



HAL
open science

Les stratégies des acteurs brésiliens de l'agro-alimentaire (riziculteurs et malteurs) face à la frontière uruguayenne

Eve-Anne Bühler, Martine Guibert

► To cite this version:

Eve-Anne Bühler, Martine Guibert. Les stratégies des acteurs brésiliens de l'agro-alimentaire (riziculteurs et malteurs) face à la frontière uruguayenne. Après les frontières, avec la frontière : quelles territorialités transfrontalières, Jun 2004, Grenoble, France. halshs-00656403

HAL Id: halshs-00656403

<https://shs.hal.science/halshs-00656403>

Submitted on 4 Jan 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Communication au colloque international « Après les frontières, avec la frontière :
quelles territorialités transfrontalières ? »

Grenoble, 2 et 3 juin 2004

Les stratégies des acteurs brésiliens de l'agro-alimentaire (riziculteurs et malteurs) face à la frontière uruguayenne

Eve-Anne BÜHLER, ENSAT, Dynamiques rurales, Toulouse

buhler@ensat.fr

Martine GUIBERT, UTM, Dynamiques rurales, Toulouse

guibert@univ-tlse2.fr

Résumé

En proposant une démarche comparative inédite, qui consiste à examiner les stratégies transfrontalières des producteurs de riz et les stratégies transnationales des malteurs, cette communication tente de cerner les enjeux liés à la présence d'une frontière nationale, paradoxalement renforcée du fait du processus d'intégration régionale en cours.

Introduction

Nous proposons une réflexion en cours d'approfondissement qui repose sur un travail doctoral commencé depuis trois ans et mené par Eve-Anne Bühler, et sur une mission réalisée en 2003 par Martine Guibert, dans le cadre du programme CDP – Cuenca del Plata « *Territorialités et intégrations au cœur du Mercosur – La Cuenca del Plata ou l'émergence d'un espace régional transfrontalier* ». Le fait de s'intéresser respectivement aux acteurs transfrontaliers et aux acteurs transnationaux nous a incitées à porter un regard croisé sur des producteurs (riz) et sur des agroindustriels (malteurs), dont les pratiques territoriales passent par le respect, et/ou le franchissement, et/ou l'utilisation des discontinuités créées par une frontière.

Ouvrant les frontières commerciales entre les pays membres, le Mercosur (processus d'intégration mis en œuvre depuis près de 15 ans entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay) a en effet contribué à redessiner la géographie productive des complexes céréaliers de la région. Pour la plupart des acteurs agro-industriels (exemple des malteurs et/ou des malteurs-brasseurs), les pratiques sont transnationales, avec des allers-retours au gré des avantages financiers et naturels ; elles peuvent aboutir à un processus de localisation (ancrage). Pour certains producteurs, comme les riziculteurs, les pratiques sont frontalières ou transfrontalières, et, bien que basées sur la mobilité, elles peuvent déboucher sur l'installation plus durable des producteurs. En fait, ces pratiques répondent à une logique de captation et d'appropriation de ressources territorialisées : terre surtout, vierge et moins chère ; valorisation différente du produit (officiellement et officieusement) ; accès à des financements et des crédits. Mais ces stratégies économiques et productives dépendent intrinsèquement de logiques de représentation et d'appropriation du territoire et de la frontière. L'histoire rejoint l'actualité, alors que la géographie rappelle l'homogénéité physique des plaines du Rio de la Plata.

Nous avons souhaité comprendre les mécanismes de construction et de déconstruction de la frontière (historiquement, puis pratiquement), à travers les pratiques et les alliances, les passages, leur forme et leur raison (famille, travail, ...). Pour cela nous avons choisi d'étudier les stratégies d'acteurs et les réalités territoriales dont elles symbolisent les limites –ou leur dépassement.

Il s'agit donc de mettre en exergue les stratégies des acteurs brésiliens de l'agro-alimentaire face à la frontière uruguayenne, et de vérifier si les contextes nationaux et régionaux modifient les pratiques locales vis-à-vis d'une frontière tour à tour frontière-limite, frontière-passage et frontière-lien.

1- Les plaines agricoles du Rio de la Plata : par-delà les frontières étatiques, une grande homogénéité physique et culturelle

Deux modalités majeures fondent l'homogénéité physique et culturelle de la région agricole du Rio de la Plata : ses plaines et sa culture *gaucha*.

Couvrant l'Ouest central du territoire argentin, la moitié Sud de l'état du Rio Grande do Sul (Brésil) et la majeure partie de l'Uruguay, la région pampéenne se caractérise par une grande homogénéité agro-climatique (CARTE 1). Les vastes étendues au relief relativement plat, de basse altitude, parfois inondées, connaissent un climat tempéré assez humide, propice à l'agriculture et à l'élevage (isohyètes de 1 000 à 1 500 mm ; températures basses en hiver (près de 0°C) et soutenues en été (24 °C en moyenne dans la Pampa argentine)). La population rurale, de très faible densité et regroupée dans sa grande majorité dans des bourgs et des villes aux fonctions polarisatrices, se dédie essentiellement à la production agro-pastorale et aux services attenants.

Terre d'élevage à partir du 17^{ème} siècle (depuis l'introduction des bovins par les colons espagnols), le Rio de la Plata se réfère toujours et encore aux valeurs *gauchas* diffusées à ce moment-là. D'un point de vue productif, l'élevage extensif sur des prairies naturelles – et parfois artificielles – justifie les grandes propriétés. Ces *fazendas* ou *estancias* organisent et concentrent les noyaux de population à l'intérieur des terres. Le statut social est souvent donné par la propriété de terres et le nombre de têtes de bétail. Déplacement à cheval – plus récemment en camionnette – isolement et vie rustique constituent le quotidien. Ces caractéristiques socio-productives, fruit de l'union entre les prédispositions naturelles des plaines pampéennes et l'histoire de leur colonisation, se sont peu à peu imposées comme fondatrices de la culture *gaucha*. A l'indépendance, les frontières étatiques se sont superposées à ce contexte physique et culturel partagé, qui est donc aujourd'hui commun à trois zones rattachées à trois Etats-nations différents : Uruguay, Brésil, Argentine. Trait d'union à toute la région, la culture *gaucha* est revendiquée comme marque identitaire, même si elle admet des variations locales¹.

Or, dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle, ce modèle a été fortement ébranlé par la combinaison de deux événements : en premier lieu l'évolution très irrégulière des prix de la viande bovine a provoqué une crise de l'élevage. Ensuite, la diffusion d'une agriculture plus intensive a dynamisé la culture des céréales et oléagineux, exportés par les acteurs nationaux ou ceux du négoce international. Blé, maïs, soja, et riziculture irriguée ont grignoté peu à peu les terres traditionnelles d'élevage. A proximité de la production primaire, dans les ports d'exportation ou dans les pôles ruraux, se sont développées des

¹ Costa R. Haesbert da, *Latifundio e identidade regional*, Documenta 25, Mercado Aberto, Porto Alegre., RS, 1988, 104

infrastructures de stockage et des industries de première transformation, propriétés de capitaines d'industrie locaux ou de filiales de groupes transnationaux. Les complexes agro-industriels céréaliers ainsi formés, se sont ensuite diversifiés et ont étendu leur champ d'action. Durant ces deux dernières décennies, les acteurs transnationaux (Cargill, Dreyfus, Glencore, ADM, Bunge, etc.) ont investi dans l'industrie de transformation, passant de la simple activité de négoce à celle de la production de biens semi-élaborés (farines, tourteaux, produits alimentaires, etc.). Depuis le début des années 1990, ces industries ont même exercé un pouvoir croissant sur la production primaire, s'immisçant à l'aval de celle-ci dans des activités de financement et de fourniture d'intrants.

En raison de leur action particulièrement axée sur une utilisation des différences nationales, les filières du riz et de l'orge de malt peuvent être retenues afin de comprendre comment les acteurs ont toujours étendu leurs stratégies au-delà des frontières nationales, à la faveur depuis une quinzaine d'années du processus d'intégration économique : le Mercosur. Nous allons voir également comment les acteurs ont toujours su tirer profit de la proximité des diverses frontières et des relations commerciales qui en émanent.

2- Riziculteurs et malteurs brésiliens : en franchissant la frontière uruguayenne ...

Bien que les riziculteurs et les malteurs diffèrent dans leurs modes de mobilisation et de production des ressources territoriales, des similitudes plaident en faveur d'une mise en parallèle de leurs stratégies, afin de discerner les complémentarités à l'œuvre, pour chaque filière, de part et d'autre de la frontière uruguayo-brésilienne. Les deux filières ont en effet revu leurs implantations territoriales pour mettre à profit des opportunités nouvelles, venant de l'ouverture des frontières commerciales suite à la création du Mercosur.

La riziculture irriguée, d'abord pratiquée dans les zones marécageuses, s'est peu à peu étendue sur des terres moins propices. Grande consommatrice d'eau, elle nécessite la construction d'infrastructures d'irrigation : canaux, pompes pour l'eau venant des lagunes et des cours d'eau naturels, barrages éventuellement pour créer des réserves. Elle exige également un important travail de nivellement des sols, préalable à la mise en culture.

Généralisant un environnement très humide, elle est soumise à des problèmes tels que les moisissures et autres champignons, ainsi qu'à la prolifération des plantes et des insectes parasites du riz. Pour contenir ces diverses agressions, l'usage en grandes quantités de produits agrochimiques (pesticides, désherbants, ...) s'est généralisé ces vingt dernières années. Ces étapes supposent un apport conséquent de capital financier et de machines. En 2003, l'on estimait que la seule mise en culture nécessitait d'investir entre 500 et 900 US\$/ha (variation selon le lieu et la technique utilisée²). L'investissement ainsi mobilisé et le poids des infrastructures incitent à la recherche d'économies d'échelle, expliquant en partie la grande taille des exploitations.

Très moderne, la riziculture irriguée pampéenne (**CARTE 2**) obtient des rendements parmi les meilleurs au monde (moyenne de près de 6 T/ha), et une qualité du grain. Ses méthodes de production et ses résultats la distinguent des autres bassins rizicoles brésiliens situés au Centre et au Nord du pays, où est pratiquée la riziculture pluviale.

En aval de la production rizicole, et au-delà des acteurs en amont (banques, investisseurs venus des villes, fournisseurs d'intrants), les industries de transformation se démarquent du fait de leur évolution. Tout d'abord, dans les années 1990, les moulins à riz ont mis en place des formes intégrées de fonctionnement assez inédites : ils fournissent tout ou partie des intrants, et le financement nécessaire, en échange d'une exclusivité sur la livraison de la production. Ce système s'est particulièrement développé lorsque le Brésil (et l'Uruguay à des degrés divers) a diminué sa politique de soutien au financement de la production primaire. Ensuite, leur diversité est frappante : les petites unités appartenant à un particulier, et d'une capacité de 6 à 20 000 tonnes par an environ, transforment la production du propriétaire et peuvent acheter à un nombre réduit de producteurs locaux. Ces moulins, dont le nombre a tendance à diminuer, se situent bien souvent sur le lieu de production ou dans le village le plus proche. Les entreprises moyennes et grandes, qui traitent davantage de volume, possèdent des unités de séchage et de stockage situées à proximité des lieux de production (**CARTE 3**). La transformation se fait ensuite, soit à proximité des lieux de consommation, soit au plus près des infrastructures de transport (routes ou ports).

² Source : IRGA (Instituto Riograndense do Arroz) pour le Rio Grande do Sul, ACA (Asociacion de los Cultivadores de Arroz) pour l'Uruguay

En termes de débouchés, le principal marché de la région est sans aucun doute le Brésil. Il consomme annuellement en moyenne 12,5 millions de tonnes de riz. Sa production étant comprise entre 10 et 12 millions de tonnes, le Brésil a un besoin net annuel d'importations compris entre 0,5 et 2,5 millions de tonnes.

Dans les années qui ont précédé l'entrée en vigueur du Mercosur, l'accès au marché brésilien a suscité de grandes attentes. Encouragés par ces perspectives, les producteurs de l'Uruguay ont nettement augmenté les surfaces plantées. Le montant des exportations de l'Uruguay vers le Brésil est passé de 90 millions de dollars courants en 1990 à 200 millions pour la récolte 1997/98, ce qui représente alors 80% des exportations de riz de l'année. Il est clair que, dans ses premières années, le Mercosur a remodelé la configuration régionale du complexe rizicole ; alors qu'auparavant les productions nationales étaient assez cloisonnées, elles sont peu à peu devenues complémentaires. L'Argentine et l'Uruguay ont développé leurs surfaces rizicoles et leurs capacités d'usinage en vue de fournir le marché brésilien. Une zone de spécialisation rizicole, à cheval sur trois pays, émerge. Située dans le Rio de la Plata, cette zone est sub-divisée en trois zones nationales de production qui sont à la fois complémentaires –en ce sens qu'elles n'en font qu'une qui constitue le grenier à riz du Brésil – et concurrentes.

De la même manière, dans le cas de la filière de l'orge de malt, les complémentarités sont croissantes. Les stratégies territoriales des malteurs (ou malteurs-brasseurs) répondent dorénavant à une perception résolument régionale de leur champ d'action et de déploiement. Ils s'inscrivent dans un processus très rapide de concentration capitalistique et d'homogénéisation des moyens et méthodes de production.

Ces changements stimulent la production d'orge de malt dans le Rio de la Plata. Pratiquée conjointement avec d'autres cultures céréalières ou oléagineuses, elle a été en hausse de près de 19 % entre 2002 et 2003, date à laquelle elle a atteint un volume global de 1,2 million de tonnes, réparti dans les trois pays limitrophes : la Pampa argentine en fournit plus de la moitié (500 à 600 000 tonnes), le Brésil un peu moins de 300 000 tonnes et l'Uruguay plus de 300 000 tonnes.

Bien souvent, des contrats lient les producteurs et les malteurs ou malteurs-brasseurs. Ceux-ci stimulent l'offre et cherchent à s'assurer l'accès à la matière première agricole, souci majeur de tout transformateur agro-industriel. Leur localisation peut donc être déterminée par l'accès à la ressource matière première. Mais elle peut également être dépendre de stratégies de rapprochement des points d'exportation (ports) ou des lieux de

consommation (villes). La filière rizicole connaît des logiques agroindustrielles similaires dans ses relations avec les producteurs.

Du côté des acteurs de la malterie-brasserie, les bouleversements se succèdent rapidement. Si, auparavant, chaque pays du Mercosur avait son(ses) producteur(s) de malt, avec une marque attitrée de bière, désormais, un seul acteur concentre toutes les capacités de malterie-brasserie : Ambev. Avec 100 % de capitaux brésiliens (après avoir été entre les mains de Canadiens), Ambev a racheté les usines uruguayennes et argentines, et a construit de nouvelles unités (Maltería Puán en Argentine). Ainsi, la Norteña et Pilsen sont des marques de bière uruguayenne produites, désormais, par un acteur multinational d'origine brésilienne.

Au total, la frontière-limite n'est plus, la frontière-passage, la frontière-lien semblante s'imposer. Mais qu'en est-il réellement des pratiques ?

3- Mobilités et utilisation de la frontière

La frontière entre le Rio Grande do Sul et l'Uruguay est appelée « fronteira seca ». Ce terme désigne le fait que la plus grande partie de la zone frontalière ne compte pas de frontière physique habituellement donnée dans la région par la présence d'un fleuve (l'Uruguay, le Paraná, le Paraguay). Elle est au contraire une « marque séparatrice » qui passe au beau milieu d'espaces-plans, composés de parcelles agricoles et très peu pourvus en infrastructures de transport. Elle est donc, d'une part, difficile d'accès en-dehors des grands axes routiers, et, d'autre part, difficile à contrôler. L'histoire de la zone est donc rythmée par des échanges commerciaux alimentant l'économie locale, mais aussi par la contrebande et les trafics classiquement liés à toute zone frontalière.

Les pratiques de mobilité sont donc anciennes. Elles se sont diversifiées au gré des acteurs concernés, et selon la durée et la distance dans lesquelles elles s'inscrivent. De plus, ces stratégies brésiliennes de déploiement au-delà de la frontière sont portées par les politiques de privatisation, les facilités financières de l'Uruguay et les différences fiscales

et juridiques. L'utilisation de la frontière obéit finalement à une grande diversité de motivations :

1) Dans le cas des riziculteurs, le passage des Brésiliens vers l'Uruguay résulte de la combinaison de deux éléments :

- la proximité géographique des deux pays, qui ne forment qu'un seul bassin de production et un marché pouvant être considéré comme unifié, et
- la distorsion des conditions économiques créées par la frontière elle-même.

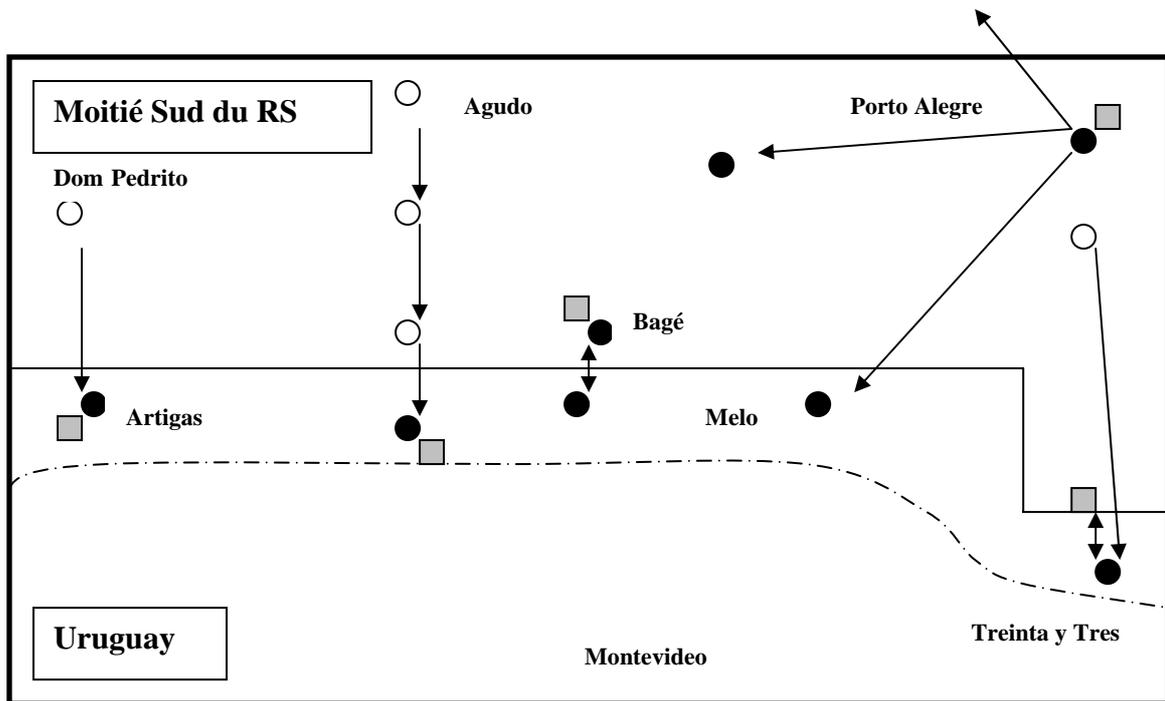
2) Dans le cas des malteurs, la nouvelle organisation sociale et productive qui se dessine depuis peu découle directement d'un processus rapide de transnationalisation. L'ancrage local débouche sur la présence d'un nouvel acteur dans le paysage productif local que l'Uruguay, par tradition assez nationaliste, perçoit assez mal. Or, le processus peut s'inverser si l'acteur agro-industriel choisit de partir : la durée de la localisation est alors interrompue et le processus de nomadisme reprend.

Donc, le passage de la frontière par les riziculteurs brésiliens ne demande pas de grandes adaptations, que ce soit au niveau professionnel ou culturel. La pratique de l'activité se réalise de façon similaire dans l'un ou l'autre pays, et en l'absence de dispositions légales contraires, le producteur brésilien peut passer facilement de l'un à l'autre. Bien plus que cela, le passage de la frontière ouvre de nouvelles opportunités : outre la disponibilité de terres bon marché en Uruguay, la proximité de ce pays permet d'arbitrer entre des conditions de production différentes, et d'installer l'activité dans le pays que la conjoncture économique favorise. La saturation agricole du Rio Grande do Sul empêche l'installation d'agriculteurs uruguayens dans l'Etat. Les mouvements frontaliers sont donc avant tout le fait des Brésiliens, qui vont en Uruguay, ou qui rentrent au pays suite à un revirement de conjoncture économique (**SCHEMA 1**).

Les reconfigurations se font ici *par le bas*, c'est-à-dire par des acteurs économique de petites taille, qui par la somme de leurs jeux individuels et des réseaux qu'ils mettent en place, créent une dynamique particulière à la région étudiée. Ici, la présence de la frontière prend donc toute son importance : proche géographiquement tout en délimitant deux réalités nationales distinctes, elle devient un élément de la stratégie des producteurs.

En effet, la quasi-totalité des Brésiliens ayant des rizières en Uruguay s'installent sur une ceinture (*faixa*) ne dépassant pas 100 km à l'intérieur du pays, recherchant une proximité avec leur pays d'origine. Le plus souvent, cette recherche de proximité permet à la famille de l'exploitant de ne pas changer de pays ; il organise ses séjours sur l'exploitation en fonction des saisons. Une analyse plus précise débouche sur l'identification de différents types de stratégies, qui correspondent à des formes diverses d'ancrage sur le territoire uruguayen : en premier lieu certains riziculteurs abandonnent leur activité au Brésil, pour se consacrer à l'exploitation en Uruguay ; il y a alors délocalisation de l'activité. En second lieu se trouvent les agriculteurs qui, sans abandonner leur activité au Brésil, l'étendent "à travers" la frontière, happant au passage des avantages offerts par ce pays. Enfin, il faut citer ceux qui investissent dans de grandes extensions de terres, avant tout dans une logique de placement et de spéculation. Ces derniers délèguent l'activité rizicole à des employés ou à des locataires.

SCHEMA 1 : Mobilités transfrontalières des riziculteurs brésiliens



Légende :

- | | | | |
|-------|--|---|---------------------------------|
| — | Frontière | ■ | foyer familial |
| - - - | Limite sud de la pénétration brésilienne | ● | Exploitation agricole d'arrivée |
| → | mouvements des producteurs | ○ | Exploitation agricole de départ |

En ce qui concerne les acteurs agro-industriels, au cœur des systèmes agro-alimentaires et vecteurs de la mondialisation des méthodes de production et de gestion, leur inscription spatiale est ponctuelle (leur usine est un point dans l'espace). De plus, elle participe du maillage du territoire où ils « sont », à travers la logistique dont ils ont besoin pour être reliés avec les acteurs amont et aval. Dans le cas d'Ambev, sa délocalisation a entraîné une restructuration de la filière d'orge de malt uruguayenne : il y a eu transfert de technologie et modernisation, et fermeture des usines obsolètes. Le déficit en matière première a induit des importations d'orge de malt par l'Uruguay de l'ordre de 30 000 tonnes par an en moyenne, ce qui a relancé l'activité d'un quai dans le port de Paysandú. En revanche le choix a été fait de fermer une brasserie (licenciements du personnel) et de produire la bière au Brésil. Les exportations de malt atteignent environ 95 000 tonnes annuelles. Enfin, les cadres et responsables d'origine brésilienne, au début, pratiquent des rotations fréquentes et leurs postes sont désormais investis par des cadres uruguayens ou argentins qui sont mobiles d'une unité à l'autre. Cette plus grande mobilité du personnel dénote un esprit d'entreprise multinationale.

Pour les acteurs agro-industriels, l'Uruguay signifie donc être au cœur du Mercosur. Plusieurs impacts territoriaux sont identifiables : en premier lieu il y a création ou modernisation des infrastructures de transport ou d'exportation, mais également maillage et mise en réseau de territoires. Par ailleurs l'ouverture des territoires et la concurrence accrue entre les acteurs génère une nouvelle dynamique économique locale.

A la différence des malteurs-brasseurs, les grandes industries rizicoles ont préféré rester au Rio Grande do Sul, s'approvisionnant auprès des propres moulins ou de certains producteurs uruguayens. Elles évitent ainsi des restructurations importantes, et s'inscrivent dans des relations éphémères, sans obligations envers leurs fournisseurs étrangers. Opportunistes, elles font appel au pays voisin que pour jouer sur les prix entre les deux pays selon la conjoncture, ou pour parer aux déficits locaux de production. Seules de petites unités tenues par des Brésiliens ont mis en place un système de stockage (parfois d'usinage) en Uruguay ; elles approvisionnent le marché brésilien. Mis à part ces petits moulins qui fonctionnent beaucoup selon des systèmes de fidélité et de financement de la matière première, il n'existe pas de relations contractuelles et clairement structurées entre la partie brésilienne et uruguayenne de la production, au contraire de ce que l'on

observe pour les malteries. La culture industrielle de chaque filière se traduit ainsi soit par des mouvements avant tout individuels de petites unités (pour le riz, tant dans la production que l'industrialisation) soit par des restructurations majeures, pesant sur tous les chaînons de la filière.

La frontière est alors un lien puisqu'elle n'est plus limite. Or, alors que la régionalisation des économies nationales en cours, grâce au processus d'approfondissement du Mercosur, semble plaider en faveur de ces complémentarités productives croissantes, la réalité montre un autre visage, qui tend à atténuer les bienfaits annoncés de ces quelques velléités bien timides de coordination et d'entente sectorielle.

4- Le Mercosur, un cadre régional encore peu directif

Selon les théories classiques, un processus d'intégration régionale signifie tout d'abord élargir l'espace économique et encourager la circulation des marchandises. Les instruments de mise en place de ce marché plus conséquent oeuvrent à la modification et à l'harmonisation des réglementations, tandis que les méthodes de production sont davantage diffusées et homogénéisées. Par ailleurs, la régionalisation renforce ou crée des mobilités opportunes, afin de mieux tirer profit des possibilités productives, des avantages comparatifs et des avantages construits directement confrontés, et des ressources génériques plus accessibles. L'espace économique national cède la place à un espace économique régional, théoriquement mieux desservi du fait du développement de la logistique de transport.

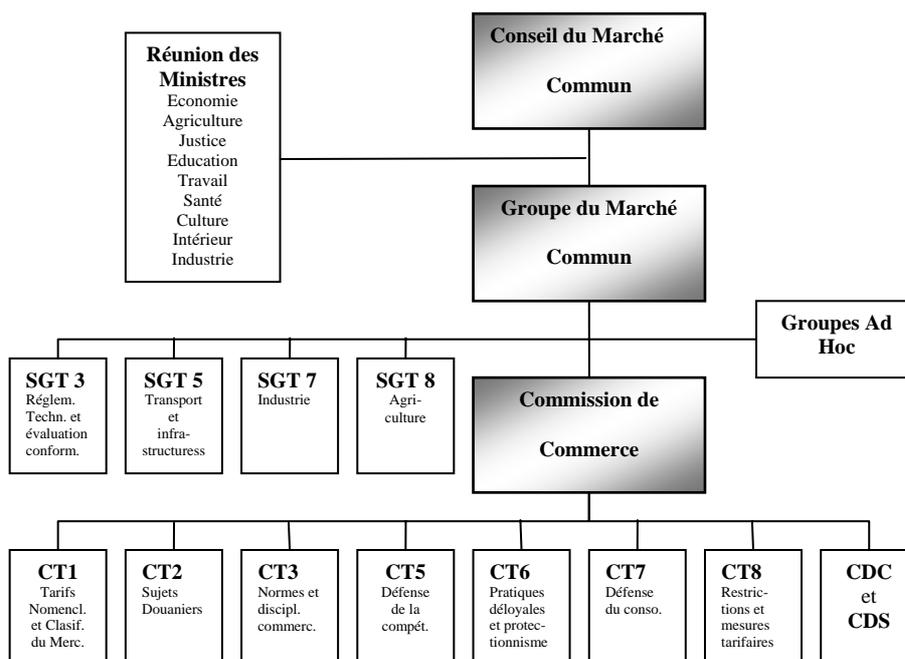
Avec l'association en 1996 de la Bolivie et du Chili, puis du Pérou, du Venezuela, de la Colombie et de l'Equateur, le Mercosur est l'instrument de construction d'une grande coopération économique à l'échelle du Cône Sud. A ses débuts, il y a une quinzaine d'années, cette coopération avait été imaginée à travers l'ouverture des marchés nationaux, mais aussi à travers la construction de complémentarités productives, de collaborations techniques afin d'ériger un marché et des systèmes de production efficaces et complémentaires, qui construiraient peu à peu une grande identité régionale. Le Mercosur dispose de six structures inter-étatiques dont le Conseil du Marché Commun

(CMC) qui est l'organe politique (**SCHEMA 2**). Le Groupe du Marché Commun (GMC), organe exécutif, assiste le CMC dans ses décisions exécutives, tandis que la Commission du Commerce (CCM) assiste le GMC pour l'application des principaux outils de la politique commerciale commune. Il examine aussi les réclamations des Etats-membres.

L'idéal affiché d'une intégration rapide a été freiné par la réalité et la complexité des négociations. En pratique, l'intégration mercosurienne consiste avant tout en des accords commerciaux dont l'objectif principal est l'ouverture réciproque des marchés nationaux. Par exemple, dès les années 1980 ont été appliqués les PEC (Protocoles d'expansion commerciale), signés de façon bilatérale. Mais leurs grands objectifs de complémentarité économique se sont résumés à la réduction des tarifs à l'importation pour une liste de produits, dans les limites de quotas annuels prédéfinis³. Par la suite, avant même l'entrée en vigueur de l'AEC, les membres du Mercosur ont mis en place des mesures pour devancer l'établissement de l'Union douanière incomplète (listes d'exception rassemblant des produits non soumis à la suppression des droits de douane intra-bloc, et bénéficiant de 5 ans de négociations supplémentaires). Celle-ci, en vigueur à partir du premier janvier 1995, repose sur un Tarif Extérieur Commun (TEC) qui définit le taux de taxation des importations. Compris entre 0 et 20 %, le TEC est en moyenne actuellement de 15 %.

SCHEMA 2 : Organigramme des organes du Mercosur liés à l'agro-alimentaire

³ Le PEC signé entre l'Uruguay et le Brésil prévoyait dans son article 1 : "*El presente Acuerdo tiene por objeto promover entre los países signatarios el maximo aprovechamiento de los factores de produccion y estimular su complementacion economica, basandose en el establecimiento de un programa de desgravacion del intercambio reciproco.*", publié dans le journal officiel de l'Uruguay du 6 janvier 1985, p 311-A



SGT : Sous-groupe de travail

CT : Comité technique

CDC : Comité de défense de la compétitivité

CDCS : Comité de défense commerciale et protectionnisme

Source : Elaboration des auteurs, à partir de IICA 2000, p 50

Ces accords concernent le riz et moins l'orge de malt, dont la filière est moins structurée et bien moins importante. En effet, le riz a été compris tout de suite dans des accords préférentiels et c'est à partir de cette période que le Brésil est devenu l'un des principaux acheteurs du riz uruguayen. Par exemple, la résolution n° 47/92 du GMC approuve un accord sectoriel du riz, et une réduction des tarifs douaniers à partir 1992. Ici encore, l'objectif affiché "d'intégration sectorielle" est poursuivi à travers la seule ouverture des frontières commerciales. En revanche, ce n'est qu'en 1997 qu'est adoptée la résolution définissant une classification et une qualité du riz commune. Depuis 1995, avec l'Union douanière, le commerce du riz à l'intérieur du Mercosur doit être libre, exempt de barrières douanières et non douanières. Un TEC est appliqué vis-à-vis des approvisionnements en provenance de pays-tiers. En mars 2004, le TEC est de 10 % pour le riz non élaboré ou semi-élaboré (avec écorce, complet, semi blanchi et blanchi), et de 12% pour le riz plus élaboré (poli, étuvé, ...)⁴.

⁴ Source : ALADI

Ayant bien compris l'importance du marché régional, les acteurs du secteur rizicole ont rapidement pris acte de la nécessité de s'organiser à un niveau supérieur. Les industries de transformation se sont concertées en vue de coordonner leurs voix dans les négociations du bloc. Elles ont pour cela créé la *Confederación de Molinos Arroceros del Mercosur*, CONMASUR. Selon ses statuts, la confédération est une association civile internationale. Elle a pour objectifs de suivre l'intégration du secteur rizicole, de le défendre au niveau régional, ainsi que de créer et d'entretenir un système d'information sur la transformation et le marché du riz. Elle souhaite également aider à la création des mécanismes qui préviennent ou corrigent les distorsions dans la concurrence de produits venant de l'extérieur du bloc.

Le Mercosur affiche donc la volonté d'unir les marchés nationaux, de rendre le passage frontalier plus fluide, et, à terme, d'uniformiser les caractéristiques internes des pays membres. L'objectif ultime est de gommer la frontière en tant que limite, d'atténuer les différences nationales au niveau économique et institutionnel. Or dans les faits, nous sommes encore loin de cet objectif, et si l'ouverture commerciale a nettement fait progresser les échanges, l'unification des politiques macro-économiques et de la coopération internationale est encore confuse. Bien au contraire, le repli national est systématique en temps de crise.

5- Persistance des Etats-nations et inégalités régionales

Dans le processus actuel d'intégration économique mercosurienne, des « défauts de jeunesse » supposent des garde-fous à mobiliser au moment des crises. A ce sujet, et de manière très pragmatique, le GMC peut adopter des résolutions qui donnent la possibilité d'ajuster le TEC sur certains produits, afin d'assurer l'approvisionnement indispensable aux pays membres. Un partenaire rencontrant des difficultés d'approvisionnement à l'intérieur du bloc pour un produit peut demander à ce que le TEC correspondant soit modifié. Par exemple, le Brésil a beaucoup utilisé cette possibilité pour adapter les TEC du riz à ses besoins. Il peut à travers cela réguler les prix sur le marché interne, ouvrant ou fermant les vannes de l'approvisionnement externe. Ce faisant, il pèse de façon indirecte sur les importations en provenance d'Uruguay, et introduit des règles régionales variables, renégociées selon sa volonté. Si le riz est bien un produit de première

importance pour sa sécurité alimentaire, il n'en demeure pas moins que la production uruguayenne est assujettie à la politique commerciale de son voisin.

Ainsi, alors que les activités de malterie sont beaucoup moins concernées, de par l'absence de structuration à l'échelle régionale et de par le rôle joué par les acteurs privés et leurs stratégies de concurrence, il n'en est pas de même pour la filière rizicole davantage organisée et intégrée. En effet, des divergences nationales persistent et, concrètement, au quotidien et malgré le Mercosur, plusieurs éléments se combinent pour donner encore de la légitimité aux Etats-nations et pour faire perdurer des inégalités régionales. Quatre faits majeurs peuvent être relevés :

- **Frein à l'intégration commerciale et repli protectionniste du Brésil**

Pour le Brésil, l'intégration a signifié remettre en question sa politique agricole de soutien secteur par secteur, en échange de concessions faites par les trois pays partenaires dans d'autres domaines (biens d'équipement par exemple). La diminution des aides à la production pénalise donc les riziculteurs qui contestent tout ou partie des accords d'intégration qui remettent en cause les avantages acquis. Or, étant donné la production irrégulière de riz dans les autres états, les producteurs de l'état du Rio Grande do Sul sont ceux qui assurent un approvisionnement national régulier, aidé en cela par l'Etat fédéral brésilien. Jouant sur cet aspect stratégique, les *lobbies* de producteurs *riograndenses* exercent de fortes pressions sur leur gouvernement lorsque leur situation économique se dégrade. Or, tout ceci s'inscrit déjà dans un contexte de conflit commercial entre les pays voisins, dans lequel uruguayens et brésiliens s'accusent mutuellement de protectionnisme et de dumping.

La situation est donc très tendue en temps de crise, et la coopération espérée au sein du Mercosur, tout comme la « solidarité *gaucha* », sont inexistantes.

- **Absence d'harmonisation véritable des politiques macro-économiques et fiscales**

Le Mercosur n'est pas encore parvenu à une véritable harmonisation des politiques macro-économiques et fiscales, pourtant inhérentes à l'esprit du Traité d'Asunción. A la

fin des années 1990, le gouvernement brésilien a traversé une grave crise financière, qui a débouché, le 13 janvier 1999, sur la dévaluation de sa monnaie. Décidée unilatéralement, cette mesure a provoqué une chute de 30% du commerce intra-bloc pour cette seule année 1999. Cette situation a fortement ébranlé le bloc, et la dévaluation brésilienne a peu à peu entraîné les pays voisins dans la tourmente financière. Début 2002, l'Argentine dévalue à son tour sa monnaie de 30 % et, le 06 janvier, elle abandonne le régime de convertibilité entre le peso et le dollar, en vigueur depuis 1991. L'Uruguay suivra dans la foulée le même schéma. Les taux de change différents par rapport au dollar modifient la valorisation des produits exportés (en dollars) et la rémunération des producteurs. Les coûts de production sont influencés par ces variations, et sont renchériss du fait de l'achat d'intrants importés.

Il y a donc au niveau régional une grande incertitude due à l'instabilité à la fois des coûts de production et de la rémunération des acteurs des complexes agroindustriels. A la menace de l'inflation et de la crise financière continue à peser sur l'économie régionale, s'ajoute la non harmonisation des politiques fiscales, en particulier sur la valeur ajoutée et sur le transport, qui peuvent pénaliser les échanges dans le bloc.

- **Faibles convergence des politiques sectorielles**

Il subsiste également de grandes divergences dans l'action des Etats envers les différents secteurs économiques. Pour l'agriculture par exemple, le Brésil a une politique forte vis à vis du secteur rizicole, enjeu de sécurité alimentaire. Il a cependant réduit son intervention sur les prix sur le marché interne, laissant ceux-ci se réguler davantage par le marché.

L'Uruguay, pour sa part, compte beaucoup sur les revenus des exportations rizicoles pour s'approvisionner en devises. C'est pourquoi, même si l'Etat s'est toujours défendu d'avoir une politique agricole volontariste vis à vis des riziculteurs, il a instauré un climat institutionnel favorable à l'activité. La création d'une station expérimentale de l'INIA et de programmes de recherches dédiés à la riziculture participe de cette motivation. Le lancement de programmes de financements d'infrastructures, en coopération avec la BID⁵, a également permis d'améliorer les conditions d'exercice de l'activité. Le

⁵ Banque Internationale de Développement

PRENADER sert ainsi à financer des infrastructures d'irrigation ; le DIPRODE appuie la construction de chemins vicinaux et l'électrification des campagnes. Il a un volet particulier "*Cuenca Arrocerá*".

Idées conclusives

La proximité géographique des populations uruguayennes, brésiliennes et argentines, les liens qui les unissent ou les séparent, sont le fruit d'une longue histoire de passages des frontières, d'incessants échanges commerciaux et culturels. Les *riograndenses* ont coutume de dire qu'ils se sentent culturellement plus proches d'un Uruguayen que d'un *nordestino*. Au début des années 1990, le Mercosur et le néo-libéralisme ont signifié ouverture des économies, privatisations, marché régional. Un processus rapide et intense de rachats et de coopérations perturbe cette ordonnance. Et, aux entreprises transnationales qui investissent l'aval du *trading*, s'ajoutent les acteurs nationaux qui s'installent dans les pays voisins. Ils passent la frontière, s'adaptant rapidement aux changements institutionnels. Mais le Mercosur ne signifie pas la fin des frontières ; de fortes inégalités persistent entre les divers pays, du fait à la fois d'un manque de volonté politique et des caractéristiques intrinsèques à chaque pays. En revanche, le Mercosur a sans aucun doute donné de la fluidité aux échanges et a incité divers acteurs à tirer profit des différences de part et d'autre de la frontière. Les moyens dont disposent ensuite les uns et les autres pour faire face aux replis protectionnistes, aux besoins de restructuration ou de relocalisation conditionnent à la fois les formes et la durabilité des relations transnationales.

Bibliographie indicative

ASOCIACION DE CULTIVADORES DE ARROZ, 2003, *Costos de producción para 2003*, Document interne

ALVIM A.M., MIELITZ NETTO C.A (Marzo 1999), "A competitividade do arroz gaúcho e seus conditionantes", *Análise Econômica*, n° 31, Ano 17, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, pp 45-58

ANUARIO DA AGRICULTURA BRASILEIRA (2000), *Agriannual*, Editions de la FNP Consultoria e Comercio, Sao Paulo, Brésil, 546p

BAUMARD P. (été 2002), « Géoéconomie et stratégies des entreprises », *Géoéconomie*, numéro spécial "Où en est la géoéconomie ? Cinq ans d'une revue", n° 22, pp. 81-96.

BESKOW, P.R. (1986), *O arrendamento capitalista na agricultura: evolução e situação atual da economia do arroz no Rio Grande do Sul*, Hucitec/CNPq, São Paulo–Brasília, SP, 219 p.

BETEILLE, R. (1981), « Une nouvelle approche géographique des faits migratoires : champs, relations, espaces relationnels », *L'Espace géographique*, n° 3, Paris, pp. 187-197.

BRUM, A.J. (janv. 1994), « L'histoire de la modernisation de l'agriculture au Rio Grande do Sul », *Coopération internationale pour la démocratie* n°2, collection Solagral, pp. 53-72.

CARDOZO, S., FERNANDEZ, V. (1997), «Cambios en la forma de producción y sus consecuencias socioeconómicas para el área fronteriza del nordeste del Uruguay», in Castello, I.R., Koch, M.R., Oliveira, N., Schaeffer, N.O. et Strohaecker, T. (1997), *Fronteiras na America Latina: espaços em transformação*, Ed da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, FEE, Porto Alegre, RS, pp. 89-95.

CARBALLO, C.G., PAGLIETTINI L. (diciembre 1998-abril 1999), «Empresarios y trabajadores brasileños en la transformación del complejo arrocero argentino», *Estudios Migratorios Latinoamericanos* n° 40-41, pp. 471-511.

CARROUÉ, Laurent et alii. (2002), *Limites et discontinuités en géographie*. Paris : Sedes / Vuief, 159 p.

CORTES G. (1998), « Migrations, systèmes de mobilité, espace de vie : à la recherche de modèles », *L'Espace géographique*, n° 3, Paris, pp. 265 à 275.

COSTA R., H. da (1988), *Latifundio e identidade regional*, Documento 25, Mercado Aberto, Porto Alegre, RS, 104 p.

IANNI, Octavio. (1997 (2° édition)), *Teorías de la globalización*. Madrid : ed siglos XXI, 184 p.

IINSTITUTO RIOGRANDENSE DO ARROZ, 2003, *Avaliação dos custos da lavoura do arroz para 2003*, Document de travail interne

MELO BICA De J.L. (Junho/Novembro 2000), «Conflitualidade, integração transfronteiriças», *Revista Critica de Ciências Sociais*, n° 57/58, pp. 187–205.

MGAP (junio 2000), "Boletín informativo, encuesta arrocera, zafra 1999-2000." Serie de encuestas n°199, MGAP, <http://www.mgap.gub.uy/>

OLIVEIRA N., KOCH M.R., BARCELLOS T. M. de (1999), «A fronteira oeste do RS na perspectiva da integração latino-americana», in Castilhos, C. et al. (1999), *Impactos sociais e territoriais da reestruturação econômica no Rio Grande do Sul*, FEE, Porto Alegre, RS, pp. 147-172.

OLIVEN R. G. (2002), « A la recherche des origines perdues; le mouvement traditionaliste Gaúcho au Brésil », *Etudes Rurales*, juillet-décembre, pp. 145-166.

PECQUEUR B. (1996), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, Paris, 246 p.

PIOLLE X. (1990), « Mobilité, identité, territoire », *Revue Géographique de Lyon*, Vol. 65, n° 3, pp. 149-154.

RALLET A. et TORRE A. (dir.) (1995), *Economie industrielle et économie spatiale*, Editions Economica, Paris, pp. 4-32.

REQUIERS-DESJARDINS D. (2002), « Les systèmes agroalimentaires localisés en Amérique Latine : un facteur de compétitivité de l'agro-industrie rurale sur des marchés globalisés ? », *Economie et Sociétés*, tome XXXVI, n° 9-10, série "Systèmes agroalimentaires", AG, n° 25, septembre-octobre, pp. 1421-1440.

Revue d'Economie Régionale et Urbaine (2000), « Activités agricoles et agroalimentaires et développement local », numéro spécial présenté par A. Torre, n° 3, juillet, 260 p.

SAIVES A.L., LAMBERT A. (2000), « La co-construction de ressources territoriales pour expliquer la diversité des modèles d'ancrage des firmes agro-alimentaires », in *Recherches pour et sur le développement territorial*, Symposium de Montpellier, Tome 1, INRA, janvier, 400 p.

SCHMITZ KLIEMANN L.H. (1986), *RS: Terra e poder; Historia da questão agraria*, Serie Documenta 21, Mercado Aberto, Porto Alegre, RS, 176 p.

Sciences de la société (2001) « Mondialisation et stratégies d'entreprises », PUM, Toulouse, n° 54, octobre, 246 p.

Sciences de la société (1999), « Entreprises et territoires », PUM, Toulouse, n° 48, octobre, 238 p.

SOUTO, Gonzalo. (2003), *Informe de conyuntura – cebada cervecera y derivados*, Opya – Mgap, mimeo, junio

TORRE A. (2000), « Economie de proximité et activités agricoles et agro-alimentaires. Eléments d'un programme de recherche », *RERU*, n° 3, pp. 407-426.

ZIMMERMANN J.B. (1998), « Nomadisme et ancrage territorial : propositions méthodologiques pour l'analyse des relations firmes-territoires », *RERU*, n° 2, Paris, pp. 211-230.