

Doit-on ratifier l'accord commercial entre l'Union européenne (UE) et le Mercosur (accord de libre-échange entre l'Europe et l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay) ? C'est la question que pose l'UE à ses États membres et qui fait l'objet de débats enflammés.

Pour alimenter la discussion, la Commission européenne a publié récemment un rapport d'évaluation manifestement biaisé en faveur de l'accord. Cette publication, réalisée par la direction générale du commerce, vient compléter une évaluation antérieure commandée à LSE Consulting, ainsi que le rapport d'évaluation mandaté par le gouvernement français à un comité d'experts que j'ai eu l'honneur de présider.

Elle s'appuie sur une méthode économique classique : des simulations issues d'un modèle calculable d'équilibre général. Toutefois, les scénarios retenus, l'interprétation des résultats et les conclusions qui en sont tirées apparaissent manifestement biaisés. L'accent est systématiquement mis sur les bénéfices attendus de l'accord, tandis que ses effets négatifs sont minimisés, voire occultés. La Commission ne s'en cache d'ailleurs pas dans son « résumé exécutif », qui précise que le rapport vise à « *présenter les gains attendus de l'accord* ».

Voici quelques exemples illustrant le caractère partisan de l'évaluation.

Scénarios surprenants

Sur le plan économique, le rapport met en avant les hausses d'exportations sectorielles pour l'UE et le Mercosur. L'impact économique net par secteur, une fois les importations prises en compte, n'est évoqué qu'en annexe, et n'est pas commenté. Or, cet impact est parfois négatif et significatif. Par exemple, le rapport prévoit une hausse des exportations agricoles de l'UE de 185 millions d'euros pour les fruits et légumes, ainsi

Stefan Ambec La décision de ratifier l'accord UE-Mercosur doit mettre en balance les coûts et les bénéfices

Alors que la mobilisation contre la ratification de l'accord ne faiblit pas en France, l'économiste dénonce l'évaluation complaisante de ses possibles effets positifs faite par la Commission européenne

que pour les huiles végétales. Dans un tableau en annexe, il apparaît que les pertes sont de 337 millions d'euros pour le secteur des fruits et légumes, et de 158 millions d'euros pour celui des huiles végétales.

Concernant la déforestation, le rapport intègre – à juste titre – un module d'usage des terres. Mais les scénarios présentés et les conclusions qui en découlent sont pour le moins surprenants.

Premier scénario : l'accord entraînerait des gains de productivité agricole suffisants pour réduire la déforestation. L'argument repose sur l'idée que, grâce à des rendements plus élevés, l'augmentation des exportations pourrait se faire sans défricher de nouvelles terres. Cela revient à ignorer les incitations économiques créées par la valorisation accrue des pâturages et des terres arables, qui rendent la déforestation plus rentable.

“ RÉDUIRE LES DROITS DE DOUANE INTENSIFIE LES FLUX COMMERCIAUX, CE QUI ACCROÎT LES RISQUES ENVIRONNEMENTAUX ET SANITAIRES ”

Deuxième scénario : la réglementation européenne interdisant l'importation de produits issus de la déforestation garantirait que l'accord n'induisse pas de destruction des forêts. Ce scénario repose sur l'hypothèse de pleine efficacité de ce dispositif, ce qui me paraît très optimiste et qui reste à démontrer.

Des gagnants et des perdants

Troisième scénario : en l'absence de gains de productivité, l'accord entraînerait une hausse de la déforestation de 670 hectares par an. Ce chiffre est très en deçà des estimations de notre rapport : 700 000 hectares par an en comptant les pâturages nécessaires au quota de viande bovine exempté de droits de douane – soit 5 % de déforestation en plus –, sans même considérer l'impact des cultures sur la déforestation.

Sur le plan sanitaire et phytosanitaire, le rapport se contente d'énumérer les engagements pris par les parties signataires dans le cadre des instances de dialogue, sans analyse des risques concrets. Rien n'est dit sur les substances interdites dans l'UE mais autorisées dans les pays du Mercosur – comme certains pesticides ou certaines hormo-

nes de croissance –, ni sur la fiabilité des contrôles. Et cela alors même que la Commission européenne a publié un rapport d'audit sur le sujet qui recommande de les renforcer.

Tout accord commercial fait des gagnants et des perdants. L'accord UE-Mercosur ne déroge pas à la règle. Réduire les droits de douane intensifie les flux commerciaux, ce qui accroît les risques environnementaux et sanitaires.

La décision de ratifier l'accord UE-Mercosur doit mettre en balance les coûts et les bénéfices. En publiant une évaluation biaisée, la Commission européenne affaiblit sa crédibilité et contribue à polariser le débat, offrant des arguments à ceux qui recourent à la caricature et à l'exagération pour imposer leur point de vue. ■

Stefan Ambec est directeur de recherche à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) et professeur à la Toulouse School of Economics

Il faut sortir le projet Territoires zéro chômeur de longue durée de l'expérimentation permanente

Un collectif de chercheurs revient sur les résultats nuancés du dispositif voté en 2016 puis lancé dans dix territoires pionniers. Pour l'étendre à toute la France, ils jugent essentiel de préserver les singularités locales

La spécificité du projet Territoires zéro chômeur de longue durée réside dans son caractère expérimental et territorial. Une première loi avait ouvert la voie, en 2016, à dix territoires pionniers, qui s'engageaient à embaucher en contrat à durée indéterminée (CDI) et à temps choisi, dans des « entreprises à but d'emploi », les personnes privées durablement d'emploi volontaires de leur territoire. Depuis une deuxième loi de 2020, 83 territoires, répartis sur l'ensemble du pays, sont habilités à expérimenter ce dispositif.

Le projet séduit les responsables politiques par ses slogans. Dès 2016, l'Assemblée nationale l'avait adopté à l'unanimité, à la fois pour son audace, son ancrage territorial et le syncrétisme de ses idées. Reposant sur trois postulats subversifs, à savoir que ce n'est ni le travail ni l'argent qui manquent, et que nul n'est inemployable, la réussite du projet dépend de la mobilisation d'un écosystème local d'acteurs, y compris des chômeurs concernés, afin de définir les besoins localement non satisfaits et les moyens d'y répondre en fonction des aspirations et des compétences des personnes privées durablement d'emploi.

Enfin, son attractivité tient aussi, pour certains acteurs publics, au principe « d'activation des dépenses passives » : « *Plutôt un salaire que des allocs.* »

Divers travaux ont finement étudié la mise en œuvre de l'expérimentation, soulignant d'indéniables effets positifs pour les personnes et les territoires : remobilisation et accès à l'emploi stable de personnes en butte aux politiques traditionnelles d'emploi et d'insertion, construction de dynamiques partenariales locales... Mais ces travaux insistent aussi sur les écarts entre l'utopie du projet et sa réalisation sur le terrain.

Tendance à la standardisation

A l'issue de la première loi, les évaluations avaient déjà identifié des angles morts, notamment une attention portée à l'emploi au détriment du travail lui-même, et une faible représentation de ce que pouvait être une entreprise à but d'emploi chargée d'embaucher les salariés issus du chômage de longue durée. Avec la seconde loi, un cahier des charges restrictif a été imposé aux territoires candidats, engendrant de nouvelles difficultés. D'abord la période dite « d'incubation ». Présentée comme nécessaire pour consolider les candidatures des territoires, cette phase, qui dure entre deux et quatre ans et mobilise les acteurs locaux et les personnes privées d'emploi, s'est révélée chronophage et coûteuse. Ce qui n'apparaît cependant pas dans les évaluations. Or, les territoires disposant de ressources

propres très inégales, les collectivités locales ne sont pas toutes capables de financer et d'accompagner cette période. L'incubation agit ainsi comme « *une expérimentation avant l'expérimentation* », produisant de fortes inégalités territoriales.

La deuxième difficulté réside dans l'uniformisation croissante de l'expérimentation. La richesse du projet ressort de la diversité des expériences locales, cet ancrage plaçant pour une pluralité des modèles socio-économiques. Or, depuis la loi de 2020, la tendance est à la standardisation, ce qui menace cette diversité, pourtant constitutive de la vitalité du projet, de son ancrage local et de son caractère démocratique.

La troisième difficulté est le modèle socio-économique des en-

treprises à but d'emploi. Près de dix ans après le lancement du dispositif, les difficultés matérielles et les injonctions contradictoires auxquelles ces entreprises sont confrontées pèsent sur leur fonctionnement. Certes, l'Etat et les conseils départementaux assurent le financement d'une très grande partie des salaires. Mais le caractère parfois incertain de cette contribution – que ce soit les montants pris en charge ou les calendriers de paiement – ainsi qu'une absence de soutien aux investissements, en particulier immobiliers, ont eu tendance à fragiliser les entreprises à but d'emploi. Là où certaines collectivités locales disposent de marges de manœuvre pour soutenir l'investissement ou recourir à la commande publique, d'autres, en revanche, sont livrées à elles-mêmes. Ce déséquilibre accroît d'autant plus les inégalités territoriales. Le financement national pourrait intégrer ces disparités, pour en atténuer les effets et éviter que d'autres entreprises à but d'emploi ne ferment leurs portes après les premières liquidations prononcées en 2025.

Le glissement des finalités de l'expérimentation constitue une autre difficulté. En centrant l'action sur l'emploi, les personnes privées durablement d'emploi tendent à devenir un simple « *public cible* » qu'il faut insérer sur le marché du travail, une fois levés les « *freins à l'emploi* ». Tout cela

se fait au détriment de la valorisation de leurs aspirations et de leurs capacités, originellement mises en avant. L'expérimentation se déplace progressivement d'un droit à l'emploi vers un droit à l'insertion, reproduisant les logiques et les pratiques classiques des politiques d'insertion. Ce glissement relègue au second plan la question du travail et la participation active des personnes privées d'emploi à la conception, l'organisation et la mise en œuvre du projet territorial.

Déceptions et souffrances

Enfin, les attentes suscitées par l'utopie initiale ont parfois débouché sur de vives déceptions, voire des souffrances. Déceptions quand les salariés des entreprises à but d'emploi se plient aux contraintes de production, éloignant leur activité effective de leurs aspirations. Souffrances quand des équipes locales ont consacré plusieurs années à préparer leur candidature sans obtenir, finalement, l'habilitation attendue ; ou lorsque l'entreprise n'a pas les ressources pour recruter du personnel d'encadrement intermédiaire.

Devant ces résultats nuancés, que conclure ? Le législateur doit sortir le dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée du statut d'expérimentation permanente. Cela fragilise les projets locaux, en les plongeant dans une incertitude administra-

tive et financière incompatible avec les objectifs poursuivis. Si l'accès devait être élargi à l'ensemble des territoires et des personnes privées durablement d'emploi volontaires, cette généralisation devrait s'opérer en préservant les singularités territoriales pour espérer construire un véritable droit au travail, au salaire et à l'emploi.

Plutôt que d'en faire un dispositif d'insertion en CDI, il faudrait réaffirmer son statut de projet local de développement articulé à la construction d'un droit au travail : le repérage conjoint des besoins socio-économiques des territoires et des moyens d'y répondre à travers des modèles productifs alternatifs constitue l'une des principales forces mobilisatrices du dispositif. Son efficacité repose sur une dynamique des acteurs locaux, au premier rang desquels les personnes privées durablement d'emploi, et, le cas échéant, sur l'appui de financements non marchands adaptés. C'est dans ces conditions seulement que l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée pourrait être l'occasion de valoriser d'autres imaginaires socio-économiques et écologiques. ■

Parmi les signataires : Anne Fretel, maîtresse de conférences à l'université Paris-VIII Vincennes - Saint-Denis ; Jean-Pascal Higélé, maître de conférences à l'université de Lorraine ; Florence Jany-Catrice, économiste, titulaire de la chaire d'excellence EQAM à l'université Rouen-Normandie ; Agathe Lelièvre, chercheuse à l'université Rouen-Normandie ; Aubin Tantot, doctorant à Sciences Po Lyon