

L'ACCORD UE-MERCOSUR

Anatomie d'un accord anachronique

une publication de la Coalition belge «Stop UE-Mercosur»
éditée par Marc Maes et Sophie Wintgens – octobre 2020



CNCD

11.11.11

SOMMAIRE

05 PARTIE 1 PRÉSENTATION DE L'ACCORD UE-MERCOSUR

- 06 **Chapitre 1** / Marc Maes, 11.11.11
De l'accord de principe sur le volet commercial de juin 2019 à l'accord d'association UE-Mercosur: les méandres et les pièges du processus décisionnel européen en matière d'accords internationaux
- 12 **Chapitre 2** / Marc Maes, 11.11.11
L'accord de principe du nouvel accord commercial UE-Mercosur en bref
- 15 **Chapitre 3** / Sophie Wintgens, CNCD-11.11.11
Le contexte international dans lequel l'accord UE-Mercosur a été négocié
- 17 **Chapitre 4** / Stéphane Compère, CNCD-11.11.11 et Sophie Wintgens, CNCD-11.11.11
Le Mercosur: origine, fonctionnement et complexités
- 19 **Chapitre 5** / Stéphane Compère, CNCD-11.11.11 et Marc Maes, 11.11.11
UE-Mercosur, l'histoire de 25 années de négociations (1995-2019): un long processus semé d'embûches
- 24 **Chapitre 6** / Jonathan Matthysen, Oxfam Belgique
Les réactions des institutions et des membres de l'UE à l'accord de principe
- 27 **Chapitre 7** / Sébastien Snoeck, Greenpeace Belgique
L'accord UE-Mercosur et les principes de bonne gouvernance

31 PARTIE 2 ANALYSE CRITIQUE DE L'ACCORD UE-MERCOSUR

- 32 **Chapitre 8** / Javier Echaide, Universidad de Buenos Aires – CONICET – ATTAC Argentine
Un regard argentin sur les principaux points de l'accord commercial UE-Mercosur.
- 35 **Chapitre 9** / Hélène Capocci, Entraide et Fraternité, et Timothée Petel, FUGEA
Le commerce des produits agricoles
- 40 **Chapitre 10** / Luc Vankrunkelsven, Wervel
Le 11 septembre et le Cerrado
- 43 **Chapitre 11** / Renaat Hanssens, CSC-ACV
Le commerce des produits industriels
- 48 **Chapitre 12** / Lien Vandamme, 11.11.11 et Coalition Climat
L'accord UE-Mercosur: de l'huile sur le feu de la crise climatique
- 52 **Chapitre 13** / Sophie Wintgens, CNCD-11.11.11
Analyse des dispositions relatives à la propriété intellectuelle
- 56 **Chapitre 14** / Marc Maes, 11.11.11
Normes et coopération réglementaire
- 59 **Chapitre 15** / Marc Maes, 11.11.11
Le chapitre « Commerce et Développement durable »

64 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Sophie Wintgens, CNCD-11.11.11
et Marc Maes, 11.11.11

PRÉFACE

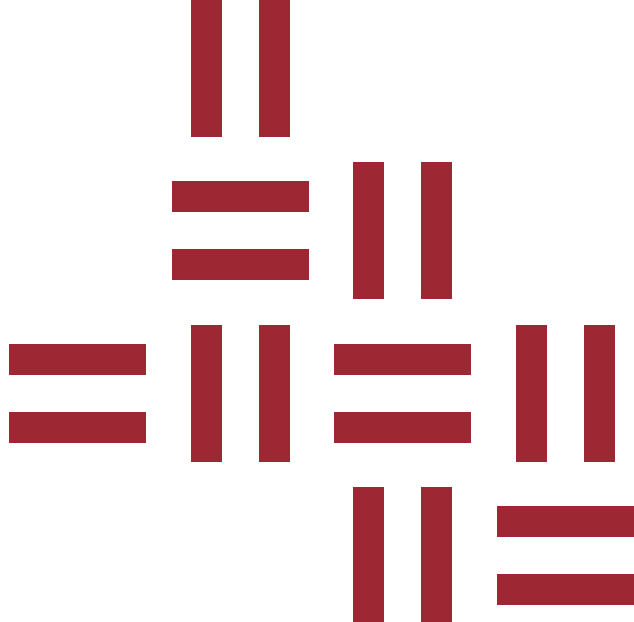
Arnaud Zacharie - Secrétaire général du CNCD-11.11.11

Le projet d'accord conclu entre l'Union européenne (UE) et le Mercosur est anachronique, tant il entre en contradiction avec les enjeux environnementaux, sociaux et sanitaires de notre temps. Cela s'explique notamment par le fait que l'accord de principe annoncé en juin 2019 est le fruit de négociations qui ont en réalité débuté deux décennies plus tôt.

Pendant de nombreuses années, les négociations sont restées enlisées, du fait que le gouvernement de Lula au Brésil et des Kirchner en Argentine privilégiaient l'intégration régionale latino-américaine au projet d'accord de libre-échange proposé par l'UE. Cette dernière a toutefois tiré profit de la destitution de Dilma Rousseff au profit de Michel Temer au Brésil et de l'élection de Mauricio Macri en Argentine pour sortir de l'impasse. Les gouvernements Temer et Macri, dont l'espérance de vie a été aussi limitée que leur taux de popularité, étaient de fervents défenseurs du libre-échange et de l'agrobusiness. Ils n'hésitèrent dès lors pas à saisir la perche tendue par la Commission européenne pour concrétiser leur agenda.

La Commission Juncker vivait elle-même ces derniers instants. Dans le contexte de la guerre commerciale lancée par l'Administration Trump, la stratégie européenne a consisté à multiplier la négociation d'accords de libre-échange. La conclusion d'un accord avec le Mercosur (le Marché commun du Sud, qui comprend le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay) faisait figure de point d'orgue d'une législature basée sur la promotion d'une nouvelle génération d'accords de commerce et d'investissement.

Le bilan de l'accord UE-Mercosur est cependant insatisfaisant. Certes, son entrée en vigueur favoriserait les exportations agroalimentaires du Mercosur et les exportations d'automobiles et de produits chimiques européennes. Il créerait toutefois autant de gagnants que de perdants – parmi lesquels les agriculteurs européens et les industries du Mercosur. Plus fondamentalement, il aurait des effets contre-productifs sur le climat, la biodiversité et la souveraineté alimentaire. Un tel bilan est d'autant plus contre-productif que la crise du coronavirus rappelle combien il est illusoire de faire reposer



la prospérité économique sur la destruction des écosystèmes dont elle dépend. La déforestation et la destruction de la biodiversité et des habitats naturels favorisent les contacts entre les animaux sauvages et les humains, ce qui exacerbe les risques de zoonoses comme le coronavirus.

En particulier, l'accord UE-Mercosur entre en contradiction avec les stratégies insufflées par la nouvelle Commission européenne. Le projet de Green Deal européen vise la neutralité carbone en 2050, le respect de la biodiversité et l'agriculture durable, à travers la stratégie «*From farm to fork*» («De la ferme à la fourchette»). Or l'accord UE-Mercosur aurait pour effet d'accroître la déforestation, les émissions de gaz à effet de serre, la destruction de la biodiversité et les parts de marché de l'agrobusiness. Le fait que le Brésil soit désormais dirigé par Jair Bolsonaro, président d'extrême droite, climato-sceptique et pro-agrobusiness, n'arrange pas les choses. Mais le contenu de l'accord garantit en soi une accélération de la déforestation, des émissions de gaz à effet de serre et de l'utilisation de produits chimiques interdits en Europe – comme l'a notamment souligné le rapport publié en septembre 2020 par la commission d'experts mandatée par le gouvernement français.

Plutôt que continuer à présenter la fuite en avant libre-échangiste comme seule alternative au repli protectionniste, l'UE devrait réviser son modèle d'accord de commerce pour le rendre cohérent avec les objectifs du Green Deal européen.

Cela implique d'intégrer un chapitre sur le développement durable lié à un mécanisme de plainte et de sanction, afin d'imposer des normes sociales, environnementales et sanitaires minimales à toutes les entreprises – et ainsi garantir un commerce juste et durable. L'accord UE-Mercosur, comme tous les accords négociés par l'UE, comporte un mécanisme de règlement des différends dans le cadre duquel des sanctions commerciales peuvent être appliquées contre les États qui ne respectent pas les termes de l'accord. Or il est symptomatique de constater que le chapitre sur le développement durable est exclu de ce mécanisme.

Il ne suffira pas de simples déclarations d'intention pour atteindre en 2030 les objectifs de développement durable définis par l'ONU. Pour s'imposer aux acteurs du commerce mondial, le développement durable doit être rendu contraignant. Or c'est loin d'être le cas de l'accord UE-Mercosur, qui apparaît par conséquent comme un projet anachronique que les gouvernements devraient refuser de ratifier. Il est à ce sujet heureux de constater que le Parlement européen et plusieurs États membres, inquiets des conséquences de cet accord, ont annoncé leur refus de le ratifier en l'état. Mais s'opposer à un traité n'est pas une fin en soi. Le véritable enjeu consiste à adopter un nouveau modèle d'accords de commerce et d'investissement cohérent avec le Green Deal et, plus largement, avec les enjeux sociaux, environnementaux et sanitaires contemporains.



Partie 1

PRÉSENTATION DE L'ACCORD UE-MERCOSUR

CHAPITRE 1

De l'accord de principe sur le volet commercial de juin 2019 à l'accord d'association UE-Mercosur : les méandres et les pièges du processus décisionnel européen en matière d'accords internationaux

Marc Maes, 11.11.11

En 2000 l'Union européenne (UE) et les pays du Marché commun du Sud (Mercosur) – Brésil, Argentine, Uruguay et Paraguay – ont lancé des négociations en vue de conclure un accord d'association. Un accord d'association européen repose sur trois piliers : le dialogue politique, la coopération et le commerce. La négociation de la partie commerciale de l'accord d'association est de la compétence de la Direction Générale du Commerce (« DG Commerce ») de la Commission européenne. Les négociations des deux autres volets (politique et coopération) relèvent de la compétence du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), qui est composé de diplomates de l'UE et des États membres.

Les négociations de l'accord UE-Mercosur ont connu de nombreux hauts et bas après leur lancement, mais elles ont pris de l'ampleur à partir de mai 2016.

Le 28 juin 2019, lors du sommet du G20 à Osaka (Japon), l'UE et le Mercosur ont finalement annoncé qu'ils étaient « parvenus à un accord sur un accord commercial global dans le cadre de leur accord d'association global »¹. En fait, cela ne signifiait pas qu'ils avaient déjà conclu un accord commercial, mais qu'ils étaient parvenus à un accord de principe sur le contenu d'un accord commercial qui devait encore être conclu.

Cet accord de principe, qui a été publié directement après son annonce, ne couvrait que 17 pages et « n'était pas juridiquement contraignant »². L'accord commercial lui-même devait encore être achevé et finalisé sur le plan juridique. Il fallait peut-être encore des mois avant qu'il ne soit prêt. Les négociations sur les volets dialogue politique et coopération n'étaient alors pas très avancées. Aucun texte préliminaire n'avait encore été publié.

Le fait qu'un accord de principe de 17 pages sur le commerce avait été conclu ne signifiait pas qu'il n'existait pas encore de textes complets ou plus détaillés. Cela signifiait que les négociations étaient loin d'être terminées. L'UE a publié les textes provisoires de l'accord commercial sur son site internet le 12 juillet et le 6 septembre 2019. Les textes étaient alors accompagnés d'un avertissement indiquant qu'ils avaient été « publiés pour information seulement et peuvent faire l'objet de modifications ultérieures, y compris à la suite du processus de révision juridique ». Deux textes sur les droits de propriété intellectuelle ont été remplacés par une version modifiée le 6 septembre 2019³.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce qui a poussé les deux parties à parvenir à un accord de principe en juin 2019 au lieu d'attendre que tous les textes soient finalisés :



> La Commission européenne, à l'époque dirigée par Jean-Claude Juncker, était à bout de souffle et allait bientôt être remplacée. La Commissaire au Commerce, Cecilia Malmström, a sans doute préféré ajouter cette conclusion commerciale à son palmarès.

> Par ailleurs, des élections devaient avoir lieu en Argentine. Le gouvernement Macri (2015-2019), qui était beaucoup plus orienté vers le libre-échange que le précédent depuis le début des négociations, risquait d'être remplacé par un gouvernement moins orienté vers le libre-échange.

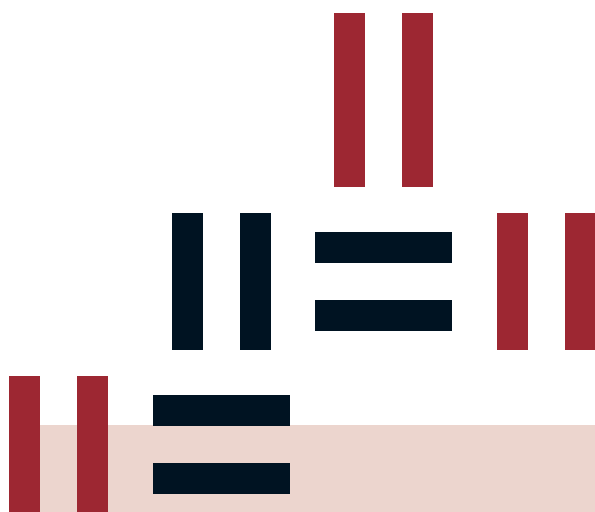
> De plus, lors du sommet du G20 en juin 2019, l'UE a voulu envoyer un signal indiquant que, contrairement au président américain Donald Trump, elle pouvait conclure des accords commerciaux complets sans se livrer à des guerres commerciales.

> Enfin, l'UE souhaitait également que le sommet du G20 produise des résultats.

Entre-temps, les négociations se sont poursuivies et le 18 juin 2020, un accord a été conclu sur les piliers relatifs au dialogue politique et à la coopération, ainsi que sur le préambule et les dispositions générales, institutionnelles et finales de l'accord d'association⁴. Le 6 juillet 2020, l'ex-Commissaire européen en charge du Commerce, Phil Hogan, annonçait au Parlement européen la présentation des textes définitifs au Conseil en octobre de la même année, de sorte que la présidence allemande du Conseil de l'UE pourrait se pencher sur l'approbation et la signature.

L'annonce de l'accord de principe sur le commerce en juin 2019 avait immédiatement suscité des réactions négatives, tant dans les cercles officiels des États membres que parmi les citoyens et dans le monde des entreprises (principalement agricoles). Entre-temps, des motions et des résolutions ont été adoptées contre l'accord en Irlande, en Autriche, en France, en Belgique et aux Pays-Bas.

¹ Commission européenne, « EU and Mercosur reach agreement on trade », *News archive*, Bruxelles, 28 juin 2019 : <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2039>. ² Voir https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf. ³ Voir le chapitre 13 sur les droits de propriété intellectuelle.



L'ACCORD D'ASSOCIATION UE-MERCOSUR : DE L'ACCORD DE PRINCIPE SUR LE COMMERCE À LA RATIFICATION

Accord d'association = pilier dialogue politique + pilier coopération + pilier commercial

> COMMERCE

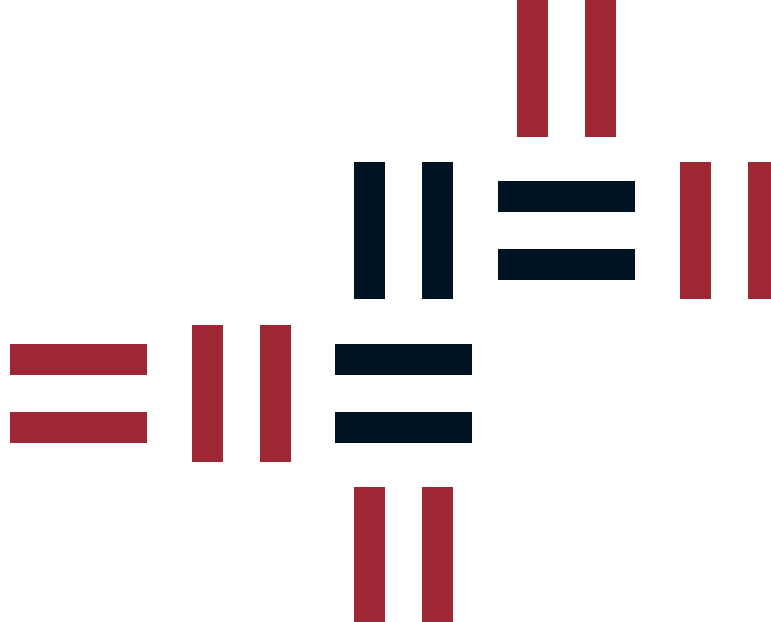
- Accord de principe conclu le 28 juin 2019
- Textes provisoires publiés le 12 juillet et le 6 septembre 2019

> DIALOGUE POLITIQUE : conclu le 18 juin 2020

> COOPÉRATION : conclu le 18 juin 2020

La finalisation de la révision juridique et de la traduction de l'ensemble de l'accord d'association dans toutes les langues de l'UE est prévue pour l'automne 2020. S'ensuivront les étapes suivantes :

- > Soumission au Conseil de l'UE, pour vote (unanimité requise) et signature
- > Soumission au Parlement européen
- > Discussion et vote au Parlement européen au printemps 2021
- > Dès l'approbation par le Parlement européen, la partie commerciale de l'accord entre en application de façon provisoire
- > Soumission de l'ensemble de l'accord par les gouvernements des États membres à leurs parlements : calendrier encore indéterminé
- > Discussion et vote dans les parlements des États membres : calendrier indéterminable
- > Ratification de l'accord d'association par le Conseil de l'UE après achèvement des votes dans les États membres : calendrier indéterminable (cela peut prendre des années)



Ces réactions négatives ont suscité une certaine nervosité de la part de la Commission européenne et parmi les États membres. Afin de contourner les oppositions à l'accord commercial, la Commission envisagerait de soumettre la partie commerciale de l'accord d'association au Conseil de l'UE en tant qu'accord commercial distinct, en le scindant du reste de l'accord d'association. Cette manœuvre a pour avantage de ne pas nécessiter l'unanimité du Conseil européen, ni l'approbation des parlements nationaux. En effet, un accord strictement commercial ne requiert qu'une majorité qualifiée au Conseil (55% des États membres représentant 65% de la population de l'UE), ce qui empêche qu'une poignée d'États membres puisse le bloquer. En outre, après approbation par le Parlement européen, ce type d'accord entre immédiatement et définitivement en vigueur. Le commerce étant une compétence exclusive de l'UE, les parlements des États membres n'ont plus leur mot à dire en la matière.

Toutefois, le SEAE – qui, comme susmentionné, est responsable des deux autres piliers de l'accord d'association – n'est pas favorable à cette approche. Il souhaite que les trois piliers restent ensemble et que l'accord d'association soit soumis au Conseil dans son intégralité. La politique et la coopération ne relèvent pas seulement de la responsabilité de l'UE, mais également des États membres. Une décision au Conseil sur ces compétences mixtes requiert l'unanimité et ensuite tous les parlements des États membres doivent approuver l'accord.

Contrairement à un accord commercial, un accord d'association peut donc être bloqué par un État membre qui s'y oppose au Conseil ou par un parlement national qui le rejette. Ceci explique pourquoi les défenseurs de l'accord préfèrent soumettre le volet commercial séparément.

Mais cette manœuvre n'est pas facile. Le mandat de négociation donné par le Conseil à la Commission il y a plus de 20 ans portait bien sur un accord d'association et non sur un accord commercial à part entière. Ce ne serait donc pas à la Commission de scinder le pilier commercial des deux autres piliers, mais au Conseil, bien que sur proposition de la Commission. Si le mandat du Conseil concernait à l'origine un accord d'association pour lequel l'unanimité est requise, on peut supposer qu'une proposition de la Commission européenne visant à modifier ce mandat requiert également l'unanimité. En outre, les pays du Mercosur doivent également accepter de scinder l'accord d'association...

⁴ Voir https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/81950/eu-mercosur-association-agreement-conclusion-negotiations-political-dialogue-and-cooperation_en.

PLUS DE 340 ORGANISATIONS APPELLENT L'UNION EUROPÉENNE À STOPPER IMMÉDIATEMENT LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES AVEC LE BRÉSIL⁵

Dans une lettre ouverte, datée du 12 juin 2019, plus de 340 organisations de la société civile appellent l'Union européenne à mettre immédiatement un terme aux négociations pour un accord de libre-échange avec le Mercosur (Brésil, Argentine, Paraguay et Uruguay) en raison de la détérioration des droits humains et de la situation écologique au Brésil. La lettre est adressée aux présidents des institutions européennes en amont de la réunion ministérielle du 28 juin 2019 à Bruxelles, lors de laquelle les ministres des Affaires étrangères de l'UE et du Mercosur devaient s'efforcer de finaliser les négociations.

Monsieur le Président du Conseil européen, Monsieur le Président de la Commission européenne, Monsieur le Président du Parlement européen

Nous, organisations de la société civile soussignées, vous écrivons pour demander à l'Union européenne (UE) d'utiliser son influence pour empêcher que la situation des droits humains et de l'environnement ne s'aggrave au Brésil.

En avril 2019, plus de 600 scientifiques européens et deux organisations indigènes brésiliennes, représentant 300 groupes indigènes brésiliens, ont appelé l'UE à agir en tant que chef de file mondial afin de soutenir les droits humains, la dignité humaine et un climat habitable en faisant de la soutenabilité la pierre angulaire des négociations commerciales avec le Brésil. Nous appuyons pleinement cet appel.

Liés par les traités sur l'Union européenne, l'UE et ses États membres se sont engagés à respecter et à promouvoir les droits humains en tant qu'objectif primordial dans le cadre de leurs relations avec des pays tiers. Mme Cecilia Malmström, Commissaire chargée du Commerce, a également déclaré clairement que les nouveaux accords commerciaux de l'UE devaient assurer « un développement durable ».

Depuis l'investiture du président brésilien Jair Bolsonaro en janvier 2019, nous avons été témoins d'un nombre croissant de violations des droits humains et d'attaques contre les minorités, les populations indigènes, LGBTQ et autres communautés traditionnelles. De plus, le gouvernement brésilien continue de menacer le fonctionnement démocratique fondamental de la société civile tout en lançant une attaque sérieuse contre certaines des régions les plus inestimables de la planète sur le plan écologique.

NOUS SOMMES PROFONDÉMENT PRÉOCCUPÉS PAR CE QUI SUIT :

> La démarcation des terres indigènes a été placée sous la juridiction du ministère de l'Agriculture, ouvrant la voie à ce que de puissantes entreprises agroalimentaires de bétail et de soja accélèrent leur progression au cœur de l'Amazonie, la plus grande forêt tropicale mondiale, et au cœur du Cerrado, la savane la plus riche en biodiversité de la planète⁶.

> Le nombre d'attaques contre les peuples indigènes, les autres communautés traditionnelles et leurs territoires s'est considérablement accru. En février 2019, au moins 14 territoires indigènes protégés auraient été attaqués. En outre, le gouvernement a aboli plus de 35 conseils nationaux de participation sociale. Les attaques contre les personnes qui défendent leurs territoires ou leurs ressources naturelles sont de plus en plus fréquentes dans les zones rurales du Brésil, entraînant la mort d'un nombre croissant de dirigeants communautaires, paysans et activistes.

> La promesse de campagne de Bolsonaro de « mettre fin à toute forme d'activisme » a été mise en œuvre dès le premier jour de son mandat, habilitant le gouvernement à « superviser, coordonner, surveiller et observer les activités et les actions des agences internationales et des organisations non gouvernementales sur le territoire national ».

> Le ministère de l'Environnement et le ministère des Affaires étrangères sont désormais dirigés par des ministres qui nient le réchauffement climatique, ce qui a conduit à la suppression des départements en charge de la question. Même si le Brésil reste signataire de l'Accord de Paris sur le changement climatique, il devient peu probable que l'administration prenne les mesures nécessaires pour mettre en œuvre cet accord.

> La législation et les politiques socio-environnementales ont été considérablement affaiblies au cours des 100 premiers jours du nouveau gouvernement. Le code forestier a été sapé par de nouvelles mesures réduisant les réserves légales et introduisant un délai plus souple pour la régularisation des terres de ceux qui se les approprient. En janvier 2019, la déforestation en Amazonie aurait augmenté de 54 pour cent par rapport à la même période en 2018.

Les acteurs de la société civile, les militants, les paysans, les travailleurs et les minorités sont mis en danger par la rhétorique incendiaire du gouvernement Bolsonaro et de ses partisans. Il a notamment qualifié de « terroristes » des membres de mouvements populaires tels que le Mouvement des travailleurs sans terre et le Mouvement des sans-abri, ce qui fait craindre que la très controversée loi antiterroriste du Brésil ne soit utilisée pour criminaliser les activistes sociaux.

L'UE est le deuxième partenaire commercial du Brésil, le deuxième importateur mondial de soja brésilien et l'un des principaux importateurs de viande bovine et d'autres produits agricoles en provenance du Brésil. Elle a donc la responsabilité de s'attaquer aux injustices en matière de droits humains et d'environnement qui se produisent au Brésil sous le gouvernement Bolsonaro. Elle doit user de son influence pour soutenir la société civile, les droits humains et l'environnement. L'UE est en train de négocier un accord commercial de grande envergure avec le Mercosur qui vise à élargir l'accès aux marchés et le commerce entre les deux régions, y compris le Brésil. Il est impératif que l'UE envoie un message sans équivoque au président Bolsonaro : l'UE refusera de négocier un accord commercial avec le Brésil tant que les violations des droits humains n'auront pas pris fin, que des mesures strictes pour mettre fin à la déforestation n'auront pas été prises et que des engagements concrets pour mettre en œuvre l'Accord de Paris ne seront pas effectifs.

Par le passé, l'UE a suspendu ses préférences commerciales avec des pays impliqués dans des violations des droits humains, comme la Birmanie et les Philippines. En outre, l'UE a limité les importations de produits dont la production impacte les droits humains dans le cas des minerais de conflit. Il est temps que l'UE adopte une position similaire et ferme pour empêcher une détérioration de la situation des droits humains et de l'environnement au Brésil.

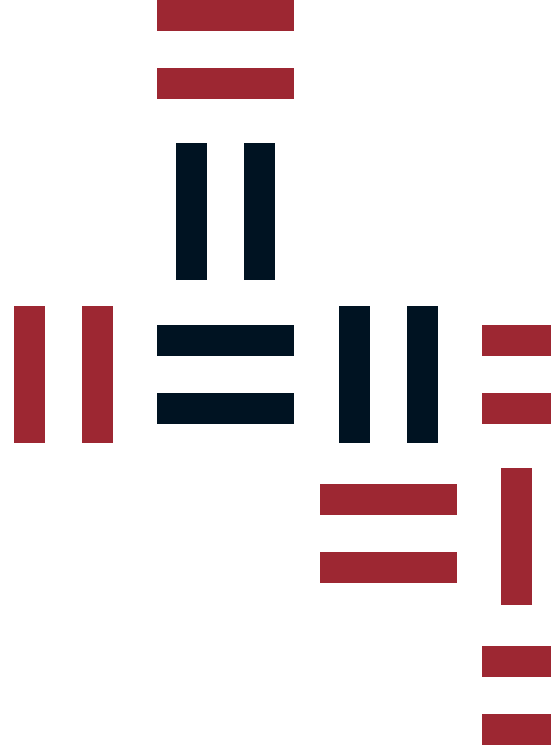
C'EST POURQUOI NOUS VOUS APPELONS À :

- 1. Arrêter immédiatement les négociations en vue d'un accord de libre-échange UE-Mercosur.*
- 2. Garantir que les produits brésiliens vendus dans l'UE, ou les marchés financiers qui les soutiennent, ne génèrent plus de déforestation, d'accaparement des terres indigènes et de violations des droits humains.*
- 3. Exiger la confirmation, avec des preuves matérielles, que le gouvernement brésilien respectera ses engagements dans le cadre de l'Accord de Paris sur le changement climatique.*
- 4. Accroître le soutien à la société civile brésilienne, notamment en renforçant la mise en œuvre du plan d'action de l'UE sur les droits humains et la démocratie et en organisant des consultations proactives avec les organisations de la société civile brésilienne qui traitent des droits humains et du fonctionnement démocratique de la société civile brésilienne.*
- 5. Surveiller les violations des droits humains et y réagir – notamment en enquêtant sur les cas depuis l'élection de J. Bolsonaro – et renforcer les mécanismes de protection des défenseurs des droits humains. Pour les personnes les plus exposées, y compris les populations indigènes autochtones et les défenseurs de l'environnement, l'UE devrait fournir, y compris par l'intermédiaire de ses représentations politiques, une aide directe et rapide en cas de besoin.*

Cordialement,

Les signataires⁷

⁵ Lien vers la lettre ouverte : https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/lettre_ue-mercotur_-_bresil180619.pdf. ⁶ Voir le chapitre 10 sur le cas du Cerrado. ⁷ Pour les signataires de cette lettre, se référer à : <http://s2bnetwork.org/letter-brasil-bolsonaro-eu-mercotur>.



CHAPITRE 2

L'accord de principe du nouvel accord commercial UE-Mercosur en bref

Marc Maes, 11.11.11

Ce chapitre s'attache à faire une brève présentation de l'accord de principe de 17 pages. L'accord de principe est un « résumé des résultats des négociations de la partie commerciale de l'accord d'association UE-Mercosur au moment de l'accord de principe, le 28 juin 2019. L'accord de principe dépend de la transcription finale dans les textes et des offres d'accès aux marchés respectifs. Ce n'est pas un texte juridique »⁸.

1. COMMERCE DES MARCHANDISES

L'Union européenne (UE) libéralisera 92% des importations en provenance du Mercosur sur une période de 10 ans, contre 91% pour le Mercosur. L'UE libéralisera également 100% des importations des biens industriels. Pour le Mercosur, il s'agit d'un régime plus complexe qui prévoit une libéralisation d'environ 90% des importations de l'UE, avec des quotas et des périodes de libéralisation plus longues.

L'UE libéralisera 82% des importations agricoles. Pour les importations restantes, il y a une libéralisation partielle avec des quotas et des droits d'importation spéciaux dans le cadre de ces quotas.

Pour la viande bovine, par exemple, cela représente 99 000 tonnes (en équivalent poids carcasse) réparties entre 55% de viande fraîche et 45% de viande congelée, avec un droit d'importation de 7,5%. Le quota de 99 000 tonnes sera atteint progressivement après une période transitoire de six ans.

Pour la viande de poulet, le quota est de 180 000 tonnes sans droit d'importation, dont la moitié est désossée et l'autre moitié non désossée. Des accords similaires sont conclus pour le porc, le sucre, l'éthanol, le riz, le miel, le maïs, le fromage et le lait en poudre.

Le Mercosur libéralisera un certain nombre d'exportations européennes importantes, telles que le vin, les spiritueux, l'huile d'olive, les fruits frais, les pêches et les tomates en conserve, le malt, les pommes de terre surgelées, le porc, le chocolat, les biscottes et les boissons non alcoolisées.

Le Mercosur abolit également les restrictions à l'exportation des matières premières et des produits à base de soja. Les licences d'importation et d'exportation seront également assouplies et les subventions à l'exportation supprimées.

2. RÈGLES D'ORIGINE

Les arrangements susmentionnés s'appliquent aux produits de l'UE et du Mercosur. La signification de l'expression « produits originaires » est déterminée par des « règles d'origine » étendues et souvent complexes visant à empêcher les produits provenant d'autres pays (sans accord commercial) d'être exportés vers le Mercosur via l'UE ou vers l'UE via le Mercosur.



3. DOUANES ET FACILITATION DES ÉCHANGES

Les dispositions de ce chapitre simplifient et accélèrent le traitement des procédures d'importation et d'exportation.

4. MESURES COMMERCIALES

Il s'agit d'éventuelles sanctions et mesures de protection contre les pratiques de dumping et les subventions illégales, ainsi que contre les chutes soudaines des prix ou les augmentations des importations de produits agricoles.

5. MESURES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES (SPS)

Les mesures sanitaires et phytosanitaires visent à garantir la sécurité alimentaire. Dans un accord commercial, des accords spécifiques sont conclus sur la manière dont ces mesures sont appliquées, sur la manière dont les exportateurs peuvent satisfaire aux exigences dans le pays de destination, sur les procédures, les exigences en matière de documentation et les contrôles, et sur la manière dont les deux parties coopéreront.

6. DIALOGUES

Il s'agit de la coopération et du dialogue entre l'UE et le Mercosur sur les mesures sanitaires et phytosanitaires appliquées ainsi que sur les normes et les bases scientifiques auxquelles elles doivent se conformer. Dans le contexte des accords commerciaux, les mesures SPS des deux parties sont souvent perçues comme des distorsions des échanges, avec par conséquent des tentatives pour les faire converger. Le fait que cela se fasse dans un contexte commercial suscite des inquiétudes quant à un éventuel affaiblissement du niveau de protection au profit d'intérêts commerciaux.

7. OBSTACLES TECHNIQUES AU COMMERCE (OTC)

Ce qui précède s'applique également aux normes techniques pour les produits de consommation industriels (tels que les appareils, les produits chimiques, etc.). Tant pour les SPS que pour les OTC, l'accord UE-Mercosur impose des disciplines sur la réglementation nationale et même sur la prise de décision nationale, avec des obligations de consulter les entreprises, de respecter certains délais, de répondre par écrit aux commentaires, de divulguer des informations, etc.

8. LIBÉRALISATION DES SERVICES ET DES INVESTISSEMENTS

Ce chapitre traite de la libéralisation des services et des investissements, qui permet aux entreprises et aux investissements des deux régions d'accéder aux marchés de l'autre région. Ce chapitre contient les arrangements et est accompagné de nombreuses annexes avec des listes d'accords par secteur de services. Les services repris dans l'accord UE-Mercosur comprennent des services stratégiques, tels que les services financiers, les télécommunications, les services postaux et de courrier, le commerce électronique, les services maritimes, etc. Là encore, des disciplines sont imposées en matière de réglementation et de prise de décision au niveau national.

9. MARCHÉS PUBLICS

Cela concerne l'accès des entreprises d'une région aux appels d'offres publics et autres marchés publics de l'autre région. L'UE est très satisfaite de l'accès qu'elle a obtenu au sein des pays du Mercosur (et que le Mercosur n'avait pas encore accordé à d'autres partenaires commerciaux).

/ ⁸ Commission européenne, *New EU-Mercosur trade agreement. The agreement in principle*, Bruxelles, 1^{er} juillet 2019, p. 1 : https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf.



10. CONCURRENCE

Le chapitre sur la concurrence oblige les parties à prévoir des mesures pour permettre la libre concurrence entre les entreprises, ainsi que pour contrer les cartels et la domination du marché. Il contient également des règles visant à garantir que les entreprises de l'autre région ne sont pas désavantagées.

11. SUBVENTIONS

Ce chapitre comprend des accords sur les subventions autorisées, la transparence, la coopération, etc.

12. ENTREPRISES PUBLIQUES

Ce chapitre contient des dispositions contraignantes auxquelles les entreprises publiques et leurs politiques d'achat et de vente doivent se conformer afin de limiter la distorsion du marché, avec des exemptions pour les services publics.

13. DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE, Y COMPRIS LES INDICATIONS GÉOGRAPHIQUES

Ce chapitre impose des normes pour la protection des droits de propriété intellectuelle (tels que les brevets, les droits d'auteur, les marques, les dessins et modèles industriels, les variétés végétales et les secrets commerciaux), y compris l'utilisation exclusive des noms géographiques («appellations contrôlées»). Il comprend également des dispositions sur la poursuite obligatoire des infractions, telles que la contrefaçon.

14. COMMERCE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Dans ce chapitre, les deux parties s'engagent à respecter les conventions internationales sur le travail et l'environnement qu'elles ont ratifiées, notamment l'Accord de Paris sur le climat. Ce chapitre prévoit le dialogue et la coopération ainsi que la consultation de la société civile. Ce chapitre est inapplicable en ce sens qu'il ne prévoit pas de sanctions en cas de non-respect des accords et des conventions susmentionnés.

15. TRANSPARENCE

La transparence dans les accords commerciaux de l'UE signifie que les gouvernements de chacune des parties doivent être transparents dans l'élaboration et la mise en œuvre des réglementations nationales et consulter les entreprises de l'autre partie sur les nouvelles réglementations et l'application des règlements. Les deux parties devraient également prévoir des procédures non discriminatoires pour contester les décisions.

16. PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)

Ce chapitre prévoit notamment des informations complémentaires pour les PME et un mécanisme de coopération pour les aider à utiliser l'accord.

17. RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Il s'agit du règlement des différends entre l'UE et le Mercosur concernant l'interprétation, la mise en œuvre et l'application de l'accord dans le cadre duquel un tribunal d'arbitrage peut imposer des sanctions commerciales. Cette possibilité n'existe pas pour le chapitre sur le développement durable.

L'accord UE-Mercosur ne prévoit pas de mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États qui permettrait aux investisseurs de poursuivre directement l'État devant un tribunal d'arbitrage international (car le mandat de négociation de cet accord est antérieur à la compétence de l'UE dans ce domaine).

CHAPITRE 3

Le contexte international dans lequel l'accord UE-Mercosur a été négocié

Sophie Wintgens, CNCD-11.11.11

Après un processus de négociation pour un accord d'association entre l'UE et le Mercosur qui aura duré près de 25 ans, l'Union européenne (UE) a conclu le 28 juin 2019 un accord de principe sur le volet commercial avec les quatre États membres du Marché commun du Sud (Mercosur), soit le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay⁹. Le commerce est l'un des trois piliers d'un accord d'association plus large qui comprend également un volet politique et un accord de coopération¹⁰. Il s'inscrit pleinement dans le cadre de la stratégie commerciale mise en place par l'UE depuis le début des années 2000 afin de rester compétitive face au décentrage du monde découlant de la montée en puissance des pays émergents et de la crise corrélative du multilatéralisme commercial.

1. LA MONTÉE DES PAYS ÉMERGENTS ET LEUR IMPACT SUR LA GÉOPOLITIQUE COMMERCIALE INTERNATIONALE

Depuis une vingtaine d'années, la montée en puissance des pays émergents entraîne un morcellement croissant du système de gouvernance économique mondiale et une crise du multilatéralisme¹¹.

La mondialisation a provoqué une redistribution internationale des richesses au profit de quelques pays émergents du Sud, et plus particulièrement de la Chine et des autres pays émergents d'Asie orientale, qui sont devenus les « ateliers du monde » dans le cadre du nouvel ordre industriel mondial. Grâce à leur poids économique, commercial et financier croissant, certains d'entre eux – parmi lesquels les pays du

BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) – ont créé des coalitions à géométrie variable dans les différentes enceintes internationales et cherché à accroître leur pouvoir de négociation en contestant l'ordre économique mondial dominé par les pays occidentaux¹².

Ce nouveau rapport de forces entre les pays émergents et les États industrialisés a entraîné le blocage des négociations internationales. Sur le plan commercial, le refus des pays développés d'accepter les revendications des pays émergents pour un accord plus favorable aux pays du Sud à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) paralyse les négociations multilatérales depuis le début des années 2000. Cette crise du multilatéralisme commercial découle également de l'échec des négociations d'un accord multilatéral sur les investissements (AMI) tentées par les États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) entre 1995 et 1998¹³.

2. LA PUISSANCE COMMERCIALE DE L'UE CONTRARIÉE PAR LA CRISE DU MULTILATÉRALISME COMMERCIAL

Depuis la première Conférence ministérielle à Singapour en 1996, la Communauté européenne avait cherché à faire entrer quatre nouvelles matières dans le corpus juridique de l'OMC, à savoir les investissements, la concurrence, les marchés publics et la facilitation des échanges¹⁴. En parallèle, la Communauté européenne introduisait ces matières dans des négociations bilatérales avec le Mexique, le Chili, le Mercosur et dans les Accords de Partenariat Économique

⁹ Le Venezuela s'est ajouté par la suite, mais il est suspendu depuis 2016. D'autres pays latino-américains ont le statut de membres associés : la Bolivie (qui est en cours d'adhésion), le Chili, la Colombie, l'Équateur et le Pérou. ¹⁰ Voir le chapitre 1 sur les trois piliers des accords d'association de l'UE. ¹¹ Sophie Wintgens et Arnaud Zacharie, « Le rôle des pays émergents dans la gouvernance économique mondiale », *Annuaire français de Relations internationales (AFRI)*, vol. 17, Paris, Centre Thucydide, juin 2016, pp. 703-720. ¹² Arnaud Zacharie et Sophie Wintgens (dir.), *Le décentrage du monde. L'impact des émergents sur la gouvernance mondiale*, Lormont/Bruxelles, Éditions Le Bord de l'Eau/La Murette, 2018. ¹³ Pour plus d'informations, voir Payam Shahrjerdi, « L'AMI ou le projet mort-né de l'OCDE », *Actualité et droit international*, 1998 : <http://www.ridi.org/adi/199811a5.html>. ¹⁴ Ils renvoient à ce qu'on appelle communément les « matières de Singapour ». Déclaration ministérielle adoptée à l'issue de la Conférence de Singapour (doc. WT/MIN(96)/DEC).



(APE) avec les pays ACP (76 pays d'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique).

À l'OMC, les pays émergents, échaudés par l'adoption de l'Accord sur les aspects relatifs au commerce des droits de propriété intellectuelle (ADPIC), ont cependant affiché une grande réticence à l'inclusion de nouveaux secteurs dans les négociations. Après l'échec des rounds de négociation à Seattle (1999)¹⁵, Doha (2001)¹⁶ et Cancun (2003)¹⁷, l'UE a finalement décidé d'abandonner cette requête à Hong Kong en 2005. Un accord a quand même été adopté à Bali en 2013 concernant l'une des quatre matières : la facilitation des échanges. Les trois autres sujets ont été supprimés du Programme de Doha pour le Développement.

L'échec des négociations multilatérales a ainsi ouvert une boîte de Pandore, avec la prolifération d'accords régionaux et bilatéraux, dans laquelle la plupart des puissances traditionnelles se sont engouffrées. Depuis l'accession au pouvoir de Donald Trump, les États-Unis font machine arrière sur la plupart des traités bilatéraux ou multilatéraux restreints qu'ils étaient en train de négocier. Trump préfère une stratégie d'intimidation et de guerre commerciale. Craignant de se voir marginalisée dans un système international dominé par les États-Unis et la Chine, l'UE a quant à elle multiplié les traités bilatéraux tout en cherchant à se différencier via la conclusion d'accords d'un nouveau type.

3. LA NOUVELLE STRATÉGIE EUROPÉENNE ET LES ACCORDS « DE NOUVELLE GÉNÉRATION »

Le rattrapage technologique de la Chine, notamment, a remis en question la place de l'UE dans la division internationale du travail. Dans ce contexte, l'enjeu pour la Commission Barroso (2004) et plus particulièrement pour le Commissaire au Commerce Peter Mandelson, est d'assurer le maintien d'une Europe « compétitive dans une économie

mondialisée »¹⁸. Pour faciliter l'accès des entreprises européennes aux marchés des États tiers, la Stratégie « Global Europe, Competing in the World » a ainsi encouragé la conclusion d'accords commerciaux plus complets et au champ d'application de plus en plus large comparativement aux accords de libre-échange négociés jusqu'alors¹⁹.

On a ainsi finalement vu naître des accords dits « de nouvelle génération ». Ces accords vont au-delà des règles de l'OMC non seulement en englobant des matières telles que les droits de propriété intellectuelle, le commerce des services, les investissements, le règlement des différends investisseurs-État, la concurrence et les marchés publics, mais en ajoutant également des prérogatives pour la réglementation intérieure et même la prise de décision intérieure.

Le premier accord de ce type a été conclu avec la Corée du Sud. Entré en vigueur provisoirement en juillet 2011 et définitivement en décembre 2015, il contenait des dispositions relatives à la libéralisation du commerce des marchandises et des services, à l'élimination de certaines barrières non tarifaires, à la protection de certaines indications d'origine, mais pas à la protection des investissements. Par la suite, des accords ont été conclus avec les pays andins (Colombie, Pérou, Equateur), les pays d'Amérique centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama), le Canada (CETA), Singapour, le Vietnam et le Japon. Ils se heurtent toutefois à l'opposition de la société civile, qui voit notamment dans ces accords des instruments mis au service des multinationales pour réaliser des profits ainsi que d'importants risques d'atteinte à la souveraineté des États, la démocratie et le développement durable.

Les pays du Mercosur, regroupés au sein de l'un des plus importants blocs régionaux au monde, figuraient aussi parmi les partenaires commerciaux avec lesquels l'UE souhaitait prioritairement conclure un accord de ce type²⁰.

CHAPITRE 4

Le Mercosur : origine, fonctionnement et complexités

Stéphane Compère, CNCD-11.11.11 et Sophie Wintgens, CNCD-11.11.11

Le Marché commun du Sud (Mercosur) est un accord d'intégration économique régionale conclu en 1991 entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay visant à accroître les échanges entre ces pays afin de réduire leur dépendance aux importations. Bien que des complexités institutionnelles et des déséquilibres internes aient jusqu'à présent limité les dynamiques d'intégration régionale de ce bloc commercial, son poids économique constitue un attrait pour l'Union européenne (UE).

1. ORIGINE

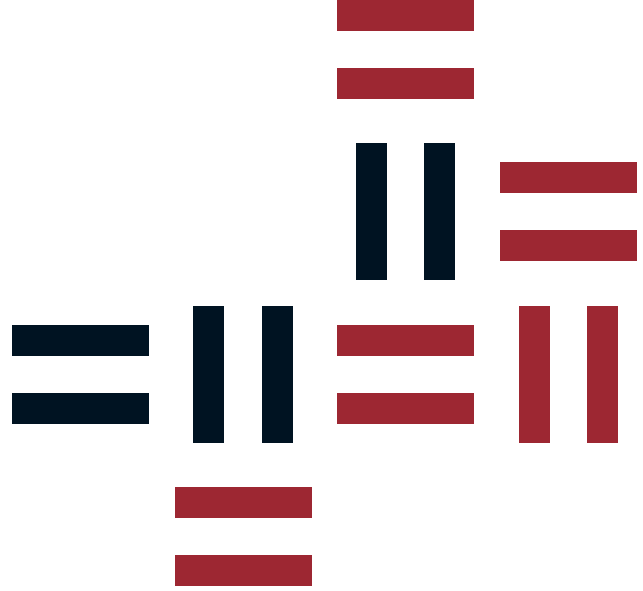
Suite aux dictatures qui se sont déployées des années 1960 à 1980 en Amérique latine, les nouvelles démocraties latino-américaines ont cherché à asseoir leur légitimité, notamment en renforçant leur intégration régionale. Créé sur la base d'un précédent traité (le Programme d'intégration et de coopération économique (PICE) entre le Brésil et l'Argentine en 1988), le Marché commun du Sud (Mercosur ou, en portugais, Mercosul) est un accord d'intégration économique régionale conclu en 1991 entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Le Venezuela s'ajoute en 2012, mais il sera suspendu à partir de 2016, au moment de l'arrivée au pouvoir de Mauricio Macri en Argentine et de Michel Temer au Brésil. D'autres pays latino-américains tels que la Bolivie – qui est en cours d'adhésion –, le Chili, la Colombie, l'Équateur et le Pérou, ont le statut de membres associés.

À l'origine, l'objectif du Mercosur était d'augmenter les échanges intra régionaux afin de diminuer la dépendance de certains secteurs vitaux aux importations internationales, principalement en provenance des États-Unis. C'est un projet d'intégration régional proche du modèle européen, avec comme objectifs une politique commerciale et tarifaire commune, la coordination des politiques macroéconomiques et sectorielles entre les États, l'harmonisation des législations pour renforcer le processus d'intégration, et la libre circulation des biens et des personnes. Mais il en est toutefois resté au stade du marché commun.

2. FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL

Au niveau administratif, le Mercosur prend ses décisions par l'intermédiaire de trois organes : (1) le Conseil du marché commun (CMC) regroupant les ministres des Affaires étrangères et de l'Économie de chaque pays membre, l'organe suprême qui conduit politiquement le processus d'intégration ; (2) le Groupe du marché commun (GMC), qui assure le fonctionnement quotidien du bloc ; (3) la Commission du commerce (CCM), chargée de l'administration des instruments de politique commerciale commune.

¹⁵ La Conférence ministérielle de Seattle de 1999 fut un échec complet, en raison de la mobilisation de la société civile internationale et de la détermination de plus en plus grande des pays du Sud à ne plus se voir arracher de concessions sans contrepartie importante. Cet échec incita les membres industrialisés à apporter une attention plus grande aux revendications du Sud. Il fut ainsi décidé que le cycle de négociations qui s'ouvrirait à l'occasion de la Conférence ministérielle suivante, celle de Doha du 9 au 13 novembre 2001, serait qualifié de « cycle du développement ». ¹⁶ À l'occasion de la Conférence de Doha, il fut décidé que les négociations sur les matières de Singapour ne devaient être entamées qu'après la Conférence ministérielle de 2003, et à condition qu'une décision en ce sens soit adoptée par consensus à l'occasion de celle-ci. ¹⁷ Une vingtaine de pays du Sud gros exportateurs de produits agricoles, auxquels se joignirent la Chine et l'Inde, formèrent une coalition connue sous le nom de « G20+ ». Ils réclamèrent la suppression – ou à tout le moins la réduction – des mesures de soutien accordées par les pays développés à leurs agriculteurs avant d'accepter l'ouverture de négociations sur de nouveaux secteurs. ¹⁸ Commission européenne, « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée. Une contribution à la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi », *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social Européen et au Comité des Régions*, COM(2006) 567 final Bruxelles, 4 octobre 2006 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0567&from=en>. ¹⁹ Voir Sophie Wintgens, « UE-Mercosur : un accord incohérent avec le Green Deal », 27 janvier 2020 : <https://www.cncd.be/commerce-europe-mercotur-belgique-accord-incoherent-green-deal>. ²⁰ Voir le chapitre 5 sur l'histoire du processus de négociations entre l'UE et le Mercosur.



Au sein de ces organes, on retrouve plus de 300 forums de négociation dans les domaines les plus divers, qui sont composés de représentants de chaque pays²¹. Au fil du temps, le Mercosur a mis sur pied une série d'organes permanents, tels que l'Institut des politiques publiques des droits humains, l'Institut social du Mercosur (ISM), le Parlement du Mercosur (Parlasur), ou encore le Tribunal permanent de révision (TPR), principalement axé sur la gestion des controverses entre États ou de demandes de particuliers.

3. COMPLEXITÉS INTRA ET INTERRÉGIONALES

Le Mercosur est reconnu comme le cinquième plus important bloc commercial au monde, avec une population de 267 millions d'habitants²² (Venezuela non compris). Toutefois, il se caractérise par un important déséquilibre interne : le Brésil est la plus grande économie du Mercosur (79% du PIB), suivie par l'Argentine (18%), l'Uruguay (2%) et le Paraguay (1%). De même en termes de population, le Brésil compte près de cinq fois plus d'habitants que l'Argentine, près de 30 fois plus d'habitants que le Paraguay et près de 70 fois plus d'habitants que l'Uruguay. Les rapports de force au sein du bloc sont donc fortement déséquilibrés.

Pour y remédier, il a été créé, entre autres, le Fonds de convergence structurelle du Mercosur (FOCEM), pour permettre la réalisation d'infrastructures, tout particulièrement au Paraguay et en Uruguay, qui reçoivent 80% des ressources. Mais les volontés d'intégration sont parfois ralenties par les divergences politiques au fur et à mesure des changements de gouvernements – ballotés entre des politiques plus interventionnistes ou plus axées sur le marché, d'une part, et entre l'intégration régionale et celle de chaque pays dans les marchés mondiaux, de l'autre – qui freinent l'émergence d'une stratégie d'intégration partagée. Ces difficultés sont renforcées par la nécessité de transférer une part du

pouvoir de l'État national vers la dynamique régionale et par les rivalités économiques et culturelles entre les deux grands pays du bloc (Brésil, Argentine), ou encore par l'apparition d'autres accords commerciaux régionaux, comme l'Alliance du Pacifique, ou extra-régionaux, comme le *Trans-Pacific Partnership* (TPP). De fait, il existe de très nombreux accords bilatéraux, régionaux et plurilatéraux à contenu préférentiel et à degré d'application divers, qui s'enchevêtrent de manière très complexe en Amérique latine, ce qui s'apparente à un « bol de spaghettis »²³.

Il y a également un grand déséquilibre entre le Mercosur et l'UE. Ensemble, les produits intérieurs bruts (PIB) de l'UE et du Mercosur représentent environ un quart du PIB de la planète, soit 18 000 milliards d'euros. Toutefois, le PIB de l'UE (15 750 milliards d'euros) représente sept fois celui du Mercosur (2 250 milliards d'euros). De même en termes de population, l'UE (513 millions) compte près de deux fois plus d'habitants que le Mercosur (267 millions). Ceci signifie aussi que le niveau de vie européen reste aujourd'hui nettement plus élevé que celui de la population du Mercosur, un phénomène d'ailleurs renforcé par les inégalités sociales dans cette région.

CHAPITRE 5

UE-Mercosur, l'histoire de 25 années de négociations (1995-2019) : un long processus semé d'embûches

Stéphane Compère, CNCD-11.11.11 et Marc Maes, 11.11.11

L'histoire de l'accord UE-Mercosur remonte à 25 ans²⁴. En 1995, l'UE et le Mercosur, qui existait alors depuis quatre ans, ont conclu un accord-cadre de coopération²⁵. Cet accord a lancé (et financé) les préparatifs d'un accord d'association global, qui devait comporter trois volets : le commerce, le dialogue politique et la coopération. Quatre ans plus tard, le 28 juin 1999, les négociations ont commencé. Exactement 20 ans plus tard, un accord politique ou « de principe » a été conclu sur la partie commerciale de cet accord d'association. Depuis lors, des négociations ont eu lieu sur sa finalisation et sur les deux autres parties de l'accord d'association²⁶.

1. L'ACCORD-CADRE DE COOPÉRATION

Cet accord identifie quatre principaux champs de coopération entre les deux blocs. Dans le domaine commercial, il s'agit d'avancer vers une « libéralisation progressive et réciproque des échanges » (intensification des échanges agricoles, industriels et de services, abaissement des barrières douanières, promotion des investissements, fluidification de l'accès aux marchés – y compris publics –, etc.). Dans le domaine de la coopération économique, il s'agit d'identifier des périmètres d'intérêts mutuels : énergie, transports, télécommunications, technologies de l'information, protection de l'environnement. L'accord prévoit également une action de l'UE en faveur du renforcement de l'intégration du Mercosur en fonction des objectifs et demandes de ce dernier (soutien institutionnel et technique). Enfin, d'autres domaines de coopération font également partie de l'accord : éducation, formation, connaissance culturelle, lutte contre la criminalité organisée et le narcotrafic²⁷.

2. PREMIÈRE ÉTAPE DES NÉGOCIATIONS POUR L'ACCORD D'ASSOCIATION, 1999-2004

Après trois ans de travaux préparatoires, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE et du Mercosur ont décidé à Rio de Janeiro, le 28 juin 1999, de lancer les négociations en vue de l'accord d'association. Les premières négociations sur les aspects logistiques et méthodologiques du processus de négociation ont eu lieu en novembre 1999 à Bruxelles et les premières négociations de fond en avril 2000 à Buenos Aires.

Dans l'intervalle, l'UE avait engagé un processus similaire avec le Chili (1996) et le Mexique (1997). Pour leur part, les États-Unis avaient conclu un accord commercial avec le Canada et le Mexique en 1992, l'ALENA, qui est entré en vigueur début 1994. Fin de la même année, les États-Unis ont lancé à Miami des négociations en vue de la création d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), afin d'étendre l'ALENA à tous les pays d'Amérique centrale et du Sud. Entre l'UE et les États-Unis, il y a donc eu une certaine course aux marchés latino-américains. Après l'échec de la ZLEA en 2003, les États-Unis ont conclu des accords de libre-échange distincts avec le Chili (2004), le Pérou (2007), l'Amérique centrale (2008), la Colombie et le Panama (2011). L'UE a conclu des accords avec le Chili (2002), les Caraïbes (2007), l'Amérique centrale (2012), la Colombie et le Pérou (2012), le Canada (2016) et l'Équateur (2017). Si l'accord UE-Mercosur était mis en œuvre, l'UE terminerait la liste avec une grande avance sur les États-Unis.

²⁴ Voir <https://www.mercosur.int/quienes-somos/funcionamiento/>. ²⁵ Voir <https://www.mercosur.int/>. ²⁶ L'expression renvoie au « spaghetti bowl » européen décrit par Jagdish Bhagwati, « Regionalism versus Multilateralism », *The World Economy*, vol. 15, n° 5, 1992, pp. 535-556. ²⁷ Cet article est largement basé sur les archives en ligne de la revue « BRIDGES » de l'International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) : <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/>. ²⁸ Voir <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar14013>. ²⁹ Voir le chapitre 1 sur les trois piliers des accords d'association de l'UE. ³⁰ Voir <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/08/note-afd-union-europeenne-mercador.pdf>.



À la fin des années 1990, l'UE était également devenue le grand pionnier d'un nouveau cycle complet de négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Une première tentative de lancer ce cycle a échoué à Seattle (États-Unis) en 1999, mais une deuxième tentative à Doha (Qatar) en 2001 a réussi. Le cycle de Doha a débuté, mais a immédiatement été bloqué en 2003 lors de la conférence ministérielle de l'OMC à Cancun (Mexique). Les tentatives répétées pour remettre le cycle de Doha sur les rails ont échoué, sommet après sommet. Le cœur de l'échec est que le cycle de Doha a été présenté comme un « cycle de développement » qui répondrait aux préoccupations des pays en développement, mais que les pays industrialisés ont en fait exigé des libéralisations de grande envergure dans d'anciens (produits industriels, services, droits de propriété intellectuelle) et nouveaux (investissements, règles de concurrence, marchés publics) domaines²⁸. Dans le même temps, les États-Unis et l'UE n'étaient pas très disposés à réduire la protection et les subventions de leur propre agriculture.

Cette contradiction a également joué un rôle dans les négociations de l'UE avec le Mercosur. L'UE voulait avoir accès au marché du Mercosur pour les services, les investissements, les biens industriels et les marchés publics, mais ne voulait pas faire de concessions dans le domaine de l'agriculture. L'UE a déclaré que la libéralisation agricole et surtout les subventions agricoles devraient être supprimées dans le cadre du cycle de Doha. Mais sans accès supplémentaire au marché agricole européen, les pays du Mercosur n'étaient pas prêts à faire de nombreuses concessions dans d'autres domaines. Pendant ce temps, l'Argentine était aux prises avec une crise de la dette et, au Brésil, le président de gauche Lula da Silva était arrivé au pouvoir, accordant une plus grande attention internationale à la coopération « Sud-Sud » avec la Chine et les autres pays du BRICS²⁹.

Un échange d'offres formelles de libéralisation a eu lieu en septembre 2004, mais ces offres étaient jugées décevantes par les deux parties. Neuf années de négociations entre l'UE et le Mercosur se sont ainsi soldées par un échec.

3. RELANCÉES EN MAI 2010, LES NÉGOCIATIONS ÉCHOUENT EN OCTOBRE 2012

Dans les années qui ont suivi, plusieurs tentatives pour relancer les négociations ont échoué. Et les positions sur l'agriculture sont restées inchangées. Ce n'est qu'en 2010 que les négociations semblent avoir repris lors du sommet UE-ALC (Amérique latine et Caraïbes) du 17 au 19 mai à Madrid. Sous la présidence espagnole du Conseil, l'UE a annoncé la signature d'un accord commercial avec la Colombie et le Pérou, la conclusion des négociations avec l'Amérique centrale et la relance des négociations avec le Mercosur. Cependant, le secteur agricole européen a réagi avec moins d'enthousiasme et a reçu le soutien de dix États membres qui, dans une déclaration commune, ont exprimé leur opposition à une reprise des négociations UE-Mercosur : Autriche, Chypre, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Luxembourg, Pologne et Roumanie. La Commission européenne a répondu que les concessions dans le domaine de l'agriculture seraient plus que compensées par un meilleur accès européen au marché du Mercosur pour les télécommunications, les services financiers et les voitures.

Un an plus tard, toutefois, les négociations se sont à nouveau heurtées à des difficultés. En pleine crise de l'euro, les États membres de l'UE étaient encore moins enclins à mettre en péril les revenus et les emplois agricoles. Ils ont été soutenus en cela par une étude de la Commission européenne, qui a estimé que les pertes des agriculteurs européens à la suite d'un accord de l'UE avec le Mercosur pourraient aller de 1 à 3 milliards d'euros³⁰. Le Mercosur, pour sa part, s'est



opposé à l'idée de reconnaître des indications géographiques européennes (« appellations contrôlées ») pour compenser les concessions européennes dans le domaine de l'agriculture. Le Brésil s'est également opposé au renforcement des droits de propriété intellectuelle sur les médicaments. Entre-temps, les tensions entre le Brésil et l'Argentine se sont accrues suite à la dévaluation du peso argentin, à l'afflux de produits argentins bon marché sur le marché brésilien et aux appels des entreprises brésiliennes en faveur de mesures de protection.

En 2012, le Mercosur a suspendu la participation du Paraguay à la suite du coup d'État contre le président Lugo et l'Espagne a demandé d'exclure l'Argentine des négociations suite à la nationalisation par l'Argentine d'une filiale de la compagnie pétrolière et gazière espagnole Repsol YPF.

Un autre cycle de négociations a eu lieu en octobre 2012, à l'issue duquel les deux parties devaient échanger de nouvelles offres de négociation, mais cet échange a été reporté à plusieurs reprises.

4. JUIN 2015 : NOUVEAU REDÉMARRAGE DES NÉGOCIATIONS

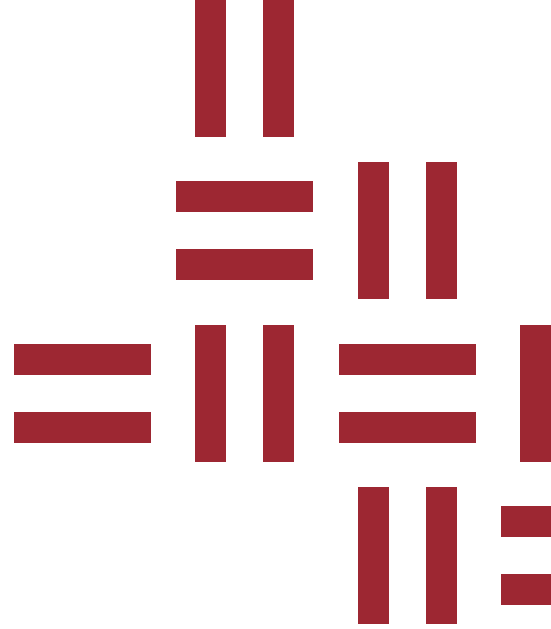
Ce n'est qu'en juin 2015 que l'UE et le Mercosur ont décidé d'une nouvelle tentative d'échange d'offres de négociation. Une première présentation au niveau technique a eu lieu en octobre, mais l'échange et l'annonce officiels n'ont eu lieu que le 11 mai 2016 (la veille de la suspension contestée de la présidente brésilienne Dilma Rousseff).

Les organisations faîtières agricoles européennes COPA-COGECA ont immédiatement réagi négativement. Elles ont déclaré que l'UE importait déjà des quantités importantes de bœuf et de poulet – le Mercosur, par exemple, représente les trois quarts des importations européennes de bœuf – et que, par conséquent, aucun accès supplémentaire au marché européen n'était nécessaire. Elles ont également souligné l'impact environnemental de l'augmentation de la production et des exportations, ainsi que les faibles normes de sécurité alimentaire du Mercosur³¹.

Néanmoins, les négociateurs reviendront à la table des négociations à Bruxelles le 10 octobre 2016. Au cours des mois suivants, des textes de négociation communs ont été élaborés et les négociations ont pris de l'ampleur, de sorte qu'il a été rapidement question de parvenir à un accord « politique » ou « de principe » sur les principaux nœuds d'ici la fin 2017, notamment lors du sommet de l'OMC en Argentine du 10 au 13 décembre.

L'approfondissement des négociations a aussi été favorisé par le contexte du « virage à droite » dans les Amériques, avec l'arrivée du libéral Mauricio Macri à la tête de l'Argentine en 2015, du renversement de Dilma Rousseff au profit de Michel Temer au Brésil mi-2016 et de l'élection de Donald Trump aux États-Unis fin 2016. En effet, la politique protectionniste du gouvernement nord-américain pousse l'UE à redynamiser les négociations avec différents pays et régions du monde, dans l'espoir d'augmenter ses parts de marché, et d'envoyer au président Trump comme au reste du monde

/ ²⁸ Voir le chapitre 3 sur pour plus de précisions concernant le contexte international dans lequel l'accord UE-Mercosur a été négocié. / ²⁹ Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud. / ³⁰ Alison Burrell et al., *Potential EU-Mercosur Free Trade Agreement: Impact Assessment – Volume 1 Main Results*, JRC Report, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2011 : <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC67394/ipts%20potential%20eu-merc-sur%20free%20trade%20agreement%20v1%28online%29.pdf>. / ³¹ Copa-Cogeca, « Le Copa et la Cogeca exhortent les ministres européens de l'agriculture à s'opposer aux négociations de libre-échange avec le bloc commercial d'Amérique Latine, le Mercosur, rappelant que les conséquences pourraient être désastreuses », Communiqué de presse, Bruxelles, 8 avril 2016.



le signal que l'UE est capable négocier d'importants accords commerciaux.

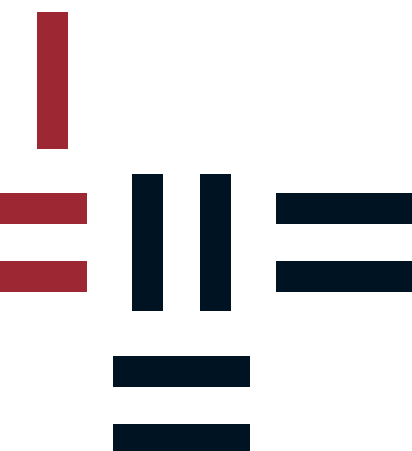
Mais l'agriculture est restée un sujet difficile pour les deux parties. Sans un accord sur les chiffres clés les plus importants (quelles quantités de viande, de sucre et d'éthanol peuvent être exportées vers l'UE), il ne pourrait y avoir d'accord de principe. Par ailleurs, il est à noter que ces négociations avaient également lieu dans un contexte d'augmentation des relations commerciales entre le Mercosur et la Chine³², qui offrait alors aux pays du Mercosur une opportunité de diversifier leurs partenaires commerciaux³³.

Fin septembre 2017, à l'initiative de la France et de l'Irlande, 11 États membres de l'UE ont envoyé une lettre ouverte à la Commission européenne dans laquelle ils demandaient le report d'une offre sur l'agriculture jusqu'à ce que des règles claires sur une concurrence plus équitable entre l'agriculture européenne et celle du Mercosur aient été convenues. La lettre a été cosignée par l'Autriche, la Belgique, la Hongrie, l'Irlande, la Lituanie, le Luxembourg, la Roumanie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie. Mais le Danemark, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Portugal, l'Espagne et la République tchèque ont envoyé une contre-réaction pour soutenir l'offre et accélérer les négociations. La Commission a finalement fait une offre, mais celle-ci a été immédiatement rejetée par le Mercosur. Elle avait proposé 70 000 tonnes de viande bovine et 600 000 tonnes d'éthanol, ce qui, selon le Mercosur, était bien inférieur à ce qui avait été mis sur la table dix ans plus tôt; une façon pour la Commission d'indiquer qu'elle attendait une meilleure offre du Mercosur en termes de voitures et de pièces détachées. Aucun accord n'a été conclu avant la fin de 2017. Mais de nouvelles « échéances » ont été rapidement trouvées : les prochaines élections au Brésil en 2018 et celles en Argentine en 2019, qui pourraient amener au pouvoir de nouveaux gouvernements moins

axés sur le libre-échange³⁴. Avec la perspective de ces élections, l'UE et surtout le Brésil de Michel Temer se sont mobilisés pour finaliser l'accord.

En effet, en 2018, les négociations ont progressé régulièrement dans plusieurs chapitres. Dans le domaine de l'agriculture, le compromis final sur la viande, le sucre, l'éthanol, le lait et les indications géographiques n'a toutefois pas été atteint. Il fallait également voir comment le vainqueur de l'élection présidentielle brésilienne, le représentant de l'extrême droite Jair Bolsonaro, allait finalement se comporter vis-à-vis de l'accord UE-Mercosur. Au Brésil, Bolsonaro avait en effet remporté les élections présidentielles d'octobre 2018. Pour l'UE et les négociations, cela présageait d'une situation difficile : nationaliste et protectionniste, Bolsonaro a fait un moment craindre une remise en cause des négociations avec l'UE. Mais sous l'impulsion de son ministre de l'Économie, le néolibéral Paulo Guedes, et de la ministre de l'Agriculture, Tereza Cristina, membre reconnue de la *bancada ruralista*, qui réunit les parlementaires proches des grands propriétaires terriens, et défenseuse de l'usage des pesticides, le président Bolsonaro s'est engagé en faveur de la conclusion d'un accord. Cependant, les positions radicales et souvent farfelues de Bolsonaro mettent dans l'embarras l'UE qui doit négocier avec un président qui devient l'un des symboles des dérives antidémocratiques du national-populisme.

Enfin, en juin 2019, un accord a été conclu sur les chiffres clés les plus importants. Pour les négociateurs, le vingtième anniversaire du lancement des négociations, le 28 juin 2019, s'est avéré être un bon moment pour annoncer cet accord. Pourtant, à peine onze jours plus tôt, la Commission européenne déclarait qu'un accord avant la fin de son mandat en octobre 2019 pourrait ne pas être possible³⁵.



Ces négociations avaient également lieu dans un contexte d'augmentation des relations commerciales entre le Mercosur et la Chine.

Suite à l'annonce de la conclusion d'un accord « de principe » en juin 2019, le président Bolsonaro, en quête de crédibilité internationale, s'est rapidement attribué la victoire de la signature de l'Accord. Climato-sceptique, il acceptera néanmoins de ne pas se retirer de l'Accord de Paris, car cela représentait une ligne rouge à ne pas franchir pour l'UE.

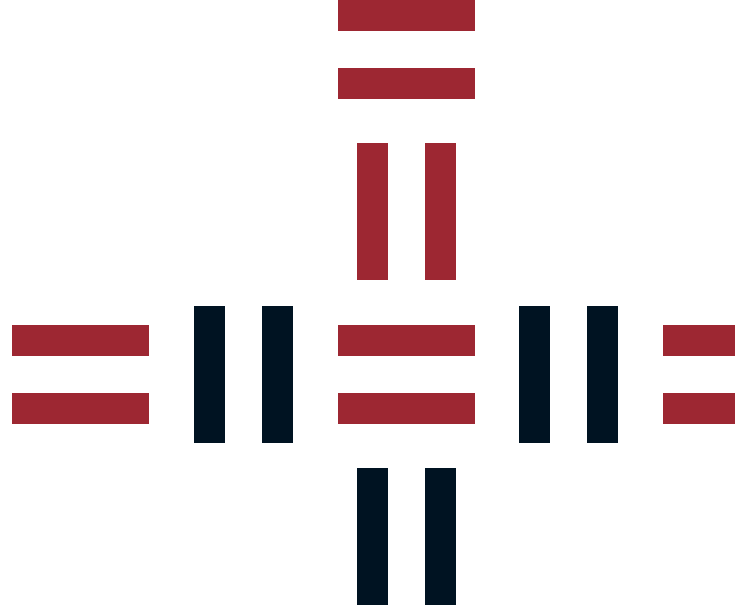
Du côté argentin, l'ancien président Mauricio Macri (décembre 2015 – décembre 2019) aura été un fervent défenseur de l'Accord et aura également mis un point d'honneur à le finaliser, même « de principe », avant les élections qu'il perdra. Position égale en faveur de l'Accord pour le Paraguay et l'Uruguay.

La position du nouveau gouvernement argentin d'Alberto Fernández (en fonction depuis décembre 2019) change la donne. Il se disait contraire à la mise en application de l'Accord, principalement parce qu'il nuirait à l'industrie argentine, qui ne serait pas prête à affronter une libéralisation commerciale avec l'UE. Par ailleurs, il y aurait peu de chance que le parlement argentin vote en faveur de l'accord actuel. La position serait de demander une renégociation de l'accord³⁶. C'était également la position du nouveau Président du Parlasur, l'argentin Oscar Laborde, qui fustigeait l'opacité des négociations de l'Accord par le gouvernement Macri et le manque d'accès aux documents des négociations³⁷. L'opposition de vues entre Bolsonaro et Fernández sur l'intégration régionale du Mercosur risquait aussi de

complexifier le processus de ratification de l'accord. En cas de blocage d'un des pays du Mercosur, il serait possible de mettre en application l'accord de manière bilatérale, ce qui, selon les « pro-accord », mettrait l'Argentine en position d'isolement commercial. Cependant, fin avril 2020, le gouvernement argentin a annoncé qu'il poursuivrait ses accords commerciaux avec l'UE et les pays de l'AELE (Liechtenstein, Norvège, Islande, Suisse). En revanche, l'Argentine ne poursuivrait pas les négociations en vue de la conclusion d'accords avec la Corée du Sud, Singapour, le Liban, le Canada et l'Inde, mais se concentrerait plutôt sur le Mercosur lui-même et sur la gestion de la pandémie du Covid-19³⁸.

L'accord de principe du 28 juin 2019 a marqué le début de la phase suivante : l'achèvement des textes et des calendriers de libéralisation des biens, des services, des investissements et des marchés publics, la poursuite et la finalisation de la négociation du pilier politique et de coopération de l'accord d'association et, surtout, la lutte publique et politique sur la signification et l'adéquation de l'accord dans la perspective du développement durable, de la démocratie et des droits humains.

/ ³² À l'exception du Paraguay qui reconnaît toujours Taiwan, ce qui l'empêche d'établir des relations diplomatiques avec la Chine. Voir Sophie Wintgens, « Chine-Amérique latine et Caraïbes : un défi normatif pour l'Union européenne ? », *Politique européenne*, vol. 2, n°60, juillet 2018, pp. 134-173 : <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2018-2-page-134.htm>. / ³³ En 2017, la Chine était devenue le premier partenaire du Brésil : 22% des exportations, pour 20% à tout le continent européen (Russie incluse) et 11% aux États-Unis. Voir https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/export/bra/show/all/2017/. / ³⁴ Voir le chapitre 8 qui présente un regard argentin sur l'accord UE-Mercosur. / ³⁵ Voir <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/malmstrom-mercotur-deal-possible-this-mandate-but-not-at-any-price/>. / ³⁶ Voir <https://www.lanacion.com.ar/politica/fernandez-le-propondra-a-macron-renegociar-el-pacto-entre-el-mercotur-y-europa-nid2327732>. / ³⁷ Voir <https://www.alainet.org/fr/articulo/204563>. / ³⁸ Voir https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/78863/node/78863_fr.



CHAPITRE 6

Les réactions des institutions et des membres de l'UE à l'accord de principe

Jonathan Matthysen, Oxfam Belgique

En Europe, les réactions des institutions européennes et des États membres de l'UE à l'accord de principe ont été diverses et variées. Malgré l'opposition grandissante de citoyens et de gouvernements européens inquiets des conséquences de cet accord, la Commission affiche une position clairement favorable à sa conclusion. La position du Parlement européen est quant à elle plus nuancée et il existe de nombreuses divergences de vues entre les différents groupes politiques. Cette diversité d'opinions se retrouve également au sein des États membres.

1. LA COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission européenne, en tant que négociateur de l'accord de principe, est bien sûr en faveur de la conclusion de l'accord UE-Mercosur. Elle souligne deux principales raisons à cela.

Premièrement, la conclusion d'un accord commercial en période de protectionnisme et de guerres commerciales est un symbole de la préservation d'un système international de libre-échange fondé sur des règles. Ce faisant, les valeurs communes sont toujours souscrites.

Deuxièmement, la Commission souligne invariablement le potentiel économique positif du libre-échange. Dans des fiches d'information stylisées, elle tente d'étayer ces affirmations par des chiffres³⁹. En outre, des préoccupations telles que la souveraineté réglementaire, la sécurité alimentaire et les effets négatifs d'une concurrence accrue sont invariablement réfutées comme étant des propos alarmistes. Pour la Commission européenne, l'accord contient des mesures de protection suffisantes. En outre, l'accord d'association UE-Mercosur offrirait des possibilités sans précédent, ce

marché ayant été moins ouvert au libre-échange dans le passé. Par conséquent, l'accord offre aux exportateurs européens un avantage de «premier arrivé».

2. LE PARLEMENT EUROPÉEN

La position du Parlement européen est plus nuancée. Dans une série de résolutions, dont la première remonte à 2006, il a exprimé son inquiétude quant à l'impact de l'accord sur les normes alimentaires européennes et à son impact négatif sur le secteur agricole⁴⁰. Ces arguments se retrouvent donc dans le discours de la plupart des groupes politiques européens.

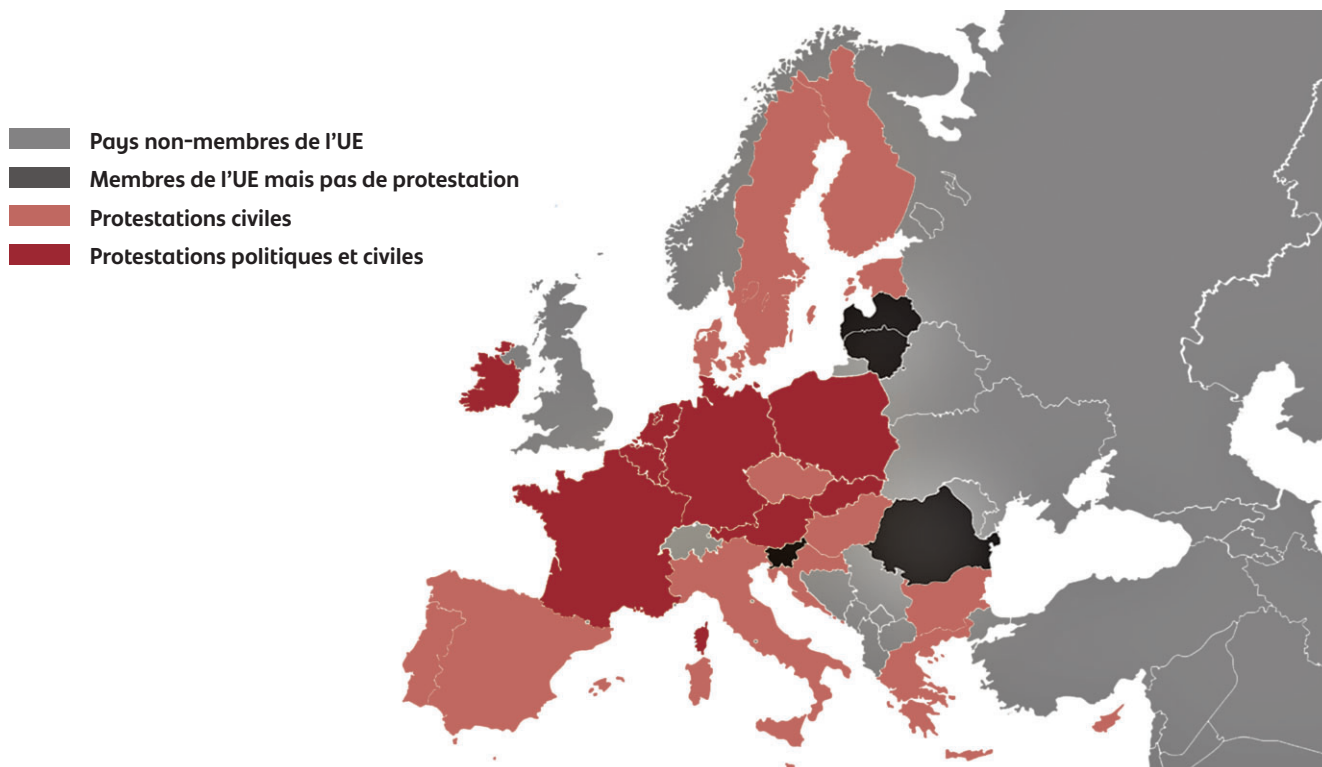
Cependant, les récents débats au Parlement européen montrent qu'il existe de nombreuses divergences de vues entre les différents groupes politiques. À titre d'exemple, le 7 octobre 2020, le Parlement européen a adopté une résolution sur la politique commerciale européenne dans laquelle un amendement souligne que «l'accord UE-Mercosur ne peut être ratifié dans sa forme actuelle»⁴¹. Cet amendement a été adopté par 345 voix pour, 295 contre et 56 abstentions : les Verts-ALE et la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL) l'ont voté à l'unanimité, le S&D (Alliance progressiste des socialistes et démocrates) et ID (Identité et Démocratie) ont voté largement en faveur, mais il y a également eu de nombreuses abstentions (surtout parmi les députés espagnols et portugais). ECR (Conservateurs et réformistes européens), le PPE (Parti populaire européen) et Renew ont largement voté contre. Quatorze des vingt députés européens belges présents ont voté pour. Les députés de la NV-A ont tous voté contre, les deux membres de l'Open VLD se sont abstenus⁴².

Cette diversité d'opinions se retrouve également au sein même des États membres. Différents groupes d'intérêt soulignent les avantages ou les inconvénients spécifiques de l'accord commercial UE-Mercosur. La position finale des États membres est déterminée par l'influence relative de ces groupes d'intérêt dans chacun des pays concernés et de la couleur politique des membres de leur gouvernement respectif.

d'euros⁴³. Dans les pays où l'élevage de viande bovine est un secteur important – France, Belgique, Pays-Bas, Pologne et Irlande –, les agriculteurs sont descendus dans la rue.

A contrario, l'industrie manufacturière, et en particulier le secteur automobile, seront les grands gagnants de cet accord. Selon l'Association des constructeurs européens d'automobiles (ACEA), qui chapeaute le secteur, l'abaissement de 35% des taux tarifaires entraînera une croissance significative des exportations de composants automobiles et de voitures entièrement assemblées⁴⁴.

L'écart entre les pertes de l'industrie bovine et les gains de l'industrie automobile a conduit les critiques à qualifier l'accord UE-Mercosur d'accord «voitures contre vaches» («cars for cows»).



³⁹ Voir <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-mercusur-association-agreement/>. ⁴⁰ REPORT on economic and trade relations between the EU and Mercosur with a view to the conclusion of an Interregional Association Agreement of 21 September 2006: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2006-0302+0+DOC+XML+V0//EN&language=GA>. ⁴¹ Paragraphe 36 de la *Résolution du Parlement européen du 7 octobre 2020 sur la mise en œuvre de la politique commerciale commune - Rapport annuel 2018 (2019/2197(INI))*: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0252_EN.html. ⁴² Parlement européen, *Results of roll call votes – 6/10/2020* (Document P9_PV(2020)10-06(RCV)_en-1) concernant la résolution A9-0160/2020 – Jörgen Warborn – Am 36/1. ⁴³ Copa-Cogeca, *The agricultural impact of an EU-Mercosur agreement* (Doc BILAT(11)1531:2): <http://copa-cogeca.eu/Download.aspx?ID=941661>. ⁴⁴ Voir <https://www.acea.be/press-releases/article/auto-makers-welcome-conclusion-of-eu-mercusur-trade-deal>.

De nombreux gouvernements et parlements ont déjà manifesté leur désaccord vis-à-vis de l'accord.

Enfin, les organisations de la société civile à vocation sociale ou environnementale réclament plus largement une réforme de la politique commerciale européenne et le rejet d'accords tels que l'actuel accord UE-Mercosur.

De nombreux gouvernements et parlements ont déjà manifesté leur désaccord vis-à-vis de l'accord.

En juin 2019, le président Macron (France) et les premiers ministres Morawiecki (Pologne), Michel (Belgique) et Varadkar (Irlande) ont écrit au président de la Commission européenne de l'époque, Jean-Claude Juncker⁴⁵. Dans leur lettre, les chefs d'État et de gouvernement ont souligné l'importance du secteur agricole et de la protection du climat. Cette déclaration a été suivie en août 2019 d'un communiqué de presse du ministre luxembourgeois du Commerce Asselborn déclarant que l'Accord de Paris était une condition *sine qua non* pour la signature de l'accord UE-Mercosur⁴⁶. Ses critiques sur la façon dont le gouvernement brésilien a géré les incendies en Amazonie ont été partagées par la ministre slovaque de l'Agriculture, Matecna⁴⁷. Elle a indiqué dans les journaux nationaux qu'elle était prête à bloquer l'accord.

En septembre 2019, le Parlement autrichien a adopté une motion interdisant au gouvernement d'approuver l'accord⁴⁸. Les députés irlandais ont également voté une motion contre l'accord en novembre 2019⁴⁹.

Le 20 janvier 2020, le Gouvernement wallon s'est formellement opposé à l'accord UE-Mercosur. Cette position a été confirmée à l'unanimité (70-0) par le Parlement wallon le 5 février 2020⁵⁰. Le Gouvernement bruxellois, pour sa part, a déclaré le 14 juillet 2020 que l'accord n'était pas acceptable dans sa forme actuelle et a conditionné son approbation à une longue série de garanties préalables⁵¹. La Commission Affaires générale du Parlement bruxellois a confirmé cette position le 19 octobre 2020⁵². Compte tenu de la position de ces deux régions, une approbation de l'accord par la Belgique

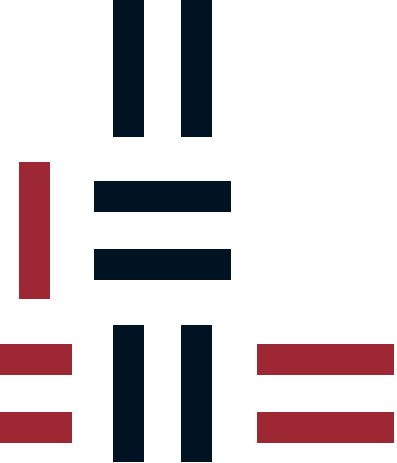
est exclue. Toutefois, si la Flandre prenait position en faveur de l'accord, la Belgique n'aurait alors pas de position arrêtée et ne pourrait que s'abstenir lors d'un éventuel vote au Conseil des ministres de l'UE.

Le 2 juin 2020, la deuxième chambre néerlandaise a également voté à une courte majorité le rejet de l'accord UE-Mercosur⁵³. Le Premier ministre Mark Rutte pourrait ignorer la motion du Parlement, mais ce serait très inhabituel.

En août 2020, le président français Macron a quant à lui réitéré ses préoccupations concernant les incendies de forêt et la nécessité de respecter l'Accord de Paris sur le climat. Bien que la présidence allemande du Conseil de l'UE ait dès le début indiqué qu'elle souhaitait œuvrer à la signature de l'accord, la chancelière Merkel a affirmé durant le mois d'août avoir de « sérieux doutes » concernant l'accord commercial⁵⁴. Elle a également évoqué les incendies de forêt et l'exploitation forestière illégale en Amazonie. Avec ce revirement, elle rejoint l'appel de Macron à ne pas soutenir l'accord dans sa forme actuelle. Le nouvel axe franco-allemand met ainsi davantage de pression sur l'avenir de l'accord. Désormais, l'Allemagne ne semble plus si pressée de soumettre l'accord aux votes durant sa présidence du Conseil.

Enfin, le nouveau commissaire au Commerce, Valdis Dombrovskis, a également confirmé que, selon lui, l'accord ne pouvait pas être conclu « dans sa forme actuelle ». Toutefois, il a en même temps souligné que l'accord ne pouvait plus être modifié. Cela signifie qu'une solution envisageable serait d'ajouter quelque chose à l'accord, telle qu'une déclaration dans laquelle les deux parties s'engagent solennellement à respecter l'Accord de Paris sur le climat⁵⁵.

S'il est possible que ce type de déclaration renforce le soutien politique à l'accord UE-Mercosur, il est par contre moins probable qu'elle apporte une réponse suffisante aux nombreux problèmes inhérents à cet accord.



CHAPITRE 7

L'accord UE-Mercosur et les principes de bonne gouvernance

Sébastien Snoeck, Greenpeace Belgique

Outre les effets négatifs que l'accord aurait sur les agriculteurs des deux côtés de l'Atlantique, les travailleurs et les consommateurs, les peuples autochtones, l'environnement et le climat, déjà largement couverts par d'autres chapitres de ce rapport, il est intéressant d'examiner dans cette section le processus par lequel le projet d'accord est approuvé. En effet, au regard des principes généraux de la bonne gouvernance, on peut s'interroger sur sa légitimité.

1. L'ACTION PUBLIQUE ET LA BONNE GOUVERNANCE

Pour rappel, le concept de « bonne gouvernance » recouvre les principes généraux qui devraient guider la conduite des affaires publiques. Ils comprennent notamment l'impartialité, l'État de droit, la transparence, la responsabilité, la participation, l'inclusivité et la lutte contre la corruption. Le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies et, avant lui, la Commission des droits de l'Homme, ont adopté depuis 2000 plusieurs résolutions sur le rôle de la bonne gouvernance dans la promotion des droits de l'homme. Ils ont notamment souligné qu'un « système de gouvernement caractérisé par la transparence, la responsabilité, l'obligation de rendre compte de ses actes et la participation, capable de répondre

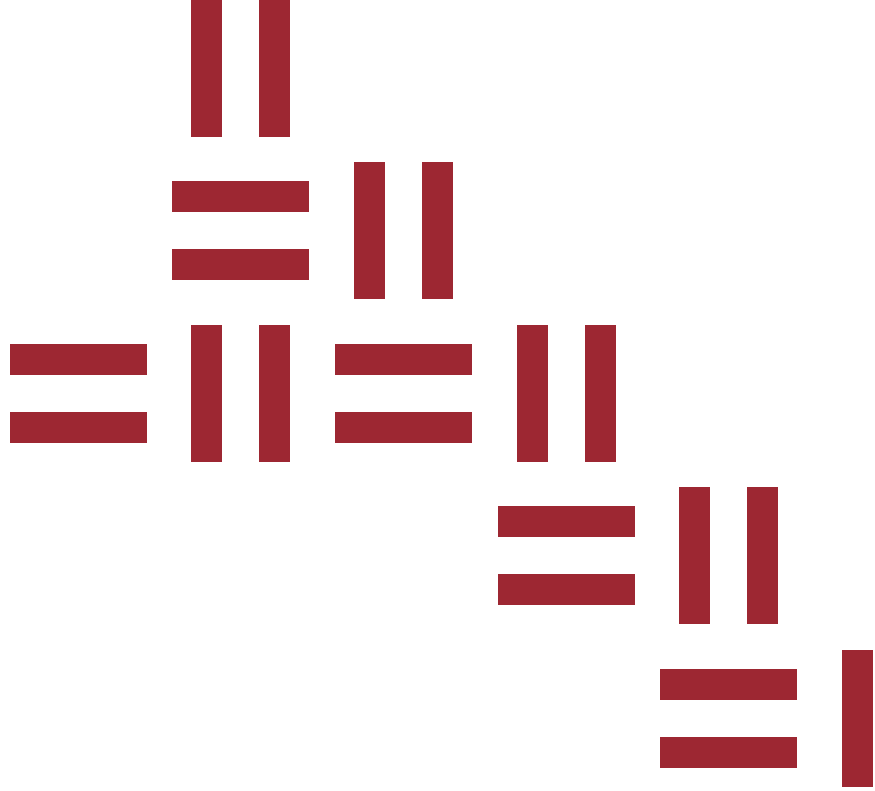
aux besoins et aux aspirations de la population, y compris des femmes et des membres des groupes vulnérables et marginalisés, constitue le fondement d'une bonne gouvernance, et qu'un tel fondement est une condition indispensable de la pleine réalisation des droits de l'homme, y compris du droit au développement ». Ils ajoutent que « la bonne gouvernance aux niveaux national et international est essentielle pour une croissance économique soutenue, un développement durable et l'éradication de la pauvreté et de la faim »⁵⁶. Greenpeace considère que les accords commerciaux et d'investissement devraient être mandatés, négociés, approuvés et révisés de manière transparente et démocratique⁵⁷.

2. NÉGOCIATIONS SECRÈTES

Le processus de négociation de l'accord UE-Mercosur a été caractérisé par un manque considérable de transparence.

Tout d'abord, les négociations UE-Mercosur sont basées sur des directives de négociation de l'UE (le « mandat » de 1999) non officiellement publiées à ce jour⁵⁸. Une tentative des Amis de la Terre Europe pour obtenir le texte par le biais d'une demande d'accès à l'information a échoué.

/ ⁴⁵ Voir <https://www.eurogroupforanimals.org/news/varadkar-warns-eu-president-mercotur-threat-beef> et https://amp.independent.ie/business/farming/it-would-be-wrong-varadkar-puts-brakes-on-mercotur-deal-39570998.html?__twitter_impression=true. / ⁴⁶ Voir https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2019/08-aout/25-asselborn-mercotur.html. / ⁴⁷ Voir <https://www.intellinews.com/slovakia-to-block-eu-trade-deal-with-mercotur-countries-over-brazil-s-approach-to-amazon-166982/>. / ⁴⁸ Voir <https://bilaterals.org/?eu-crisis-austria-rejects-major&lang=en>. / ⁴⁹ Voir <https://www.euronews.com/2019/07/12/irish-parliament-calls-on-government-to-thwart-eu-mercotur-deal>. / ⁵⁰ Voir <https://dirupo.wallonie.be/home/presse--actualites/publications/le-gouvernement-de-wallonie-soppose-a-laccord-commercial-mercotur-publication-full.html> et <https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=votes-affichage&id=21000&d=02%2F05%2F2020>. / ⁵¹ Voir <https://pascalsmet.prezly.com/traite-mercotur#>. / ⁵² Voir <https://iede.news/fr/europese-unie/merkel-a-egaleme-nt-des-doutes-sur-la-poursuite-de-laccord-commercial-de-lue-avec-le-mercotur/>. / ⁵³ Elle a adopté la résolution déposée le 4 décembre 2019 par six députés bruxellois de différents partis : <http://weblex.brussels/data/crb/doc/2019-20/138750/images.pdf>. / ⁵⁴ Voir <https://iede.news/fr/europese-unie/merkel-a-egaleme-nt-des-doutes-sur-la-poursuite-de-laccord-commercial-de-lue-avec-le-mercotur/>. / ⁵⁵ Voir <https://www.europarl.europa.eu/news/files/commissionnaires/valdis-dombrovskis/en-dombrovskis-verbatim-report.pdf> (voir, entre autres, les paragraphes 1-013, 1-027, 1-059 et 1-061). / ⁵⁶ Voir, par exemple, Commission des droits de l'Homme, Résolutions n° 2000/64, 2001/72, 2002/76, 2003/65, 2004/70, 2005/68 et Conseil des droits de l'Homme, Résolutions n° 7/11 et 19/20. / ⁵⁷ Greenpeace International, *10 principes for trade*, 2017 : https://trade-leaks.org/wp-content/uploads/2018/03/201705_Greenpeace_10_Principles_for_Trade.pdf. / ⁵⁸ Une version française du mandat a été divulguée par bilaterals.org fin 2019.



Ensuite, il n'existe toujours pas de projet de texte complet pour la partie commerciale de l'accord. Avant la conclusion de l'accord au niveau politique le 28 juin 2019, très peu d'informations concernant les propositions textuelles de l'UE étaient disponibles sur la page Internet de la Direction Générale du Commerce de la Commission européenne (« DG Commerce »). Après des fuites de textes de négociation par Greenpeace⁵⁹ et d'autres ONG en 2017⁶⁰, la disponibilité des projets de documents s'est légèrement améliorée⁶¹. Mais même comparées aux négociations très opaques du Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (TTIP), la quantité et la qualité des informations publiques disponibles restaient moins bonnes. La situation a seulement changé après la conclusion politique de l'accord, mais de manière encore insuffisante. En effet, la Commission européenne n'a jusqu'à présent publié que des parties de l'accord : 27 documents uniques (20 chapitres, 2 protocoles et 5 annexes), rendus publics le 12 juillet 2019, et le chapitre sur les droits de propriété intellectuelle et une annexe à celui-ci, publiés le 6 septembre 2019. L'une des annexes publiées indiquait que la date limite pour les modifications et améliorations était le 1^{er} mai 2020⁶², mais la Commission a nié qu'il y ait eu une date limite générale pour les changements au texte⁶³. La Commission européenne a annoncé à plusieurs reprises depuis le 28 juin 2019 qu'elle publierait les calendriers concrets relatifs à l'ouverture des marchés. Mais jusqu'à présent, rien n'a été rendu public. Il manque donc des parties essentielles de l'accord qui sont pertinentes pour son évaluation, notamment la clause sur les droits de l'homme ou les listes d'engagements pour les chapitres sur le commerce des biens, les investissements et les marchés publics.

Le manque de transparence concerne également l'accord d'association UE-Mercosur, dont l'accord commercial fait partie. Les accords d'association couvrent généralement des aspects supplémentaires, tels que le dialogue politique

et la coopération sur les principes démocratiques, les droits humains, l'État de droit ainsi que la paix et la sécurité internationales. Les accords d'association traitent également du cadre institutionnel pour la gestion de l'accord, comme la mise en place de conseils, de comités, de sous-comités et d'organes pour les relations avec les parlementaires ou la société civile. Les questions qui sont déjà mentionnées dans le chapitre sur le commerce et le développement durable de l'accord commercial, comme l'environnement et le changement climatique ou le travail, sont reprises dans les accords d'association⁶⁴.

Le contenu de l'accord d'association UE-Mercosur couvre donc des questions essentielles. Selon la Commission européenne, le chapitre sur le développement durable de l'accord commercial est le meilleur de tous les accords de libre-échange de l'UE. Ce chapitre fait onze références à l'accord d'association. Certaines parties de l'accord ont déjà été conclues en juin 2018, et d'autres en juin 2020⁶⁵. Toutefois, nous ne connaissons que ces deux dates. Il n'y a pas d'autres informations concernant le contenu de l'accord d'association⁶⁶.

L'évaluation de l'impact sur le développement durable (SIA) n'a pas été pour sa part publiée avant la fin des négociations officielles, comme elle aurait dû l'être, ce qui signifie qu'elle n'a pas été prise en compte pendant les discussions. En juin 2020, plusieurs ONG avaient d'ailleurs déposé une plainte auprès du Médiateur européen sur cette question⁶⁷. Un projet de rapport a été publié en juillet 2020, mais la version finale est toujours en cours d'élaboration⁶⁸. En tout état de cause, la méthodologie reste discutable, sachant notamment que des aspects clés, comme les incendies en Amazonie, ne sont pas pris en compte.

Enfin, il faut garder à l'esprit qu'avant que le processus d'approbation ne puisse commencer, le texte doit être juri-

L'évaluation de l'impact sur le développement durable n'a pas été publiée avant la fin des négociations officielles.

diquement «épuré» et traduit dans les vingt-quatre langues de l'UE. Même si les négociations officielles sont terminées, des modifications et des amendements pourront être apportés au texte en coulisse. En théorie, il existe donc encore une marge de manœuvre pour modifier le texte. Ce fut le cas de l'accord CETA avec le Canada, où un cinquième du texte original a été modifié après les négociations officielles.

3. PORTES FERMÉES AU DÉBAT DÉMOCRATIQUE

Les accords de libre-échange sont conçus de manière à ce que les décisions relatives à des questions importantes, comme par exemple l'agriculture, les sources d'énergie, les droits des travailleurs et les produits chimiques, ne soient pas portées à la connaissance du public. L'accord UE-Mercosur a été mandaté, négocié et conclu en secret, sans sérieusement prendre en compte les observations critiques de la société civile et sans consultation des petites et moyennes entreprises (PME), alors que les intérêts de grandes entreprises étaient activement représentés dans certaines parties de la négociation⁶⁹.

Les parlements nationaux pourraient-ils être impliqués afin qu'un débat démocratique ait lieu ? Cela reste incertain. En effet, l'accord commercial UE-Mercosur devrait faire partie de l'accord d'association susmentionné. Dans ce cas, le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen et les 27 États membres de l'UE devraient tous donner leur approbation. Le Conseil devrait ainsi approuver l'accord à l'unanimité et le veto d'un seul État membre serait donc suffisant pour empêcher la ratification. Ainsi, le refus par exemple du Parlement autrichien, en septembre 2019⁷⁰, de donner mandat au gouvernement pour approuver l'accord impliquerait l'absence d'unanimité au sein du Conseil. Mais si l'accord commercial devait être séparé du reste de l'accord par la Commission, il pourrait alors être approuvé à la majorité qualifiée. L'accord serait également appliqué provisoirement jusqu'à sa ratification. Cette utilisation d'un moyen technique pour éviter de devoir obtenir l'unanimité serait à notre sens scandaleuse, dans la mesure où elle tenterait sciemment de contourner une décision démocratique.

/ ⁵⁹ Voir <https://trade-leaks.org/mercotur-leaks/>. / ⁶⁰ Voir <https://www.bilaterals.org/?eu-mercotur-fta-27-draft-chapters&lang=en>. / ⁶¹ Avant la fuite par Greenpeace en décembre 2017, la Commission européenne n'avait publié sur le site de la DG Commerce que les propositions textuelles de l'UE pour cinq chapitres et une seule annexe. / ⁶² Voir Chief Negotiators' Note: Agreed arrangements concerning Appendix 1 and 2 : https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158154.%20Annex%20on%20Motor%20Vehicles.pdf / ⁶³ Déclarations de la Commission européenne tenues à un événement organisé par le ministère allemand des Affaires économiques le 22 octobre 2019. / ⁶⁴ Voir le chapitre 1 sur les trois piliers des accords d'association de l'UE. / ⁶⁵ Le 18 juin 2020, l'UE et le Mercosur ont annoncé avoir conclu les négociations sur plusieurs parties de l'accord : https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/81950/eu-mercotur-association-agreement-conclusion-negotiations-political-dialogue-and-cooperation_en. / ⁶⁶ Après plusieurs demandes pour obtenir le texte ou au moins plus d'informations, la seule réponse donnée par la DG Commerce de la Commission a été qu'elle n'est pas responsable de l'accord d'association, qui est entre les mains du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), et qu'elle n'a aucune autre information. Cette affirmation est selon nous très difficile à croire. / ⁶⁷ Client Earth, *EU failed to consider environmental and social impacts of South American trade deal: complaint*, 15 juin 2020 : <https://www.clientearth.org/press/eu-failed-to-consider-environmental-and-social-impacts-of-south-american-trade-deal-complaint/>. / ⁶⁸ European Commission publishes draft Sustainability Impact Assessment for the Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement : <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2164>. / ⁶⁹ Luciana Ghiotto et Javier Echaide, *Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*, Powershift & The Greens/EFA, 2020, p. 118 : <https://power-shift.de/analysis-of-the-agreement-between-the-european-union-and-the-mercotur/>. / ⁷⁰ Austria blocks EU-Mercosur trade deal with South America : <https://www.bbc.com/news/world-europe-49753210>.



4. LE DROIT DANS L'OMBRE DU COMMERCE INTERNATIONAL

Les règles commerciales portaient autrefois uniquement sur les droits de douane et les quotas. Mais aujourd'hui, elles régissent la manière dont nous adoptons les normes environnementales et de santé publique, dans le but de restreindre les politiques menées dans l'intérêt du public. La politique commerciale, façonnée par les traités internationaux, a aujourd'hui la primauté sur les lois nationales, limitant ainsi la marge de manœuvre des législateurs. L'accord crée une bureaucratie qui prendra des décisions en dehors des processus décisionnels démocratiques normaux. Différents « sous-comités » prendront des décisions qui affecteront le bien-être des consommateurs, des travailleurs et l'état de l'environnement, sans avoir à rendre de comptes aux citoyens. La société civile n'aura aucun rôle significatif dans ces décisions. Les entreprises, quant à elles, pourront utiliser le principe de transparence prévu par le traité pour contribuer aux discussions sur les projets de réglementation en discussion⁷¹.

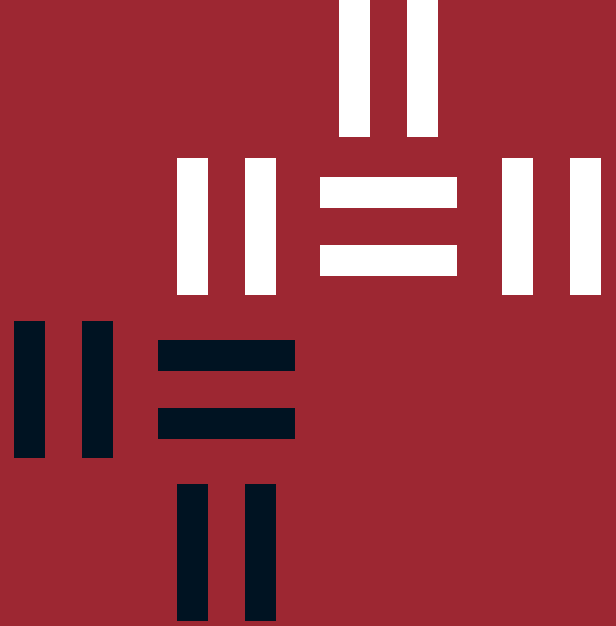
L'accord commercial ne comporte pas non plus de chapitre sur la corruption comme c'est le cas de l'accord entre l'UE et le Mexique⁷². Or, la stratégie « Commerce pour tous » de la Commission européenne, qui est toujours d'application, stipule que « les accords commerciaux pourraient être uti-

lisés davantage pour lutter contre la corruption et garantir la mise en œuvre des conventions et principes internationaux dans la pratique »⁷³. C'est inacceptable du fait que la corruption est un problème récurrent dans les pays du Mercosur et reste problématique également dans plusieurs pays de l'UE⁷⁴.

Sur le fond, les critiques de l'accord ne manquent pas : exploitation accrue des ressources naturelles, évaluation d'impacts postérieure aux négociations, pression sur le monde agricole, baisse de la protection des consommateurs, augmentation des émissions de gaz à effet de serre, notamment.

Et sur la forme, la manière dont l'UE négocie les accords commerciaux devrait être repensée en profondeur, dans le sens d'un système qui soit accepté démocratiquement, afin de garantir que ces accords répondent aux priorités des citoyens, protègent les droits humains et respectent les limites planétaires⁷⁵.

/ ⁷¹ Luciana Ghiotto et Javier Echaide, *op. cit.*, pp. 48, 55 et 123. / ⁷² L'Accord UE-Mexique est le seul accord de libre-échange de l'UE qui comporte une faible clause anti-corruption. / ⁷³ Selon la Commission européenne : « La corruption est un fléau pour les économies et les sociétés. Elle freine le développement des pays, fausse les marchés publics, gaspille les rares fonds publics, décourage les investissements, entrave le commerce et crée une concurrence déloyale. Elle sape l'État de droit et la confiance des citoyens. La politique commerciale contribue déjà à la lutte contre la corruption, par exemple en augmentant la transparence des réglementations et des procédures de passation des marchés et en simplifiant les procédures douanières. Dans le cadre du SPG+, l'UE offre des préférences commerciales aux pays qui ratifient et mettent en œuvre les conventions internationales relatives à la bonne gouvernance, notamment la Convention des Nations unies contre la corruption. Les accords commerciaux pourraient être utilisés davantage pour lutter contre la corruption et garantir que les conventions et principes internationaux sont mis en œuvre dans la pratique ». Commission européenne, *Trade for all*, 2015, p. 26 : https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf. / ⁷⁴ L'Uruguay est le seul des pays du Mercosur à occuper un rang acceptable (#21) dans l'INDICE DES PERCEPTIONS DE CORRUPTION 2019 de Transparency International, alors que l'Argentine (#66), le Brésil (#106) et le Paraguay (#137) sont mal classés. Voir https://www.transparency.org/files/content/pages/2019_CPI_Report_EN.pdf. / ⁷⁵ Greenpeace International, *op. cit.*



Partie 2

ANALYSE CRITIQUE DE L'ACCORD UE-MERCOSUR



CHAPITRE 8

Un regard argentin sur les principaux points de l'accord commercial UE-Mercosur

Javier Echaide, Universidad de Buenos Aires – CONICET – ATTAC Argentine

En Argentine, l'accord a toujours été négocié dans le secret absolu. Cela fait plus de 15 ans que les organisations sociales – dont ATTAC Argentine – impliquées dans le suivi des accords de libre-échange et d'investissement demandent les textes en cours de négociation aux différents gouvernements nationaux, mais elles n'ont jamais reçu de réponse. Ce n'est que grâce à la fuite de documents provisoires en 2017 que nous avons pu effectuer des analyses préliminaires sur les conséquences possibles de cet accord pour le pays en général et pour les secteurs populaires en particulier. Selon notre analyse, il ne contient pas de différences substantielles par rapport aux autres accords de libre-échange : c'est un accord adapté aux intérêts des sociétés transnationales et des secteurs liés aux chaînes globales de valeur.

Le 28 juin 2019, le gouvernement argentin annonçait publiquement la fin des négociations « après 20 longues années »⁷⁶ et nous avons eu accès à un document audio qui laissait entendre le ministre argentin des Affaires étrangères communiquer en larmes la nouvelle au président Mauricio Macri⁷⁷. Au-delà des émotions – forcées ou non, le moment n'était pas du tout fortuit : l'Argentine gérait la présidence « pro tempore » du Mercosur, qu'elle devait remettre au Brésil à la mi-décembre après une éventuelle prise de fonction d'un nouveau gouvernement argentin (ce qui est finalement arrivé). En effet, Macri jouait sa réélection en octobre 2019, ce qui faisait de la réunion de juin précédent un moment

possible pour l'administration « Macrista » de parvenir à un accord et de marquer ainsi une avancée majeure en matière de politique étrangère pour sa campagne électorale. Les problèmes de transparence dans les négociations ont été une constante : dès l'annonce de la clôture de l'accord, le ministère argentin des Affaires étrangères a publié un résumé propagandiste de seulement 6 pages pour démontrer les avantages supposés du traité, qui a été rapidement retiré du site officiel, pour être remplacé par un autre texte (d'environ 15 pages) en juillet 2019⁷⁸, ce qui a immédiatement suscité les critiques de la société civile fustigeant le caractère hermétique des négociations et l'absence de publication des textes de l'accord⁷⁹. Suite à la pression sociale des deux côtés de l'Atlantique, l'Argentine, l'Uruguay et l'UE ont par la suite publié le contenu de l'accord, mais pas dans son intégralité⁸⁰.

Le manque de transparence n'est pas le seul élément au centre des critiques concernant l'accord. Les questions de fond et les impacts lors de sa mise en application sont aussi importants. Il est clair que le secteur industriel pourrait être l'un des principaux secteurs touchés en Argentine, incluant en partie les secteurs d'exportation. Le gouvernement argentin a promu cet accord de libre-échange sur la base de l'argument selon lequel l'Argentine bénéficierait d'une opportunité de conquérir un marché d'exportation de 400 millions d'habitants, même si le marché européen n'est pas le marché principal des exportations argentines, mais



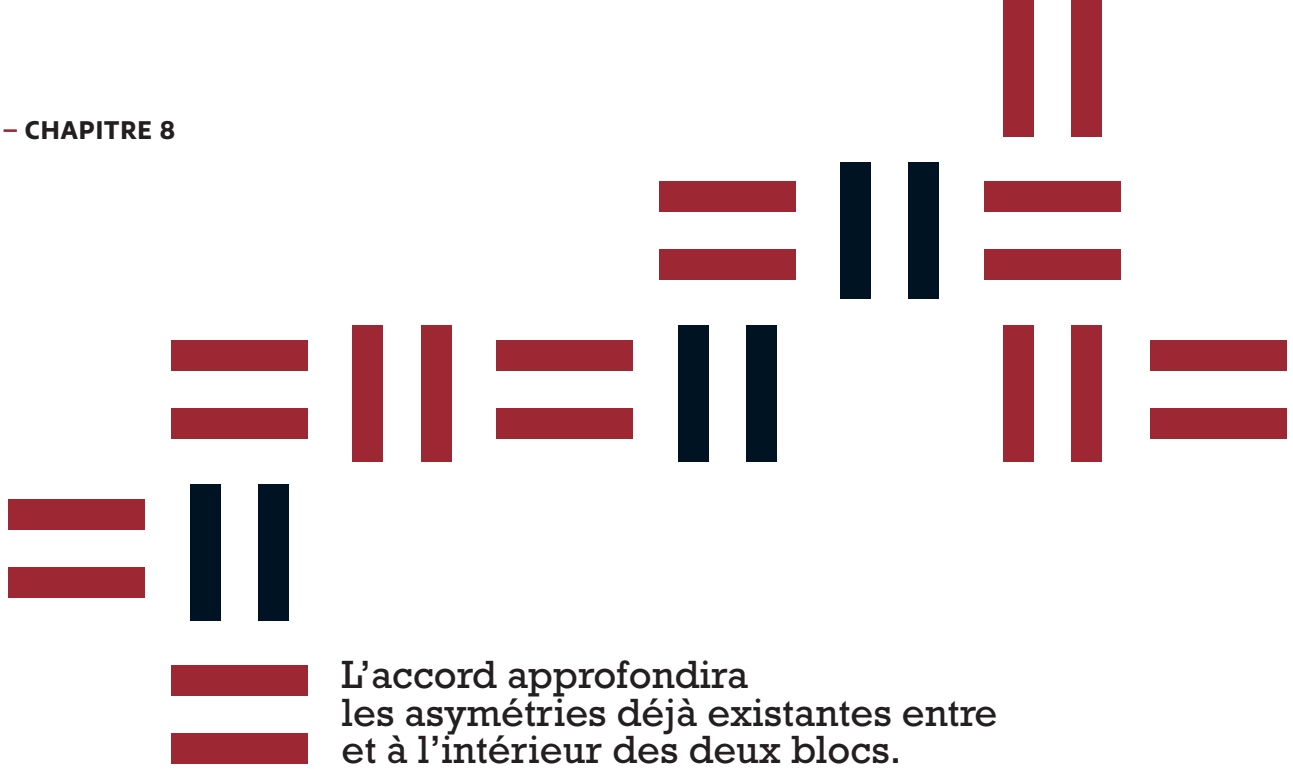
Le secteur industriel pourrait être l'un des principaux secteurs touchés en Argentine.

plutôt le marché brésilien. De fait, la principale destination des exportations de l'Argentine est le Brésil (9,3 milliards de dollars), et suivent loin derrière les marchés des États-Unis (4,6 milliards de dollars), de la Chine (4,38 milliards de dollars), du Chili (2,77 milliards de dollars) et, en cinquième position, du Vietnam (2,27 milliards de dollars). La relation avec l'Europe était plutôt inverse: ce sont les transnationales européennes qui ont repris les principales entreprises publiques lors des privatisations des années 1990 et qui ont acquis d'importants secteurs argentins, tels que ceux des services et de la finance. Cependant, aujourd'hui, ce sont les importations et les investissements chinois qui augmentent dans toute l'Amérique latine et cet accord de libre-échange (ALE) est sans aucun doute une tentative pour l'UE de pénétrer le marché du Mercosur afin d'éviter un contexte de stagnation économique (l'UE a connu une croissance moyenne de seulement 1,3% au cours des 25 dernières années) et de ne pas perdre de marchés dans un contexte international de guerre commerciale entre la Chine et les États-Unis. En contrepartie, le Mercosur promet un marché de près de 300 millions de consommateurs, alors que l'Argentine compte moins d'un quart de cette population: quelque 45 millions de personnes. Il est clair que le principal

intérêt des transnationales européennes est le marché brésilien, de sorte que l'entrée en vigueur de cet ALE impliquerait, comme premier effet, une concurrence totalement inégale entre l'UE et l'Argentine pour placer leurs produits manufacturés au Brésil. Cela aurait également pour effet de démanteler le processus d'intégration commerciale du Mercosur, étant donné que le principal flux des marchandises se fait au sein même du Mercosur.

Bien que les secteurs agro-exportateurs soient les plus impliqués par l'accord, les principales critiques sectorielles proviennent du secteur industriel et des petites et moyennes entreprises (PME), qui sont les principales génératrices d'emplois dans le pays, qui comprennent également les coopératives et les entreprises récupérées par leurs travailleurs qui se développent lentement depuis la crise de 2001. Les critiques proviennent également des petits producteurs ruraux et des communautés paysannes, ainsi que de divers mouvements sociaux, tant de la campagne que de la ville. Les préjudices éventuels envers ces divers secteurs ont été pris en compte lors de l'élaboration du premier rapport critique qui analyse tous les textes publiés actuellement⁸¹. Rapport qui conclut que l'accord approfondira les asymétries déjà

⁷⁶ Voir <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-cierra-un-historico-acuerdo-de-asociacion-estrategica-con-la-union> et <https://www.perfil.com/noticias/politica/video-tenemos-acuerdo-mercosur-union-europea-le-informo-faurie-emocionado-a-macri.phtml>. ⁷⁷ Voir <https://www.telam.com.ar/notas/201906/371157-acuerdo-mercosur-union-europea-comercio-faurie-mensaje-macri-whatsapp.html>. ⁷⁸ Voir https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/resumen_acuerdo_mcs-ue_elaborado_por_gobierno_argentino.pdf. ⁷⁹ Voir <https://canalabierto.com.ar/2019/07/11/ue-mercosur-estos-tratados-consolidan-la-desigualdad-a-nivel-internacional/>. ⁸⁰ Voir <https://cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue>, <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/publicaciones/acuerdo-asociacion-mercosur-union-europea-sintesis-del-acuerdo-textos> et <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>. ⁸¹ Voir <https://www.annacavazzini.eu/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-EU-Mercosur-agreement-09.01.2020-1.pdf>.



existantes entre et à l'intérieur des deux blocs, au lieu d'apporter un développement harmonieux et écologiquement durable. De leur côté, les syndicats ont d'abord rejeté l'accord⁸², bien que le gouvernement Macri ait ensuite cherché à les contenir en promettant des compensations aux éventuels secteurs affectés⁸³.

L'économie argentine traverse actuellement l'une des plus importantes récessions depuis 2001, ce qui constitue la septième crise la plus grave au monde⁸⁴. Elle a enregistré des baisses de son produit intérieur brut (PIB) lors de trois années sur quatre de gestion néolibérale, atteignant une pauvreté proche de 40% de la population⁸⁵. Dans ce contexte, la tentative de réélection d'octobre 2019 a signifié une défaite dès le premier tour pour Mauricio Macri et a marqué le retour du péronisme, dirigé par Alberto Fernandez, un modéré qui a réussi à réconcilier différents secteurs politiques au sein d'une alliance incluant le « kirchnerisme » et d'autres formations. Fernandez a d'abord critiqué l'accord dès son annonce⁸⁶, mais a ensuite modéré sa position⁸⁷ en essayant de trouver des points de convergences au sein du bloc régional où les gouvernements de droite sont idéologiquement favorables à l'ouverture commerciale, comme Jair Bolsonaro au Brésil ou le gouvernement Colorado au Paraguay. Cependant, avec la pandémie mondiale du Covid-19, les mesures prises par le gouvernement Fernandez incluaient une quarantaine obligatoire de trois semaines à l'encontre des demandes de l'opposition – y compris celles du macrisme – de relativiser la situation de la crise sanitaire afin de ne pas affecter l'économie: un discours en bonne

mesure comparable à celui des gouvernements des États-Unis et du Royaume-Uni, avec des conséquences négatives évidentes pour la population en général. Bien que la quarantaine ne puisse pas durer éternellement, le discours présidentiel actuel s'est concentré sur la défense de l'industrie, du marché intérieur, du travail et de la santé des Argentins⁸⁸, non pas comme une position nationaliste mais plutôt pragmatique et, si l'on veut, même de bon sens. La situation actuelle a non seulement changé les priorités de la politique argentine, mais elle pourrait signifier une nouvelle difficulté pour les avancées de la libéralisation commerciale et en particulier pour la ratification de l'accord du Mercosur avec l'UE, qui sera sans aucun doute confrontée à un scénario fort complexe.



CHAPITRE 9

Le commerce des produits agricoles

Hélène Capocci, Entraide et Fraternité, et Timothée Petel, FUGEA

Le contenu de l'accord UE-Mercosur est souvent résumé par l'image d'«échange de voitures contre des vaches» («cars for cows agreement»). En effet, le volet agricole est particulièrement important. Concrètement, l'accord vise à augmenter l'importation vers l'Europe de produits agricoles en provenance du Mercosur et à supprimer, ou réduire très largement, les droits de douane à leur entrée sur le marché européen. L'Union européenne (UE) supprimera ainsi ses droits de douane pour 92% des importations en provenance du Mercosur. Les principales exportations de l'Amérique latine vers l'UE prévues par l'accord annuellement concernent la viande bovine (99 000 tonnes), la volaille (180 000 tonnes), la viande porcine (25 000 tonnes), le riz (60 000 tonnes), ou encore le soja, le sucre, de l'éthanol, le maïs et le miel.

L'accroissement des importations latino-américaines aura des effets sur des enjeux aussi cruciaux que l'alimentation, la préservation d'une agriculture durable, la santé, l'environnement et le climat, et fait de cet accord un sujet qui mérite de faire l'objet d'un véritable débat de société.

1. LA BOUCLE DES PESTICIDES

Les pratiques agricoles, les standards sanitaires et phytosanitaires à respecter et les contrôles effectués sont très différents en Europe et en Amérique latine.

Les géants des producteurs de pesticides qui ont leur siège en Europe, comme BASF ou Bayer-Monsanto, doivent sans aucun doute se réjouir de l'accord UE-Mercosur. Entre 2016 et 2019, leurs ventes de pesticides – pourtant interdits en Europe – ont respectivement augmenté de 44% et de 50% à destination du Brésil⁸⁹. L'accord UE-Mercosur prévoit des tarifs préférentiels pour l'industrie chimique européenne afin d'exporter dans les pays du Mercosur, qui sont de grands consommateurs de pesticides. À titre d'exemple, le Brésil, l'Argentine et le Paraguay sont tous trois dans le top 10 des principaux clients pour les pesticides extrêmement dangereux de l'entreprise suisse Syngenta, représentant 39% de la part des ventes de l'entreprise (le Brésil représente à lui seul 32%)⁹⁰.

Au Brésil, 74% des produits phytosanitaires utilisés sont interdits en Europe. C'est le cas du Paraquat, interdit en Europe depuis 2007, mais malgré tout produit chez nous et vendu à des entreprises d'agro-négoces brésiliennes par centaines de tonnes annuellement. Plus grand consommateur au monde de pesticides, le Brésil a homologué 239 nouveaux pesticides depuis janvier 2019, représentant à lui seul 18% du marché mondial. Les premiers à subir les conséquences de ce mépris de la santé publique (au profit de l'industrie chimique) sont bien sûr les Brésiliens eux-mêmes. Entre 2005 et 2015, le ministère de la Santé a recensé 84 206 empoisonnements dus aux pesticides. Parmi eux, 7 200 personnes sont mortes entre 2008 et 2017⁹¹.

/ ⁸² Voir <https://www.pagina12.com.ar/203393-el-acuerdo-con-la-ue-es-la-sentencia-de-muerte-de-nuestras-i>. / ⁸³ Voir https://www.clarin.com/politica/gobierno-busco-contener-sindicatos-preocupados-acuerdo-mercursos-ue_0_tguZivt2H.html. / ⁸⁴ Voir <https://www.infobae.com/economia/2019/06/04/argentina-tendra-en-2019-la-septima-recesion-mas-profunda-del-mundo/>. / ⁸⁵ Voir <https://launion.com.ar/la-herencia-que-deja-macri-tres-anos-de-recesion-y-una-pobreza-cercana-al-40/>. / ⁸⁶ Voir <https://www.cronista.com/economiapolitica/Tras-acuerdo-Mercosur-UE-Alberto-Fernandez-dice-que-no-hay-nada-que-festejar-20190629-0007.html>. / ⁸⁷ Voir <https://www.lanacion.com.ar/politica/fernandez-busco-llevar-a-la-ue-tranquilidad-por-el-acuerdo-nid2306277>. / ⁸⁸ Voir <https://www.youtube.com/watch?v=kPGijuAdtEg>. / ⁸⁹ Voir <https://www.bastamag.net/Soja-OGM-cafe-orange-pesticides-deforestation-Bresil-Europe-Mercosur-traite-libre-echange>. / ⁹⁰ Public Eye, *Les affaires toxiques de Syngenta au Brésil*, le Magazine, n°17, avril 2019. / ⁹¹ Thomas Fritz, *Accord UE-Mercosur : Risques pour la protection du climat et les droits humains*, Greenpeace ; Entraide & Fraternité et al. (ed.), septembre 2020 : <https://www.entraide.be/risques-pour-la-protection-du-climat-et-les-droits-humains>.

Une fois produits en Europe et exportés vers les pays du Mercosur, les pesticides sont mis au service de l'agro-industrie, occupant de très grandes étendues de terres au détriment des droits des communautés indigènes et d'une utilisation des sols respectueuse de l'environnement et du climat. En effet, les secteurs agricoles de l'Argentine et du Brésil sont célèbres pour leur mode de production intensif et leur visée exportatrice. Le cas du soja est particulièrement parlant : 48% du soja consommé dans le monde proviennent de ces deux pays⁹². Ce type d'agriculture à grande échelle favorise la déforestation : dans les pays du Mercosur, 13 millions d'hectares de culture de soja sont destinés à l'exportation vers l'UE. Or, seuls 13% de cette surface gigantesque sont considérés comme issus de filières ne contribuant pas à la déforestation, faisant craindre de nouvelles vagues d'incendies incontrôlables tels que ceux qui ont sévi en Amazonie durant les étés 2019 et 2020⁹³.

En augmentant les volumes de produits agricoles provenant du Mercosur vers l'Europe, on s'attend à une intensification d'un modèle agricole qui a déjà un impact énorme sur la destruction de l'environnement⁹⁴. En plus d'être en total décalage par rapport aux objectifs de lutte contre le réchauffement climatique, cet accord aura également un impact sur la qualité de l'alimentation et la santé en Europe, puisque les pesticides interdits par nos autorités publiques nous reviendraient par cargaisons de denrées agricoles. En effet, le Conseil européen de l'industrie chimique (CEFIC) se réjouit de la suppression des droits de douane pour plus de 90% des exportations européennes de produits chimiques (qui peuvent aujourd'hui s'élever jusqu'à 18% de la valeur)⁹⁵. Cette chute du coût d'importation de pesticides pour les pays du Mercosur risque donc d'augmenter considérablement leur consommation de ces produits pourtant nocifs.

Malgré tout, l'UE se veut rassurante et répète à qui veut l'entendre que ses normes sanitaires et phytosanitaires des aliments sont « non négociables ». En guise de réponse, dans une communication à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) le 4 juillet 2019, un groupe de pays dont le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay a adressé à l'Europe de vives critiques sur ses exigences vis-à-vis des pesticides considérés comme des obstacles à l'échange de marchandises agricoles, les invitant à les réduire. Il y a donc tout lieu de douter que le modèle européen des normes sanitaires et phytosanitaires inspire un cercle vertueux des pratiques (« *level playing field* ») de l'agrobusiness sud-américain.

À cela s'ajoute le fait que le système de contrôle des marchandises visant à vérifier leur conformité avec les standards européens semble peu fiable. Afin de réduire au minimum les « barrières techniques au commerce », les parties ont convenu de simplifier le contrôle et la vérification des marchandises. Ne pourront exporter que les « établissements agréés » par les autorités compétentes de la partie exportatrice, en charge d'estimer si les exigences sanitaires de la partie importatrice sont bien respectées. En parallèle, la fréquence des contrôles à l'importation effectués par la partie importatrice sera réduite. Ainsi, le véritable contrôle repose sur les garanties accordées par les autorités de la partie exportatrice, et la vérification du système de contrôle officiel est plutôt permissive dans les pays du Mercosur⁹⁶. Bien que l'accord prévoie un système de « bouton rouge » comprenant des mesures d'urgence à mettre en place au niveau national en cas de violation de normes sanitaires ou phytosanitaires, cela n'est rien de plus qu'une mesure partielle et insuffisante pour garantir la sécurité alimentaire européenne et le respect de ses standards (concernant les taux de résidus de pesticides autorisés dans les aliments mais aussi le traitement du bétail aux antibiotiques, leur alimentation avec de la farine animale, le recours aux hormones de croissance artificiels, etc.).

En plus d'être en total décalage par rapport aux objectifs de lutte contre le réchauffement climatique, cet accord aura également un impact sur la qualité de l'alimentation et la santé en Europe.

Cette approche, qui vise avant tout l'augmentation des échanges commerciaux en faisant fi des risques pour la santé et l'environnement, présente de graves lacunes, comme le fait d'ignorer le principe de précaution. S'il est vrai que ce principe est présent dans le texte, il l'est sous une forme édulcorée (définition plus restrictive que celle du droit de l'Union) et sans valeur contraignante puisqu'il figure dans le « chapitre développement durable », dépourvu de moyen de sanction en cas de non-respect⁹⁷. Cette lecture de la « précaution » risque donc de ne pas se montrer à la hauteur des enjeux.

C'est pourquoi l'importance du volet agricole de l'accord fait ressurgir les mêmes critiques que pour le Partenariat trans-atlantique pour le commerce et l'investissement (TTIP ou accord UE-États-Unis) ou le CETA (accord UE-Canada) : les garanties sont jugées insuffisantes pour assurer la survie d'une agriculture durable des deux côtés de l'Atlantique, la santé des consommateurs et la protection de l'environnement. Un tel accord se traduira par l'arrivée sur le marché de produits ne respectant pas nos normes de production et de

sécurité alimentaire. Nos agriculteurs seront donc soumis à une concurrence déloyale, en particulier pour ceux engagés dans de démarches durables. Les agriculteurs familiaux du Mercosur risquent eux aussi de souffrir des effets de l'accord, qui bénéficieront avant tout aux grandes exploitations agricoles exportatrices. Côté consommateur, la qualité des produits dans nos assiettes risque de se dégrader. Plus largement, c'est donc le modèle européen de promotion de hauts standards de sécurité alimentaire et de soin à l'environnement qui est mis en péril par les accords de commerce, privilégiant les intérêts économiques sur la préservation de la planète et le bien-être de la population.

/ ⁹² Par ailleurs, 95% du soja cultivé au Brésil et en Argentine est génétiquement modifié (OGM). / ⁹³ L'INPE (Institut national de recherche scientifique brésilien) rapporte qu'en 48 heures, 2 500 feux ont pris d'assaut le territoire brésilien. Le bilan de 2019 dénombre 89 178 foyers de feux de forêts pour la seule Amazonie brésilienne, ce qui représente une hausse de 30% par rapport à 2018. En 2020, rien que pour le mois d'août, près de 30 000 foyers d'incendie ont été détectés en Amazonie brésilienne, un record depuis 2010. / ⁹⁴ Rien que pour le commerce accru de 8 produits agricoles clefs (viande bovine, volaille, sucre, éthanol, riz, fromage, lait en poudre et préparations pour nourrissons), les estimations de l'ONG GRAIN prévoient une hausse de 9 millions de tonnes d'émission de gaz à effet de serre par an. Cela équivaut à une augmentation de 34% par rapport aux échanges ayant cours aujourd'hui. Voir GRAIN, « L'accord commercial UE-Mercosur va intensifier la crise climatique due à l'agriculture », 25 novembre 2019 : <https://www.grain.org/fr/article/6357-l-accord-commercial-ue-mercursos-va-intensifier-la-crise-climatique-due-a-l-agriculture>. / ⁹⁵ Thomas Fritz T., *op. cit.* / ⁹⁶ Extraits de l'étude de Luciana Ghiotto et Javier Echaide, *Study Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*, décembre 2019, p. 35 : <https://www.greens-efa.eu/files/doc/docs/e1009b28fc610106352c9cca4511f460.pdf>. / ⁹⁷ La définition de l'UE précise que des mesures de protection peuvent être prises « sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées ou que les effets adverses pour la santé se matérialisent ». En revanche, la définition présente dans l'accord UE-Mercosur est très proche de celle qui prévaut à l'OMC, qui accorde une importance à la preuve scientifique du risque d'un produit pour la santé ou l'environnement. Cette définition a déjà valu à l'Europe d'être attaquée devant les tribunaux de l'OMC pour des différends concernant l'interdiction de viande traitée aux hormones et l'homologation d'OGM. De plus, l'accord UE-Mercosur précise que si des mesures sont prises sur base du principe de précaution, un examen périodique doit être réalisé pour vérifier si ces mesures sont fondées sur des informations pertinentes, et si l'évaluation est jugée peu concluante, la restriction devra être levée. Voir l'analyse présentée dans le rapport de Clémentine Baldon, Mathilde Dupré et Samuel Leré, *Un accord perdant-perdant : analyse préliminaire de l'accord de commerce entre l'Union européenne et le Mercosur*, Institut Veblen/Fondation Nicolas Hulot, novembre 2019 : https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/analyse_accord_ue_mercosur_fnh_veblen.pdf.

Cette libéralisation accrue accentuera inévitablement la crise traversée par l'agriculture européenne.

2. FOCUS SUR LA VIANDE BOVINE

Le bœuf argentin est un produit reconnu. Au Brésil, la production de viande bovine a augmenté de 40% en 10 ans, si bien que le Brésil abrite aujourd'hui «le plus grand troupeau commercial du monde» : on y dénombre 218 millions de bêtes⁹⁸, plus que le nombre d'habitants dans le pays (209 millions de personnes). À la tête de ce juteux marché se retrouvent seulement trois entreprises brésiliennes (JBS, Brasil Foods et Marfrig), qui sont parmi les plus puissantes dans l'industrie mondiale de la viande et qui fournissent également le marché européen. Or, celles-ci ne sont pas contrôlées par un quelconque système garantissant qu'elles ne contribuent pas à la déforestation. Un grand nombre de leurs fournisseurs achètent des animaux qui sont engraisés sur des parcelles déboisées de la forêt amazonienne. En effet, l'élevage et la culture de soja sont identifiés comme les deux principales causes de déforestation au Brésil, notamment pour répondre à la demande de l'UE en produits alimentaires⁹⁹. Par ailleurs, les conditions d'élevage dans les pays du Mercosur sont loin de respecter les standards européens : recours aux hormones de croissance artificiels, utilisation d'antibiotiques comme activateurs de croissance, absence de traçabilité sont choses courantes outre-Atlantique¹⁰⁰.

Or, l'accord UE-Mercosur prévoit notamment l'entrée annuelle sur le marché européen de 99 000 tonnes à taux réduit de viande bovine (7,5% de droit de douane au lieu de 40% actuellement). Il s'agit d'une proportion importante des importations de bœuf entrant sur le territoire européen (340 000 tonnes). Si ces volumes peuvent sembler minimes par rapport aux 7,8 millions de tonnes de viande de bœuf produite au sein de l'Union, il est important de prendre en considération l'effet cumulatif de chaque accord de libre-échange signé par l'Europe. Le CETA prévoyait plus de 45 000 tonnes de bœuf à droits de douane nuls. En novembre 2019, l'UE a doublé les quantités de viande d'origine américaine arrivant sur le territoire européen, autorisant l'importation de quelque 35 000 tonnes sans droit de douane (accord commercial surnommé le «panel hor-

mones»). Ces importations risquent d'autant plus de déstabiliser le marché qu'elles concerneront des morceaux haut de gamme de type aloyau dont le marché est restreint en Europe¹⁰¹. La pression sur les prix sera donc plus forte, en particulier en Belgique où la filière allaitante produit des quantités importantes de morceaux nobles. Un dernier point de crispation pour la filière viande bovine concerne la destination des importations du Mercosur. En effet, la majorité des morceaux importés serait destinée au secteur de la restauration hors domicile, secteur où l'étiquetage de l'origine des viandes n'est pas toujours obligatoire (c'est le cas en Belgique).

Cette libéralisation accrue accentuera inévitablement la crise traversée par l'agriculture européenne, et le secteur bovin belge en particulier. En effet, ce secteur représente 16% de la valeur totale de la production agricole en Belgique (28% en Wallonie). Il existe aujourd'hui 8 100 éleveurs bovins en Belgique, dont les exploitations sont de type familial avec en moyenne 148 bovins et 57 hectares d'exploitation. La production de viande bovine en Belgique est aujourd'hui excédentaire¹⁰², alors même que sa consommation diminue depuis plusieurs années. L'extension des quotas d'importation de viande bovine accentuera donc la concurrence internationale et la pression sur les prix vers le bas pour les éleveurs européens et belges qui traversent déjà une période de crise. En Wallonie, le nombre d'exploitations détentrices de vaches allaitantes est en effet passé de 9 000 à 5 500 entre 2007 et 2017, soit une ferme qui arrête l'élevage ou disparaît chaque jour depuis 10 ans (diminution de 39%). En signant l'accord UE-Mercosur et en amplifiant cette disparition, le risque est réel de remplacer une production locale (très largement liée à l'herbe et son environnement) par de la viande produite à l'autre bout du monde dans des systèmes industriels aux externalités négatives de taille.

Face à ces inquiétudes, la Commission européenne invoque la présence dans l'accord de clause de sauvegarde à activer en cas de dérégulation du marché, pour protéger les agri-

L'accord UE-Mercosur n'est pas compatible avec les objectifs européens de lutte contre le changement climatique.

culteurs européens. Toutefois, les conditions d'application de la clause de sauvegarde s'avèrent restrictives, et limitées dans le temps. La mesure consiste uniquement en une suspension temporaire de la réduction des droits de douane sur la marchandise, ou en une réduction des taux préférentiels, pendant deux ans au maximum et avec la possibilité de la prolonger pour une autre période égale. Il est explicitement indiqué que ces mesures ne peuvent être prises que jusqu'à 12 ans après l'entrée en vigueur de l'accord. De plus, la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde bilatérale doit être fondée sur la démonstration d'une base objective et quantifiable démontrant qu'un dommage (ou la menace de dommage) est causé, et qu'il existe une relation de cause à effet entre l'importation du produit en question et le dommage grave, ou la menace de dommage¹⁰³. La portée de la clause de sauvegarde apparaît donc trop faible et les conditions d'application trop restrictives pour assurer la protection des agriculteurs européens et la survie d'une agriculture familiale durable.

3. UN TRAITÉ COMMERCIAL NOURRI D'INCOHÉRENCES

Un tel accord est en totale contradiction avec les engagements de l'UE sur de nombreux dossiers environnementaux et agricoles (sans parler des impacts sociaux, de santé et économiques).

Le Parlement a décrété l'état d'urgence climatique en novembre 2019, puis la Commission a proposé avant de fixer un objectif de neutralité carbone en 2050 dans le cadre

du Green Deal. Or, l'accord UE-Mercosur n'est pas compatible avec les objectifs européens de lutte contre le changement climatique et les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris, un tel accord ayant pour conséquences d'intensifier des échanges commerciaux inutiles et donc anti-climatiques, et de favoriser un mode de production nocif pour l'environnement.

Dans le cadre du Green Deal, la Commission européenne a d'ailleurs présenté récemment (le 20 mai 2020) sa stratégie «*From Farm to Fork*» pour un «système alimentaire juste, sain et respectueux de l'environnement». Une stratégie qui devra être soutenue par la PAC Post-2020 en cours de négociation actuellement. Parmi les objectifs attendus figurent notamment une réduction de l'utilisation des pesticides et le développement de systèmes d'élevage à faible impact environnemental. En cas de signature de l'accord UE-Mercosur, les agriculteurs se retrouveraient ainsi soumis à deux injonctions contradictoires, à savoir respecter des standards de production plus élevés, tout en étant concurrentiel avec des productions encadrées par des normes plus laxistes. Une situation fatale pour nos agriculteurs, en particulier ceux engagés dans une agriculture durable.

Enfin, l'UE présente des ambitions fortes en matière de qualité de l'alimentation et de sécurité alimentaire (objectif également affiché dans la stratégie «*From Farm to Fork*»). Cependant, l'accord avec le Mercosur se traduira par une remise en cause de la qualité de l'assiette des consommateurs. Une incohérence de plus. L'incohérence de trop ?

/ ⁹⁸ Stéphane Guéneau, *Durabilité des chaînes globales de valeur du soja et de la viande de bœuf en Amazonie : conséquences d'une gouvernamentalité néolibérale*, Brésil(s), n°13, 2018 : <http://journals.openedition.org/bresils/2468>. / ⁹⁹ Raoni Rajão et al., « The rotten apples of Brazil's agribusiness », *Science*, vol. 369, n° 6501, 17 juillet 2020, pp. 246-248 : <https://science.sciencemag.org/content/369/6501/246.full>. / ¹⁰⁰ Clémentine Baldon, Mathilde Dupré et Samuel Leré, *op. cit.*, pp. 25-30 ; Luciana Ghiotto et Javier Echaide, *op. cit.*, pp. 57-58 et p. 67. / ¹⁰¹ Il est estimé que 75% des nouveaux contingents d'importations pour les pays du Mercosur seraient composés à 75% de pièces d'alloys (alors que la production européenne s'élève à un peu plus d'1 million de tonnes pour ce segment). Voir l'analyse des Chambres d'agriculture France, *Accord de libre-échange Mercosur – Menaces sur le secteur agroalimentaire européen*, juillet 2019. / ¹⁰² Le taux d'auto-approvisionnement en Belgique est de 159,7%. / ¹⁰³ Luciana Ghiotto et Javier Echaide, *op. cit.*, p. 35.

CHAPITRE 10

Le 11 septembre et le Cerrado ¹⁰⁴

Luc Vankrunkelsven ¹⁰⁵, Wervel

Les événements du 11 septembre ont dirigé tous les regards (ou presque) vers New York. Outre le 11 septembre 2001, l'histoire garde également en mémoire le 11 septembre 1973 : l'assassinat du président chilien Salvador Allende. Une date non négligeable pour l'Amérique latine. Mais le 11 septembre n'est pas seulement une date synonyme de mort et de destruction. C'est aussi une date à laquelle sont nés des gens mémorables, tels qu'Ary Pará-Raios au Brésil. Ary José de Oliveira – son nom d'origine – était un homme polyvalent, qui avait l'art de rassembler autour de lui des artistes des arts visuels, des poètes, des musiciens, des auteurs, des journalistes et des conservateurs. En reconnaissance de son travail, le 11 septembre a été proclamé « Journée nationale du Cerrado ».

1. L'IMPORTANCE CENTRALE DU CERRADO

L'opinion publique brésilienne, la presse internationale, et donc l'opinion publique mondiale, sont sensibilisées à la destruction de la forêt amazonienne. À juste titre. Ce qui est étrange, c'est qu'il n'existe pas d'indignation similaire au sujet du Cerrado, la savane la plus riche en espèces au monde. Avec cet autre écosystème typique de la Caatinga, il couvre 30% de la surface du Brésil. Le Cerrado s'étend à lui seul sur deux millions de km² et couvre 11 États, situés au centre du pays : Maranhão, Piauí, Bahia, Minas Gerais, Tocantins, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná et Rondônia. Il y a actuellement 23 millions de personnes qui vivent dans ce territoire.

Alors que la déforestation de la forêt amazonienne a diminué pendant plusieurs années avant l'élection de Jair Bolsonaro, elle augmente fortement dans le Cerrado : 30 000 km² par an, soit deux à trois fois plus que la déforestation de la forêt amazonienne au Brésil. Alors que la forêt amazonienne

s'étend sur neuf pays, cette savane unique ne se trouve qu'au Brésil. Le Cerrado est également une zone de connexion entre les différents biomes/écosystèmes. Les animaux menacés d'extinction dans la Mata Atlântica (petit vestige de la forêt originelle sur les côtes de l'océan Atlantique) sont parfois encore plus nombreux dans le Cerrado. Cette immense zone est aussi littéralement le centre du système hydrologique du Brésil. Si les sources et les rivières qui y prennent leur source s'assèchent, alors le Brésil tout entier connaîtra des problèmes non seulement écologiques, mais aussi sociaux et économiques.

L'Amazonie, le Pantanal (marais et plus grand sanctuaire d'oiseaux au monde, de la taille du Portugal) et la Mata Atlântica sont protégés en tant que « Patrimônio Nacional » depuis 1988. Le Cerrado et la Caatinga, par contre, ne le sont pas. C'est pourquoi est apparu, ces dernières années, un fort mouvement pour protéger également cette zone unique. L'art de l'argumentation consiste à faire coïncider les arguments écologiques avec les arguments sociaux et économiques. En portugais, les termes écologiques sont joliment résumés sous l'acronyme ABC : « água, biodiversidade e clima », c'est-à-dire « eau, biodiversité et climat ». Ces trois éléments sont liés entre eux, ainsi qu'à des choix qui devraient permettre un développement social et économique différent.

Plus de 50% du Cerrado a déjà été déboisé. Dès lors, le Brésil a-t-il encore besoin de millions d'hectares supplémentaires pour rivaliser sur les marchés internationaux avec le soja, l'éthanol, le coton ou d'autres produits de base qui peuvent être produits dans le Cerrado avec beaucoup d'énergie et de destruction ? Ou bien est-il possible de développer davantage l'agriculture familiale, ce qui peut générer un bon revenu avec des surfaces plus petites et une diversité de produits ? Il faut donc faire preuve de créativité pour



10 RAISONS DE PROTÉGER LE CERRADO

1. Le Cerrado et la Caatinga constituent 1/3 du territoire national du Brésil
2. Les deux biomes remplissent des fonctions écologiques qui sont vitales pour l'ensemble du pays
3. Aujourd'hui, la déforestation dans le Cerrado est deux fois plus importante qu'en Amazonie
4. Les principaux fleuves du Brésil prennent leur source et se développent dans le Cerrado
5. Le réservoir souterrain de Guarani dépend de certaines zones du Cerrado pour son approvisionnement en eau
6. La pluie et les rivières du centre du Brésil sont d'une importance vitale pour le système énergétique brésilien
7. 95% des Brésiliens dépendent dans une large mesure de l'eau du Cerrado pour leur énergie électrique
8. La biodiversité des deux biomes est unique, sans équivalent dans le monde
9. Les espèces menacées résultant de la destruction de la forêt atlantique survivent en plus grand nombre dans le Cerrado
10. La destruction du Cerrado et de la Caatinga menacent également les autres écosystèmes

/ ¹⁰⁴ Pour en savoir plus sur le Cerrado, voir www.wervel.be/en (en anglais). / ¹⁰⁵ L'auteur a écrit plusieurs livres sur ce thème, dont *De kikker die zich niet laat koken. Klimaat in beweging* (Dabar, 2018). Vous trouverez plus d'informations sur le Cerrado sur son blog : <https://www.mo.be/search/site/vankrunkelsven>.

À Goiânia, des artistes cherchent à faire connaître le drame qui se déroule dans le Cerrado.

exploiter les grandes richesses qui se trouvent entre les mains des agriculteurs ; de préférence en consultation avec le mouvement environnemental et la société civile dans son ensemble. Il y a de la créativité dans tous les sens du terme. Il suffit de penser aux délicieux picolés, les friscos, c'est-à-dire les glaces qui sont fabriquées avec la richesse des fruits dont regorge la région¹⁰⁶.

Le « Fórum Goiano em Defesa do Cerrado » veut travailler à un grand consensus pour un développement nouveau et différent, ce qui exigera une vigilance constante. Récemment, par exemple, une femme indignée m'a interpellé avec son histoire. Elle était si heureuse de voir que des picolés aux fruits du Cerrado étaient en vente au palais de justice. Un peu plus tard, sans aucune consultation, ces picolés aux fruits du Cerrado avaient été remplacés par des produits de masse du géant alimentaire Nestlé. Il est clair que les grands de la terre ont d'autres plans pour l'alimentation et le développement régional, même s'ils aiment beaucoup utiliser le terme à la mode de « développement durable ».

2. L'ART PEUT-IL SAUVER LE MONDE ?

Écrire des livres est une chose, prendre de belles photos en est une autre. Beaucoup de mes textes sont agrémentés de dessins d'étudiants, de professeurs et de communautés de Matinhos dans l'État du Paraná. Cela en dit long sur la forte implication de nombreux Brésiliens dans ce qui arrive à leur pays par fragments. Déchirer le Brésil, c'est aussi les déchirer intérieurement. Ils veulent exprimer cette blessure et l'espoir de changement.

À Goiânia, d'autres artistes, dans la lignée d'Ary Pará-Raios, cherchent également à faire connaître le drame qui se déroule actuellement dans le Cerrado. C'est le cas de João Caetano¹⁰⁷, à travers ses émouvantes photographies reflétant la beauté du Cerrado. Tout au long de son existence, Wervel a axé son travail sur les conséquences de la course au soja et d'un modèle d'agriculture destructeur, des deux côtés de l'océan. Nous ne parlons pas seulement de ce qui se passe en Amazonie, mais aussi de la situation socio-économique dans le sud du Brésil, de la destruction culturelle dans le Maranhão, de la grande importance du Cerrado et de bien d'autres choses encore. Et nous parlons sans cesse de l'interdépendance du modèle agricole en Europe avec ce qui se passe au Brésil et ailleurs. Nous pouvons le faire non seulement avec des arguments intellectuels, mais nous voulons aussi sensibiliser les cœurs à travers l'art¹⁰⁸.

Les décisions prises en Europe ont des conséquences au Brésil. Les décisions prises à Washington DC ont des conséquences pour Bruxelles et Brasília. Les options à Brasília affectent la planète entière.

/ ¹⁰⁶ Voir www.frutosdocerrado.com.br et www.centraldocerrado.org.br. / ¹⁰⁷ João Caetano a publié plusieurs livres poignants, tels que *Ecos da Natureza/Echos of Nature* (2006) : www.projetoalerta.com. / ¹⁰⁸ Voir également « Pé na terra », un documentaire produit par Wervel et Louise Amand sur le Cerrado et la transition agro-écologique (sous-titré en français, anglais et néerlandais).

CHAPITRE 11

Le commerce des produits industriels

Renaat Hanssens, CSC-ACV – Service d'études et de documentation

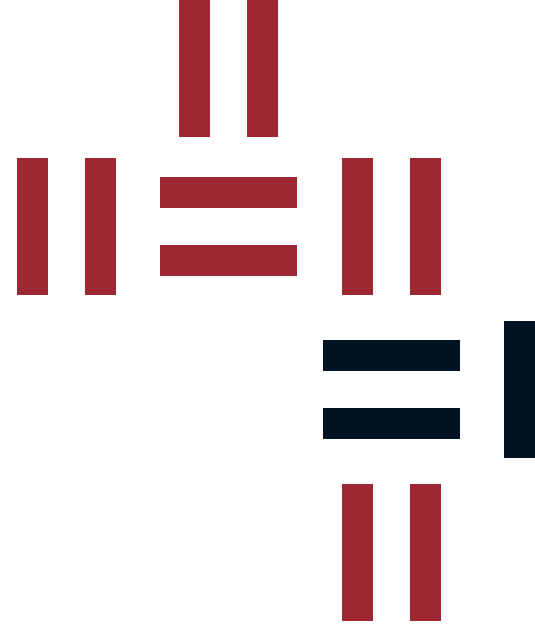
L'accord UE-Mercosur permettrait à l'UE de devenir le premier grand bloc commercial capable de conclure un accord de libre-échange avec ces quatre pays latino-américains. Traditionnellement, ils ont mené une politique assez protectionniste. Protégée par des barrières douanières de plus en plus réduites, une industrie domestique a pu se développer, bénéficiant souvent d'une impulsion donnée par des investissements étrangers massifs. Ainsi, des marques européennes

détiennent une petite moitié de l'industrie automobile. Ce modèle de développement industriel risque désormais d'être fortement mis sous pression après une courte période transitoire de 10 à 15 ans au maximum. En échange d'un plus grand accès au marché européen pour l'important secteur agroalimentaire des pays du Mercosur, l'industrie technologique européenne disposera d'un accès quasiment illimité au Mercosur après la période transitoire.

LES RELATIONS COMMERCIALES UE-MERCOSUR EN QUELQUES CHIFFRES

L'UE publie les chiffres suivants à propos de ses relations commerciales avec les 4 pays du Mercosur :

- L'UE est le principal partenaire du Mercosur en termes d'investissements et de commerce
- L'UE est le deuxième partenaire du Mercosur pour le commerce de marchandises, après la Chine. En 2019, ces échanges représentaient 17,1% de l'ensemble du commerce du bloc. À l'inverse, le Mercosur est le 11^e partenaire de l'UE pour le commerce de marchandises
- Le volume total des exportations de l'UE vers les 4 pays du Mercosur a atteint 41 milliards en 2019, contre 35,9 milliards pour les exportations du Mercosur vers l'UE
- En 2019, le Mercosur a principalement exporté vers l'UE des produits agricoles, tels que les denrées alimentaires, les boissons et le tabac (21,2%), les produits végétaux tels que le soja et le café (17,4%), ainsi que la viande et d'autres produits d'origine animale (6,5%)
- L'UE a surtout exporté vers le Mercosur des machines (28,6%), des moyens de transport (12,7%), des produits chimiques et pharmaceutiques (24,2%)
- Les exportations de services de l'UE vers le Mercosur ont atteint 21 milliards, alors qu'en 2018, les exportations du Mercosur vers l'UE dans ce secteur ont atteint 10 milliards
- L'UE est le principal investisseur étranger dans la région. Le stock d'investissements accumulés est passé de 130 milliards en 2000 à 365 milliards en 2017
- Le Mercosur est un investisseur majeur pour l'UE. En 2017, le stock d'investissements accumulés s'élevait à 52 milliards



1. LE CONTENU DE L'ACCORD

1.1. Réduction des droits d'importation

L'UE supprimera les droits d'importation sur 100% des produits industriels après une période transitoire de 10 ans au maximum. Le Mercosur supprimera totalement la plupart des droits dans les secteurs importants pour l'UE que sont l'automobile, les composants automobiles, les machines, les produits chimiques et pharmaceutiques. Pour chacun de ces secteurs, la libéralisation porte sur plus de 90% des exportations de l'UE. Toutes les diminutions des droits accordées par le Mercosur sont linéaires¹⁰⁹, sauf celles qui concernent les voitures particulières : le Mercosur libéralisera totalement ce secteur en quinze ans, avec une période d'attente de sept ans qui s'accompagnera d'un quota transitoire de 50 000 unités. Ce quota transitoire est soumis à une taxe d'importation, qui représente la moitié du droit lié à la « clause de la nation la plus favorisée ». Après la période d'attente, les droits seront réduits à un rythme accéléré, pour être finalement supprimés. Les lignes tarifaires pour les composants automobiles seront largement libéralisées dans dix ans (82% des lignes tarifaires qui représentent 60% des exportations de l'UE vers le Mercosur ; en outre, 30% des exportations seront libéralisées en quinze ans). Pour les machines produites par l'UE, 93% des lignes d'exportation seront totalement libéralisées, en général dans dix ans (67% des exportations vers le Mercosur).

1.2. Règles d'origine

Il s'agit d'un volet classique des accords de libre-échange. Il reprend des règles techniques qui déterminent quel pourcentage d'un produit peut être fabriqué dans un pays tiers sans perdre l'avantage du taux préférentiel ou taux zéro. Il définit également les procédures que les exportateurs doivent appliquer pour bénéficier des taux préférentiels, notamment l'enregistrement dans le système REX pour les exportateurs de l'UE.

Ces accords comportent en outre une section importante sur les « règles d'origine spécifiques au produit », par exemple pour les voitures ou les pièces détachées.

1.3. Douanes et facilitation des échanges

Cette section contient des accords visant à garantir le bon déroulement du dédouanement des marchandises. Il s'agit d'automatiser au maximum les procédures et de consulter les fédérations d'entreprises lors de l'instauration de nouvelles règles, d'éviter la surcharge administrative, etc.

1.4. Barrières techniques au commerce

Ce chapitre vise à faciliter le commerce en éliminant les obstacles liés aux différentes normes techniques et de créer les conditions cadres pour une plus grande convergence en matière de normes et de réglementations techniques à l'avenir. On a déterminé que les normes internationales seront davantage utilisées comme base pour la réglementation technique nationale. Des examens périodiques devraient permettre de renforcer la conformité aux normes internationales.

Des accords ont également été conclus sur les procédures d'évaluation de la conformité. Ainsi, pour la sécurité électrique, l'efficacité énergétique et la limitation des produits dangereux, l'UE dispose de la méthode de déclaration de conformité du producteur, méthode inconnue dans les États membres du Mercosur. Le Mercosur acceptera les résultats de tests aléatoires effectués par les organismes d'évaluation de la conformité de l'UE.

L'ouverture aux exportateurs européens va accroître la spécialisation du Mercosur dans les matières premières et les produits agricoles.

2. L'IMPACT POUR LE MERCOSUR¹¹⁰

L'industrie européenne est beaucoup plus compétitive que celle des pays du Mercosur. L'accord de libre-échange pérennise et renforce même une relation commerciale asymétrique, ce qui est l'un des principaux aspects problématiques de l'accord. Les pays du Mercosur sont spécialisés dans l'exportation de produits agricoles peu transformés vers l'UE (en 2011, ces exportations représentaient plus de 73% des exportations totales vers la région), tandis que l'UE exporte essentiellement des produits à valeur ajoutée moyenne et élevée vers le Mercosur (en 2011, ils représentaient près de 70% des exportations totales de l'UE vers le Mercosur). Dans les années 2014-2016, les douze principaux produits exportés par l'UE vers le Mercosur étaient des produits industriels, dont voici le top six : médicaments, avions, (pièces détachées de) véhicules motorisés, huiles légères et moyennes, fongicides, bateaux légers et grues flottantes.

Le Mercosur n'exporte donc guère de produits industriels vers l'UE. En outre, les tarifs sont déjà bas (avec un taux NPF (nation la plus favorisée) de 1,8% en moyenne). La nouvelle réduction n'aura donc pas de réel impact sur les exportations de produits industriels.

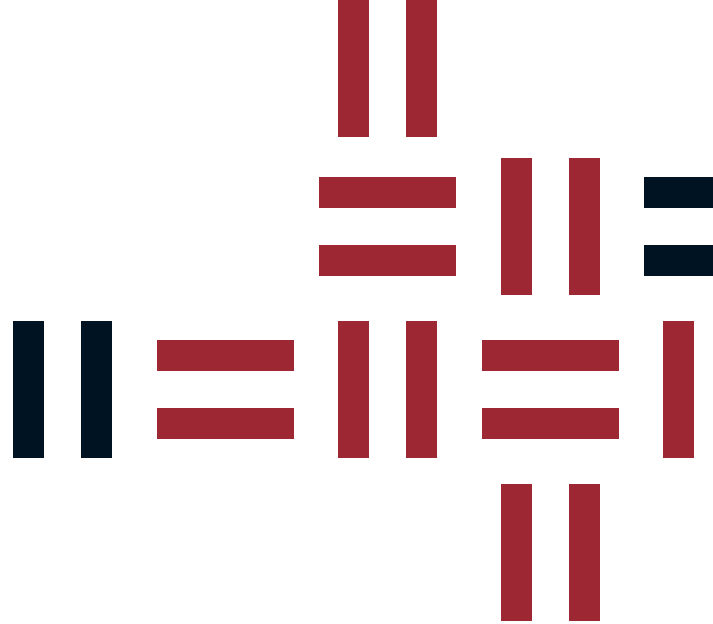
D'autre part, le commerce intérieur du Mercosur englobe principalement des biens industriels. Le Brésil et l'Argentine, par exemple, échangent des pièces détachées de voitures.

Ce commerce intérieur est menacé par l'ouverture aux exportateurs européens, qui va encore accroître la spécialisation du Mercosur dans les matières premières et les produits agricoles.

Pour l'Argentine, les secteurs industriels ont exigé du gouvernement du président Macri de rendre publiques ses études d'impact, ce qu'il n'a pas fait. Officieusement, certains négociateurs ont admis que des études d'impact révélaient qu'il n'y avait aucun avantage pour l'Argentine et que les personnes assises à la table des négociations étaient « aveugles ».

Personne n'ignore donc qu'un tel accord comporte des risques pour l'industrie moins compétitive des États membres du Mercosur : en 2015, l'Argentine a proposé une clause relative à l'« *infant industry* » (industrie naissante). Elle permettrait d'augmenter les droits de douane dans les secteurs industriels que le gouvernement souhaite renforcer ou restructurer. L'Argentine a également insisté pour instaurer

¹⁰⁹ Cela signifie un pourcentage égal de réduction de taux souvent inégaux. ¹¹⁰ Pour l'impact de l'accord, nous nous appuyons sur l'étude de Luciana Ghiotto et Javier Echaide (*Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*), réalisée à la demande du Groupe des Verts (Greens/EFA) au Parlement européen, ainsi que sur l'évaluation de l'impact sur le développement durable (*Sustainability Impact Assessment*) réalisée par la London School of Economics (LSE) à la demande de Commission européenne : https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158889.pdf. Cette dernière a été réalisée avant la clôture des négociations en juin 2019 et fonctionne avec un scénario conservateur et un scénario ambitieux. Le scénario conservateur est plus proche du résultat des négociations, bien que pour les produits agricoles, il suppose une ouverture du marché beaucoup plus importante que celle convenue dans l'accord. L'étude de la LSE se fonde sur le modèle « *Computed General Equilibrium* » (CGE) classique. Chacun sait que ce modèle produit systématiquement un biais favorable, car il suppose que l'économie tend à l'équilibre en intégrant de façon optimale les inputs que sont le travail et le capital. Cette hypothèse contraste fortement avec la réalité économique des pays du Mercosur ; les deux principaux États membres, le Brésil et l'Argentine, sont confrontés à de très graves problèmes économiques qui se traduisent par une crise de la dette en Argentine. L'étude demandée par les Verts a été réalisée après la clôture des négociations.



des régimes d'autorisations temporaires révocables afin d'exposer progressivement son industrie à la concurrence européenne et d'accroître ainsi sa compétitivité. La clause « *infant industry* » n'a pas abouti dans le cadre des négociations, tandis que le système des régimes d'autorisation révocable a été limité.

Si nous examinons plus en détail les conséquences sectorielles de l'accord, nous relevons les constatations suivantes :

– Selon l'étude « optimiste » de l'évaluation de l'impact sur le développement durable (*Sustainability Impact Assessment* (SIA)) réalisée par la LSE (*London School of Economics*)¹¹¹, on observe une baisse de la production dans d'importants secteurs industriels :

- **Produits métalliques** : -2% au Brésil (BR) ;
-1,1% en Argentine (AG) ; -4,2% en Uruguay (UR) ;
-2,5% au Paraguay (PA)
- **Pièces détachées automobiles** : -1,7% au BR ;
-2,8% en AG ; -11,5% en UR ; -2,7% au PA
- **Machines** : -3,8% au BR ; -1,9% en AG ; -1,0% en UR ;
-3,2% au PA

Dans le secteur automobile, l'accord est particulièrement problématique pour les pièces détachées automobiles. Il faut s'attendre à un impact moins important pour les voitures entièrement assemblées, car les grandes marques européennes sont massivement présentes au Brésil et en Argentine, où elles représentent un peu moins de la moitié de la production. La pression croissante sur le secteur des pièces détachées s'inscrit dans un marché automobile en recul, tant au Brésil qu'en Argentine, en raison de la crise économique.

Pour les machines, l'accord menace plusieurs segments dont les droits de douane sont élevés ; d'autres segments

appliquent déjà des droits de douane inférieurs. Le secteur de l'ingénierie mécanique du Mercosur étant plus réduit, moins diversifié et très hétérogène en termes de productivité, avec de nombreuses PME qui ne peuvent pas concurrencer les marchés européens, il faut s'attendre à une réduction de la production et de l'emploi.

L'augmentation des importations de produits européens pose également problème pour les chaînes d'approvisionnement régionales qui se sont créées au sein du Mercosur. Le commerce intérieur au Mercosur subira donc un impact négatif.

– Si l'on s'en réfère à l'étude de la LSE, l'impact sur le secteur du textile et de la confection du Mercosur ne serait pas négatif. Ce sont des secteurs industriels importants, surtout au Brésil (2^e secteur industriel le plus important), mais aussi en Argentine. Leur production devrait légèrement augmenter, notamment en raison de l'accroissement des échanges commerciaux. Cette extension ne permettrait toutefois pas de compenser l'important déficit commercial (200 millions d'euros en 2016). L'augmentation des échanges commerciaux de ces produits aura un impact négatif sur l'environnement (étude LSE).

– Le volet « obstacles techniques au commerce » (OTC) de l'accord favorisera l'industrie européenne dans la plupart des cas : l'UE insiste en effet sur le respect des normes européennes ou internationales, que l'industrie européenne applique déjà souvent, contrairement à l'industrie du Mercosur qui devra s'adapter.

– Dans le cas de l'Argentine, une étude d'impact réalisée par l'Observatoire de l'emploi, de la production et du commerce extérieur de la *Metropolitan University* estime que 186 000 emplois sont menacés dans le secteur industriel¹¹².

L'UE va renforcer considérablement son avance en matière de produits industriels.

3. L'IMPACT POUR L'EUROPE

Dans la plupart des cas, l'impact pour l'UE est fort logiquement le reflet inverse des conséquences pour le Mercosur. Les industries chimiques (y compris pharmaceutiques) et technologiques européennes ont été les principaux protagonistes de l'accord en raison des opportunités qu'elles voient dans les marchés en expansion du Mercosur. Les avantages pour l'industrie européenne sont plus importants car l'UE appliquait déjà des taux NPF beaucoup plus bas avant l'accord que le bloc Mercosur, traditionnellement protectionniste.

Pour les douze principaux produits que l'UE exporte vers le Mercosur, les taux oscillent généralement entre 10 et 12%, avec un taux exorbitant de 23,3% pour les voitures et les véhicules. Seuls les avions et les pièces détachées d'avion (0%) et certains médicaments (environ 2,5%) sont soumis à des taux extrêmement bas.

Les douze principaux produits que le Mercosur exporte vers l'UE sont généralement déjà soumis à un taux de 0%, à l'exception de la viande de bœuf (62,2%) et du jus d'orange (38,6%). Les réductions tarifaires offertes par l'UE s'appliquent donc généralement à des produits moins importants (la viande bovine est soumise à des quotas). L'avantage pour les exportateurs du Mercosur sera donc relativement limité, alors que les exportateurs de l'UE bénéficieront globalement de 4 milliards d'euros de réductions tarifaires.

Il en résultera une augmentation significative des exportations dans plusieurs secteurs, bien supérieure à celle du Mercosur vers l'UE que nous mentionnons ci-dessous entre parenthèses :

- Textiles et articles en cuir : + 310% (32,4%)
- Pièces détachées pour véhicules : 95% (40,6%)
- Machines : 78% (17,3%)
- Gaz : 114,2% (21,2%)
- Équipement électrique : 109,3% (15,7%)
- Produits métalliques : 69,3% (17,4%)

Grâce à l'accord UE-Mercosur, l'UE va renforcer considérablement son avance en matière de produits industriels. Cette situation a incité la « *Southern Cone Confederation of Trade Unions* » (CCSCS) à déclarer, à l'issue des négociations (juin 2019), que l'accord commercial « condamne à mort notre industrie, le travail décent et les emplois de qualité ».

¹¹¹ Voir https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158889.pdf. ¹¹² Observatorio de Empleo, Producción y Comercio Exterior (ODEP), *Acuerdo Unión Europea-Mercosur: 186.000 puestos de trabajo en riesgo. Report*, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), 2017.



CHAPITRE 12

L'accord UE-Mercosur : de l'huile sur le feu de la crise climatique

Lien Vandamme, 11.11.11 et Coalition Climat

1. UNE POLITIQUE COMMERCIALE ADAPTÉE AU CLIMAT ?

L'Union européenne (UE) se targue d'avoir réussi à découpler sa croissance économique des émissions de gaz à effet de serre¹¹³. Ce qu'elle oublie de dire, c'est que ça n'a en grande partie été rendu possible que par la délocalisation de sa production. Aucun changement systémique ne s'est produit. La consommation au sein de l'UE est désormais simplement à l'origine d'émissions ailleurs dans le monde. Si l'on tenait compte des émissions liées aux importations et aux exportations, les émissions totales de la Belgique seraient supérieures de 85% par rapport à leur valeur strictement « nationale »¹¹⁴.

L'UE reste le plus grand bloc commercial du monde. Elle détient ainsi une clé importante pour faire la différence à l'échelon international. Officiellement, l'intention de l'Europe est d'utiliser cette « clé ». Outre l'ouverture des marchés et des investissements pour stimuler sa propre croissance économique, l'un des objectifs de la politique commerciale européenne est, en principe, de promouvoir le développement durable dans lequel le développement économique doit aller de pair avec les aspects environnementaux et sociaux. La Commission européenne affirme que le respect des engagements internationaux en matière sociale et environnementale doit faire partie de tous les accords de libre-échange. Cette politique est également censée encourager le commerce durable des ressources naturelles et permettre au commerce de contribuer à la lutte contre le changement climatique¹¹⁵. En pratique, cependant, rien ne prouve que la politique commerciale européenne contribue au développement durable, bien au contraire¹¹⁶.

Avec le Pacte vert européen, l'UE veut désormais devenir le premier continent du monde à atteindre la neutralité climatique¹¹⁷. Dans les mois à venir, d'importantes initiatives telles que le mécanisme pour une transition juste et une loi européenne sur le climat doivent faire l'objet de discussions. L'Europe compte sur ces initiatives pour se profiler à nouveau comme leader climatique sur la scène internationale. Elle réitère également ses ambitions pour un commerce durable et respectueux du climat. La Commission européenne veut faire de la ratification et de la mise en œuvre de l'Accord de Paris une condition préalable à la conclusion d'accords commerciaux. La question de savoir si quelque chose va réellement changer dans la pratique reste cependant intacte.

2. « DES VOITURES CONTRE DES VACHES » : UN TEST IMPORTANT POUR LE PACTE VERT EUROPÉEN

L'accord de libre-échange entre l'UE et le Mercosur constitue un premier test important. L'accord contient bien divers engagements en matière de développement durable (voir ci-dessous) mais, dans sa forme actuelle, il n'est pas à la hauteur des ambitions que la Commission européenne a exprimées dans son Pacte vert. Ses conséquences sur le climat et l'environnement seront importantes. Les droits de douane à l'importation seront abaissés sur plusieurs produits, ce qui augmentera les exportations. Par exemple, 90% des exportations brésiliennes vers l'UE seront exemptées de droits de douane, contre 24% aujourd'hui¹¹⁸. Le Brésil est non seulement la plus grande économie des pays du

L'accord de libre-échange entraînera donc une augmentation significative des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

Mercosur, mais il est aussi actuellement dirigé par Jair Bolsonaro, un président qui ne respecte pas les accords sur le climat ni les droits de l'homme.

Selon les études, l'accord de libre-échange entraînera donc une augmentation significative des émissions mondiales de gaz à effet de serre, et le secteur agricole en sera la principale cause (voir ci-dessous). Le respect de l'Accord de Paris n'est pas non plus garanti : bien qu'aucune décision officielle n'ait encore été prise, le président brésilien Bolsonaro s'est déjà exprimé clairement contre cet accord. La déforestation est également en forte augmentation¹¹⁹, dans le cadre de sa politique de développement du secteur de l'agriculture industrielle, sur l'autel de laquelle d'importantes législations de protection de l'environnement et des communautés locales ont été sacrifiées. On se souvient des incendies de forêt sans précédent en Amazonie, en partie causés par l'expansion de l'agriculture, et de l'attitude initiale laxiste du gouvernement Bolsonaro face à cette crise. Depuis l'arrivée au pouvoir de Bolsonaro au Brésil, la déforestation en Amazonie brésilienne a augmenté de moitié, selon l'Institut de recherche spatiale INPE¹²⁰.

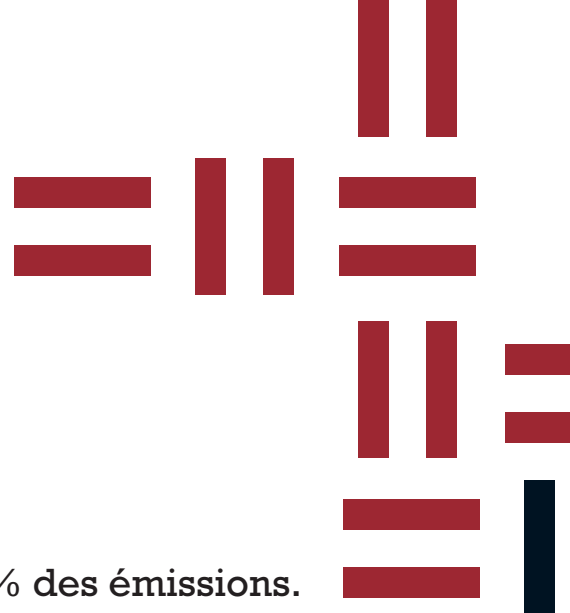
Outre les produits agricoles, l'accord de libre-échange concerne également d'autres produits problématiques comme les véhicules automobiles. L'accord a été chaleureusement accueilli par l'industrie automobile, car il entraînera une augmentation des exportations de voitures¹²¹. Elle a valu à l'accord d'être surnommé « des voitures contre des vaches » : un échange entre bétail et voitures. Il va sans dire que cette situation est problématique en raison du rôle que jouent à la fois les transports et l'agriculture dans la crise climatique.

3. AUGMENTATION DES ÉMISSIONS DUES À L'AGRICULTURE ET À LA DÉFORESTATION

Les dispositions du traité relatives à l'agriculture semblent tout particulièrement poser problème pour le climat. Près d'un quart des émissions mondiales sont liées à l'agriculture, à la déforestation et à d'autres utilisations des terres¹²². En augmentant les quotas de divers produits agricoles problématiques pour le climat en raison de leur mode de production et/ou de la déforestation associée à l'expansion de leur production, le projet d'accord UE-Mercosur ne semble pas prendre ce facteur en compte.

/ ¹¹³ Commission européenne, *EU on track to implement Paris commitments, Member States preparing 2030 energy and climate plans*, octobre 2018 : https://ec.europa.eu/clima/news/eu-track-implement-paris-commitments-member-states-preparing-2030-energy-and-climate-plans_en. / ¹¹⁴ *Mapped: The world's largest CO₂ importers and exporters*, Carbon Brief, juillet 2017 : <https://www.carbonbrief.org/mapped-worlds-largest-co2-importers-exporters>.

/ ¹¹⁵ Commission européenne, *EU trade policy and sustainable development*, janvier 2020 : <https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/sustainable-development/> et Commission européenne, *Le commerce pour tous. Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable*, 2015 : https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153879.pdf. / ¹¹⁶ Marianne Kettunen et al., *An EU Green Deal for trade policy and the environment: Aligning trade with climate and sustainable development objectives*, IEEP Bruxelles/Londres, 2020 : https://eu.boell.org/sites/default/files/2020-02/Trade%20and%20environment_FINAL%20%28Jan%202020%29.pdf. / ¹¹⁷ Commission européenne, *Le pacte vert pour l'Europe*, 2019 : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_fr.pdf. / ¹¹⁸ Climate Tracker, *Cars for cows: "the EU's worst trade agreement for the climate"*, juillet 2019 : <http://climatetracker.org/cars-for-cows-why-the-eu-brazil-deal-is-the-eus-worst-trade-agreement-for-the-climate/>. / ¹¹⁹ "Brazil Amazon deforestation soars to 11-year high under Bolsonaro", *Reuters*, novembre 2019 : <https://www.reuters.com/article/us-brazil-deforestation/brazil-amazon-deforestation-soars-to-11-year-high-in-2019-idUSKBN1XS1PK>. / ¹²⁰ Observatorio do clima, *Immoral Amazon deforestation high is not incompetence; it's by design*, 7 août 2020 : <http://www.observatoriodoclima.eco.br/en/alta-desmatamento-nao-e-inepcia-e-projeto/>. Voir aussi *Reuters*, *Brazil Amazon deforestation soars to 11-year high under Bolsonaro*, novembre 2019 : <https://www.reuters.com/article/us-brazil-deforestation/brazil-amazon-deforestation-soars-to-11-year-high-in-2019-idUSKBN1XS1PK>. / ¹²¹ Association des constructeurs européens d'automobiles, *Auto makers welcome conclusion of EU-Mercosur trade deal*, Communiqué de presse, juillet 2019 : <https://www.acea.be/press-releases/article/auto-makers-welcome-conclusion-of-eu-mercotur-trade-deal>. / ¹²² GIEC, *Rapport spécial du GIEC sur le changement climatique, la désertification, la dégradation des sols, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres. Résumé pour les décideurs*, 2019 : https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/4-SPM-Approved_Microsite_FINAL.pdf.

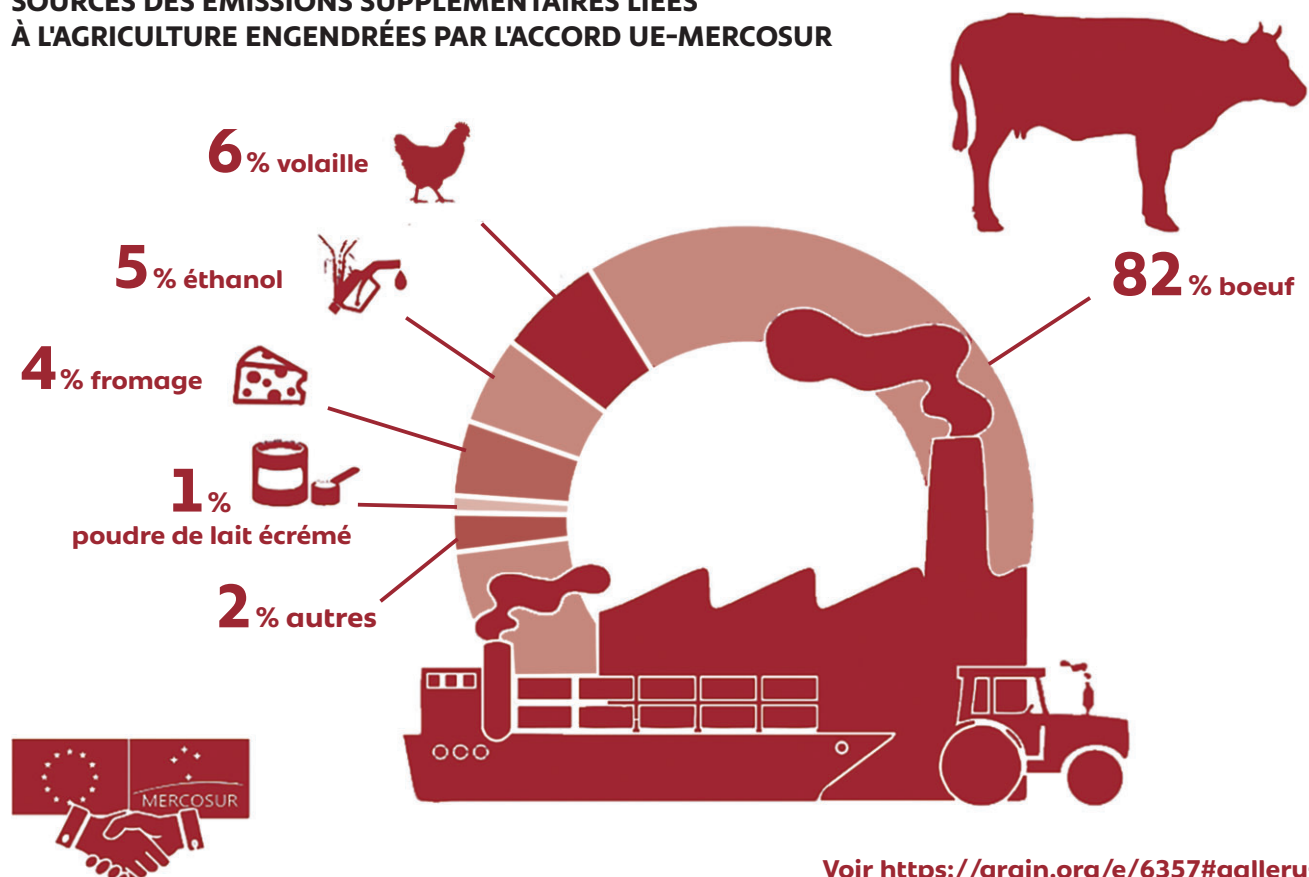


Une augmentation globale de 34% des émissions.

L'organisation GRAIN a calculé l'impact sur les émissions de l'augmentation des quotas de quelques-uns des produits les plus importants figurant dans l'accord. Il s'agit du bœuf, de la volaille, du sucre, de l'éthanol et du riz des pays du Mercosur, ainsi que du fromage, du lait en poudre et des préparations instantanées de l'UE. En comparant les anciens quotas ou les volumes d'échanges existants avec les nouveaux quotas et en supposant que cette augmentation s'accompagnera d'une augmentation de la production,

l'organisation a calculé l'augmentation des émissions liées à chacun de ces produits. Elle s'attend à une augmentation globale de 34% des émissions à la suite du commerce de ces huit produits. Les exportations de viande bovine des pays du Mercosur vers l'UE jouent un rôle particulier, avec une augmentation de 82% des émissions (voir figure ci-dessous). Les autres principaux produits problématiques sont la volaille et l'éthanol des pays du Mercosur et le fromage d'Europe. Les deux tiers de l'augmentation des

SOURCES DES ÉMISSIONS SUPPLÉMENTAIRES LIÉES À L'AGRICULTURE ENGENDRÉES PAR L'ACCORD UE-MERCOSUR



Voir <https://grain.org/e/6357#gallery-2>



Le chapitre sur le développement durable de l'accord de libre-échange ne suffit pas à compenser l'impact sur le climat.

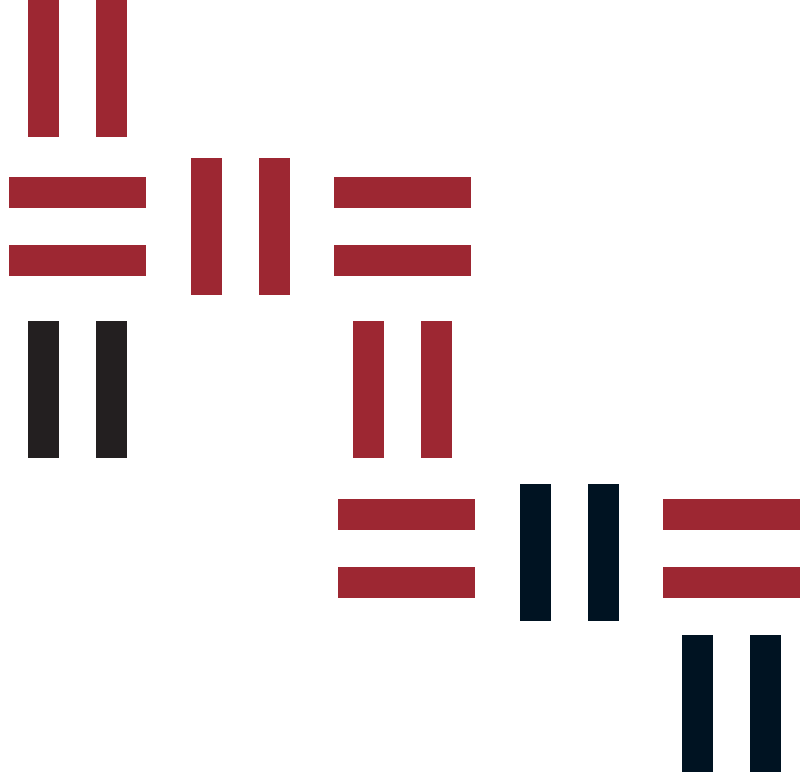
émissions proviennent de la production, le solde étant dû à l'augmentation attendue de la déforestation¹²³. Un rapport commandé par le gouvernement français indique que l'augmentation de la production de viande bovine dans la région du Mercosur suite à l'accord entraînera une augmentation de 25% de la déforestation et la disparition de 36 000 km² de forêt chaque année, soit la superficie des Pays-Bas¹²⁴.

Le soja n'a pas été pris en compte dans ces calculs, car il n'est soumis à aucun quota dans le projet d'accord actuel et il n'est donc pas possible d'estimer la mesure dans laquelle les exportations vont augmenter. Ce qui est certain, cependant, c'est que les droits de douane vont fortement diminuer et qu'une augmentation des exportations de soja est donc probable. Après la viande bovine, la production de soja est la deuxième cause de déforestation liée à l'agriculture¹²⁵. En Europe, le soja est principalement utilisé pour l'alimentation animale, loin devant l'alimentation humaine et les biocarburants¹²⁶. Cette dernière utilisation est une contradiction climatique majeure : nous importons la déforestation sous couvert de politique climatique. En pratique, le biodiesel à base de soja a un impact climatique plus important que le diesel fossile¹²⁷. Ainsi, les objectifs européens de « verdissement du transport » menacent d'entraîner une augmentation de la déforestation et de la perte de biodiversité, et même une augmentation des émissions de gaz à effet de serre. L'Europe et la Belgique devraient donc exclure tous les biocarburants issus de cultures agricoles¹²⁸.

4. L'ACCORD ET LES OBJECTIFS CLIMATIQUES

Malgré ce qui précède, les négociateurs affirment que l'accord est conforme aux objectifs climatiques parce qu'il contient des dispositions sur l'Accord de Paris et sur la déforestation, et parce que le président brésilien Bolsonaro aurait renoncé à son intention de se retirer de l'Accord de Paris, afin de conclure cet accord commercial. Cependant, le chapitre sur le développement durable de l'accord de libre-échange ne suffit pas à compenser l'impact sur le climat, car il ne fait pas partie des dispositions contraignantes de l'accord. Ainsi, les dispositions sur le développement durable et le climat ne peuvent être imposées par le biais du mécanisme de sanctions et de règlement des différends prévu en cas de conflit entre États sur le respect de la convention. Plus concrètement, cela signifie qu'il n'est pas possible d'imposer des sanctions commerciales en cas de violation par l'une des parties des clauses environnementales prévues dans l'accord, et notamment, en cas de violation de l'Accord de Paris. En conclusion, l'accord de libre-échange UE-Mercosur ne peut être approuvé sous sa forme actuelle si la Commission européenne souhaite sérieusement que l'Europe devienne le premier continent neutre sur le plan climatique.

/ ¹²³ GRAIN, *EU-Mercosur trade deal will intensify the climate crisis from agriculture*, 2019 : <https://www.grain.org/en/article/6355-eu-mercursosur-trade-deal-will-intensify-the-climate-crisis-from-agriculture>. / ¹²⁴ Climate Action Network Europe, "EU-Mercosur: climate costs higher than economic benefits, new report shows", *Press Release*, 2020 : <http://www.caneurope.org/publications/press-releases/2003-eu-mercursosur-climate-costs-higher-than-economic-benefits-new-report-shows>. / ¹²⁵ WWF, *The story of soy*, décembre 2016 : <https://www.worldwildlife.org/stories/the-story-of-soy>. / ¹²⁶ Greenpeace, *Hooked on meat. How Europe's soya addiction is feeding the climate emergency*, Paris, Greenpeace France, juin 2019. / ¹²⁷ Transport and Environment, *Globiom: the basis for biofuel policy post-2020*, 2016 : https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2016_04_TE_Globiom_paper_FINAL_0.pdf. / ¹²⁸ IEW, 11.11.11, Oxfam-en-Belgique, FIAN Belgique, Bond Beter Leefmilieu, Greenpeace Belgique et CNCD-11.11.11, *Évaluation de la politique belge d'incorporation d'agro-carburants*, n° 3, 2019 : <https://www.cncd.be/IMG/pdf/rapport-pas-de-nourriture-dans-nos-voitures-2019-web.pdf>.



CHAPITRE 13

Analyse des dispositions relatives à la propriété intellectuelle

Sophie Wintgens, CNCD-11.11.11

La plupart des accords dits de « nouvelle génération » exigent des niveaux de protection de la propriété intellectuelle plus élevés que ceux prévus par l'Accord sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le projet d'accord commercial entre l'Union européenne (UE) et les pays du Marché commun du Sud (Mercosur) ne déroge pas à la règle. La version préliminaire du chapitre (2017) portant sur les droits de propriété intellectuelle (DPI) intégrait en effet des normes « ADPIC + » visant à renforcer la protection des brevets et l'exclusivité des informations. Ces règles semblent avoir été quelque peu assouplies dans la version la plus récente du chapitre (2019), bien que son principal objectif reste de soutenir les intérêts des firmes transnationales détentrices de ces brevets et d'exacerber leur pouvoir de marché au détriment des États et des consommateurs.

1. QU'EST-CE QUE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE ?

La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) définit la propriété intellectuelle comme la propriété intangible concernant des éléments d'information qui peuvent être incorporés dans des objets tangibles et revendiqués par des individus, des entreprises ou d'autres entités¹²⁹. Très concrètement, il peut s'agir d'une idée, d'un produit ou d'un processus qui offre une nouvelle façon de faire quelque chose ou qui propose une nouvelle solution technique à un problème.

Ces créations peuvent être protégées par des droits exclusifs d'utilisation, appelés droits de propriété intellectuelle (DPI) et qui revêtent diverses formes : il s'agit non seulement des brevets, mais également des droits d'auteur, des marques de fabrique ou de commerce, des dessins et modèles industriels, des indications géographiques, ou encore des secrets commerciaux¹³⁰. Ces DPI confèrent ainsi aux créateurs, durant une période déterminée, le droit d'empêcher que des tiers utilisent leurs créations et le droit de négocier une rémunération en cas d'utilisation non consentie par des tiers.

En théorie, les DPI visent à encourager et à stimuler l'innovation dans le but de favoriser la croissance économique et les intérêts des consommateurs¹³¹. Favoriser « l'équilibre entre les droits des détenteurs et l'intérêt public » figure d'ailleurs parmi les objectifs du chapitre sur la propriété intellectuelle du projet d'accord UE-Mercosur (Article X.2, §b). Atteindre cet équilibre nécessite toutefois de concilier deux exigences *a priori* contradictoires, en particulier dans le domaine de la santé publique : d'une part, respecter le droit des brevets et, d'autre part, répondre aux besoins sanitaires de la population des États confrontés à des situations d'urgence liées à la montée des épidémies et nécessitant un accès à des médicaments à bas coût. Cette contradiction, dont souffrent tout particulièrement les pays en développement et les pays les moins avancés (PMA), est exacerbée par le renforcement de la protection de la propriété intellectuelle et la privatisation des connaissances que favorise le système actuel des brevets.

2. LES INCOHÉRENCES DU SYSTÈME ACTUEL DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

Le régime actuel des DPI est défini par l'Accord sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)¹³², en vigueur depuis 1995. À l'époque, cet accord représentait un renforcement multilatéral sans précédent de la propriété intellectuelle, malgré l'intégration au début des années 2000 d'un certain nombre de flexibilités¹³³ visant à promouvoir la santé publique et favoriser l'accès aux médicaments dans les pays les plus pauvres. Parmi ces mesures d'exception figurent, par exemple, les possibilités pour les gouvernements de ces pays faisant face à une crise sanitaire de délivrer des licences obligatoires pour produire des médicaments génériques sur le territoire national en cas de prix jugés inabordables ou d'importer des médicaments brevetés à des prix abordables en cas d'incapacité de les produire sur place.

Au fil des années, toutefois, les contradictions inhérentes à ce régime normatif ont été exacerbées par l'accélération de la mondialisation. En garantissant une protection des brevets pour une durée de vingt ans, l'ADPIC a favorisé le développement d'un pouvoir monopolistique aux mains de quelques grandes firmes transnationales détentrices de

brevets. La délocalisation de leurs technologies dans les pays émergents à bas salaires, afin de produire à moindres coûts, a renforcé cette tendance : les DPI sont devenus un enjeu majeur pour les sociétés-mères cherchant à préserver leur monopole sur la commercialisation des biens brevetés¹³⁴.

Dans un contexte mondial de rivalités technologiques croissantes entre les pays développés (États-Unis, Europe, Japon) et les pays émergents (Chine), de nombreux accords commerciaux ont commencé à intégrer des niveaux de protection de la propriété intellectuelle plus élevés que ceux prévus par le régime multilatéral. Appelées normes « ADPIC + », ces dispositions plus strictes exigent par exemple la prolongation de la durée des brevets, l'introduction de dispositions qui limitent l'utilisation des flexibilités de l'ADPIC ou qui restreignent la concurrence des médicaments génériques. Considérant que l'accord sur les ADPIC est insuffisant pour protéger leurs intérêts à l'échelle mondiale¹³⁵, les grands acteurs économiques mondiaux, dont l'Union européenne (UE), cherchent ainsi à renforcer la protection de leurs innovations technologiques dans un contexte international de plus en plus concurrentiel.

/ ¹²⁹ « Intellectual property is a category of property in intangibles, which may be claimed by individuals, enterprises or other entities. The peculiar feature of this kind of property is that it relates to pieces of information that can be incorporated into tangible objects. Protection is conferred on ideas, technical solutions or other information that have been expressed in a legally admissible form and, in some cases, subject to registration procedures. » UNCTAD – Commercial Diplomacy Program, *Training tools on the TRIPS agreement: The developing countries' perspective*, Genève, UNCTAD, janvier 2002, pp. 8-9 : <https://unctad.org/en/docs/poditctncdm17.en.pdf>. / ¹³⁰ Organisation Mondiale du Commerce (OMC), *Accord sur les ADPIC: Aperçu* : https://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/intel2_f.htm. / ¹³¹ Voir Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), *Étude des liens entre les objectifs de la politique de concurrence et la propriété intellectuelle. Note du secrétariat de la CNUCED*, Genève, 17 août 2016 : https://unctad.org/meetings/fr/SessionalDocuments/cidpd36_fr.pdf. / ¹³² Organisation mondiale du commerce (OMC), *Accord sur les ADPIC: Aperçu* : https://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/intel2_f.htm. / ¹³³ L'ensemble de ces flexibilités, « directes » (la licence obligatoire, l'importation parallèle, etc.) et « indirectes » (l'adoption d'une période de transition, une liberté relative dans la détermination des critères de brevetabilité, la déclaration d'absence de brevet sur le territoire, etc.), visaient à offrir aux pays un espace pour ajuster leur droit des brevets en fonction de leurs politiques et de leurs besoins. Organisation mondiale du commerce (OMC), *Déclaration sur l'accord ADPIC et la santé publique*, Adoptée le 14 novembre 2001. Conférence ministérielle de l'OMC à Doha, ADPIC WT/MIN (01)/DEC/2, Genève, 20 novembre 2001 : https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_trips_f.htm. / ¹³⁴ Voir Arnaud Zacharie, « Les incohérences des droits de propriété intellectuelle », *Imagine demain le monde*, n° 137, 8 janvier 2020 : <https://www.cncd.be/arnaud-zacharie-incoherences-droits-proprieete-intellectuelle>. / ¹³⁵ Yousuf A. Vawda et Bonginkosi Shoji, « Eighteen Years After Doha: An Analysis of the Use of Public Health TRIPS Flexibilities in Africa », *South Center Research Paper*, n° 103, février 2020 : https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2020/02/RP103_Eighteen-Years-After-Doha-An-Analysis-of-the-Use-of-Public-HealthTRIPS-Flexibilities-in-Africa_EN.pdf.



3. LE VOLET « PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE » DE L'ACCORD UE-MERCOSUR ET SES ASPECTS PROBLÉMATIQUES

Dans sa version préliminaire (2017), le chapitre relatif à la propriété intellectuelle du projet d'accord UE-Mercosur¹³⁶ s'inscrivait dans cette tendance. En juin 2019, la Commission européenne avait d'ailleurs considéré comme un « résultat substantiel » le fait que l'UE et le Mercosur disposent pour la première fois d'un cadre bilatéral aussi complet et avec d'importants engagements juridiques en termes de DPI¹³⁷. Ce chapitre intègre en effet les principales questions relatives aux DPI, soit respectivement (1) les droits d'auteur et les droits voisins, (2) les marques de fabrique ou de commerce, (3) les dessins et modèles industriels, (4) les indications géographiques, (5) les brevets, (6) les variétés végétales et (7) la protection des informations non divulguées (secrets commerciaux).

À ce stade du processus, rien ne garantit toutefois que la version actuelle du chapitre soit définitive : après la version préliminaire de 2017, deux autres versions ont en effet été rendues publiques en 2019, une première très courte en juillet et une deuxième plus complète en septembre. Cette incertitude ne facilite pas l'analyse (qui, pour certains aspects, demeure hypothétique) et nécessite dès lors de rester vigilant, en particulier vis-à-vis d'un certain nombre de dispositions ADPIC+ relativement problématiques.

3.1. L'extension de la durée de protection et la multiplication des brevets

Parmi les aspects les plus problématiques de ce chapitre figure la question des brevets, en particulier sur les médicaments¹³⁸. Alors que dans la version préliminaire de 2017 figurait l'extension de la durée de protection des brevets, elle ne se trouve plus dans la version actuelle. C'est une évolution positive car l'insertion de cette clause aurait un impact négatif sur le coût des médicaments, augmentant leurs prix dans les pays du Mercosur¹³⁹. De même, l'obligation des parties de signer le Traité de coopération en matière de brevets (PCT) a été remplacée dans la dernière mouture du chapitre par une forte recommandation¹⁴⁰. Dans la mesure où ce traité permet de « demander la protection d'un brevet pour une invention simultanément dans un grand nombre de pays en déposant une demande internationale de brevet »¹⁴¹, une telle disposition contraignante aurait entraîné une explosion des brevets étrangers au sein du

Mercosur¹⁴² au détriment du développement des PME locales. Le PCT aide en effet les firmes transnationales à réduire les coûts de brevetabilité en leur permettant d'éviter l'obligation d'avoir un registre national dans chaque pays où leur médicament est commercialisé.

Si l'assouplissement de ces deux dispositions problématiques est une victoire pour le développement durable, rien n'exclut toutefois que l'examen juridique actuellement en cours aboutisse à leur renforcement dans la version finale de l'accord. En outre, cet assouplissement normatif ne met pas les entreprises pharmaceutiques du Mercosur à l'abri d'une concurrence accrue des entreprises pharmaceutiques européennes, qui vont avoir accès aux marchés publics des pays du Mercosur comme le prévoit l'un des autres chapitres de l'accord¹⁴³.

3.2. La privatisation des semences et des variétés végétales

La question de l'octroi des brevets est étroitement liée à la problématique de la privatisation des semences de variétés végétales. Dans la version actuelle du chapitre, un seul article (X.41) traite de cette question : il enjoint chaque partie à « protéger » les DPI sur les variétés végétales, conformément aux prescrits normatifs de l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV)¹⁴⁴. La mission de cette organisation intergouvernementale est de « mettre en place et promouvoir un système efficace de protection des variétés végétales afin d'encourager l'obtention de variétés dans l'intérêt de tous »¹⁴⁵. Toutefois, les diverses révisions de la Convention UPOV adoptée en 1961 ont eu tendance à renforcer les droits exclusifs accordés aux firmes transnationales leur permettant de contrôler l'approvisionnement en semences, et ce au détriment des droits des paysans.

La dernière version révisée de la Convention UPOV (1991), à laquelle les pays du Mercosur n'ont pas adhéré¹⁴⁶, cède la propriété intellectuelle des variétés végétales aux sélectionneurs des entreprises¹⁴⁷. Autrement dit, elle interdit aux paysans non seulement de produire, d'échanger et de commercialiser leurs propres semences non certifiées, mais également de conserver et de reproduire d'une année à

l'autre des semences certifiées qu'ils ont pourtant achetées auprès des producteurs homologués. Les pays du Mercosur continuent d'adhérer à la version révisée de 1978 parce qu'elle permet de conserver les semences pour l'usage du producteur ou pour développer une variété (c'est-à-dire qu'il peut conserver une partie des semences récoltées pour les réutiliser ou pour la recherche sur celles-ci).

Conditionner la conclusion de ses accords de libre-échange à l'adhésion à la Convention UPOV de 1991 est un levier stratégique pour l'UE, qui cherche à imposer ce régime de protection des semences – déjà en vigueur dans la plupart de ses États membres¹⁴⁸ – à ses partenaires commerciaux afin de réduire la concurrence mondiale¹⁴⁹. Les pays du Mercosur ont refusé de se soumettre à cette stratégie¹⁵⁰, qui favorise un modèle agricole industriel nuisible à la préservation de la biodiversité, privatise les variétés végétales et réduit l'accès aux semences pour les paysans, et constitue un frein à la recherche sur les besoins spécifiques des pays en développement pour soutenir le développement durable. Contrairement à la version préliminaire de l'accord (2017), la formulation actuelle de l'article X.41 permet donc l'appli-

cation des deux versions de la Convention UPOV : celle de 1978 ou celle de 1991. Reste à voir si le libellé de cet article n'aura pas évolué à l'issue de l'examen juridique de l'accord.

4. CONCLUSION

Loin de favoriser la recherche et l'innovation, le renforcement des DPI dans le cadre des accords de libre-échange entraîne un important transfert financier des États et des consommateurs vers les firmes détentrices des brevets. Ils peuvent également empêcher l'accès aux médicaments, aux semences ou aux technologies nécessaires pour soutenir le développement durable. Cette tendance était clairement présente dans la version préliminaire du chapitre sur la propriété intellectuelle de l'accord UE-Mercosur, avant de connaître un certain nombre d'ajustements avec la disparition de l'extension des brevets, de l'obligation de signer le Traité de coopération en matière de brevets et d'adhérer à la Convention UPOV de 1991. Si le texte reste tel quel après la révision juridique, l'assouplissement de ces règles ADPIC+ serait un moindre mal pour les pays du Mercosur, mais cela ne les préserverait pas d'une concurrence accrue des firmes pharmaceutiques européennes.

¹³⁶ Voir https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/september/tradoc_158329.pdf. ¹³⁷ Commission européenne, *New EU-Mercosur trade agreement. The agreement in principle*, Bruxelles, 1^{er} juillet 2019, p. 12 : https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf. ¹³⁸ Voir https://www.greens-efa.eu/files/assets/docs/study_on_the_eu_mercosur_agreement_09.01.2020.pdf, pp. 99-108. ¹³⁹ Très concrètement, la propriété intellectuelle établit une sorte de « monopole de production » sur les médicaments. Si une entreprise locale veut produire le même médicament, elle est tenue de payer des frais de redevance qui, ajoutés aux coûts de production, font augmenter les prix des médicaments pour les consommateurs. La crise du Covid-19 a ravivé cette problématique, voir Joseph E. Stiglitz, Arjun Jayadev et Achal Prabhala, « Patents vs. the Pandemic », *Project Syndicate*, 23 avril 2020 : <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-drugs-and-vaccine-demand-patent-reform-by-joseph-e-stiglitz-et-al-2020-04>. ¹⁴⁰ « The Parties shall make best efforts to adhere to the Patent Cooperation Treaty » (Article X.40). ¹⁴¹ Voir Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), *Traité de coopération en matière de brevets (PCT)* : <https://www.wipo.int/treaties/fr/registration/pct/>. ¹⁴² Jusqu'à présent, pour éviter la reproduction ou l'imitation de produits pharmaceutiques, les entreprises doivent enregistrer leur brevet dans chaque pays où elles ont l'intention de vendre leur produit. Toutefois, des lobbies pharmaceutiques cherchent à établir un registre international qui réduise les coûts liés à cet enregistrement des brevets au niveau national. Leur objectif est d'étendre leur monopole sur la production de médicaments et de réduire la possibilité de les produire de manière générique grâce au soutien de cette production par la politique de santé publique. ¹⁴³ Les produits pharmaceutiques locaux ont généralement besoin de contrats de marchés publics, qui vont également être ouverts aux entreprises européennes. ¹⁴⁴ L'Article X.41 affirme précisément : « Each Party shall protect plant varieties rights, in accordance with the International Convention for the Protection of New Varieties of Plants adopted in Paris on 2 December 1961, as revised in Geneva on November 10, 1972, and on October 23, 1978 (1978 UPOV ACT) or on March 19, 1991 (1991 UPOV ACT), and shall cooperate to promote the Protection of Plant Varieties. » ¹⁴⁵ Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV), *Mission de l'UPOV* : <https://www.upov.int/about/fr/mission.html>. ¹⁴⁶ Pour la liste des États qui n'y ont pas encore adhéré, voir https://www.upov.int/edocs/pubdocs/fr/upov_pub_423.pdf. ¹⁴⁷ Voir Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV), *Convention internationale pour la protection des obtentions végétales*, Genève, 2 décembre 1961 (révisée le 10 novembre 1972, le 23 octobre 1978 et le 19 mars 1991) : <https://www.upov.int/upovlex/fr/conventions/1991/act1991.html>. ¹⁴⁸ Seuls le Portugal et l'Italie n'ont pas adhéré à la Convention UPOV de 1991. Voir https://www.upov.int/edocs/pubdocs/fr/upov_pub_423.pdf. ¹⁴⁹ Cette disposition se retrouve dans d'autres accords de libre-échange, tels que le CETA (article 20.31) et l'accord UE-Vietnam (article 9.3 §2 c). ¹⁵⁰ La version préliminaire de l'accord (2017) contenait l'obligation pour les parties d'adhérer à la Convention UPOV de 1991. Le Mercosur s'est opposé à cette obligation et les deux blocs ont abouti au compromis de l'article X.41, proche de la position du Mercosur. Luciana Ghiotto et Javier Echaide, *Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*, Berlin, The Greens/EFA/PowerShift, décembre 2019, p. 102 : https://www.greens-efa.eu/files/assets/docs/study_on_the_eu_mercosur_agreement_09.01.2020.pdf.

CHAPITRE 14

Normes et coopération réglementaire ¹⁵¹

Marc Maes, 11.11.11

L'alignement des normes et des règles est l'un des principaux objectifs des accords de libre-échange modernes, car il réduit les coûts liés au commerce pour les opérateurs économiques et « facilite ainsi les échanges ». L'accord UE-Mercosur contient plusieurs chapitres sur l'élaboration de règles.

1. SÉCURITÉ ALIMENTAIRE : LE CHAPITRE SUR LES « MESURES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES » (SPS)

Les mesures sanitaires et phytosanitaires concernent les mesures prises pour :

1. protéger la vie humaine et animale contre les risques découlant des additifs, des contaminants, des substances toxiques ou des organismes responsables de maladies d'origine alimentaire ;
2. protéger la vie humaine contre les maladies transmises par les animaux et/ou les plantes ;
3. protéger la vie des animaux et des plantes contre les maladies ou les affections causées par des micro-organismes ;
4. prévenir ou réduire les dommages causés aux pays par l'introduction, l'établissement et la propagation d'organismes nuisibles ¹⁵².

L'accord UE-Mercosur vise à faciliter les échanges commerciaux en simplifiant les contrôles et les vérifications. Selon l'accord, la vérification de la conformité aux normes de la

partie importatrice (en ce qui concerne les mesures énumérées ci-dessus) incombe à la partie exportatrice. La partie exportatrice établira une liste des « établissements agréés » (entreprises) autorisés à exporter des produits animaux et végétaux. Ils doivent être certifiés par une autorité compétente de la partie exportatrice, qui doit s'assurer que ces établissements n'enfreignent pas les exigences sanitaires de la partie importatrice. La partie importatrice a le droit d'effectuer des vérifications et des audits du système de contrôle officiel de la partie exportatrice ; toutefois, elle doit donner un préavis de 60 jours pour ces vérifications.

Dans le même temps, les parties conviennent de simplifier les contrôles et vérifications et d'en réduire la fréquence à l'importation. Compte tenu du fait que la quantité de produits carnés importés par l'UE va augmenter, cette perspective est préoccupante pour les Européens, notamment à la lumière des récents scandales de corruption concernant le bœuf brésilien et l'utilisation d'hormones de croissance interdites dans l'UE ¹⁵³.

Les contrôles aux frontières de l'UE sont déjà très insuffisants. Dans son dernier rapport, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) a déclaré qu'en 2017, elle n'avait contrôlé que 582 échantillons brésiliens pour déterminer leurs niveaux de résidus de pesticides. 7,6% des échantillons dépassaient le niveau maximal autorisé dans l'UE ¹⁵⁴. Cependant, ce ne sont pas seulement les pesticides mais aussi d'autres contaminants tels que les salmonelles qui peuvent entrer dans l'UE. Récemment, en juillet 2019, le Royaume-Uni a dû renvoyer seize conteneurs de volaille au Brésil en raison de la présence de salmonelles ¹⁵⁵.



L'accord comprend des mécanismes permettant d'identifier des régions ou des entreprises spécifiques dont il a été démontré qu'elles enfreignent les normes SPS, afin de limiter la suspension des importations dans ces régions ou entreprises. Dans le même temps, des contrôles plus larges sont assouplis. Fait remarquable, le concept de réglementation fondée sur le risque de l'OMC prévaut dans l'accord UE-Mercosur sur le principe de précaution utilisé dans l'UE, qui n'est même pas abordé dans le chapitre SPS¹⁵⁶. Le principe de précaution permet aux décideurs de prendre des mesures de précaution lorsque les preuves scientifiques¹⁵⁷ d'une menace pour l'environnement ou la santé humaine sont incertaines et que l'enjeu est important¹⁵⁸.

Lors des négociations, les pays du Mercosur se sont opposés à l'inclusion du principe de précaution, car leur modèle d'agro-exportation est basé sur l'utilisation massive d'organismes génétiquement modifiés (OGM) et de pesticides. Les quatre pays du Mercosur ont été conjointement plaignants dans une procédure devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC contre l'UE concernant le moratoire européen sur les OGM, qui était fondé sur le principe de précaution.

2. LES OBSTACLES TECHNIQUES AU COMMERCE (OTC): LES AUTORITÉS RÉGLEMENTAIRES N'AGISSENT PAS SEULES

L'objectif central de l'harmonisation réglementaire est de réduire les coûts de fonctionnement du secteur privé. La plupart des engagements à cet égard sont contenus dans l'accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (OTC), mais l'accord UE-Mercosur contient des disciplines plus strictes, notamment en matière de transparence, de dialogue avec les parties prenantes et d'inclusion de « bonnes pratiques réglementaires ».

Le principe de transparence de l'accord commercial vise à garantir que les parties prenantes de l'autre partie – tant privées que publiques – puissent participer au processus réglementaire national. Les « bonnes pratiques réglementaires » s'appliquent à l'ensemble du processus décisionnel dans l'élaboration de nouvelles réglementations: préparation, adoption et application. Dans l'accord de principe du 28 juin 2019, la Commission européenne souligne: « Les entreprises seront dûment consultées avant la fixation de nouvelles normes. Les réglementations en vigueur seront

/ ¹⁵¹ Ce chapitre est une version adaptée et traduite du chapitre *Standards en Rulemaking*, in Bettina Müller et Lucile Falgoutier, *Summary of the Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*, Bruxelles-Berlin, 2019 (Résumé de l'étude de Luciana Ghiotto et Javier Echaide, *Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*, Bruxelles-Berlin, 2019). Traduction et adaptation par Marc Maes, 11.11.11 et Sophie Wintgens, CNCD-11.11.11. / ¹⁵² OMC, *Sanitary and phytosanitary measures* : https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_e.htm. / ¹⁵³ « Lo que se sabe del escándalo en Brasil con la carne podrida que era 'maquillada' para ser exportada », *BBC News*, 21 mars 2017: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39327633>. / ¹⁵⁴ European Safety Authority, *The 2015 European Union Report on Pesticide Residues in food*, 7 avril 2017: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2017.4791>. / ¹⁵⁵ « Brazil sent one million salmonella-infected chickens to UK in two years » *The Guardian*, 2019 : <https://www.theguardian.com/environment/2019/jul/03/brazil-one-million-salmonella-infected-chickens-uk> / ¹⁵⁶ Thomas Fritz, *EU-Mercosur Association Agreement: The SPS and sustainability chapters in the Uruguay leaks*, 2018 : <https://www.bilaterals.org/?eu-mercrosur-association-agreement&lang=en>. / ¹⁵⁷ Dans la plupart des cas, les consommateurs européens et les associations qui les représentent doivent démontrer le danger associé à un procédé ou à un produit mis sur le marché, sauf pour les médicaments, les pesticides ou les additifs alimentaires. Pourtant, dans le cas d'une action prise au titre du principe de précaution, il peut être exigé du producteur, du fabricant ou de l'importateur, qu'il prouve l'absence de danger. Voir <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI32042>. / ¹⁵⁸ European Parliament Think Tank, *The precautionary principle: Definitions, applications and governance*, 9 décembre 2019 : [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA\(2015\)573876](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA(2015)573876).

Le contrôle démocratique des dialogues spéciaux et leur protection contre l'influence des entreprises ne sont pas garantis.

périodiquement révisées afin de répondre aux besoins des entreprises et de réduire la charge bureaucratique»¹⁵⁹.

Le concept de «parties prenantes» inclut le secteur privé et l'autre partie elle-même. Cela signifie que la Commission européenne ou les gouvernements du Mercosur peuvent intervenir dans le processus décisionnel de l'autre bloc, en ce qui concerne les normes techniques et la facilitation des échanges. L'accord UE-Mercosur stipule que les parties doivent consulter les milieux d'affaires sur les nouvelles propositions législatives ou sur les modifications des règlements actuels susceptibles d'avoir un impact sur le commerce. Ils doivent veiller à ce que les «bonnes pratiques» soient conformes aux besoins des «parties prenantes», c'est-à-dire en particulier des entreprises.

3. DIALOGUES

L'accord identifie également quatre questions pour lesquelles des dialogues spéciaux et un sous-comité sont prévus en vue d'une normalisation à long terme : le bien-être des animaux, l'application de la biotechnologie dans l'agriculture, la lutte contre la résistance antimicrobienne (AMR) et les «questions scientifiques liées à la sécurité alimentaire et à la santé animale et végétale»¹⁶⁰.

Le dialogue sur la biotechnologie agricole revêt une importance particulière. Ce dialogue est axé sur «les questions spécifiques de la biotechnologie qui peuvent affecter les échanges commerciaux réciproques, y compris la coopération en matière d'essais d'OGM» et «l'échange d'informations sur les questions liées à l'autorisation asynchrone des organismes génétiquement modifiés afin de minimiser les effets potentiels sur les échanges commerciaux».

Le contrôle démocratique de ces dialogues et leur protection contre l'influence des entreprises ne sont pas garantis. Cette situation est plutôt préoccupante, car les normes européennes relatives aux résidus d'OGM dans les produits importés ont déjà été abaissées. En 2011, la Commission européenne a modifié la directive 2001/110/CE en introduisant «une mention spéciale précisant que le pollen est un composant naturel du miel» et non un ingrédient¹⁶¹, ce qui a permis au miel argentin d'échapper à l'obligation d'indiquer la teneur en OGM sur l'emballage. Si le pollen n'était pas comptabilisé comme un ingrédient, la teneur en OGM autorisée pourrait rester inférieure au seuil de 0,9% des ingrédients.

Par ailleurs, il convient de noter à nouveau que le principe de précaution n'est pas mentionné dans ce chapitre.

L'influence accrue des intérêts pro-OGM sur les approches réglementaires constitue un risque non seulement pour les consommateurs de l'UE, mais aussi pour la population des pays du Mercosur. C'est l'un des moyens de consolider un «modèle biotechnologique de l'agriculture»¹⁶² basé sur des semences génétiquement modifiées combinées à d'énormes quantités de produits agrochimiques, qui ont des effets néfastes sur la santé de la population locale et sur l'environnement.

CHAPITRE 15

Le chapitre « Commerce et Développement durable »

Marc Maes, 11.11.11

Depuis quelques années, les accords commerciaux de l'UE contiennent un chapitre sur « le commerce et le développement durable ». Vous pouvez immédiatement constater que le développement durable est « le petit dernier ». Ce chapitre apparaît à la fin de l'accord commercial, lorsque toutes les dispositions contraignantes sur l'expansion du commerce et des investissements et sur la discipline des réglementations et des prises de décision nationales sont déjà sur papier.

Mais, plus important que la position du chapitre dans l'accord, il est notable que l'attention accordée au développement durable dans les autres chapitres est limitée. Le développement durable n'est pas un élément central dans les négociations commerciales, où les intérêts économiques passent en premier¹⁶³. Le fait que davantage de viande et de soja seront exportés vers l'UE, et en quelle quantité, est le résultat de considérations commerciales; la durabilité n'entre pas en jeu ici. L'objectif principal des accords commerciaux reste l'expansion du commerce et de l'investissement, et non la

réorientation du commerce et de l'investissement en vue, par exemple, de réduire les inégalités sociales, l'empreinte écologique, la charge sur l'environnement ou les émissions de CO₂.

Ce n'est pas la seule contradiction par rapport au chapitre sur le développement durable. Ce chapitre réaffirme le respect de toute une série de conventions internationales sur le travail et l'environnement¹⁶⁴ et prévoit l'échange d'informations, le dialogue et la coopération autour de ces normes internationales, ainsi que des accords sur la manière de traiter les violations. Cependant, comme le montre ce dossier, il existe déjà des violations de ces normes sociales et environnementales ainsi que des droits humains (qui, soit dit en passant, ne sont même pas abordés dans le chapitre sur le développement durable). Au lieu de conclure des accords commerciaux avec des pays qui violent ces normes, la cessation de ces violations devrait être une condition à la signature de tout accord commercial.

/ ¹⁵⁹ Commission européenne, *New Mercosur - EU agreement. The Agreement in Principle*, Bruxelles, 1^{er} juillet 2019 : https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf. / ¹⁶⁰ Le titre « dialogues » provient d'une plainte sur les OGM que le Brésil et l'Argentine, ainsi que d'autres pays, avaient déposée devant l'OMC contre l'UE. Ils ont accusé l'UE de reporter les décisions sur les OGM en raison d'un manque de données scientifiques sur leur sécurité, ce qui était une décision arbitraire à leur désavantage. L'UE a été obligée de lever son moratoire sur les OGM et d'engager un « dialogue » régulier avec les plaignants. Ce dialogue est désormais inclus dans l'accord et placé sous la responsabilité du sous-comité. La composition de ce sous-comité n'est pas claire et on craint que le monde des affaires y soit impliqué. Voir Luciana Ghiotto et Javier Echaide, *Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*, Bruxelles-Berlin, 2019, pp. 55-56. / ¹⁶¹ SUPERCAMPO, *La UE reabre puertas a la miel argentina*, 15 octobre 2014 : <http://supercampo.perfil.com/2014/10/confirman-reapertura-del-mercado-europeo-a-la-miel-argentina/>. / ¹⁶² Carla Poth, « Biotecnología, ciencia y poder. Un análisis crítico sobre la regulación en torno a las semillas genéticamente modificadas », *Revista Administración Pública y Sociedad*, n° 7, janvier-juillet 2019. / ¹⁶³ Voir, par exemple, le chapitre 9 sur le commerce des produits agricoles. / ¹⁶⁴ Les déclarations, conventions et organisations internationales suivantes sont citées nommément : Action 21 et la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 ; la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable et le Plan de mise en œuvre de Johannesburg sur le développement durable de 2002 ; la Déclaration ministérielle du Conseil économique et social des Nations unies sur la création, aux niveaux national et international, d'un environnement propice au plein emploi productif et à un travail décent pour tous, et son impact sur le développement durable de 2006 ; la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008 de l'Organisation internationale du travail (OIT) ; le document final de la Conférence des Nations unies sur le développement durable de 2012 intitulé « L'avenir que nous voulons » ; le document « Transformer notre monde : l'Agenda 2030 pour le développement durable », adopté en 2015 ; les conventions de l'OIT ; la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ; l'Accord (climatique) de Paris ; la Convention sur la diversité biologique (CDB) ; la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) ; le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ; la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982 ; le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO ; Organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) ; la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale ; le Pacte mondial des Nations unies ; les Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'homme ; les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales ; les Principes directeurs de l'OCDE en matière de diligence raisonnable ; l'Agenda pour le travail décent ; la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008 ; l'OMC ; le PNUE ; la CNUCED ; le Forum politique de haut niveau pour le développement durable ; le Protocole de Montréal. En outre, il est fait référence à plusieurs reprises à « d'autres accords internationaux auxquels les parties sont parties ».

LE MERCOSUR ET LES CONVENTIONS DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (OIT)

En juin 2019, les fédérations syndicales des deux blocs, la Coordination des Centrales du Cône du Sud (CCSCS) et la Confédération européenne des syndicats (CES), ont exprimé leur inquiétude quant au fait que plusieurs conventions de l'OIT n'ont pas été ratifiées dans les pays du Mercosur¹⁶⁵. Selon l'OIT, le Brésil est l'un des pays qui violent les normes internationales du travail, sapent les négociations collectives et entravent le travail des syndicats. La Confédération syndicale internationale (CSI) a désigné le Brésil comme l'un des dix pays les plus mal lotis pour les travailleurs en raison de la répression violente des grèves et des menaces reçues par les membres des syndicats¹⁶⁶. Le Brésil n'a pas ratifié la Convention 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et l'OIT a constaté que la Convention 98 sur le droit de négociation collective n'est pas respectée. Pour leur part, les États membres de l'UE ont ratifié toutes les conventions fondamentales de l'OIT depuis 2007.

Extrait de Luciana Ghiotto et Javier Echaide, *Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*, Bruxelles-Berlin, 2019, p. 74.

ARTICLE 8 : COMMERCE ET GESTION DURABLE DES FORÊTS

1. Les parties reconnaissent l'importance de la gestion durable des forêts et le rôle du commerce dans la poursuite de cet objectif et la restauration des forêts en vue de leur conservation et de leur utilisation durable.
2. Conformément au paragraphe 1, chaque partie s'engage à :
 - a. promouvoir le commerce des produits provenant de forêts gérées de manière durable et récoltées conformément à la législation du pays de récolte ;
 - b. promouvoir, le cas échéant et avec leur consentement préalable en connaissance de cause, l'intégration des communautés locales et des populations autochtones dans la chaîne d'approvisionnement durable en bois et autres produits forestiers, afin d'améliorer leurs moyens de subsistance et de promouvoir la conservation et l'utilisation durable des forêts ;
 - c. mettre en œuvre des mesures de lutte contre l'exploitation illégale des forêts et le commerce qui y est associé.
3. Les parties doivent également :
 - a. échanger des informations sur les initiatives liées au commerce dans le domaine de la gestion durable des forêts, de la politique forestière et de la conservation des forêts et coopérer pour maximiser l'impact et assurer un soutien mutuel de leurs politiques respectives d'intérêt mutuel ;
 - b. coopérer, le cas échéant, aux niveaux bilatéral, régional et dans les enceintes internationales, en matière de commerce et de maintien du couvert forestier et de gestion durable des forêts, conformément à l'Agenda pour le développement durable en 2030.



Comme il est d'usage dans les accords commerciaux de l'UE, le chapitre sur le développement durable est même explicitement exclu du règlement des différends (d'État à État) qui s'applique aux accords commerciaux contraignants de l'accord. Les violations de ces accords peuvent entraîner des sanctions commerciales, telles que l'augmentation des taxes à l'importation sur des produits soigneusement sélectionnés (là où cette augmentation exerce la plus forte pression politique). Le chapitre sur le développement durable dispose de son propre système de règlement des litiges, dans lequel la mesure la plus grave est un rapport d'expert avec des recommandations pour la partie concernée. La promesse que chaque partie mettra en œuvre l'Accord de Paris sur le climat, par exemple, peut donc ne pas être tenue. La subordination du développement durable aux intérêts commerciaux est donc très claire.

Il n'y a pas non plus beaucoup de nouveaux engagements pris dans le chapitre sur le développement durable. Ce chapitre réitère principalement les engagements découlant des conventions sociales et environnementales auxquelles les deux parties (l'UE et le Mercosur) sont déjà parties. Toutefois, elle ne tient pas compte du fait que les nombreux accords commerciaux conclus pourraient avoir un impact négatif sur les accords sociaux et environnementaux ou sur les droits humains. Néanmoins, les parties réaffirment solennellement «leur engagement à promouvoir le développement du commerce international d'une manière qui contribue à l'objectif du développement durable pour le bien-être des générations présentes et futures».

En même temps, il est ajouté que les parties peuvent fixer leur propre niveau de protection sociale et environnementale (dans les limites des accords internationaux pertinents),

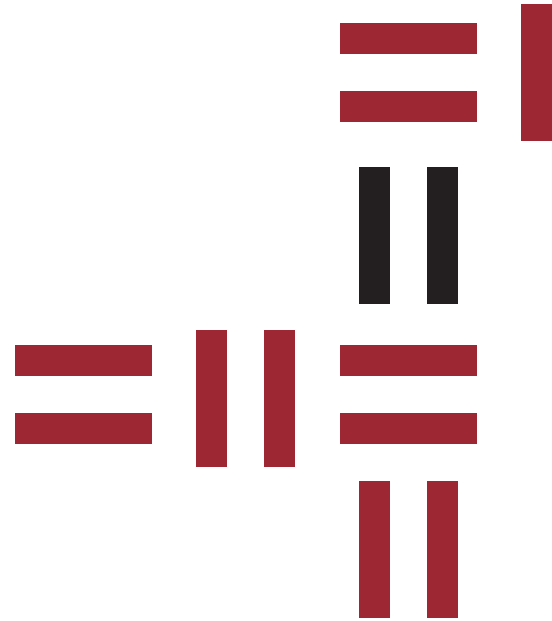
mais que cela ne doit pas affecter le commerce: le niveau de protection choisi ne doit pas être discriminatoire envers le commerce ou les investissements étrangers; il ne doit pas non plus être abaissé pour accroître la compétitivité ou attirer les investisseurs.

Trois sections du chapitre sur le développement durable se distinguent également: les sections sur «le commerce et la gestion durable des forêts», «l'information scientifique et technique», et «le commerce et la gestion responsable des chaînes d'approvisionnement».

1. LE COMMERCE ET LA GESTION DURABLE DES FORÊTS

L'article sur la gestion durable des forêts (voir encadré) est très maigre au regard des années d'attaque de la forêt amazonienne et d'autres zones forestières des pays du Mercosur: «reconnaître l'importance de», «promouvoir le commerce des produits issus de forêts gérées de manière durable», «impliquer, le cas échéant, les communautés locales et indigènes dans une chaîne d'approvisionnement durable», «échanger des informations» et «travailler ensemble dans les forums» sont des dispositions particulièrement faibles et ne parviendront pas à éliminer la déforestation. Surtout si elles ne sont même pas opposables, ce qui signifie également que «prendre des mesures pour lutter contre l'exploitation forestière illégale» ne fait pas grande impression. Cela donne l'impression que l'UE se met vraiment à plat ventre pour remporter ce lucratif accord commercial. Il n'est absolument pas question de mettre en place des garanties solides et contraignantes pour assurer la protection des forêts ni le respect des droits des communautés indigènes et traditionnelles¹⁶⁷. Le cynisme est d'autant plus grand que moins d'un mois plus tard, la Commission

¹⁶⁵ CES-CCSCS, *Communiqué conjoint relatif au processus de négociation d'un accord d'association bi-régional entre l'UE et le Mercosur*, Bruxelles, 25 juin 2019: <https://www.etuc.org/fr/publication/communiqué-conjoint-relatif-au-processus-de-négociation-dun-accord-dassociation-bi>. / ¹⁶⁶ CSI, *Indice CSI des droits dans le monde 2019. Les dix pires pays au monde pour les travailleurs*, 2019: <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2019-06-ituc-global-rights-index-2019-info-graphic-ten-worst-countries-fr.pdf>. / ¹⁶⁷ Voir <https://www.fern.org/news-resources/forests-and-forest-people-in-eu-free-trade-agreements-895/>.



européenne a publié sa très attendue « Communication sur le renforcement de l'action de l'UE pour la protection et la restauration des forêts dans le monde »¹⁶⁸. Même cette communication a dû attendre que l'œuf du Mercosur soit pondu. Quelques semaines plus tard, la forêt amazonienne était en flamme.

Il convient également de noter que l'article sur la gestion durable des forêts ne fait référence à aucune convention internationale. Curieusement, il n'y a pas de convention spécifique. Cependant, plusieurs autres conventions s'appliquent, dont certaines sont mentionnées dans d'autres articles, comme la Convention sur la biodiversité, l'Accord de Paris sur le climat et l'Accord international sur les bois tropicaux¹⁶⁹. Mais même ceux-ci n'ont apparemment pas été autorisés à être mentionnés.

2. COMMERCE ET GESTION RESPONSABLE DES CHÂÎNES D'APPROVISIONNEMENT

Cet article (n°11), par contre, contient une série de références internationales, mais toutes sous la forme de lignes directrices non contraignantes : la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale, le Pacte mondial des Nations unies, les Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'homme, et les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

Cet article, au titre quelque peu énigmatique, porte en effet sur la responsabilité sociale des entreprises. Elle est, si cela était possible, encore moins engageante que d'autres parties du chapitre sur le développement durable, avec des phrases telles que « chaque partie soutient la diffusion et l'utilisation des instruments internationaux pertinents aux-

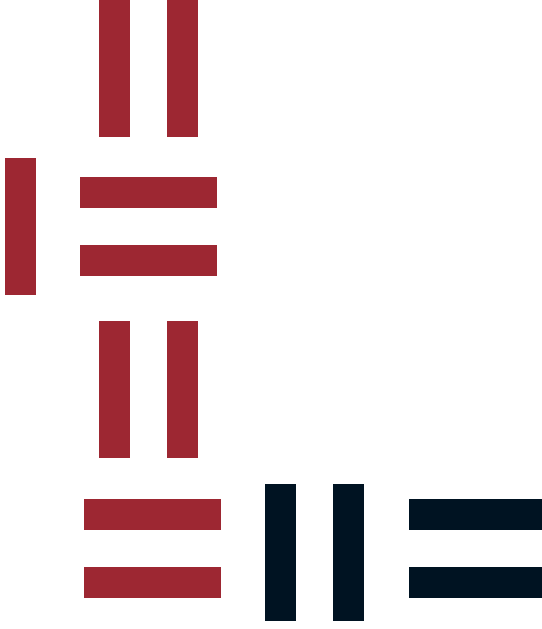
quels elle a souscrit ou qu'elle a soutenus » et « chaque partie encourage l'adoption volontaire par les entreprises de la responsabilité sociale des entreprises ou de pratiques commerciales responsables », ou encore « les parties échangent des informations et des bonnes/meilleures pratiques et coopèrent, le cas échéant, sur les questions couvertes par le présent article, y compris dans les enceintes régionales et internationales compétentes ».

3. INFORMATIONS SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES

L'article 10 sur les « informations scientifiques et techniques » est peut-être le plus particulier car il n'a pas vraiment sa place dans ce chapitre de l'accord commercial, mais aurait dû se trouver dans le chapitre sur les mesures sanitaires et phytosanitaires. Son inclusion dans le chapitre sur le commerce et le développement durable a probablement tout à voir avec le fait que ce chapitre est le seul de l'accord commercial qui n'est pas vraiment opposable.

L'article 10 traite en fait du principe de précaution. C'est un principe important de la législation européenne : s'il existe des indications scientifiques qu'un produit est nocif pour la santé publique, mais qu'il n'y a pas encore de conclusion scientifique concluante, le gouvernement peut restreindre l'utilisation de ce produit par mesure de précaution. Les partenaires commerciaux de l'UE ne sont pas d'accord avec la manière dont l'UE applique ce principe, et ont contesté à plusieurs reprises et avec succès la politique européenne devant l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

L'article 10 autorise le recours au principe de précaution. Si l'autre partie n'est pas d'accord, elle peut demander des informations et des consultations supplémentaires. Le principe de précaution ne peut être utilisé « d'une manière qui



Les groupes consultatifs de la société civile auront le droit d'exprimer des avis sur l'ensemble de l'accord d'association et des chapitres du pilier commercial.

constituerait un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable ou une restriction déguisée au commerce».

Tout cela semble bien, mais dans le chapitre où la sécurité alimentaire est vraiment concernée, il n'est pas fait mention du principe de précaution et des dispositions y sont prises qui impliquent de nombreux risques pour le consommateur.

4. UNE PLACE POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE

Enfin, le chapitre sur le développement durable prévoit son propre sous-comité conjoint (UE-Mercosur) sur le commerce et le développement durable qui est responsable de la mise en œuvre du chapitre ainsi que du dialogue et de la coopération en cours. Un point de contact permanent sera également désigné dans chaque partie pour communiquer sur la mise en œuvre du chapitre. En outre, il est également question de «groupes consultatifs domestiques» pour les organisations de la société civile. La création et l'implication de tels groupes consultatifs sont une pratique courante dans les récents accords commerciaux de l'UE.

Des arrangements concrets concernant ces groupes consultatifs au niveau du Mercosur et de l'UE font cependant défaut dans le chapitre publié sur le développement durable. Ils sont inclus dans un chapitre général au niveau de l'accord d'association, dont l'accord commercial est l'un des trois piliers (à côté du «dialogue politique» et de la «coopération»). Les négociations de ces deux piliers et un chapitre général ont été conclus le 18 juin 2020, un an après

la publication des textes provisoires du pilier commercial et l'accord de principe.

L'emplacement des dispositions relatives aux «groupes consultatifs domestiques» dans l'accord d'association implique que les groupes consultatifs de la société civile auront le droit d'exprimer des avis sur l'ensemble de l'accord d'association et des chapitres du pilier commercial, et pas seulement sur le chapitre relatif au développement durable (comme cela a généralement été le cas jusqu'à présent et dénoncé maintes fois par la société civile). En soi, c'est donc un pas en avant. D'un autre côté, le pilier commercial pourra déjà entrer en application provisoire dès que le Parlement européen aura approuvé l'accord d'association. Il n'est pas garanti que ce soit également le cas pour les paragraphes relatifs aux groupes consultatifs de la société civile puisqu'ils ne se trouvent pas dans ce pilier. Il faut des décisions explicites des institutions de l'UE et du Mercosur pour les inclure dans l'application provisoire et, selon l'accord d'association, c'est à la Commission européenne de désigner les articles qui seront impliqués dans l'application provisoire.

Par ailleurs, les textes conclus le 18 juin montrent que le respect de l'Accord de Paris sur le changement climatique n'est pas un des principes essentiels de l'accord d'association. Le non-respect de l'accord sur le changement climatique ne peut donc donner lieu à la suspension partielle ou totale de l'accord d'association¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Voir https://ec.europa.eu/info/files/communication-2019-stepping-eu-action-protect-and-restore-worlds-forests_en. ¹⁶⁹ Voir également <http://www.fao.org/3/y1237e/y1237e03.htm>. ¹⁷⁰ Voir <https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/democracy-europe/45133/eu-mercotur-leaked-treaty-has-no-climate-protection-undermines-democracy/> et https://trade-leaks.org/wp-content/uploads/2020/10/EU_Mercotur_Association_Agreement_Background_And_Analysis.pdf.

CONCLUSIONS ET RECOM- MANDATIONS

Sophie Wintgens, CNCD-11.11.11, et Marc Maes, 11.11.11

L'analyse des principaux chapitres du projet d'accord UE-Mercosur a mis en lumière un grand nombre d'éléments problématiques.

Quatre risques, en cas de mise en œuvre de cet accord, sont particulièrement préoccupants : (1) accroître la pression sur

la déforestation et favoriser la destruction de la biodiversité, (2) aggraver les violations des droits humains, et cela, (3) sans doter le chapitre sur le développement durable de dispositions exécutoires sur les droits humains et les normes sociales et environnementales, ainsi que (4) marginaliser l'agriculture familiale et paysanne des deux côtés de l'Atlantique.

1. Accroître la pression sur la déforestation

La déforestation est due à 80% à des activités d'agriculture et d'élevage et contribue largement à augmenter les émissions de CO₂, cause principale du réchauffement climatique.

Les pays du Mercosur comprennent la majeure partie de la forêt amazonienne, la plus grande forêt tropicale humide de la planète, source d'un stockage de carbone et d'une biodiversité inégalés, qui abrite des millions d'autochtones. La survie de la forêt tropicale amazonienne et de ses habitants est menacée par la déforestation et l'accaparement des terres en cours, favorisés par l'agrobusiness brésilien en vue de répondre à l'augmentation de la demande étrangère – en particulier chinoise – de soja et de bœuf.

Au cours des dernières décennies, l'Union européenne a elle aussi contribué à cette déforestation – qui s'étend également aux régions voisines, telles que le Cerrado et le Chaco –

par des importations de soja, de bœuf, ainsi que de bois et de pâte à papier en provenance du Mercosur. Dans le même temps, ces importations se font au détriment de l'environnement et de la viabilité de l'agriculture familiale et paysanne, en Europe comme au sein du Mercosur. Depuis l'arrivée au pouvoir de Bolsonaro au Brésil, la déforestation en Amazonie brésilienne a augmenté de moitié, selon l'Institut de recherche spatiale INPE.

L'accord UE-Mercosur ne met pas fin à cet impact sur la forêt amazonienne et le Cerrado. Au contraire, les accords sur l'augmentation des importations de bœuf et de sucre en provenance de la région ne feront que renforcer la pression existante. Pour le seul soja, ce sont 13 millions d'hectares qui sont cultivés dans le Mercosur à destination de l'Union européenne. Or, seuls 13% de cette surface proviennent de filières ne contribuant pas à la déforestation¹⁷¹.

/ ¹⁷¹ Thomas Fritz, *Accord UE-Mercosur : Risques pour la protection du climat et les droits humains*, op. cit.



2. Aggraver les violations des droits humains

Au Brésil, l'arrivée au pouvoir de l'actuel président Jair Bolsonaro a renforcé les abus existants en matière de droits humains et les atteintes aux peuples indigènes.

En janvier 2020, Human Rights Watch a publié un rapport dévastateur sur les violations des droits humains et la violence policière sous Bolsonaro, avec pas moins de 6 600 morts, la torture de prisonniers, les violations des droits des enfants, des migrants, des femmes, des minorités sexuelles et des peuples indigènes. Dans son Indice mondial des droits du travail, la Confédération syndicale internationale a ajouté le Brésil à la liste des dix pays les plus mauvais au monde en termes de respect des droits du travail. Le Brésil n'a pas ratifié la norme fondamentale du travail 87 de l'OIT sur la liberté syndicale, mais il ne respecte pas non plus les

normes qu'il a ratifiées. Le travail des enfants et le travail forcé, en particulier dans les grandes exploitations agricoles ou les *latifundia*, posent des problèmes majeurs. Les progrès réalisés ces dernières années en matière de développement social et de droits du travail ont été anéantis sous Bolsonaro.

Ce contexte dans lequel l'Union européenne a décidé de conclure les négociations qui duraient depuis près de 20 ans fait craindre une aggravation des violations des droits. Et la signature de l'accord risquerait d'accorder un regain de légitimité à de telles politiques. Ce faisant, l'Union européenne démontre une fois de plus que son agenda commercial ne sert que très peu la préservation des droits humains et la protection de l'environnement et des travailleurs.

3. Doter le chapitre sur le développement durable de dispositions non exécutoires

Le projet d'accord UE-Mercosur contient un chapitre sur le développement durable, qui confirme l'engagement en faveur des droits humains, du travail et des conventions environnementales. Toutefois, ce chapitre devrait être soumis aux mêmes modalités de règlement des différends que le reste de cet accord. En d'autres termes, cela signifie que les avantages commerciaux devraient pouvoir être suspendus si les différentes étapes du règlement des différends ne conduisaient pas à la conformité avec les conventions mentionnées. Or, le chapitre sur le développement durable de l'accord UE-Mercosur ne contient pas de dispositions exécutoires sur les droits humains et les normes sociales et environnementales, ce qui rend facultatif une mise en application des engagements déjà très faibles.

Le chapitre ne requiert pas la ratification des normes fondamentales du travail ni, en l'absence de mécanisme de sanction, leur respect en droit et en pratique. Le respect des normes de l'OIT dans le cadre de ce Traité est pourtant d'autant plus primordial qu'il risque de perturber les chaînes de production intra-Mercosur, menaçant notamment des milliers d'emplois en Argentine.

La partie sur la lutte contre la déforestation est particulièrement décevante. Elle s'épuise en termes très vagues et sans valeur contraignante. Il est clair que les négociateurs européens ont choisi de ne pas laisser la question de la déforestation, ni les violations des droits humains qui y sont associées, faire obstacle à des intérêts économiques européens offensifs.

La référence au respect de l'Accord de Paris sur les changements climatiques et à l'utilisation du principe de précaution comme base de réglementation a également été placée dans ce chapitre non exécutoire.

Enfin, la société civile pourra jouer un rôle dans le suivi de cet accord. Les groupes consultatifs de la société civile auront le droit d'exprimer des avis sur l'ensemble de l'accord d'association et des chapitres du pilier commercial. Il reste toutefois à savoir quand ces dispositions entreront en application et si la voix de la société civile sera entendue.



4. Marginaliser l'agriculture familiale et paysanne des deux côtés de l'Atlantique

L'accord UE-Mercosur, souvent rebaptisé « *cars for cows agreement* », comporte également un important volet agricole. Son contenu risque en effet de marginaliser l'agriculture familiale des deux côtés de l'Atlantique au profit de l'agro-business et de menacer par ailleurs la sécurité alimentaire européenne.

D'une part, le modèle agro-industriel dominant dans les pays du Mercosur se base sur l'accaparement des terres par une minorité de grands propriétaires, ainsi que sur l'utilisation massive de pesticides et d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'agriculture, ainsi que d'antibiotiques et d'hormones de croissance pour l'élevage. Or, l'accord UE-Mercosur prévoit une suppression totale des droits de douane pour 82% des importations agricoles en provenance

de ces pays, et des taux préférentiels pour les produits sensibles. C'est le cas par exemple pour l'importation de 99 000 tonnes de viande bovine du Mercosur qui pourront s'introduire en Europe à taux réduit.

D'autre part, les contrôles aux frontières sur les importations en Europe ont été réduits pour faciliter le commerce et réduire les coûts, diminuant ainsi la possibilité de détection et de remédiation en cas de problème. L'accord commercial UE-Mercosur contient une référence au principe de précaution comme base des règlements sur les mesures de sécurité alimentaire, mais cette référence est incluse dans le chapitre non exécutoire sur le développement durable et n'entraîne dès lors aucune obligation.

Conclusion

Pour ces raisons et à la lecture de l'ensemble des chapitres publiés dans ce dossier collectif, il apparaît clairement que l'actuel projet d'accord entre l'UE et les pays du Mercosur ne rencontre pas une série de balises essentielles en termes de développement durable et de respect des droits humains et sociaux. Malgré les nombreux signaux provenant de divers secteurs de la société civile belge et dans d'autres pays européens, la Commission européenne et les groupes de travail du Conseil qui accompagnent la négociation des accords commerciaux continuent de conclure des accords qui privilégient les intérêts commerciaux au détriment de la santé, des droits des populations et du travail ainsi que de la protection de l'environnement et du climat.

Il importe que l'accord UE-Mercosur, tout comme les nombreux accords du même type négociés par l'UE, soit amendé pour être compatible avec le Green Deal européen et les Objectifs de développement durable des Nations Unies. Par conséquent, la plateforme belge UE-Mercosur rejoint la position de coalitions similaires dans plusieurs États membres de l'UE et du Mercosur, ainsi qu'au niveau de l'Union européenne. Elle rejette le projet d'accord UE-Mercosur en l'état et appelle le gouvernement fédéral et les gouvernements des entités fédérées ainsi que les parlementaires belges à s'opposer à cet accord que la Commission européenne entend leur soumettre¹⁷³.

/ ¹⁷³ Voir la position de la plateforme belge UE-Mercosur *STOP à l'accord commercial UE-MERCOSUR*, 19 juin 2020: <https://www.cncd.be/Accord-UE-Mercosur-tous-les-feux>.

Une publication du CNCD-11.11.11,
en collaboration avec 11.11.11,
ACV-CSC, Entraide et Fraternité, FUGEA,
Greenpeace Belgique, Oxfam Belgique
et Wervel, membres de la coalition
belge «Stop UE-Mercosur»
[https://www.cncd.be/Coalition-belge-
Stop-UE-Mercosur](https://www.cncd.be/Coalition-belge-Stop-UE-Mercosur)

CNCD-11.11.11

boulevard Léopold II 184D
1080 Bruxelles
02 250 12 30
publications@cncd.be
www.cncd.be/Publications



Belgique
partenaire du développement



Ce rapport a été publié avec le soutien de l'Union européenne.
Les opinions qui y sont développées ne reflètent
cependant pas l'opinion officielle de l'UE. Les informations
qui y sont publiées le sont sous la responsabilité de leur auteur.