez un tas de gens, on parle du COPA-COGECA, « copa » ça veut aussi dire coopérative, et bien aujourd'hui vous avez sur la place de Bruxelles deux bureaux, il y a un bureau de la FNSEA et il y a un bureau des coopératives de France. Comment voulez-vous construire l'Europe avec chacun qui veut défendre sa petite chapelle à Bruxelles ?

A.L : Oui justement je me demandais si ces lobbies agricoles français avaient des stratégies coordonnées.

J.L : Il y a une faille de l'Europe ici, ça veut dire que quand on est dans ces organisations là, il faut être capable de ce battre, il faut des arguments et travailler avec les autres aussi ça veut dire travailler et ne pas faire que de la figuration.

A.L : Vous croyez que c'est propre au secteur agricole ou c'est propre à tous les lobbies français en général ?

J.L : Je vous parle de ce que je connais le mieux, ce que je vois tous les jours, ce que j'observe et je peux observer que sur des sujets qui concernent l'agriculture au sens large, aujourd'hui il y a beaucoup d'acteurs qui émergent sur la scène européenne, la PAC ce

n'est pas fait que pour les paysans, c'est aussi une politique publique qui est faite pour l'ensemble des citoyens et donc c'est important qu'il y ait d'autres acteurs qui puissent avoir voix au chapitre. Pour en avoir fait l'expérience sur la PAC, il y a des gens qui travaillent très très très bien et qui ne représentent pas forcément des organisations de producteurs agricoles. Il y a des gens qui travaillent sur des sujets sociétaux, environnementaux, des questions d'alimentation, de santé donc ça c'est très intéressant donc il y a d'autres gens qui sont capables de parler d'agriculture et c'est tant mieux donc il faut sortir du corporatisme.