

ACCORD UE-MERCOSUR : CHRONIQUE D'UNE MORT AGRICOLE ANNONCÉE



Photo d'une mobilisation de la Coalition belge Stop UE-Mercosur le 21 juin 2021 devant la Commission européenne à Bruxelles.

Hélène Capocci

Septembre 2021

Alors même que les débats politiques intègrent timidement le concept d'autonomie ou de « souveraineté stratégique » suite à la crise sanitaire et à ses répercussions en termes de blocages commerciaux, un chiffre interpelle. Les importations agricoles et alimentaires de l'Union européenne ont augmenté de 28% en moins de 15 ans (2005-2019)¹. Le contenu de nos assiettes dépend toujours plus de l'étranger, entraînant des conséquences désastreuses, notamment pour l'agriculture familiale et la planète. Notre alimentation n'est-elle pas un secteur stratégique ? Au vu des accords de commerce en négociation, il semblerait que les décideurs en doutent. Le traité entre l'Union européenne et les pays du Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay, Paraguay) nous offre un exemple de la fuite en avant qui caractérise la politique commerciale poursuivie par l'UE.

Plus de 20 ans de négociations, 780 millions de consommateurs concernés, 18 milliards d'euros en jeu (1/4 du PIB mondial), 91% de droits de douane supprimés... les chiffres de l'accord de libre-échange UE-Mercosur ont de quoi donner le tournis. Derrière les chiffres de ce méga-projet de libéralisation commerciale, **les enjeux de souveraineté alimentaire et environnementaux (biodiversité et climat) sont énormes**, tant le volet agricole de l'accord et les impacts écologiques des biens concernés (viande bovine, sucre, volaille) sont importants.

Ce qui est moins impressionnant, par contre, c'est le gain économique que le traité est censé engendrer. L'étude d'impact commanditée par l'UE estime une augmentation de +0,1% du PIB européen du côté de l'Europe dans le scénario optimiste, et entre +0,1 et 0,7% pour les pays latino-américains. Par ailleurs, ces bénéfices ne risquent pas d'être répartis de manière équitable.

Asymétrie. C'est le terme qui vient à l'esprit quand on découvre les échanges entre les deux régions. Alors que l'Union européenne exporte avant tout des produits issus de l'industrie manufacturière (56%) et des services (35%), les exportations du Mercosur concernent avant tout les produits agricoles et alimentaires, l'énergie et les minerais. Autrement dit, des matières premières dont la valeur ajoutée est nettement moindre que sur les produits manufacturés. Cette asymétrie sera accrue par l'accord puisqu'il prévoit que l'Europe tire profit de son industrie automobile, plastique, textile, chimique, et que les pays latino exportent sans droit de douane ou à taux réduit de la viande bovine (99 000 tonnes annuellement), de la volaille (180 000 tonnes), du sucre (180 000 tonnes), de l'éthanol (650 000 tonnes), mais aussi du porc, du miel, du riz...

Le choix d'un modèle : usine agricole vs agriculture familiale

Asymétrie aussi entre les acteurs d'un même secteur. Le modèle agricole qui bénéficiera de l'accord est loin de correspondre à l'idéal de petites structures respectueuses du vivant. **La libéralisation prévue est taillée pour profiter à l'agrobusiness d'Amérique latine**, au détriment de l'agriculture familiale européenne et latino-américaine. En effet, ce sont les exploitations capables de répondre aux critères d'exportation européens et de produire en masse afin de réaliser des économies d'échelle qui auront accès aux avantages commerciaux.

Pour une production massive, la recette est bien connue :

¹ Fondation Nicolas Hulot, Institut Veblen, Interbev, « Mondialisation : comment protéger nos agriculteurs et l'environnement ?, un règlement pour stopper l'importation d'aliments issus de pratiques interdites en Europe », mars 2020.

- Intensification de la production à coups d'**intrants chimiques** (le Brésil constitue le 1^{er} marché de pesticides des cinq plus grosses sociétés agrochimiques au monde - BASF, Bayer, Corteva Agriscience, FMC et Syngenta - et 49% de ces produits sont classés « extrêmement dangereux » pour la santé ou l'environnement² ;
- **Utilisation d'OGM**, notamment pour la culture de soja (95% du soja argentin et brésilien est génétiquement modifié selon Greenpeace) et l'alimentation du bétail ;
- **Déforestation** pour étendre les surfaces d'élevage ou de culture (l'agriculture est responsable de plus de 54% de la déforestation mondiale et le Brésil enregistre une déforestation annuelle de 1,6 million d'hectares selon l'Institut brésilien INPE pour la période 2015-2019)³ ;
- **Conditions d'élevage** peu regardantes quant au bien-être animal (que ce soit au niveau des antibiotiques utilisés comme hormones de croissance, du recours aux farines animales dans l'alimentation, des conditions de transports, etc.).

Alors que les secteurs bovins et sucriers européens sont déjà en crise (comme le rapportent des études européenne et belges⁴) l'augmentation des importations de ces produits aura nécessairement un impact sur les prix et sur la volatilité du marché. Et ce, alors même que le revenu moyen des éleveurs français s'élève aujourd'hui à 700€/mois⁵.

De l'autre côté de l'Atlantique, les agriculteurs familiaux n'ont pas de quoi se réjouir non plus. L'enseignement tiré d'autres accords de libre-échange laissent imaginer la suite. Une étude commanditée par SOS Faim⁶ sur les impacts sur l'agriculture familiale péruvienne de l'accord signé entre l'UE et la Colombie, le Pérou et l'Équateur est éclairante à ce sujet. Il apparaît que le traité de libre-échange est défavorable pour les producteurs tournés vers le marché intérieur. En seulement cinq ans, on observe une baisse des prix de 51% pour le quinoa, 34% pour le café et 24% pour le cacao, alors que la demande pour l'exportation est en forte hausse. De plus, les agriculteurs péruviens se sont retrouvés en position de vulnérabilité face aux exportations de l'industrie alimentaire européenne. L'exportation de pommes de terre transformées a connu une augmentation de 40%, s'accompagnant d'une chute des prix de 20% sur le marché local⁷. Cette situation risque de se produire également dans les pays du Mercosur pour le secteur laitier. Il est en effet prévu que l'UE exporte des fromages et laits en poudre, risquant de battre en brèche le marché régional approvisionné par l'Argentine et l'Uruguay.

Outre la structure des échanges favorisant l'agriculture industrielle, la diminution drastique des droits de douane prévue s'apparente ni plus ni moins à un **cadeau de la part de nos autorités aux géants de l'agrobusiness du Mercosur**. Rien que pour la filière de la viande bovine, la perte fiscale de l'UE s'élève à **362 millions d'euros**. Cette coquette somme sera transférée

² Fondation Nicolas Hulot, Institut Veblen, Interbev, *ibid*.

³ Commission Ambec, *Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'Accord d'Association entre l'Union européenne et le Mercosur en matière de développement durable*, septembre 2020.

⁴ Etude de la Commission européenne : E. Ferrari et al., *Cumulative economic impact of trade agreements on EU agriculture*, 2021. Au niveau belge : SPF Economie, *Accord de libre-échange entre l'Union européenne et les pays du Mercosur Impact pour les secteurs économiques belges*, 2021 ; IWEPS, *Rapport de recherche : quel impact sur l'économie wallonne peut-on attendre de la signature du Traité de libre-échange entre l'Union européenne et les pays du Mercosur ? Les enseignements de la littérature économique internationale*, 2021.

⁵ Fondation Nicolas Hulot, Institut Veblen, Interbev, *ibid*.

⁶ E. Zegarra M., C. Torres, "El tratado de libre comercio Perú-Unión europea y su impacto socio-económico en la agricultura familiar", SOS Faim, septiembere 2020.

⁷ Pour en savoir plus sur l'industrie peu reluisante de la pomme de terre transformée belge, lire : FIAN Belgium, Agroecology in Action, "*Patates en colère !*" *Comment la culture de la pomme de terre a été dévoyée par l'agrobusiness*, 2021.

directement dans les poches de l'oligarchie, composée de trois entreprises (JBS, Marfrig, Minerva), qui se partage la grande majorité du marché.

Il est d'autant plus incompréhensible que l'UE abandonne ses éleveurs quand on sait que ces dernières années ont été ponctuées de scandales sanitaires liés à des réseaux de corruption dans les pays du Mercosur (« Carne fraca » en 2017 où JBS et BRF ont mélangé de la viande avariée à de la viande saine, « Trapaça » en 2018 qui a mis à jour des analyses falsifiées par la société BRF pour masquer la présence de salmonelle dans ses volailles). **La traçabilité de la viande ne peut être assurée par les systèmes en place dans le Mercosur.** Les lacunes y sont importantes, de sorte qu'il est impossible de garantir que les conditions d'élevage répondent aux exigences européennes, ou qu'ils ne participent pas à la déforestation.

Tous ces arguments, la Commission européenne dit les avoir bien entendus. Ses réponses ne sont pourtant pas convaincantes. Pour protéger son agriculture, l'UE prévoit de mettre en place une « clause de sauvegarde ». Il s'agit d'un mécanisme permettant de « réglementer les importations face à une augmentation imprévue et sensible des importations qui causerait ou serait susceptible de causer un préjudice grave⁸ ». Toutefois, les conditions d'application sont loin d'être accessibles : il est demandé de démontrer le lien de cause à effet entre importations et baisse des prix et de prouver qu'au moins 50% des producteurs européens sont impactés négativement. Si ces conditions sont remplies, les mesures ne seront malgré tout d'application que pour une période limitée. Bref, on l'aura compris, pas de quoi se sentir rassuré. Au vu des pronostics désastreux, un fond d'urgence de 1 milliard d'euros a également été créé à destination des agriculteurs en difficulté. Mais là aussi, la véritable accessibilité est mise en doute tant la « perturbation du marché » n'est pas définie clairement⁹.

Accord de Paris, Green Deal : aux oubliettes ?

Comme le décrivent de nombreux rapports, l'accord UE-Mercosur constituerait une incitation à la déforestation via l'expansion des cultures et de l'élevage industriels. La commission mandatée par le gouvernement français pour évaluer les impacts de l'accord en matière de développement durable estime une **augmentation de 30% de déforestation annuelle** suite à sa mise en œuvre. Mais cela impliquerait aussi des **déplacements de populations autochtones, des violations de droits humains, et à une attaque envers la biodiversité et la santé**. À titre d'exemple, les limites maximales de résidus de pesticides sont nettement plus élevées dans le Mercosur : le seuil autorisé est de 20 fois supérieur pour l'acéphate sur les cultures de citrons, et de 400 fois supérieur pour le malathion sur les haricots !

L'impact sur **les émissions de gaz à effet de serre (GES)** sera lui aussi considérable. Rien d'étonnant quand on connaît la part de responsabilité du commerce international dans les émissions mondiales (plus de 30%). Pour prendre l'exemple du bœuf, la FAO a calculé que pour produire 1 kg de viande, les émissions sont de 3 à 4 fois plus importantes en Amérique latine qu'en Europe.

Comment tout ceci est-il possible alors l'Europe se vante à qui veut l'entendre qu'elle a les plus hauts standards sanitaires et environnementaux au monde ?

Si les émissions de GES de l'Europe semblent en baisse, il est utile de noter que celles-ci ne prennent pas en compte les « **émissions importées** » ou **celles liées au transport international**. Ainsi, il lui est tout à fait possible d'importer des marchandises produites dans

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/QANDA_19_3375

⁹ Commission Ambec, *ibid.*

des « havres de pollution » (et des conditions sociales proches de l'esclavage) tout en se proclamant championne climatique (et des droits humains).

Par ailleurs, l'UE pratique un système de « **tolérance à l'importation** » qui permet à des **marchandises traitées avec des substances non approuvées dans l'UE** (bien que parfois produites par des entreprises européennes) **d'entrer sur le territoire européen**. Ce contresens représente une distorsion de concurrence pour les producteurs européens, en plus de constituer un risque pour les consommateurs et une atteinte à l'environnement dans le pays exportateur¹⁰.

Il est à ce sujet urgent d'établir des « normes-miroirs », c'est-à-dire d'interdire l'importation de biens alimentaires produits dans des conditions qui ne respectent pas les mêmes normes sociales, sanitaires, phytosanitaires, environnementales et de bien-être animal qu'en Europe, de renforcer les contrôles à l'importation et de prévoir des sanctions afin de rendre ces mesures efficaces.

Et si l'accord de commerce fait mention du principe de précaution, il est regrettable qu'il ne soit pas placé dans le chapitre sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) mais bien dans le chapitre « commerce et développement durable ». Comme on le sait, en plus d'être gravement lacunaire, ce dernier ne comprend aucune obligation contraignante ni sanction en cas de non-respect. Son application et son efficacité sont donc vaguement hypothétiques.

Les entoureloupes envisagées par la Commission européenne

Est-il possible de rendre cet accord plus « durable » ? C'est ce que prétend la Commission européenne qui envisage différentes pistes pour *verdir* l'accord de commerce afin de maintenir son cap libre-échangiste tout en faisant taire les détracteurs.

Une première option sur la table, qui n'est pas l'option écologique mais la voie la plus drastique pour éviter le débat démocratique, est de **scinder l'accord**. L'accord UE-Mercosur est en fait un accord-cadre qui comprend un volet coopération, un autre volet politique et un volet commercial. Si la partie commerciale était séparée des deux autres parties, l'accord de commerce ne serait pas débattu dans les parlements nationaux puisque le commerce est la compétence exclusive de l'UE. Il serait dès lors plus facile d'étouffer les critiques sur les aspects controversés.

La deuxième option serait de rédiger une « **déclaration interprétative** » pour clarifier certains aspects de l'accord sans pour autant en modifier le texte, répondre à ses lacunes ou intégrer des mécanismes contraignants pour s'assurer de son application.

Une troisième option est le **protocole additionnel** (ou « side letter ») qui pourrait modifier le contenu et les mécanismes d'application de l'accord. Toutefois, cela revient à s'exposer à des incohérences et des contradictions entre le texte d'accord et le protocole. Penser que cette annexe pourrait apporter des changements importants suppose également qu'elle ait une prévalence sur le texte de l'accord. Or, il y a tout lieu d'être dubitatif sur cette hypothèse, surtout si des grands intérêts sont en jeu en cas de litige.

La quatrième option, est la **renégociation de l'accord**. Celle-ci serait la seule capable de permettre une approche globale de développement durable, avec ses implications sur l'environnement et les droits humains (qui ne sont pas du tout pris en compte dans le chapitre

¹⁰ Fondation Nicolas Hulot, Institut Veblen, Interbev, *ibid*.

développement durable actuel) dans tous les chapitres de l'accord, et pas seulement dans le seul qui n'est pas contraignant¹¹.

La cinquième option est bien sûr, le **rejet pur et simple de ce projet de libéralisation**, tant il semble incompatible avec la souveraineté alimentaire dans une perspective de justice sociale et environnementale. **C'est l'option défendue par Entraide et Fraternité** car si des aménagements sont prévus, ils ne modifieront en rien la forme asymétrique fondamentale des échanges et des répercussions économiques. Ils n'empêcheront pas les usines agricoles de s'enrichir davantage sur le dos de la paysannerie qui lutte pour un modèle familial et agroécologique, tout en pratiquant une agriculture qui ne prend pas soin des ressources naturelles et du vivant en général. Or nous savons à quel point l'agriculture a un rôle crucial à jouer dans la transition écologique.

En attendant, ce que prévoient les négociateurs n'est pas clair. Alors que le Parlement européen a estimé, en octobre 2020 dans une résolution, que « l'accord ne peut être ratifié en l'état », l'agenda de l'accord reste opaque. Il existe des clivages entre les positionnements des pays membres. L'accord serait en cours de traduction dans les langues de l'UE, la prochaine étape annoncée est le vote au Conseil européen, sans date dévoilée publiquement.

Qu'en disent nos décideurs ?

En Belgique aussi, les clivages existent. Au niveau wallon, le Parlement et le Gouvernement se sont tous deux positionnés contre à l'unanimité au début 2020. À Bruxelles, une résolution a été adoptée au imposant une série de conditions à la ratification. La Communauté germanophone a elle aussi récemment adopté une résolution demandant le rejet de l'accord actuel et des renégociations. Quant au niveau fédéral, une proposition de résolution fait du sur-place depuis plusieurs mois, face à la frilosité des libéraux à se positionner clairement contre un accord de libre-échange.

Le rapport de progrès 2021-2021 présenté par Sophie Wilmès au Parlement fédéral au début de l'été mentionne néanmoins une position belge : « *Notre pays demande l'adjonction d'un protocole dont la valeur juridique est égale à celle de l'accord lui-même. Le protocole devra contenir des dispositions exécutoires portant sur le climat, la déforestation et les droits sociaux. La protection des filières agricoles sensibles demeure également un point essentiel pour nous.* » Les dispositions en question seront-elles en mesure de répondre aux enjeux ? Rien n'est moins sûr. Alors que le GIEC vient d'alerter à nouveau sur la catastrophe environnementale en cours, appelant à un « changement de paradigme » urgent, un simple « verdissement » de l'accord ressemble à une farce qui ferait grincer des dents.

Avec la CoP 26 dans le viseur, rappelons que **la politique commerciale ne peut être dissociée de la lutte contre le réchauffement climatique**¹², et des objectifs louables de relocalisation de l'agriculture compris dans la stratégie « From Farm to Fork » du Green Deal européen. Dès lors, il semble évident que le projet UE-Mercosur doit être abandonné. La grande marche pour le climat du 10 octobre sera une occasion de l'affirmer dans les rues de Bruxelles¹³ !

¹¹ Dr. Rhea Tamara Hoffmann and Prof. Dr. Markus Krajewski, *Legal opinion and proposals regarding a possible improvement or renegotiation of the draft EU-Mercosur Association Agreement*, publié par Misereor, Greenpeace, CIDSE, 2021.

¹² Lire à ce sujet : « Commerce et climat, un amour impossible ? », Isabelle Franck, Entraide et Fraternité, septembre 2021, disponible sur : https://www.entraide.be/analyse_commerce-et-climat

¹³ <https://www.cncd.be/Grande-marche-pour-le-climat-Back>