

JEFTA : une opportunité pour l'agriculture européenne et une nouvelle donne du commerce international

Le 6 juillet 2017, le Japon et l'Union européenne concluaient plus de 3 années d'intenses négociations par la signature d'un accord de libre-échange historique, le JEFTA (Japan-Eu Free Trade Agreement). Le retrait des Etats-Unis de l'accord de partenariat transpacifique (TPP) a conduit le Japon à rapidement conclure cet accord avec l'Union européenne, le pays ayant besoin d'un puissant partenaire commercial pour stimuler sa croissance en berne. L'agriculture occupe une place fondamentale dans cet accord, le Japon constituant un marché à fort pouvoir d'achat avec une balance agroalimentaire structurellement déficitaire.

Longtemps resté dans l'ombre d'accords commerciaux davantage médiatisés tels que le traité de libre-échange transatlantique (TTIP) ou l'accord économique commercial et global (CETA), l'accord de partenariat économique (APE) entre le Japon et l'Union européenne, qui a été validé par les deux parties en juillet 2017, a suscité bien moins d'intérêts et de polémiques que les traités précédemment cités. Assez surprenant au vu des enjeux économiques de cet accord, en particulier pour le secteur agricole, si l'on se fie aux déclarations du commissaire européen chargé de l'agriculture et du développement rural Phil Hogan, qui considère ni plus ni moins que « l'accord de partenariat économique UE-Japon est l'accord le plus important et le plus vaste jamais conclu dans l'agriculture »¹.

En effet, la situation semble idyllique entre une zone euro qui peine à trouver des débouchés pour ses excédents agroalimentaires, et le Japon, pays traditionnellement importateur de denrées alimentaires et dans l'incapacité structurelle de produire suffisamment pour subvenir aux besoins d'une des populations les plus denses au monde. Avec une population de plus de 127 millions d'habitants sur un territoire deux fois inférieur à celui de la France, et constitué d'un archipel de quatre îles montagneuses où seulement 12 % des terres sont consacrées à l'agriculture (contre 20 % au début des années 60), le pays ne parvient à couvrir que 40 % de ses approvisionnements alimentaires par la production locale. Cette congestion de l'espace pousse aussi à modérer la taille des exploitations qui dépassent rarement les 10 hectares pour les plus grandes situées sur l'île d'Hokkaidō (et 2ha en moyenne nationale), exploitations dirigées qui plus est par une classe d'agriculteurs extrêmement vieillissante avec une moyenne d'âge de 67 ans. Le

Contacts : Quentin MATHIEU et Thierry POUCH

nombre d'agriculteurs a ainsi chuté de moitié depuis le début des années 2000, malgré des mesures de soutien aux producteurs toujours fortement présentes (estimées en moyenne à 47 milliards de dollars sur la période 2000-2015, soit environ 52 % du total des recettes agricoles²) et un pouvoir politique omniprésent des représentants agricoles dans les arcanes du pouvoir. Le secteur agricole japonais semble donc inévitablement voué à voir s'ouvrir les vannes de la libéralisation. Une aubaine pour les puissances agricoles exportatrices qui disposent ici d'un marché de consommateurs à fort pouvoir d'achat, puisque le revenu national brut par habitant (RNB) s'élève à 38 000 dollars³.

Ainsi, les dispositions sont telles que le Japon apparaît comme l'un des principaux acteurs des marchés mondiaux sur le versant des importations en produits agricoles et alimentaires. La balance commerciale agroalimentaire du pays affiche un déficit structurel qui n'a cessé de se détériorer depuis les années 60, atteignant d'ailleurs un pic baissier historique en 2011 à hauteur de 71 milliards de dollars (figure 1). Ce déficit s'est quelque peu résorbé depuis, principalement du fait de la dépréciation continue du yen vis-à-vis du dollar depuis 2012, entraînant un léger accroissement des exportations devenues plus compétitives, mais en contrepartie d'une contraction du pouvoir d'achat du pays et donc de ses importations.

Assemblée Permanente des Chambres d'agriculture

9 avenue George V
75008 Paris
Tél : 01 53 57 10 10
Fax : 01 53 57 10 05
Email : accueil@apca.chambagri.fr
REPUBLIQUE FRANÇAISE
Établissement public
Siret 180070047 00014
www.chambres-agriculture.fr



Avec la contribution financière
du compte d'affectation spéciale
«développement agricole et rural»

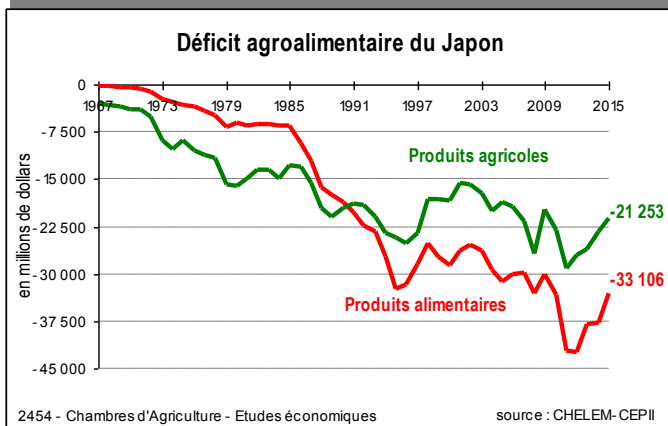
Avec la participation financière du CasDAR

¹ Propos tirés d'un article consulté le 12 juillet 2017 sur LesEchos.fr : <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/cercle-171736-lunion-europeenne-et-le-japon-ont-signe-le-plus-gros-accord-de-libre-echange-de-lhistoire-2100681.php>

² Données OCDE.

³ Données Banque Mondiale, en dollars courants de 2016.

Figure 1



Ce déficit agroalimentaire est constitué à 70 % des produits de la pêche, des viandes et de leurs préparations, des céréales et des fruits et légumes⁴. En termes agricoles, l'APE UE-Japon aura donc des implications majeures sur les importations de produits dont le Japon est le plus déficitaire. A ce titre, le Japon applique encore des droits de douane extrêmement élevés sur les produits agricoles (voir tableau 1), couplés à des mesures non tarifaires extrêmement strictes. L'APE prévoit une réduction progressive de ces barrières sur les importations agricoles européennes, en particulier sur quelques produits bien ciblés comme le montre la figure 2.

Tableau 1 : Moyenne des droits de douanes

Groupes de produits	Moyenne des tarifs appliqués aux importations
<i>Moyenne produits agricoles</i>	<i>15,1%</i>
Produits d'origine animale	13,1%
Produits laitiers	92,1%
Fruits, légumes, plantes	9,0%
Café, thé	13,2%
Céréales et autres préparations	54,1%
Oléagineux, graisses et huiles	6,8%
Sucres et confiseries	25,7%
Boissons et tabacs	15,6%
Coton	0,0%
Autres produits agricoles	3,4%

Source : OMC

Vers une redistribution des axes commerciaux japonais ?

Cet APE n'était pourtant pas l'accord prioritaire travaillé par les autorités japonaises, dont la majorité des efforts était orientée vers la signature du TPP pour fin 2016. Cet accord devait constituer un pivot majeur de l'axe commercial Asie-Amérique, permettant au Japon de renforcer ces liens géoéconomiques avec son premier partenaire commercial, les Etats-Unis, tout en isolant son rival chinois. Or, l'élection du nouveau président Donald Trump à la Maison Blanche et le retrait quelques mois après des Etats-Unis du TPP ont chamboulé les projets commerciaux japonais. L'isolationnisme américain a donné l'opportunité à la Chine d'être en position de force sur les négociations de traités de libre-échange mondiaux et d'intégration régionale, contraignant le Japon à redéfinir sa stratégie géopolitique. Ainsi, le retrait des Etats-Unis du TPP a donné un coup d'accélérateur au projet d'APE entre l'Union européenne et le Japon, ce dernier voyant dans la zone euro un partenaire commercial en adéquation avec sa stratégie commerciale : développer ses exportations de produits avec un fort avantage comparatif (électronique, voiture), et ouvrir ses importations agroalimentaires afin de rendre l'alimentation plus accessible à ses citoyens. L'Union européenne, troisième fournisseur de produits agroalimen-

taires du Japon, pourrait donc capter des parts de marché sur ce secteur face à la Chine et aux Etats-Unis (figure 3).

Figure 2 : Principales implications de l'APE sur le commerce agricole de l'Union européenne avec le Japon

Principales implications de l'APE sur le commerce agricole de l'UE avec le Japon



Augmentation estimée de 20 milliards d'€ des exportations européennes globales vers le Japon.



Diminution des droits de douane à l'importation sur le bœuf, qui passeraient de 38,5 % à 9 % en 15 ans + clause de sauvegarde sur les quantités importées fixées à 43 500 T/an (50 500 d'ici 15 ans).



Suppression de droits de douane sur le porc transformé (8,5 % actuellement) et allègement sur le porc frais. Le droit *ad valorem* sur les pièces à haute valeur (4,3 %) diminuerait fortement sur 10 ans, et celui sur les pièces à faible valeur passerait de 482 yen/kg à 50 yen/kg



Suppression progressive des droits de douane sur de nombreux fromages à pâte dure (dont le Parmesan, le Gouda ou le Cheddar, où les tarifs sont de 29,8 %) sur 15 ans. Elargissement des contingents à droit nul de fromages à pâte molle de 20 000 à 31 000 tonnes sur 15 ans.



Suppression progressive des droits de douane sur les vins, actuellement de 15 % en moyenne pour des recettes de 145 millions d'€ en faveur de l'Etat japonais.

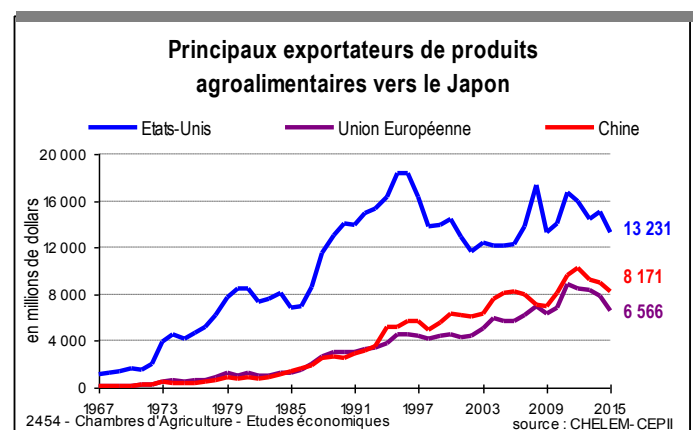


Protection de 205 indications géographiques européennes, dont 130 pour les vins et spiritueux.

Quelles répercussions sur le commerce extérieur agroalimentaire américain ?

La décision américaine de se retirer du TPP, quoique attendue au vu des intentions du Président Trump, risque de porter préjudice aux exportations agroalimentaires américaines. Alors que les Etats-Unis affichent un important déficit commercial structurel avec le Japon (-59 milliards de dollars en 2015), le secteur agroalimentaire est l'un des seuls postes excédentaires de sa balance commerciale avec le pays (+12,5 milliards de dollars d'excédents en 2015), où les Etats-Unis représentent près du quart des importations agroalimentaires nippones. L'opportunité est donc réelle pour l'Union européenne de faire concurrence aux USA sur certains produits agroalimentaires stratégiques, tels que la viande et les produits laitiers dont les consommateurs japonais sont particulièrement friands.

Figure 3



Comme dans le cas du CETA - Accord de libre-échange entre l'UE et le Canada - cet Accord avec le Japon peut de ce point de vue être porteur d'une remise en cause des positions commerciales conquises par les producteurs et exportateurs américains de produits agricoles et alimentaires. L'Union européenne va donc se présenter comme un concurrent de ces producteurs américains, fragilisant les avantages

⁴ A signaler cependant, le pays est autosuffisant en ce qui concerne sa consommation de riz, produit agricole ô combien stratégique comme l'attestent les phénomènes d'instabilité sociopolitique perçus dans de nombreux pays en développement lors des pics de prix de 2008 ou de 2011.

comparatifs et les rentes qu'ils détiennent dans les échanges commerciaux qu'ils ont avec Tokyo. On voit bien par conséquent que les Accords de libre-échange bilatéraux – ou régionaux – modifient la carte mondiale des principaux exportateurs de biens agricoles et alimentaires, et qu'ils contiennent des changements d'ordre géoéconomiques, risquant de dégénérer en conflit commercial ouvert.

Le positionnement actuel de l'UE dans le commerce mondial agroalimentaire, par le biais de ce type d'Accords commerciaux, n'est pas sans rappeler la rivalité qui s'était exprimée durant les années 1970 entre cette entité économique et les Etats-Unis. De par ses surplus de productions et le mécanisme des restitutions à l'exportation, l'UE était devenue une grande puissance agro exportatrice, situation difficilement acceptable pour Washington au regard des pertes de parts de marché que les Etats-Unis enregistraient depuis plusieurs années. Un conflit commercial émergea lors de l'Uruguay round, qui mit plus de huit ans à être résolu (Accords multilatéraux de Marrakech de 1994).

Renoncement au TPP, signature pour l'UE d'un Accord avec le Japon, les exportations agroalimentaires américaines peuvent du coup subir ce que l'on nomme en économie internationale un « effet de détournement », lequel pourrait se résumer de la façon suivante : les consommateurs japonais vont-ils devoir moins s'approvisionner auprès des américains et davantage auprès des européens, lesquels bénéficieront alors d'une « effet de création » ? La question n'est pas sans fondement, lorsque l'on observe l'évolution des échanges extérieurs agroalimentaires américains.

Tout Accord bilatéral ou régional contient ces deux types de conséquences⁵. Il s'ensuit que la multiplication d'Accords commerciaux de libre-échange comporte une véritable mutation d'ordre géoéconomique, touchant la plupart des puissances de l'économie mondiale. A terme, la question se posera dans les mêmes circonstances si, d'aventure, l'UE parvenait à un Accord avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et avec les pays du MERCOSUR.

La Chine, adversaire ou partenaire ?

En ce qui concerne la Chine, l'analyse des relations géoéconomiques sino-nipponnes est relativement complexe, de par les conflits territoriaux qui ont régulièrement alimenté les tensions entre les deux pays, mais aussi du fait des liens économiques particulièrement forts qu'ont tissé ces nations. En effet, le développement économique de la Chine est intimement lié à ses échanges avec le Japon. La Chine fut intégrée dans un premier temps à l'industrie japonaise à travers une division internationale du travail verticale, en tant que fournisseur de produits intermédiaires et de main d'œuvre bon marché. Cette relation a progressivement évolué avec le changement de dimension de l'économie chinoise, celle-ci affirmant son rôle de pivot dans l'économie mondiale et de puissance industrielle. Le Japon est ainsi devenu particulièrement dépendant de son voisin chinois, en particulier sur le plan agroalimentaire puisque celui-ci constitue son deuxième fournisseur de biens agroalimentaires avec une part prépondérante de ses exportations en conserves animales et végétales (soit 27 % et 21 %), fruits et légumes/œufs/oléagineux (17 %) ainsi qu'en viandes et produits de la pêche (11 %). La Chine représente égale-

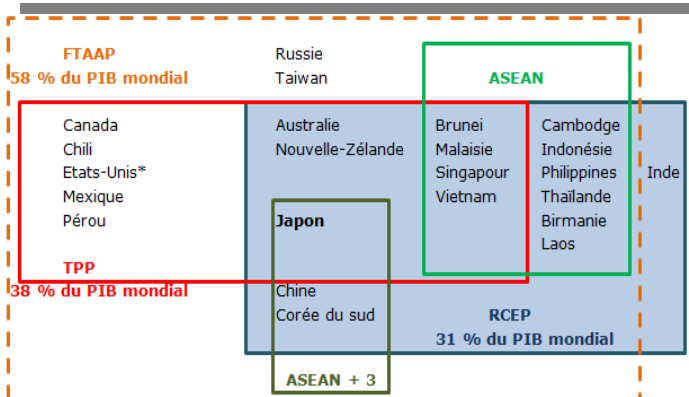
ment le premier client pour le Japon avec 20 % des exportations totales du pays.

On voit donc bien l'ambiguïté de cette relation sino-nipponne, toujours marquée par les années de conflits mais où la Chine s'impose comme un partenaire essentiel de l'économie japonaise. A l'inverse, même si le Japon se place comme le 4ème client de la Chine sur ses exportations, l'archipel pèse peu sur les importations chinoises, ce qui renforce la position dominatrice d'un géant chinois davantage diversifié dans ses approvisionnements.

L'intégration mondiale du Japon liée au consensus de Pékin ?

La stratégie d'intégration à l'économie mondiale s'est révélée assez timide jusqu'à l'arrivée du Parti Libéral Démocrate (PLD) de Shinzo Abe à la tête du gouvernement. Jusqu'en 2010, le pays a finalisé 16 accords de libre-échange (ALE) avec des pays modestes et dans un cadre d'intégration très limité. Sous la nouvelle gouvernance japonaise, le pays est entré en 2013 dans les processus de négociation des trois grands traités de ces dix dernières années : le TTIP, le TPP et l'APE UE-Japon. Avec le retrait des Etats-Unis du TPP et le blocage des négociations sur le TTIP, le Japon a été forcé de rabattre ses espoirs sur le traité avec l'Union européenne, traité qui représente tout de même 30 % du PIB mondial et 36 % du commerce mondial. Mais le processus d'intégration du Japon reste lié à la place que souhaite prendre la Chine dans le leadership du commerce international laissé vacant par les Etats-Unis. Cette dernière souhaite relancer deux grands projets d'ALE : la zone de libre-échange de l'Asie-Pacifique (FTAAP) ainsi que le partenariat économique régional global (RCEP), soit des zones de méga libre-échange regroupant les principales puissances économiques d'Asie et d'Amérique, tout en excluant les Etats-Unis (voir figure 4). Le Japon serait intégré à ces hypothétiques accords, mais les négociations avec le voisin chinois se sont bien souvent révélées ardues, comme l'atteste l'accord trilatéral conclu avec la Corée du sud en 2013, et l'agriculture reste toujours un sujet sensible pour les autorités japonaises.

Figure 4



*Exclusion partielle des USA de ces accords

Source : Hache E.⁶ d'après Asia Regional Integration Centre

Des intérêts économiques évidents pour l'agroalimentaire français

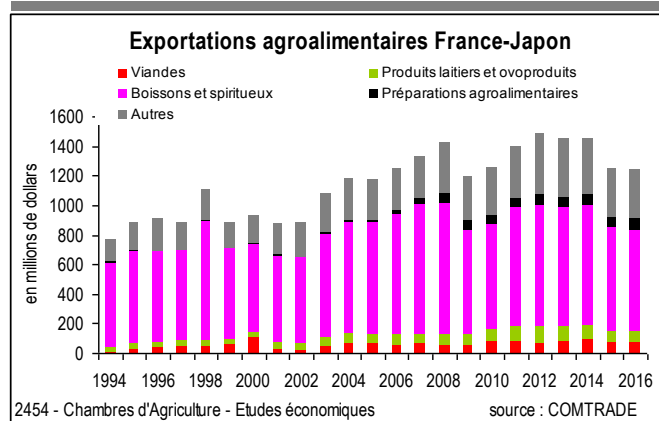
La France n'est que le dixième pays fournisseur de biens agroalimentaires au Japon, mais son secteur agroalimentaire dispose d'atouts considérables pour développer ses parts de marché dans le pays. En attendant que le Japon poursuive ou non les négociations sur d'autres accords de libre-échange, l'APE UE-Japon offre une fenêtre d'ouverture particulièrement intéressante sur un marché longtemps

⁵ Se reporter à J.-M. Siroën (2000), *La régionalisation de l'économie mondiale*, éditions La Découverte, coll. « Repères ».

⁶ Diagramme tiré de l'étude Asia Focus #38 – Programme Asie / Juillet 2017 : « Quels accords commerciaux en Asie après le retrait des Etats-Unis du traité transpacifique (TPP) ? ».

réputé difficile d'accès. Les exportations de biens agroalimentaires français sont en majorité concentrées sur le secteur des boissons et spiritueux (voir figure 5), mais d'autres secteurs exportateurs ont une marge de progression très importante comme les viandes et les abats, qui représentent le deuxième poste du déficit agroalimentaire du pays. La France a exporté pour près de 75 millions de dollars de viande au Japon en 2015, le Japon étant le deuxième plus grand importateur de viande dans le monde. Or, malgré la levée de certaines restrictions sanitaires comme l'embargo sur l'ESB en 2013⁷, ces exportations ont stagné, révélant des barrières tarifaires et non tarifaires toujours fortement présentes mais aussi une stratégie commerciale défailante des opérateurs français. De plus, ces exportations restent concentrées sur le porc et le canard, alors que des opportunités sont présentes pour la volaille et la viande bovine malgré une omniprésence du Brésil et de l'Australie sur ces marchés. Une situation à laquelle il serait opportun de remédier, les produits français bénéficiant d'une véritable image de qualité, à la fois gustative et sanitaire, auprès des consommateurs japonais.

Figure 5



Les exportations de produits laitiers pourraient également profiter de cette aubaine pour se développer sur le territoire nippon, puisque l'occidentalisation progressive des comportements alimentaires des japonais apporte du dynamisme à la consommation laitière. Toutefois, deux problèmes se posent. D'une part, les exportations de produits laitiers ne représentent pour le moment que 5 % du total des exportations agroalimentaires françaises. D'autre part, ce marché reste encore fortement cannibalisé par la Nouvelle-Zélande et l'Australie, qui représentent à eux deux plus de 40 % des importations japonaises de produits laitiers. Les exportations françaises auraient donc tout intérêt à se différencier de ses concurrents par une stratégie de segmentation, en accentuant les efforts de commercialisation sur les fromages sous appellation reconnue, ainsi que sur des produits laitiers transformés à plus forte valeur ajoutée (beurre, crème).

Enfin, un dernier secteur de l'agroalimentaire français pourrait bénéficier de l'ouverture du marché : les produits d'épicerie fine et les préparations à base de viande. La charcuterie occupe déjà une place de choix dans les étals japonais, mais le foie gras s'impose comme le produit phare demandé par les consommateurs locaux. Le Japon apparaît d'ailleurs comme le premier pays tiers importateur de foie gras français, avec plus de 15 millions d'euros d'importations en

2015. Cependant, signalons que ces importations ont été bloquées après l'épisode d'influenza aviaire, le Japon ne reconnaissant pas le principe de régionalisation. C'est là aussi l'un des intérêts de l'APE : nouer des relations commerciales stables et dénouer rapidement des situations critiques en cas d'incidents majeurs (politiques ou sanitaires).

Des risques et des enjeux à ne pas négliger

Si, pour l'Union européenne, les signaux envoyés par le JEFTA semblent tous positifs, certains points suscitent des interrogations en l'absence de publication d'un texte officiel et complet. Certaines ONG se sont empressées de prendre le sujet en main et ont d'ores et déjà dénoncé le manque d'information entourant le commerce de bois, d'espèces menacées par la pêche ou la réexportation de produits importés au Japon en provenance de pays tiers, qui pourraient être expédiés vers l'Europe alors que ces produits peuvent potentiellement contenir des substances non autorisées par la juridiction européenne. Ces points seront donc à surveiller lors de la publication définitive du traité, afin que les autorités françaises suggèrent des clauses de sauvegarde ou des modifications en cas de manquement aux exigences nationales et européennes.

D'autre part, le modèle agricole japonais est certainement à un tournant critique de son histoire. Les intentions du PLD peuvent être résumées en deux points. D'une part, accroître la production nationale (avec certains produits sous indications géographiques) à travers un programme de développement et d'installation de jeunes agriculteurs dans les espaces ruraux par une réforme foncière et des aides directes découplées. D'autre part, en développant les exportations agroalimentaires de la filière par la multiplication d'accords de libre-échange. Or, les premiers effets de ces mesures sur la production agricole nationale sont modestes, voire inexistantes. De plus, le gouvernement actuel cherche à affaiblir l'influence du principal syndicat d'union nationale agricole japonais, le JA-Zenchu. Cet organe regroupe la plupart des agriculteurs du pays avec 10 millions de membres, et son affaiblissement pourrait tout aussi bien déstabiliser un secteur agricole japonais déjà très amoindri, alors qu'il représente le dernier rempart contre la désertification des espaces ruraux japonais.

En conclusion, si des interrogations pèsent sur le JEFTA, cet accord semble très avantageux sur de nombreux points pour les filières agroalimentaires européennes, et en particulier françaises. Ces dernières pourront pleinement profiter du débouché japonais sur des produits ciblés, les productions de masse étant monopolisées par quelques puissances agricoles déjà solidement implantées dans l'archipel et plus compétitives. Certaines filières de qualité en viandes et produits laitiers ont une réelle opportunité de développer des flux commerciaux réguliers sur ce marché rémunérateur. Une chance également pour la diplomatie européenne qui, en renforçant ses liens commerciaux avec le Japon, gagne à nouveau de l'influence géoéconomique dans une économie mondiale toujours plus fragmentée par les velléités isolationnistes de certaines grandes puissances telles que les Etats-Unis.

⁷ Encéphalopathie Spongiforme Bovine, communément appelée « maladie de la vache folle ».