

UN ACCORD PERDANT-PERDANT

ANALYSE PRÉLIMINAIRE
DE L'ACCORD DE COMMERCE
ENTRE L'UNION EUROPÉENNE
ET LE MERCOSUR



FONDATION
NICOLAS HULOT
POUR LA NATURE
ET L'HOMME



Institut Veblen
pour les réformes
économiques



©matkay - istock

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	4
INTRODUCTION	7
CONTENU GÉNÉRAL DE L'ACCORD	10
1. LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES AGRICOLES	11
1.1 Réductions des droits de douane et contingents tarifaires	12
1.2 Diminution des contrôles sanitaires	14
2. IMPACT ENVIRONNEMENTAL ET SOCIAL DE L'ACCORD	16
2.1 Impact de l'Accord sur l'environnement	17
2.1.1 Déforestation	17
2.1.2 Utilisation des pesticides, pollution des sols et de l'eau	20
2.2 Impact de l'Accord sur les droits humains	22
2.3 Impact social de l'Accord	23
2.3.1 Dans les États du Mercosur	23
2.3.2 Dans l'UE	24
3. COOPERATION RÉGLEMENTAIRE ET RISQUE DE NIVELLEMENT PAR LE BAS	25
3.1 Divergences normatives	25
3.2 L'Accord ne corrige pas les divergences entre les standards de production	27
3.2.1 L'Accord ne corrige pas les divergences de normes même sur les sujets les plus sensibles	27
3.2.2 Des « dialogues » sur le bien-être animal et la résistance aux antibiotiques aux contours imprécis	29
3.3 L'Accord peut contribuer à affaiblir les normes dans l'UE	30
3.3.1 L'Accord tend à fragiliser les normes qui s'écartent des standards internationaux	30
3.3.2 La référence au principe de précaution dans l'Accord ne protège pas les normes de l'UE	31
3.3.3 L'Accord met en place des forums d'échanges risquant d'intensifier la pression sur des normes de l'UE	32
4. DISPOSITIONS LACUNAIRES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	34
4.1 Normes et accords multilatéraux sur le travail	35
4.2 Gestion durable des forêts	36
4.3 Gestion responsable des chaînes d'approvisionnement	36
4.4 Changement climatique et Accord de Paris	37
4.5 Mécanisme de résolution des différends spécifique au chapitre TSD	38
CONCLUSION	40

SYNTHÈSE

Les négociations entre l'Union européenne (« UE ») et les États du Mercosur (aujourd'hui Brésil, Argentine, Uruguay, Paraguay) ont été initiées en 1999 et ont débouché sur un accord de principe présenté par la Commission européenne le 28 juin 2019 comme « **le principal accord commercial jamais conclu par l'UE** ».

Cet accord, qui doit encore être ratifié par l'UE et les États du Mercosur avant d'entrer en vigueur, supprimerait plus de 91% des droits de douane sur les échanges entre les deux zones. Il devrait favoriser les exportations des entreprises européennes dans les secteurs de l'automobile, la chimie, la pharmacie, l'habillement et leur offrir un accès accru aux marchés publics des États du Mercosur. En échange, les entreprises du Mercosur bénéficieraient de plus larges débouchés sur le marché européen pour leur production notamment agricole (bœuf, volaille, sucre/éthanol...). L'accord, parfois présenté comme « cars for cows » (voitures contre viande bovine), devrait ainsi accentuer la répartition des échanges existante entre l'UE et le Mercosur.

Dès leur lancement, les négociations entre l'UE et le Mercosur ont suscité de vives critiques. **D'une part, les agriculteurs européens craignent une concurrence déloyale** accrue de la part des producteurs du Mercosur bénéficiant de normes environnementales et sanitaires moins strictes et d'une main d'œuvre bon marché. **D'autre part, les organisations environnementales craignent un accord taillé pour le secteur agroalimentaire amplifiant les risques de déforestation et de violation des droits humains dans la région.** Dans un [courrier de juin 2019](#), elles ont même appelé la Commission à geler les négociations pour inciter le gouvernement brésilien à abandonner ses efforts systématiques visant à abandonner sa politique d'affaiblissement des réglementations de protection de l'environnement et des communautés autochtones.

La Commission n'a pas donné suite à cet appel. Elle s'est contentée d'insister dans son [communiqué de presse du 28 juin 2019](#) sur les « effets positifs sur l'environnement » d'un accord qui permettrait « aux deux parties d'être gagnantes » et de publier plusieurs « fiches » rassurantes balayant tout risque sur les sujets les plus sensibles que sont l'[agriculture](#), la [sécurité alimentaire](#) et le [développement durable](#).

Pourtant, l'analyse des textes des [chapitres de l'accord](#) qui ont été rendus public durant l'été 2019 et des deux études d'impact sur la durabilité (« sustainability impact assessment » ou « SIA ») de [2009](#) et [2019](#) tendent, au contraire, à montrer que l'accord pourrait avoir des conséquences allant au-delà des craintes exprimées :

- ➔ **La libéralisation des échanges agricoles est très poussée** puisque les nouveaux contingents tarifaires à droits nuls ou réduits octroyés par l'UE au Mercosur portent sur des volumes significatifs : 99 000 tonnes pour la viande bovine, 180 000 tonnes pour la viande de volaille, 650 000 tonnes pour l'éthanol. En comparaison, le CETA prévoit des contingents deux fois moins importants pour la viande bovine et exclut la viande

de volaille. Le soja bénéficie aussi de la libéralisation via la suppression ou au moins la réduction des droits à l'export.

- **Cette libéralisation s'accompagne en outre de mesures de facilitation des échanges dont l'objet est, d'après la synthèse de l'accord, de « répondre aux besoins des entreprises, de réduire les obstacles administratifs et d'accélérer le dédouanement des marchandises », quitte à reléguer la sécurité sanitaire au second plan.** En particulier, l'accord exclut la possibilité d'inspection physique d'établissements individuels, ce qui peut surprendre dans un contexte de scandales sanitaires récents au Brésil (« Carne Fraca » ou viande avariée en 2017), ayant mis en lumière un système de contrôle sanitaire défaillant et corrompu.
- **Contrairement à ce que peut laisser entendre la Commission, l'accord ne prévoit pas que les normes de l'UE seraient applicables aux produits du Mercosur importés vers l'UE.** En particulier, rien n'est prévu pour mettre en œuvre l'interdiction du recours aux antibiotiques comme activateur de croissance des animaux, alors que d'après le Règlement de l'UE de 2018 sur les médicaments vétérinaires, elle devait aussi s'appliquer aux « produits d'origine animale exportés à partir de ces pays tiers vers l'Union ». C'est d'autant plus regrettable que les pays du Mercosur sont les premiers concernés par cette interdiction, puisqu'ils représentent plus de 70% des importations de bœuf de l'UE et 50% de ses importations de volaille. Or, en l'absence de toute mention de cette exigence dans l'accord, si l'UE tentait de l'imposer, celle-ci serait jugée comme une restriction au commerce incompatible avec l'accord OMC, comme l'avait été jugée l'interdiction par l'UE d'importation de viande traitée avec des hormones. Comme dans cette affaire, l'UE pourrait donc être contrainte d'octroyer au Mercosur des compensations, par exemple sous la forme d'une baisse supplémentaire des droits de douane ou d'augmentation des contingents.
- **De même, les politiques de l'UE en matière d'OGM ou d'autorisation des pesticides et de fixation des limites maximum de résidus (LMR) ne sont pas protégées par l'accord.** Celui-ci ménage, au contraire, des arguments pour en contester la validité en induisant une reconnaissance de ce que des mesures s'écartant des standards internationaux seraient nécessairement dénuées de base scientifique. Cette lacune apparaît d'autant plus problématique que trois pays du Mercosur (Brésil, Paraguay et Uruguay) ont récemment critiqué la procédure européenne d'approbation et de renouvellement des autorisations des pesticides et la fixation des niveaux de tolérance à l'importation, dans une communication à l'OMC.
- **L'impact environnemental de l'accord risque d'être majeur.** En effet, l'accord entraînera une forte augmentation des exportations agricoles du Mercosur vers l'UE (par exemple de l'ordre de 54% à 78% selon les pays pour la viande bovine, ou de 13,1% pour les produits du bois et du papier issus du Brésil, dans le scénario « ambitieux », selon la SIA de 2019). Celle-ci devrait à son tour entraîner une hausse substantielle de la production agricole dans le Mercosur, qui, en l'absence de mesure préventive, est susceptible d'avoir des conséquences dramatiques sur la déforestation, les émissions de gaz à effet de serre et l'utilisation de produits phytosanitaires. C'est pourquoi la SIA de

2009 avait préconisé que « l'ouverture de contingents sur les produits sensibles d'un point de vue environnemental/ biodiversité soit conditionné au respect d'une série de critères de durabilité ». Mais cette préconisation n'a pas été suivie d'effet.

→ **Le chapitre « Commerce et Développement Durable » de l'accord ne vient ni minimiser ni compenser ces atteintes.** En effet, les engagements contenus dans ce chapitre, notamment en matière de déforestation, biodiversité, climat et responsabilité sociale des entreprises sont vagues et ne vont pas au-delà des engagements déjà pris par l'UE et le Mercosur. Surtout, ce chapitre est exclu du mécanisme du règlement des différends de l'accord de sorte qu'en cas de violation, aucune sanction commerciale ne pourra être appliquée. Son propre mécanisme de mise en œuvre, qui repose in fine sur la bonne volonté des Parties à donner suite à un rapport rendu public, a déjà montré son inefficacité dans d'autres accords de commerce.

Au global, c'est toute l'architecture de l'accord qui interroge au regard des engagements souscrits par l'UE et les États en matière de lutte contre le dérèglement climatique et contre l'effondrement de la biodiversité. Ainsi, **la Commission devrait stopper dès maintenant le processus de signature et de ratification de l'accord afin d'en revoir profondément le contenu pour le rendre compatible avec les autres politiques poursuivies par l'UE.**

En outre, au vu du contexte actuel au Brésil, un tel signal devrait être donné de manière urgente afin d'éviter d'inciter le secteur agroalimentaire du Mercosur, en anticipation des bénéfices de l'accord, à maintenir la pression pour étendre la frontière agricole, à l'instar de la campagne annoncée visant à obtenir l'abolition du « moratoire sur le soja » issu de la déforestation.

INTRODUCTION

Le 28 juin 2019, la Commission européenne (la « Commission ») a annoncé que l'Union européenne (« UE ») et le Mercosur, « marché commun du Sud » regroupant aujourd'hui le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay¹, étaient parvenus à un accord politique sur un accord commercial entre les deux zones (« L'Accord »)². Cet Accord scelle près de 20 ans de négociations émaillées de plusieurs suspensions, initiées sur la base d'un mandat³ datant de 1999. Pour entrer en vigueur, l'Accord devra encore être formellement signé puis ratifié par les pays du Mercosur et par l'UE (ce qui implique un vote favorable du Parlement européen). En outre, à l'instar du CETA, son application dite « définitive » pourrait nécessiter une ratification par l'ensemble des États membres dès lors que, d'après la Commission, l'Accord est le volet commercial d'un accord d'association plus large contenant également un volet « politique » qui porte sur des thèmes relevant de la compétence partagée entre l'UE et les États membres⁴.



© nazar-ab-istock

Si le processus aboutit, l'Accord sera le plus important conclu par l'UE de par la population concernée (780 millions de personnes) et l'un des plus importants en termes de volume d'échanges couverts (40 à 45 milliards d'euros d'importations et exportations). Le Mercosur est déjà le premier fournisseur de l'UE pour une série de produits agricoles (soja, bœuf et volaille) et l'un de ses fournisseurs importants en matière

de ressources minières ou énergétiques qui représentent 18 % des exportations du Mercosur vers l'UE⁵. Le Brésil et dans une moindre mesure l'Argentine, figurent aussi en bonne place dans la liste des producteurs de matières premières critiques pour l'UE⁶. De son côté, l'UE est l'un des principaux fournisseurs du Mercosur pour les produits manufacturés (machines, voitures et pièces détachées, produits chimiques et pharmaceutiques).

L'Accord devrait amplifier cette répartition des échanges entre l'UE et le Mercosur. Il est ainsi **souvent présenté comme un accord « voitures contre viande bovine »**⁷.

1. Le Venezuela ayant été suspendu par décision du 2 août 2017 : <https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercador>

2. Communiqué de la Commission européenne du 28 juin 2019 : https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-3396_fr.htm

3. La Commission a refusé de rendre ce mandat public : Lettre de rejet à la demande d'accès au document formulée par Les Amis de la Terre : https://www.asktheeu.org/fr/request/7049/response/23196/attach/3/Signed%20letter.pdf?cookie_passthrough=1

4. D'après la Commission, le pilier politique de l'accord d'association entre l'UE et le Mercosur traite « des domaines tels que la migration, l'économie numérique, la recherche et l'enseignement, les droits de l'homme (y compris les droits des populations autochtones), la responsabilité sociale des entreprises, la protection de l'environnement, la gouvernance des océans, ainsi que la lutte contre le terrorisme, le blanchiment d'argent et la cybercriminalité. » : Communiqué de la Commission européenne du 28 juin 2019 op. cit.

5. Das EU-Mercosur-Abkommen auf dem Prüfstand Soziale, ökologische und menschenrechtliche Folgen, Studie von Thomas Fritz, Misereor, 2017 : https://www.misereor.de/fileadmin/user_upload/Studie_MERCOSUR_Misereor.pdf

6. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la liste 2017 des matières premières critiques pour l'UE : <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/FR/COM-2017-490-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>

7. Voir par exemple : <https://www.ft.com/content/055ac66c-9d9e-11e9-9c06-a4640c9feebb>

Plus précisément, il devrait favoriser les exportations européennes dans les secteurs de l'automobile, la chimie, la pharmacie, l'habillement ou l'alimentaire, notamment pour les produits protégés par des indications géographiques et offrir aux entreprises européennes un nouvel accès aux marchés publics de ces pays latino-américains. En échange, les entreprises du Mercosur bénéficieront de débouchés accrus sur le marché européen pour leur production, notamment agricole (bœuf, volaille, sucre...).

Le projet d'accord entre l'UE et le Mercosur a fait l'objet d'une étude d'impact sur le développement durable (sustainability impact assessment ou « SIA ») en 2009 qui a mis en évidence de nombreux risques environnementaux liés à la libéralisation des échanges en particulier agricoles en matière de déforestation et de pollution des sols et de l'eau. **Au regard de ces risques, le rapport préconisait que « le calendrier de réductions des droits de douanes et l'ouverture de contingents sur les produits sensibles d'un point de vue environnemental/biodiversité soit conditionné au respect d'une série de critères de durabilité »**⁸. Toutefois dès 2010 la Commission s'était montrée circonspecte vis-à-vis de cette recommandation et renvoyait de manière générale aux autorités du Mercosur la responsabilité de renforcer leurs réglementations environnementales⁹. **Ainsi, la recommandation de la SIA de 2009 n'a pas été suivie d'effet de sorte que la suppression de droits de douane et la création de nouveaux contingents n'est pas conditionnée au respect de critères de durabilité.**

Au-delà de l'enjeu de la lutte contre la déforestation, c'est, comme pour le CETA, toute l'architecture de l'Accord qui interroge au regard des engagements souscrits par les États en matière de lutte contre le dérèglement climatique et contre l'effondrement de la biodiversité. Les échanges sont encouragés dans tous les secteurs, de manière indiscriminée, quels que soient leur impacts environnementaux et sociétaux. A titre d'exemple, le secteur automobile fait ainsi l'objet de réductions de droits de douanes sans distinction selon le type de moteurs, la taille des véhicules ou leurs performances énergétiques, alors même que les engagements climatiques internationaux nécessitent de faire évoluer rapidement la réglementation dans ce domaine. La France a ainsi prévu la fin de la commercialisation des véhicules diesel et essence d'ici 2040 sur son territoire dans sa loi d'orientation des mobilités de 2019. D'autres pays, comme le Danemark, les Pays-Bas, ou la Suède ont déjà annoncé cette sortie pour 2030, afin d'atteindre la neutralité carbone en 2050 nécessaire pour respecter les objectifs affichés par l'Accord de Paris¹⁰.

Depuis l'annonce de la finalisation des négociations, l'Institut Veblen et la FNH ont appelé¹¹ la France et les autres États membres à ne pas aller plus loin dans la ratification de l'Accord.

8. Final overview trade SIA EU-Mercosur Final Report, March 2009, p. 13 : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/april/tradoc_142921.pdf traduction libre. De manière générale les textes en anglais cités dans le présent rapport ont fait l'objet d'une traduction libre vers le français.

9. Ainsi, dans un document de 2010, la Commission indique : « Les Consultants relèvent la nécessité pour les pays du Mercosur de renforcer leur réglementation environnementale afin de compenser les effets négatifs de la conversion des forêts et de l'expansion de la production agricole, tout en exploitant les gains potentiels. Les services de la Commission soutiennent pleinement ces objectifs et rappellent que les résultats de la SIA sont mis à la disposition des décideurs politiques du Mercosur qui ont la responsabilité de renforcer leurs législations nationales et régionales dans ce domaine. » https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/july/tradoc_146386.pdf, p. 5 et 6. Traduction libre.

10. Fondation Nicolas Hulot (2019) Fin de vente des voitures essence et diesel http://www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/presse/dp_lom_29_mai.pdf

11. [Lettre ouverte](#), publiée le 18 juin 2019 et signée par plus de 340 organisations de la société civile - dont plus de 30 françaises et [communiqué de presse](#) de l'Institut Veblen et de la FNH, le 26 août 2019.

Non seulement, la conclusion d'un nouvel accord de commerce offrant un accès préférentiel au marché européen apparaît particulièrement inopportune dans le contexte actuel de détérioration des droits humains et de la situation écologique au Brésil. La situation devrait plutôt inviter les États européens à sanctionner commercialement le Brésil en ciblant les produits spécifiquement qui contribuent à la déforestation

Mais en plus, le contenu de l'Accord n'est en rien compatible avec les objectifs de transition écologique et sociale que l'UE prétend promouvoir dans le cadre de sa politique commerciale.

Or, alors que l'ensemble de son contenu n'a pas encore été rendu public, il semblerait que le texte de l'accord soit déjà considéré comme impossible à changer à ce stade. Le mandat de la nouvelle Commission d'experts mandatés par le Premier ministre¹² français pour évaluer les impacts sanitaires et environnementaux de l'accord ne semble pas contenir de demande spécifique de recommandations pour modifier le contenu de l'accord. Et cela n'est visiblement pas prévu non plus dans le cadre des recommandations qui seront formulées par la London School of Economics Consulting, en charge de la nouvelle SIA sur l'accord¹³.

12. Communiqué de presse, 29 Juillet 2019 : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2019/07/communiqu%C3%A9_de_presse_de_m._edouard_philippe_premier_ministre_-_installation_de_la_commission_de_évaluation_du_projet_daccord_entre_lunion_europeenne_et_.pdf

13. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the EU and Mercosur– Draft interim report of 3/10/2019. Contribution of the Veblen Institute for Economic reforms and Fondation Nicolas Hulot, 29/10/2019 https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/institut_veblen_fnh_comments_on_sia_291019.pdf

CONTENU GÉNÉRAL DE L'ACCORD

A l'instar des accords de commerce conclus ou négociés récemment par l'UE avec des États tiers (Canada, Japon, Singapour, Corée du Sud, Vietnam...), l'Accord est un accord de « nouvelle génération » au périmètre très large.

L'Accord complet n'a pas encore été publié mais la Commission a rendu public les textes en anglais d'une trentaine de chapitres et d'annexes¹⁴ qui permettent d'appréhender la majorité de son contenu.

Il ressort de l'analyse de ces textes que l'objectif de l'Accord est d'établir une zone de libre-échange entre l'UE et le Mercosur au travers de l'élimination des droits de douanes sur plus de 91% des échanges¹⁵, la simplification des formalités et procédures douanières¹⁶ et l'élimination des « barrières non tarifaires » au commerce via l'harmonisation des normes¹⁷. L'Accord entend également ouvrir l'accès aux marchés publics¹⁸, libéraliser les services¹⁹ et les mouvements de capitaux²⁰, protéger la propriété intellectuelle²¹, etc.

L'Accord contient par ailleurs un chapitre « Commerce et développement durable » (Trade and Sustainable Development ou « TSD »)²², qui aborde de nombreux thèmes comme le climat, la biodiversité ou la gestion durable des forêts mais dont le non-respect ne donne pas lieu à l'application de sanctions commerciales (cf. point 4 ci-après).

A la différence d'autres accords de commerce de l'UE tels que le CETA, l'Accord n'intègre pas de chapitre protection des investissements avec le mécanisme controversé et décrié par la société civile de règlement des différends entre investisseurs et Etats («RDIE»)²³.

14. Voir le site de la Commission européenne sur le contenu de l'Accord : <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>

15. Le nouvel accord UE-Mercosur. L'accord de principe Bruxelles, 1er juillet 2019 : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158251.pdf, page 1 ; Chapitre [Trade in Goods](#), art. 3.

16. Chapitre [Customs and trade facilitation](#)

17. Chapitre [Technical barriers to trade](#)

18. Chapitre [Government procurement](#)

19. Chapitre [Trade in services and establishment](#)

20. Chapitre [Current payments and capital movements](#)

21. Chapitre [Intellectual property](#)

22. Chapitre [Trade and Sustainable development](#)

23. Chapitre [Dispute Settlement](#)

1

LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES AGRICOLES



Le volet agricole de l'Accord est incontestablement celui qui a donné lieu aux controverses les plus vives. Dans le Mercosur, les organisations de la société civile redoutent depuis le début un accord taillé pour le secteur agro-exportateur qui pourrait avoir pour conséquence de « reprimariser » les économies sud-américaines et de les enfermer dans un modèle extractiviste, destructeur pour l'environnement et les populations. Ces craintes se sont largement concrétisées. **A l'heure où l'UE affiche sa volonté de renforcer « l'action de l'UE en matière de protection et de restauration des forêts »²⁴, il est difficile de ne pas y voir une contradiction flagrante dans la conduite des politiques européennes.**

Côté européen, l'ouverture de nouveaux contingents tarifaires sur des produits agricoles sensibles (viande bovine, volaille, sucre/éthanol) fait craindre une déstabilisation de ces filières et une concurrence déloyale aux agriculteurs européens qui sont soumis à des normes plus strictes. Plus généralement, l'entrée facilitée sur le marché européen de denrées alimentaires produites selon des standards environnementaux et sanitaires différents apparaît contradictoire avec l'objectif de renforcement normatif progressif dans les Etats membres et au niveau européen.

Ainsi, malgré une communication rassurante au moyen de « fiches » simplificatrices sur les sujets les plus sensibles (sur l'agriculture²⁵, la sécurité alimentaire²⁶ et le développement durable²⁷), la

24. Communiqué de presse de la Commission européenne, 23 juillet 2019 : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_19_4470

25. Fiche de la Commission européenne : Accord commercial UE -Mercosur. Créer des débouchés, tout en respectant les intérêts des agriculteurs européens : https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158140.pdf

26. Fiche de la Commission européenne : Accord commercial UE -Mercosur. Respecter les normes européennes de sécurité sanitaire des aliments : https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_157997.pdf

27. Fiche de la Commission européenne : Accord commercial UE-Mercosur. Commerce et Développement durable : https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_157996.pdf

Commission peine à convaincre des bienfaits du volet agricole de l'Accord. Le seul bénéfice avéré serait la baisse des prix pour les consommateurs européens, mais qui risquent en retour d'être exposés à des produits de moindre qualité, voire à de nouveaux scandales sanitaires dans le cadre d'un assouplissement des contrôles.

1.1 RÉDUCTIONS DES DROITS DE DOUANE ET CONTINGENTS TARIFAIRES

Précisons tout d'abord qu'à ce jour, il n'est pas possible d'avoir une vision exhaustive de la libéralisation des échanges agricoles entre l'UE et le Mercosur dès lors que le niveau des droits de douane par produits et les contingents tarifaires sont précisés dans des annexes (« schedules »)²⁸ qui n'ont pas encore été publiées. Ainsi, les informations ci-après sont tirées des documents de communication publiés par la Commission²⁹.

Tout d'abord, d'après la Commission, le Mercosur libéralise des « produits clés revêtant un intérêt pour les exportations de l'UE »³⁰ tels que les vins, les spiritueux, l'huile d'olive, les fruits frais (pommes, poires, nectarines, prunes et kiwis à l'entrée en vigueur), les pêches en conserve, les tomates en conserve, le malt, les pommes de terre surgelées, la viande de porc, les chocolats, les biscuits secs et les boissons non alcoolisées³¹. La fiche agriculture indique à cet égard que « *la quasi-totalité des principaux intérêts à l'exportation de l'UE font l'objet d'une libéralisation complète* » sans toutefois fournir la liste exhaustive de ces produits, le calendrier du démantèlement des droits de douanes et le niveau des droits de douane qui subsisteront.

Mais **c'est essentiellement sur les exportations agricoles du Mercosur vers l'UE que l'Accord est le plus critiqué**³². D'après la fiche « Agriculture », il prévoit en effet la mise en place progressive sur 6 ans de nouveaux contingents à droits de douane nuls ou réduits sur des produits jugés particulièrement sensibles d'un point de vue économique et/ou environnemental :

➔ **Viande bovine** : contingent de **99 000 tonnes**³³ en équivalent poids carcasse (« CWE ») dont 55% fraîche et 45% congelée à taux réduit de 7,5%. A cela s'ajoute, la suppression des droits de douane de 20% appliqués au contingent « Hilton » de l'OMC dont environ 50 000 tonnes bénéficient au Mercosur. La taille de ces quotas est importante dans la mesure où l'UE importe aujourd'hui environ 350 000 tonnes annuellement de bœuf extra communautaire³⁴, dont plus de 70% en provenance du Mercosur³⁵.

28. Voir art.3.2 du Chapitre *Trade in goods* : "Except as otherwise provided for in this Agreement, each Party shall reduce and/or eliminate its customs duties on originating goods in accordance with the Schedules set out in Annex 1"

29. En particulier, la *fiche de la Commission européenne sur l'agriculture*, op. cit.

30. *Communiqué de presse de la Commission européenne du 28 juin 2019*, op.cit.

31. *Fiche de la Commission européenne sur l'agriculture*, op. cit.

32. Voir par exemple : <http://www.agra.fr/ue-mercrosur-les-produits-sensibles-au-c-ur-de-la-bataille-art440115-2485.html>

33. La taille de ce contingent n'a cessé de croître au cours des négociations à la demande du Mercosur même si la France s'était opposée à ce qu'il s'écarte significativement du chiffre de 70 000 tonnes (voir par exemple : <https://www.senat.fr/questions/base/2018/qSEQ180503505.html>)

34. Amazonie. Quelle politique commerciale et quelles régulations des multinationales pour s'attaquer aux racines du problème? Note décryptage, AITEC et ATTAC, Septembre 2019

35. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report, 3 October 2019 : http://www.eumercosursia.com/uploads/4/0/7/2/40728425/final_interim_report_publication_03oct2019.pdf, p. 105, tableau n°33.

- **Volaille** : contingent en franchise de droits de **180 000 tonnes** CWE (dont 50% de produits non désossés et 50% de produits désossés). Cela représente environ 22 % des importations européennes annuelles de volaille qui s'élèvent aujourd'hui à 800 000 tonnes et dont la moitié provient déjà des pays du Mercosur³⁶.
- **Viande porcine** : contingent de **25 000 tonnes** avec un droit contingentaire de 83 euros par 3 tonnes.
- **Sucre** : élimination du taux contingentaire sur **180 000 tonnes** du quota OMC spécifique au Brésil pour le sucre destiné à être raffiné. Et nouveau quota à droit nul de 10 000 tonnes pour le Paraguay.
- **Éthanol** : contingent de **450 000 tonnes** d'éthanol à usage chimique en franchise de droit et **200 000 tonnes** d'éthanol destiné à toutes les utilisations (y compris le carburant), avec un taux contingentaire d'un tiers du droit NPF.
- **Riz** : contingent de **60 000 tonnes** en franchise de droit. Selon la Commission, ce nouveau contingent devrait inclure les importations actuelles qui s'élèvent à 100 000 tonnes.
- **Miel** : contingent de **45 000 tonnes** en franchise de droit, soit 10 000 tonnes de plus que le niveau actuel d'importations en provenance du Mercosur (35 000 tonnes par an).

S'agissant du **soja**, qui bénéficie déjà de droits de douane nuls à l'importation, l'Accord prévoit la **suppression ou la réduction des droits à l'exportation**³⁷ actuellement appliqués par certains pays du Mercosur (en particulier l'Argentine³⁸). La Commission indique à cet égard que l'Accord « *permettra aux industries de l'UE de bénéficier de matières premières de qualité moins chères grâce à la réduction ou à la suppression des droits que le Mercosur impose actuellement sur les exportations vers l'UE de produits tels que les produits à base de soja (destinés à servir à l'alimentation du bétail de l'UE)* ».

Enfin, des contingents tarifaires réciproques seront mis en place par les deux Parties sur une période de 10 ans, pour :

- **Le fromage** : 30 000 tonnes en franchise de droit.
- **Les poudres de lait** : 10 000 tonnes en franchise de droit.
- **Les préparations pour nourrissons** : 5 000 tonnes en franchise de droit.

36. Fiche de la Commission européenne sur l'agriculture, op. cit.

37. Le nouvel accord UE-Mercosur. L'accord de principe Bruxelles, 1er juillet 2019, op. cit. p.3. Voir aussi [Annex on Export Duties](#)

38. Cf. Voir par exemple http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Analyse_1281809.pdf Réduits dans les années 1990 en Argentine, ces droits ont été relevés entre 2002 et 2015 et constituent une source importante de revenus pour le budget national.

1.2 DIMINUTION DES CONTRÔLES SANITAIRES

Sur le sujet des contrôles, l'Accord contient un chapitre « Douane et Facilitation des Échanges »³⁹ qui, comme indiqué dans la synthèse de l'Accord fourni par la Commission, est « favorable aux commerçants des deux parties étant donné qu'il va plus loin que l'accord de l'OMC de 2017 sur la facilitation des échanges »⁴⁰. C'est en effet tout l'esprit de l'Accord : **limiter les mesures de contrôle de manière à ce qu'elles soient aussi peu restrictives pour le commerce que possible.**

Ainsi :

- ➔ L'article 8 du Chapitre « Douanes et Facilitation des Échanges » prévoit la mise en place de « programmes de partenariat facilitant les échanges » au bénéfice d'opérateurs économiques agréés qui devront remplir des critères prédéfinis par chacune des Parties⁴¹. Or, une fois agréés, **ces opérateurs économiques pourront bénéficier de plusieurs avantages pouvant notamment inclure de « faibles taux d'inspections physiques et d'exams » et de « faibles exigences en matière de documentation ».**
- ➔ Ce même chapitre prévoit que les Parties doivent « concentrer les contrôles en douane sur les cargaisons présentant des risques élevés et accélérer l'admission des cargaisons présentant un risque faible » (article 12) et que les Parties ne doivent pas imposer « le recours obligatoire à des inspections avant expédition ou à toute autre activité d'inspection effectuée à destination, avant le dédouanement, par des sociétés privées » (article. 15).
- ➔ Le chapitre « Sanitary and phytosanitary measures » (« SPS »)⁴² de l'Accord contient également un article spécifique « Mesures de facilitation des échanges » prévoyant que la Partie importatrice ne peut demander à approuver les établissements exportateurs de l'autre Partie que dans le cas de l'exportation de produits d'origine animale et précise que **cette approbation doit se faire sans inspection préalable des établissements individuels, seul le système de contrôle officiel de l'autre Partie pouvant faire l'objet d'une validation et d'un audit**⁴³.
- ➔ Enfin, ce même article prévoit que si des contrôles révèlent le non-respect d'une règle SPS « les mesures prises par la partie importatrice doivent être justifiées sur la base du non-respect constaté et ne pas être plus restrictives pour le commerce que nécessaire pour atteindre le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire »⁴⁴.

39. Chapitre Customs and trade facilitation

40. Le nouvel accord UE-Mercosur. L'accord de principe Bruxelles, 1er juillet 2019, op. cit.

41. L'article précise qu'ils pourront porter notamment sur l'absence d'infraction grave à la législation douanière et aux règles fiscales, la démonstration d'un niveau élevé de contrôle des opérations et du flux des marchandises, la solvabilité financière, les compétences professionnelles et l'existence de normes de sécurité et de sûreté appropriées

42. Chapitre Sanitary and phytosanitary measures

43. Sanitary and phytosanitary measures, art 7: "1. The importing Party may require the approval of the establishments for the import of animals, animal products, products of animal origin and animal by-products. 2. The approval shall be granted without prior inspection of individual establishments by the importing Party once the importing Party has recognised the official control system of the competent authority of the exporting Party and has authorised the import of the concerned products and if the exporting Party provides sufficient guarantee that they fulfil the sanitary requirements of the importing Party"

44. Chapitre Sanitary and phytosanitary measures, art 7.

On dénote donc une contradiction entre les discours rassurants de la Commission (notamment dans sa fiche « Sécurité alimentaire »⁴⁵) et la réalité de l'Accord dont la priorité est clairement de « **répondre aux besoins des entreprises, de réduire les obstacles administratifs et d'accélérer le dédouanement des marchandises** »⁴⁶, quitte à reléguer la sécurité sanitaire au second plan.

Ce prisme consistant à limiter la capacité des États importateurs à exercer des contrôles en se reposant entièrement sur la confiance dans les systèmes de contrôle de la Partie exportatrice, soulèvent des interrogations dans un contexte de scandales sanitaires récents au Brésil ayant mis en lumière un système de contrôle local largement défaillant et corrompu.

Ainsi, à l'occasion de l'opération policière « Carne Fraca » (viande avariée) en mai 2017, il est apparu qu'au moins une vingtaine d'établissements brésiliens – dont certains appartenant aux géants de l'agroalimentaire JBS et BRF – avaient commercialisé, y compris à l'export, de la viande avariée mélangée à d'autres produits, grâce à la complicité d'agents sanitaires corrompus leur ayant délivré des certificats sanitaires⁴⁷. En réponse à ce scandale, plusieurs États (dont les États-Unis) ont imposé un moratoire sur les importations de viande du Brésil alors que l'UE a adopté une position assez laxiste en suspendant uniquement les importations en provenance des établissements visés par l'enquête.

Surtout, à la suite du scandale, le Parlement européen a dépêché une mission d'audit au Brésil dont les conclusions ont mis en lumière de graves failles dans le système de contrôle, « *ce qui compromet la fiabilité de la certification des exportations* » : absence de prévention des conflits d'intérêts, non vérification par les autorités de déclarations figurant sur les certificats d'exportation, absence de procédures garantissant l'admissibilité des matières premières pour l'UE, absence d'action préventive de la part de l'autorité centrale pour éviter un nouveau scandale comme celui de Carne Fraca⁴⁸...

En outre, un eurodéputé ayant participé à la mission parlementaire d'audit relevait des problèmes de traçabilité : « nous avons eu la preuve formelle lors d'une de nos visites d'abattoirs que la traçabilité de la viande bovine n'est pas assurée, avec une rupture au niveau des frigos d'abattoirs. Le « lot » d'animaux en amont du frigo n'a rien à voir avec le « lot » de viande découpée en aval de ce même frigo. »⁴⁹.

Dans un tel contexte, on ne peut exclure que la limitation de la faculté de la Partie importatrice à effectuer des contrôles – dans une logique de restreindre toute potentielle entrave aux échanges – n'expose les consommateurs et les éleveurs européens à des risques accrus de nouveaux scandales sanitaires.

45. Fiche de la Commission européenne : Accord commercial UE -Mercosur. Respecter les normes européennes de sécurité sanitaire des aliments, op. cit. Dans cette « fiche », il est affirmé que « les vérifications de sécurité sanitaire des aliments de l'UE comportent: - des inspections et un agrément préalable des opérateurs souhaitant exporter vers l'UE »

46. Le nouvel accord UE-Mercosur L'accord de principe Bruxelles, 1er juillet 2019, op. cit., p. 6

47. Voir par exemple : <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/2018/04/19/97002-20180419FILWWW00262-viande-avariee-au-bresil-20-societes-perdent-le-droit.php>

48. http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3874

49. <http://www.agra.fr/ue-mercrosur-l-eurod-put-michel-dantin-plus-pr-occup-par-le-potentiel-de-production-de-viande-que-par-le-probleme-sanitaire-du-br-sil-art445012-2485.html?Itemid=334>



2

IMPACT ENVIRONNEMENTAL ET SOCIAL DE L'ACCORD

L'Accord a fait l'objet de deux études d'impact sur la durabilité :

- ➔ La première conduite par l'Université de Manchester, dont le rapport final publié en 2009 (la « SIA de 2009 »⁵⁰) met en évidence une série de conséquences environnementales et sociales néfastes liées à la libéralisation des échanges entre l'UE et le Mercosur et préconise la mise en œuvre de mesures préventives pour en limiter les effets ;
- ➔ La seconde, actuellement conduite par un nouveau cabinet mandaté par la Commission, LSE Consulting, dont le projet de rapport intérimaire publié en octobre 2019 (le « rapport intérimaire de 2019 »⁵¹) tend à minimiser les impacts négatifs de cette libéralisation. Toutefois, ce rapport intérimaire présente des biais et des lacunes d'analyse majeurs qui conduisent à en relativiser certaines conclusions⁵².

À la lumière de ces rapports et d'autres études portant en particulier sur l'agriculture dans le Mercosur, il apparaît que l'Accord est susceptible d'avoir des conséquences néfastes sur l'environnement, les droits humains, en particulier pour les populations autochtones du Mercosur, et la pauvreté dans le Mercosur.

50. Final overview trade SIA EU-Mercosur Final Report, March 2019, op. cit.

51. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report, 3 October 2019, op. cit.

52. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the EU and Mercosur- Draft interim report of 3/10/2019. Contribution of the Veblen Institute for Economic reforms and Fondation Nicolas Hulot, 29/10/2019 , op. cit.

2.1 IMPACT DE L'ACCORD SUR L'ENVIRONNEMENT

L'impact de l'Accord sur l'environnement est principalement lié aux conséquences de l'augmentation de la production agricole dans le Mercosur. En effet, **les deux SIA s'accordent sur le fait que l'Accord entraînera une forte augmentation des exportations agricoles du Mercosur vers l'UE conduisant à son tour une hausse significative de la production agricole dans le Mercosur.** Ainsi la SIA de 2009 indiquait que la « production agricole devrait augmenter considérablement dans tous les pays du Mercosur »⁵³.

Quant au rapport intérimaire de 2019, les résultats du modèle économique montrent à tout le moins une hausse de la production de viande bovine, de volaille, de céréales, de sucre et de bois des produits du bois et du papier⁵⁴. Cette augmentation de la production est susceptible d'avoir des conséquences sur la déforestation, les émissions de gaz à effet de serre et la pollution dans les pays du Mercosur. Comme le relève un rapport de 2019 de Greenpeace sur les conséquences des importations européennes de soja :

« **L'agriculture industrielle est l'un des principaux moteurs de la crise climatique mondiale : elle est à l'origine des deux tiers de l'ensemble de la déforestation en Amérique du Sud, en grande partie à cause de l'augmentation de la demande de terres pour la culture du soja et l'élevage de bétail. [...]** Cependant, les effets sociaux et environnementaux négatifs de la production de soja ne s'arrêtent pas là : au Brésil et en Argentine, plus de 95% du soja cultivé est génétiquement modifié (GM), ce qui entraîne une utilisation intensive d'herbicides et d'autres produits chimiques dangereux. L'utilisation de pesticides par unité de surface a augmenté de plus de 170% dans les deux pays l'arrivée des cultures GM au milieu des années 1990. Non seulement ce type de monoculture appauvrit considérablement la biodiversité mais, en outre, l'utilisation massive de pesticides peut nuire à la santé des travailleurs agricoles et des riverains. »⁵⁵

2.1.1 DÉFORESTATION

Il est aujourd'hui clairement établi que l'expansion de l'agriculture dans le Mercosur, en particulier l'élevage du bétail et la culture du soja constituent la première cause de déforestation dans la région⁵⁶.

A cet égard, la SIA de 2009 - qui avait effectué une analyse approfondie sur les liens entre forêt et agriculture en Amérique Latine - indiquait déjà : « Depuis le début des années 1980, divers analystes soutiennent que la cause centrale de la déforestation en Amérique latine est l'expansion de l'agriculture, principalement l'élevage du bétail et la culture du soja. Ces arguments sont étayés par le fait que la diminution du couvert forestier dans les forêts brésiliennes de l'Amazonie, du Paraná et de l'Atlantique a été corrélée avec une expansion agricole et une croissance économique exceptionnelles et que l'élevage du bétail et la culture du soja sont les

53. Final overview trade SIA EU-Mercosur Final Report, March 2019, op. cit., p 32.

54. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report, 3 October 2019, op. cit., tableau 11, p.35 sur l'augmentation de la production dans le scénario d'une libéralisation « ambitieuse » .

55. Mordue de viande. L'Europe alimente la crise climatique par son addiction au soja, Greenpeace, Juin 2019 : https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2019/06/hooked_on_meat_FR_web.pdf?_ga=2.35473826.2080113329.1573471774-359402289.1573471774, p.5

56. Voir par exemple : communiqué de presse de Greenpeace du 11 juin 2019 : <https://www.greenpeace.fr/espace-presse/mordue-de-viande-leurope-alimente-la-crise-climatique-par-son-addiction-au-soja/>. Voir aussi : Devoir de vigilance et Déforestation. Le cas oublié du Soja, FNE, Mighty Earth et Sherpa, Mars 2019 : http://www.mightyearth.org/wp-content/uploads/rapport_soja_WEB_bassdef2.pdf

principales utilisations des zones déboisées dans ces régions ». ⁵⁷ Ainsi, la SIA de 2009 estimait que la hausse de la production agricole dans le Mercosur liée à la libéralisation des échanges entraînait des risques directs et indirects de déforestation :

« Si elle ne s'accompagne pas de mesures de production durable appropriées, l'expansion de la production de viande bovine pourrait avoir un impact direct sur la déforestation, tandis que l'expansion de la canne à sucre aurait un effet indirect en prenant des terres sur des produits qui se déplaceraient dans des zones forestières. » ⁵⁸.

Sur ce point, le rapport intérimaire de 2019 tend pourtant à minimiser les conséquences de la hausse de la production agricole en avançant d'hypothétiques scénarios alternatifs à la déforestation : augmentation de la densité animale ou substitution « à d'autres utilisations animales » ⁵⁹. Mais, le rapport intérimaire n'étaye ces hypothèses par aucun élément concret. Le contexte actuel marqué par la recrudescence sans précédent des incendies volontaires dans l'Amazonie ⁶⁰ qui n'est pas sans lien avec l'affaiblissement dramatique de la réglementation environnementale au Brésil, tend pourtant au contraire à montrer une appétence claire et croissante à étendre toujours davantage la « frontière agricole ». **Ainsi, les conclusions de la SIA de 2009 restent pertinentes sur le sujet de la déforestation : l'incitation à augmenter la production agricole dans le Mercosur accroît inéluctablement la pression déjà très forte pour étendre les zones agricoles et, partant, favorise la déforestation.**

D'autres activités, telles que la production de bois et de pâte à papier au Brésil pourraient également contribuer à aggraver le problème. Le rapport intermédiaire de la SIA de 2019 indique en effet que les exportations brésiliennes de produits du bois et du papier pourraient augmenter entre 9,3 et 13,1 % (avec une augmentation de la production comprise entre 0,4 et 0,6%). Le Brésil est déjà le premier exportateur de pâte à papier marchande du monde avec des plantations industrielles qui recouvraient 7,8 millions d'hectares en 2016, constituées à 90 % d'eucalyptus (parfois transgéniques). Selon une étude réalisée par le BASIC, le développement de cette monoculture souvent installée sur des terres agricoles dégradées et comptabilisée comme des « forêts plantées » selon les critères jugés très souples de la FAO, contribue à la « déforestation induite » ou « indirecte » ⁶¹.

Or, malgré ce risque majeur et la volonté politique affichée de l'UE de renforcer « l'action de l'UE en matière de protection et de restauration des forêts » ⁶², l'Accord ne contient aucune clause qui viendrait en limiter les effets. Tout d'abord, contrairement aux préconisations de la SIA de 2009, le démantèlement des droits de douane n'est pas conditionné au respect de critères de durabilité, comme l'absence de lien entre les produits exportés et la déforestation. Pourtant l'UE a déjà pu imposer ce type de condition à des partenaires commerciaux puisque l'adoption de politiques de gestion durable des forêts conditionnait l'accès de certains États en développement au statut « GSP » ⁶³, leur permettant de bénéficier de droits de douane réduits.

57. Final overview trade SIA EU-Mercosur Final Report, March 2009, op. cit., p. 35, traduction libre.

58. Ibid, p.33, traduction libre

59. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report, 3 October 2019, op. cit., pp. 112 et 113.

60. Voir par exemple : https://www.lemonde.fr/international/article/2019/08/22/incendies-en-amazonie-bolsonaro-denonce-une-psychose-environnementale-le-chef-de-l-onu-se-dit-profondement-preoccupe_5501774_3210.html

61. Un livre français Évolutions et impacts de l'édition en France, BASIC 2017, Annexe 2 : la fabrication du papier.

62. Communiqué de presse de la Commission européenne du 23 juillet 2019, op. cit.

63. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report, 3 October 2019, op. cit., p. 66.

L'Accord ne contient pas plus de référence au « moratoire sur le soja » qui est un engagement pris en 2006 sous la pression de la société civile par les plus grands négociants brésiliens de soja consistant à exclure des circuits commerciaux les fournisseurs qui auraient cultivé du soja sur des parcelles déboisées après 2006. Cet engagement a permis de faire chuter la déforestation liée à la culture de soja dans l'Amazonie⁶⁴. Or, **les producteurs de soja brésilien ont annoncé vouloir lancer une campagne visant à en obtenir l'abolition**⁶⁵. Si de tels efforts prospèrent, rien dans l'Accord ne permettra de prendre des sanctions commerciales à l'encontre du soja brésilien.



© altybally4b - pixabay

Ensuite, **l'Accord ne permet pas à la partie importatrice d'imposer des critères – par exemple liés à la durabilité des conditions de production – devant être respectés par les « opérateurs économiques agréés » de l'autre Partie** (cf. point 3.2). D'après, l'article 8 du Chapitre « Douanes et Facilitation des Échanges », la définition de ces critères est laissée à la discrétion de la Partie exportatrice parmi une liste indicative qui n'inclut pas la notion de durabilité des produits⁶⁶. L'Accord ne permet pas non plus à la partie importatrice d'exclure certains exportateurs qui, par exemple, exporteraient des produits issus de la déforestation. En effet, l'Accord ne ménage la faculté pour la Partie importatrice de demander à approuver les exportateurs de l'autre Partie que pour les produits d'origine animale, ce qui exclut par exemple des produits comme le soja. Et même dans le cas de produits d'origine animale, l'Accord prévoit que l'approbation doit être donnée dès que le système officiel de contrôle de la Partie exportatrice est validé et que des garanties suffisantes sont fournies sur le fait que les critères sanitaires de la Partie importatrice sont remplis, excluant de fait la possibilité de refuser d'approuver un opérateur pour des motifs liés à la déforestation⁶⁷.

64. Greenpeace (2019), op. cit., pp. 8 et 9.

65. <https://www.reuters.com/article/us-brazil-soybeans-moratorium/brazil-farmers-push-traders-to-end-amazon-soy-moratorium-idUSKBN1XF2J6>

66. L'article précise que ces critères pourront porter notamment sur l'absence d'infraction grave à la législation douanière et aux règles fiscales, la démonstration d'un niveau élevé de contrôle des opérations et du flux des marchandises, la solvabilité financière, les compétences professionnelles et l'existence de normes de sécurité et de sûreté appropriées.

67. Chapitre Sanitary and phytosanitary measures, art 7.

C'est donc là une opportunité manquée d'utiliser l'Accord comme un moyen d'inciter les opérateurs économiques du Mercosur à ne pas contribuer à la déforestation en échange d'un accès facilité au marché européen.

Enfin, l'article sur la gestion durable des forêts figurant dans le chapitre TSD de l'Accord ne contient aucune reconnaissance de l'objectif de limiter la déforestation mais uniquement des déclarations de principe sur l'importance de la gestion durable des forêts (cf. point 4.2 ci-après). Cet article ne mentionne pas non plus le moratoire sur le soja.

Ainsi, en l'absence de mesures garantissant l'origine durable des produits agricoles exportés du Mercosur vers l'UE, l'Accord est de nature à amplifier la destruction de la forêt amazonienne mais aussi des forêts sèches du Gran Chaco et de la savane du Cerrado.

Cet impact sur la déforestation est à son tour susceptible de favoriser la perte de la biodiversité, particulièrement riche de ces régions, et la hausse des émissions de gaz à effet de serre de la planète⁶⁸, en incrément de celle des émissions liées à l'élevage⁶⁹ et au transport accru de marchandises entre les deux zones. A cet égard, le rapport intérimaire de 2019 reconnaît que l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie (UTCATF) sont des « contributeurs clés » des émissions de CO₂ du Brésil et du Paraguay et ont été responsables de respectivement 55% et 70% de leurs émissions entre 2005 et 2010⁷⁰. Pourtant, de manière contradictoire, il semble ne pas tenir véritablement compte des risques sur la déforestation quand il indique que l'Accord devrait avoir un « impact négligeable » sur les émissions de CO₂⁷¹.

2.1.2 UTILISATION DES PESTICIDES, POLLUTION DES SOLS ET DE L'EAU

Outre la déforestation, l'agriculture dans le Mercosur, est souvent associée à l'utilisation massive de produits phytosanitaires entraînant un risque de pollution des terres et des eaux ainsi que des risques pour la santé des habitants. La SIA de 2009 relevait à cet égard : « Dans de nombreuses zones où la production agricole augmenterait, comme le Cerrado, la conversion de ces terres en cultures arables ou la gestion intensive des prairies nécessiteraient l'application de produits agrochimiques, d'engrais artificiels et d'irrigation, ce qui aurait des incidences sur la qualité des sols et de l'eau. Certains effets néfastes de pollution pourraient se produire dans cette région et dans d'autres où la production augmenterait, et pourraient être significatif à l'échelle locale en l'absence d'une réglementation efficace. »⁷²

Ces risques environnementaux sont d'autant plus graves que l'agriculture du Mercosur est très consommatrice de pesticides notamment en complément de la culture du soja OGM à plus de 95%⁷³.

68. Voir par exemple : https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/08/27/pourquoi-les-scientifiques-s-inquietent-des-incendies-de-l-amazone_5503413_4355770.html

69. D'après une analyse conduite par Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), la société brésilienne JBS est la plus grosse émettrice de gaz à effet de serre au monde parmi les entreprises de l'industrie de la viande. Ses émissions sont estimées à 280 millions de tonnes équivalent CO₂ en 2016 soit près de la moitié des émissions d'Exxon : <https://www.iatp.org/supersized-climate-footprint>

70. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report, 3 October 2019, op. cit., p. 75

71. Ibid, p. 84

72. Final overview trade SIA EU-Mercosur Final Report, March 2019, op. cit., p.33, traduction libre.

73. Voir par exemple : <https://www.terre-net.fr/marche-agricole/actualite-marche-agricole/article/bientot-champion-du-monde-du-so->

Ainsi d'après le Rapport intérimaire de 2019 :

« L'utilisation des pesticides a augmenté dans tous les pays du Mercosur, alors qu'elle a légèrement diminué dans l'UE. Le Brésil a récemment dépassé l'UE en termes d'intensité de pesticides, tandis que d'autres pays du Mercosur l'ont fait au tournant du siècle. Au Brésil, les pesticides, ainsi que les engrais, bénéficient de certaines exonérations fiscales. Cela a contribué à leur utilisation croissante. L'utilisation de pesticides non autorisés est également élevée dans les pays du Mercosur (OCDE, 2015). Au Brésil, près d'un tiers des pesticides consommés sont considérés comme dangereux (OCDE, 2015) »⁷⁴.



© Skeeze - pixabay

L'augmentation de la production agricole dans le Mercosur sera susceptible d'amplifier ces problèmes. Le Rapport intérimaire de 2019 comme la SIA de 2009 mettent par exemple en évidence les impacts environnementaux liés à la libéralisation des échanges de sucre et d'éthanol : « Pour satisfaire la demande à l'exportation croissante, la production de sucre devrait augmenter dans le Mercosur, ce qui peut avoir un impact négatif sur l'environnement. Pour acquérir et exploiter de nouvelles superficies de terres arables, davantage de produits agrochimiques et d'engrais artificiels seront utilisés, ce qui peut entraîner une dégradation des sols et des eaux. L'augmentation de la production d'éthanol est également associée à un recours accru à l'irrigation, à la consommation d'eau, au débordement d'engrais et de pesticides, à la dégradation des sols et à la pollution »⁷⁵.

La culture des eucalyptus pour la pâte à papier repose également fortement sur la consommation d'intrants chimiques (fertilisants, herbicides dont le glyphosate et pesticides) qui polluent les sols, les eaux et peuvent avoir un impact sur la santé des employés des plantations⁷⁶.

ja-1395-149069.html. Sur l'utilisation du glyphosate en Argentine, voir par exemple : http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Analyse_1281809.pdf

74. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report, 3 October 2019, op. cit., p. 82. Traduction libre;

75. Ibid, p. 138. Traduction libre.

76. BASIC (2017) op. cit.

2.2 IMPACT DE L'ACCORD SUR LES DROITS HUMAINS

L'impact potentiel de l'Accord sur les droits humains tient essentiellement aux risques que fait peser l'extension de la frontière agricole et des activités extractives sur les communautés autochtones.

La SIA de 2009 relevait à cet égard que « le défrichement des forêts et l'extension de la frontière agricole sur l'Amazonie brésilienne ou la région du Gran Chaco (territoire impliquant le Paraguay, l'Uruguay et l'Argentine) réduisent les ressources naturelles dont dépendent les moyens de subsistance des populations autochtones »⁷⁷. La SIA de 2009 mettait notamment en avant les risques liés à la production accrue de canne à sucre :

« La canne à sucre brésilienne est actuellement cultivée principalement dans des grandes exploitations, avec des inquiétudes sur les conditions de travail, le recours au travail forcé et l'expansion de la production dans les territoires occupés par les communautés autochtones et autres communautés traditionnelles. Ces préoccupations seraient exacerbées par l'augmentation de la production associée à la libéralisation. »⁷⁸

Le rapport intérimaire de 2019 relève également un risque sur les populations autochtones :

«Le modèle CGE prévoit une augmentation de la production dans certains secteurs agricoles du Mercosur, où le risque pour les populations autochtones peut être préoccupant en ce qui concerne la main-d'œuvre du secteur, l'attribution des terres et la distribution adéquate des ressources naturelles environnantes. L'augmentation de la production de certains produits agricoles peut entraîner des pressions sur l'utilisation des terres et avoir des effets néfastes sur les moyens de subsistance et les conditions environnementales des peuples autochtones »⁷⁹.

Toutefois, le rapport intérimaire tend à minimiser cet impact en invoquant des scénarios prétendument alternatifs à la déforestation (cf. point 2.1.1) et d'hypothétiques bénéfiques pour les populations autochtones via « l'emploi, le renforcement des capacités et les infrastructures physiques, y compris les routes, les écoles et un meilleur accès à l'eau » voire un « pouvoir de négociation accru des communautés autochtones vis-à-vis des sociétés multinationales, et donc à faire appliquer les droits humains ».

Malheureusement ces affirmations théoriques sont contredites par la réalité qui montre au contraire que les populations autochtones, notamment du Brésil, souffrent d'un « manque d'information et de données trompeuses permettant aux secteurs de l'agro-industrie, des mines, de l'hydroélectricité et du bois de déformer le concept de consultation libre, préalable et éclairée »⁸⁰. Plus grave encore, on constate une augmentation au Brésil des exactions et des meurtres contre les populations autochtones dans le cadre de conflits sur l'utilisation des terres⁸¹ dans un contexte où le gouvernement Bolsonaro ne cesse d'affaiblir leurs droits. Cette situation dramatique avait d'ailleurs conduit plus de 340 organisations de la société civile de

77. [Final overview trade SIA EU-Mercosur Final Report](#), March 2009, op. cit, p. 30. Traduction libre.

78. [Final overview trade SIA EU-Mercosur Final Report](#), March 2009, op. cit, p.27. Traduction libre

79. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report, 3 October 2019, op. cit., p. 103. Traduction libre.

80. The indigenous world 2018, IWGIA, April 2018 : <https://www.iwgia.org/images/documents/indigenous-world/indigenous-world-2018.pdf>, p. 193. Traduction libre.

81. <https://reporterre.net/Dans-le-Bresil-de-Bolsonaro-indigenes-et-ecologistes-payent-le-prix-du-sang>

l'UE et d'Amérique Latine à appeler l'UE à geler les négociations de l'Accord en juin 2019⁸². Encore en novembre 2019, à la suite d'un nouveau meurtre d'un membre d'une tribu, le leader d'une communauté autochtone a appelé l'Europe à faire pression sur le Brésil pour qu'il mette fin aux assassinats d'indigènes en refusant de signer l'Accord⁸³.

2.3 IMPACT SOCIAL DE L'ACCORD

2.3.1 DANS LES ÉTATS DU MERCOSUR

Comme l'indique la Commission, l'Accord va entraîner la suppression de plus de 4 milliards d'euros de droits de douane actuellement perçus par les États du Mercosur sur les produits européens importés⁸⁴. En outre, l'Accord supprime la possibilité pour les États du Mercosur de prélever des taxes à l'exportation actuellement perçues par l'Argentine sur les exportations de soja et de peaux et qui constituent une source importante de revenus pour le budget national.

Ainsi, à tout le moins à court terme, l'Accord va entraîner une perte de recettes fiscales significatives pour les pays du Mercosur. Le rapport intérimaire de 2019, reconnaît l'existence de cet « effet fiscal immédiat associé à la perte de recettes tarifaires provenant du commerce bilatéral entre les partenaires »⁸⁵ mais se dispense d'en analyser les effets en se contentant d'indiquer que cette perte « pourrait être compensée par une augmentation des recettes provenant d'autres sources (comme la TVA) ». Il apparaît pourtant essentiel d'analyser les conséquences de ces pertes fiscales significatives puisqu'elles seront « immédiates » et certaines, alors que les gains potentiels de l'Accord en termes de PIB/bien-être sont incertains et estimés sur la base de multiples hypothèses et d'un modèle économique qui fait l'objet de nombreuses critiques⁸⁶. Sur cet aspect, la SIA de 2009 indiquait :

« L'impact fiscal direct de la suppression des barrières tarifaires à l'importation de biens industriels dans le cadre de la libéralisation du Mercosur de l'UE serait de réduire les recettes publiques, si celles-ci ne sont pas atténuées par la perception du même montant de revenus par d'autres moyens. [...]. Une réduction des dépenses sociales pourrait alors se produire. [...] »⁸⁷

Or, comme le reconnaît le rapport intérimaire de 2019, les dépenses sociales, comme le programme Bolsa Familia au Brésil, jouent un « rôle central » pour combattre la pauvreté, les inégalités et le travail des enfants⁸⁸ dans des pays où ces problématiques continuent à constituer des défis majeurs⁸⁹. Ainsi, la perte de recettes fiscales importantes pour les pays du Mercosur, en particulier les pays les plus pauvres comme le Paraguay, pourrait avoir un impact non négligeable sur la pauvreté et le travail des enfants.

82. Lettre du 14 juin 2019 : <http://s2bnetwork.org/wp-content/uploads/2019/06/Joint-letter-Brazil-EU-Mercosur.pdf>.

83. Amazon watch, 4 November 2019 : <https://amazonwatch.org/news/2019/1104-indigenous-leader-pushes-eu-to-block-brazil-deal-over-native-community-deaths>

84. Communiqué de presse de la Commission européenne du 28 juin 2019, op.cit.

85. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report, 3 October 2019, op. cit, p. 19. Traduction libre.

86. Voir par exemple : https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/note_veblen_evaluation_accords_de_commerce_sept_2017.pdf ; https://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2015/05/the-war-of-trade-models.html ; https://mpr.ub.uni-muenchen.de/81394/1/MPRA_paper_81394.pdf

87. Final overview trade SIA EU-Mercosur Final Report, March 2009, op. cit.,p. 53. Traduction libre.

88. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report, 3 October 2019, op. cit, pp. 46 et 52.

89. Ibid, pp. 43 et 44 qui relèvent par exemple que le taux national de pauvreté au Paraguay et Brésil est de 20% et plus avec de fortes disparités régionales. Voir pp. 52 et 53 du Rapport intérimaire s'agissant du travail des enfants.

L'impact de l'Accord sur le travail informel n'est pas non plus examiné de façon satisfaisante dans la SIA en cours de finalisation. Ce phénomène est pourtant majeur dans les économies du Mercosur. En dehors du secteur de l'agriculture, la part des travailleurs informels varie entre un tiers en Uruguay et deux tiers au Paraguay. Dans le secteur agricole qui est au cœur de l'Accord, l'enjeu est encore plus important, comme le relève notamment l'étude du BASIC sur l'industrie de la pâte à papier au Brésil⁹⁰.

2.3.2 DANS L'UE

Dans l'UE les risques d'impacts économiques négatifs pèsent principalement sur les agriculteurs. Ainsi, dès 2011 une étude d'impact⁹¹ relevait :

« Les producteurs agricoles de l'UE perdent des revenus dans tous les scénarios et leurs pertes augmentent progressivement d'un scénario à l'autre. La perte totale pour les producteurs agricoles de l'UE pour le scénario correspondant à la demande du Mercosur après Doha est de 7,75 milliards d'euros [...] ».

Cette crainte est largement relayée par les agriculteurs européens qui mettent en avant la concurrence déloyale accrue qu'ils vont subir du fait de l'augmentation des importations des produits agricoles en provenance du Mercosur, de l'asymétrie des normes et du fort différentiel de coût de main d'œuvre. En outre, **pour des produits comme la viande bovine, les agriculteurs subiront l'effet cumulé de l'Accord avec celui du CETA** qui a ouvert un nouveau contingent à droits de douane nuls de 45 840 tonnes CWE⁹².

Le rapport intérimaire de 2019 tend quant à lui à relativiser l'impact des nouveaux contingents de viande bovine sur les agriculteurs européens en insistant notamment sur « la faible part du Mercosur dans la consommation de l'UE avant et après l'accord et la possibilité de reconversion des exploitations agricoles. »⁹³

Pourtant, la Commission se dit consciente du « défi » auquel sont confrontés les agriculteurs européens⁹⁴ tout en mettant en avant l'existence de « mesures de sauvegarde » que l'Accord⁹⁵ prévoit dans des circonstances exceptionnelles⁹⁶. La Commission évoque enfin la mise à disposition « d'un dispositif de soutien financier pouvant atteindre un milliard d'euros en cas de perturbation du marché » sans plus de précision sur le fonctionnement et financement de ce dispositif⁹⁷.

90. BASIC (2017), op. cit.

91. Potential EU-Mercosur free trade agreement. Impact assessment. Volume 1, Main results – Study, JRC reference report, González Mellado, Aida; Burrell, Alison; Ferrari, Emanuele, 2011 : <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4e69d937-d9b9-47cb-9bf9-e79cbbce9e32/language-en>. Traduction libre.

92. « À ce contingent nouvellement octroyé vient s'ajouter le contingent à droit nul de 4 162 t de viande bovine fraîche de haute qualité obtenu par le Canada dans le cadre du règlement du différend sur le bœuf aux hormones, qui est maintenu dans le CETA. De plus la part canadienne du contingent OMC « Hilton beef » à droit de douane de 20% (14 950 t, partagées entre le Canada et les États-Unis) sera conservée, avec un droit de douane ramené à zéro pour le Canada ». Voir : Rapport au Premier ministre. L'impact de l'Accord Économique et Commercial Global entre l'Union européenne et le Canada (AECC/CETA) sur l'environnement, le climat et la santé, Katheline Schubert et al, 17 septembre 2017

93. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report, 3 October 2019, op. cit. Traduction libre.

94. Communiqué de presse de la Commission européenne du 28 juin 2019, op.cit.

95. Chapitre *Bilateral safeguards measures*

96. Article 2 : "the Parties may, in exceptional circumstances, apply bilateral safeguard measures under the conditions established in this Section, if after the entry into force of this Agreement, imports of a product under preferential terms have increased in such quantities, absolute or relative to domestic production or consumption of the importing Party or Signatory Party(ies), and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to the domestic industry of the importing Party or Signatory Party(ies)."

97. Fiche de la Commission européenne sur l'agriculture, op. cit



3.

COOPERATION RÉGLEMENTAIRE ET RISQUE DE NIVELLEMENT PAR LE BAS

3.1 DIVERGENCES NORMATIVES

Le contexte actuel est marqué par l'existence de divergences entre les normes européennes et les normes prévalant dans les pays tiers y compris dans les pays du Mercosur, souvent moins protectrices pour les consommateurs et l'environnement. Cette différence de normes existe dans plusieurs domaines :

- **En matière d'élevage, alors que l'UE interdit le recours aux produits antibiotiques comme activateur de croissance, c'est une pratique autorisée et largement répandue dans les pays du Mercosur, en particulier le Brésil et l'Argentine.** Ainsi, d'après un rapport de l'Institute for Agriculture and Trade Policy, le Brésil aurait augmenté son recours aux antibiotiques de 68% entre 2000 et 2010 et sa consommation d'antibiotiques devrait encore doubler d'ici à 2030⁹⁸. L'UE interdit également le traitement des animaux par hormones de croissance, alors que cette pratique est autorisée par ses partenaires commerciaux. Enfin, les **questions de bien-être animal** (accès à l'eau, aux soins, surface minimale par animal, conditions de transport et d'abattage) qui font l'objet de règles strictes dans l'UE ne sont pas ou faiblement régulées dans le Mercosur⁹⁹.

98. The rise of big meat. Brazil's Extractive Industry, Shefali Sharma, Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP) and Sergio Schlesinger, November 2017, p 22 : https://www.iatp.org/sites/default/files/2017-11/2017_11_30_RiseBigMeat_f.pdf

99. Voir par exemple : <https://www.cultureviande.fr/actualite/mercotur-canada-la-filiere-alerte-sur-les-consequences-des-accords/>

- ➔ **La réglementation diverge également en matière d'OGM.** L'UE a adopté un encadrement strict des OGM dont la mise en culture et la mise sur le marché doivent faire l'objet d'une autorisation préalable alors que l'utilisation des OGM est largement libéralisée dans le Mercosur, où la culture du soja est OGM à plus de 95% par exemple au Brésil et en Argentine.
- ➔ **En matière de produits phytosanitaires (pesticides et herbicides),** l'UE est réputée pour avoir une approche plus protectrice en conditionnant l'autorisation de substances à la démonstration par le fabricant de l'absence de risque pour la santé et l'environnement. Ainsi certains pesticides sont autorisés dans le Mercosur alors qu'ils sont interdits dans l'UE, ce d'autant plus depuis que le gouvernement Bolsonaro a autorisé en masse de nouveaux pesticides au Brésil¹⁰⁰. Selon la Banque Mondiale, l'utilisation de pesticides aurait aussi augmenté de près de 1000 % au cours des vingt dernières années en Argentine¹⁰¹.
- ➔ **En matière de substances chimiques,** le règlement « REACH » de l'UE est considéré comme l'une des réglementations les plus restrictives au monde et fait d'ailleurs régulièrement l'objet de critiques dans le cadre de l'OMC¹⁰². L'UE a en outre des velléités de renforcer sa réglementation sur les perturbateurs endocriniens encore peu régulés.

Dès lors qu'elles ont des effets sur les échanges internationaux, certaines de ces normes ont déjà été attaquées par les partenaires commerciaux de l'UE sur le fondement des règles de l'OMC.

Ainsi, l'interdiction par l'UE de la mise sur le marché et de l'importation de viandes traitées avec certaines hormones a été attaquée devant l'organe des différends (« ORD ») de l'OMC par les États-Unis, le Canada et l'Australie. Cette interdiction a été jugée contraire à l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (« Accord SPS »¹⁰³) par l'ORD et l'organe d'appel de l'OMC qui ont notamment jugé que cette interdiction n'était pas fondée sur la base d'une « évaluation des risques »¹⁰⁴. Pour mettre fin à ce différend, l'UE a dû consentir des compensations commerciales et octroyer un contingent à droit nul sur 45 000 tonnes CWE de viande bovine provenant d'animaux non traités par hormones de croissance. Ce contingent bénéficie également aux pays du Mercosur.

De la même manière, le moratoire sur l'approbation et l'homologation de produits biotechnologiques (« OGM ») appliqué par l'UE entre 1998 et 2004 a été attaqué par les États-Unis, le Canada et l'Argentine et jugé contraire à l'Accord SPS par l'ORD de l'OMC¹⁰⁵.

Aujourd'hui encore, les mesures protectrices de l'UE font régulièrement l'objet d'attaques devant l'OMC. Récemment, un groupe de pays incluant le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay, a critiqué la procédure européenne d'approbation et de renouvellement des autorisations des

100. https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/06/26/la-dangereuse-course-aux-pesticides-du-bresil_5481866_3244.html

101. FNE, Mighty Earth et Sherpa, (2019), op. cit.

102. Voir par exemple : https://www.wto.org/french/news_f/news07_f/tbt_9nov07_f.htm

103. Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires : https://www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/spsagr_f.htm

104. Le résumé de cette affaire est disponible à https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds26_f.htm. Une analyse détaillée des arguments juridiques est disponible à <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1999-33-page-1.htm#>.

105. Règlement des différends, DS291: Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques : https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds291_f.htm

pesticides et de fixation des niveaux de tolérance à l'importation, c'est-à-dire les limites maximales de résidus de substances autorisées (« LMR »). Ces pays ont adressé une communication en date du 4 juillet 2019¹⁰⁶ à l'OMC aux termes de laquelle ils affirment notamment que :

- ➔ Depuis 2009¹⁰⁷, **l'UE aurait « commencé à mettre en œuvre des mesures qui prohibent effectivement l'utilisation d'un certain nombre de substances [...] »** ;
- ➔ **L'UE se serait écartée des normes internationales** « en incorporant une approche fondée sur les dangers à l'approbation et au renouvellement des autorisations pour les produits phytopharmaceutiques pour certaines substances » et n'aurait pas « tenu compte des demandes visant à ce que des évaluations des risques fondées sur des données scientifiques soient réalisées avant la mise en œuvre de ces mesures ».
- ➔ **L'UE tenterait ainsi « unilatéralement d'imposer à ses partenaires commerciaux sa propre approche en matière de réglementation intérieure ».**

Les États requérants demandent ainsi à l'UE d'établir « un processus de tolérance à l'importation qui soit transparent, prévisible et viable d'un point de vue commercial pour les produits phytopharmaceutiques dont l'homologation n'a pas été renouvelée et qui comporte une évaluation des risques, tenant compte des techniques d'évaluation des risques élaborées par les organisations internationales compétentes ».

La participation de trois des quatre pays du Mercosur à cette initiative concomitante avec l'annonce de la conclusion des négociations interroge sur la qualité de la relation commerciale entre les deux zones et devrait inviter à suspendre le processus de signature et ratification d'un Accord de commerce bilatéral avec de tels « partenaires ».

3.2 L'ACCORD NE CORRIGE PAS LES DIVERGENCES ENTRE LES STANDARDS DE PRODUCTION

3.2.1 L'ACCORD NE CORRIGE PAS LES DIVERGENCES DE NORMES MÊME SUR LES SUJETS LES PLUS SENSIBLES

Contrairement à ce qu'affirme la fiche « sécurité alimentaire »¹⁰⁸, l'Accord ne prévoit pas que les règles de l'UE s'appliqueront aux produits importés. L'Accord ne fixe pas non plus des « normes élevées » comme l'indique le communiqué de presse annonçant l'accord de principe¹⁰⁹. En effet, en matière de normes, l'Accord prévoit uniquement dans son chapitre SPS que : « Les produits exportés depuis une partie satisfont aux prescriptions SPS applicables de la partie importatrice. »¹¹⁰ Or, la définition de mesures « SPS » (art 2 du chapitre SPS) renvoie

106. Union européenne – mise en œuvre d'obstacles non tarifaires visant les produits agricoles. Communication présentée par l'Australie, le Brésil, le Canada, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, les États-Unis, le Guatemala, le Honduras, la Malaisie, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine et l'Uruguay, le 4 juillet 2019 : <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?file-name=r/G/C/W767.pdf>

107. 2009 correspond à l'année d'adoption du Règlement (CE) n°1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil

108. Fiche de la Commission européenne sur la sécurité alimentaire des aliments, op. cit.

109. Communiqué de la Commission européenne du 28 juin 2019, op. cit.

110. Art. 6 du Chapitre *Sanitary and phytosanitary measures*. Traduction libre.

à celle contenue à l'Annexe A de l'Accord SPS de l'OMC aux termes de laquelle ces mesures visent à protéger les animaux, végétaux et la santé humaine d'un certain nombre de risques sur le territoire de la partie importatrice. **Cela signifie donc que les mesures SPS de la partie importatrice ne peuvent porter que sur les caractéristiques des produits importés (comme par exemple l'absence de contamination ou de résidus toxiques excédant un certain niveau) et non sur la manière dont ils ont été produits sauf à prouver un risque associé sur le territoire de la Partie importatrice.** C'est aussi ce qu'indique la SIA de 2009¹¹¹ : « *bien qu'un gouvernement puisse légitimement fixer des normes de production sur son propre territoire, toute norme établie qui se rapporte aux méthodes de production plutôt qu'aux caractéristiques du produit et qui a pour effet de discriminer les importations, violera les exigences normales du GATT* ».

C'est d'ailleurs en partie pour cette raison que l'interdiction imposée par l'UE d'importation de bœufs traités avec des hormones de croissance avait été jugée par l'ORD de l'OMC incompatible avec l'Accord SPS (cf. point 3.1).

Ainsi, pour pouvoir appliquer certaines normes de production applicables dans l'UE (par exemple sur le bien-être animal) aux produits du Mercosur destinés à être importés dans l'UE, il aurait fallu que l'Accord les impose expressément ou conditionne le démantèlement des droits de douane préférentiels au respect de ces normes. C'est d'ailleurs ce que préconisait la SIA de 2009 plus largement en matière de critères de durabilité.

Mais comme évoqué, la Commission n'a pas suivi cette recommandation et l'Accord ne mentionne aucune règle relative au procédé de production que les produits du Mercosur devraient respecter en se limitant à faire référence à l'Accord SPS de l'OMC qui a déjà démontré son interprétation restrictive dans le cadre du différend « bœuf aux hormones » notamment.

Il s'ensuit qu'il sera très difficile à l'UE d'imposer a posteriori au Mercosur des normes sur ses procédés de production. C'est en particulier le cas s'agissant de l'utilisation des médicaments antibiotiques. Pourtant l'UE a adopté en décembre 2018 un règlement sur les médicaments vétérinaires, applicable en janvier 2022, prévoyant que l'interdiction de l'utilisation des médicaments antibiotiques (appelés « antimicrobiens ») chez les animaux pour favoriser la croissance¹¹² « s'applique, mutatis mutandis, aux opérateurs des pays [...pour les] produits d'origine animale exportés à partir de ces pays tiers vers l'Union » et que la Commission doit adopter les actes délégués afin « d'établir les modalités requises » pour appliquer cette interdiction. Or, en l'état, rien dans l'Accord ne permet d'assurer que cette interdiction pourra être appliquée aux animaux en provenance du Mercosur. A l'instar de l'interdiction de l'importation de viandes traitées avec des hormones de croissance, cette mesure risquerait d'être contestée et jugée comme une restriction au commerce incompatible avec l'Accord SPS de l'OMC et avec le chapitre SPS de l'Accord qui s'y réfère. C'est d'autant plus regrettable que le Mercosur est le principal fournisseur de viande bovine et de volaille de l'UE et que la conclusion de l'Accord présentait donc une opportunité de donner force obligatoire à l'interdiction souhaitée par le législateur européen à l'initiative de la France, comme un élément de réciprocité¹¹³.

111. *Final overview trade SIA EU-Mercosur Final Report*, March 2009, op. cit, p. 42. Traduction libre.

112. Art. 107 du Règlement (UE) 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:02019R0006-20190107>

113. Voir par exemple : <https://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ190108504.html>

3.2.2 DES « DIALOGUES » SUR LE BIEN-ÊTRE ANIMAL ET LA RÉSISTANCE AUX ANTIBIOTIQUES AUX CONTOURS IMPRÉCIS

Sur le sujet des antibiotiques et du bien-être animal, l'Accord se limite à mettre en place des « dialogues »¹¹⁴, c'est-à-dire des forums d'échanges d'informations et de coopération, mais dont les objectifs restent vagues et ne correspondent pas à la présentation qu'en donne la Commission. Ainsi, l'article 5 du chapitre Dialogue sur la lutte contre la résistance aux antibiotiques ne mentionne pas l'objectif de réduire ni a fortiori d'interdire l'administration de produits antibiotiques aux animaux comme activateurs de croissance¹¹⁵, ce qui en soi est un aveu d'absence de volonté de faire appliquer au Mercosur le Règlement européen sur les médicaments vétérinaires. Cette absence de mention explicite rendra plus complexe la défense de l'UE dans un éventuel contentieux qui viserait sa législation sur le recours aux produits antibiotiques sur la viande importée. De même, l'article 3 du chapitre Dialogues instituant un dialogue sur le bien-être animal ne mentionne pas explicitement l'objectif d'amélioration du bien-être animal ni celui du rapprochement des législations en matière d'élevage, détention, manipulation, transport et abattage des animaux. Seul des échanges d'informations sur ces sujets sont mentionnés¹¹⁶.

Par conséquent, en l'absence de toute incitation forte à progresser en matière de bien-être animal ou d'utilisation d'antibiotiques et de tout risque de sanctions commerciales, il est illusoire de penser que l'existence de ces dialogues suffirait pour faire évoluer des pratiques aujourd'hui bien ancrées de l'industrie agro-exportatrice du Mercosur.

3.3 L'ACCORD PEUT CONTRIBUER À AFFAIBLIR LES NORMES DANS L'UE

Certaines dispositions de l'Accord semblent fournir des moyens supplémentaires pour attaquer les normes européennes dès lors qu'elles seraient susceptibles d'affecter le commerce.

3.3.1 L'ACCORD TEND À FRAGILISER LES NORMES QUI S'ÉCARTENT DES STANDARDS INTERNATIONAUX

En premier lieu, l'Accord contient non seulement plusieurs dispositions incitant fortement les Parties à fonder leurs mesures SPS et leurs règlements techniques¹¹⁷ sur les standards internationaux, ce qui reflète la logique de l'OMC, mais il contient aussi des dispositions encore

114. Chapitre *Dialogues*, art. 1, 3 et 5.

115. Cet article liste les thèmes suivants : Collaboration pour le suivi des directives, normes et recommandations existantes et futures et les actions développées dans les organisations internationales, les initiatives et les plans nationaux pertinents visant à promouvoir l'utilisation prudente et responsable des antibiotiques en ce qui concerne la production animale, et des pratiques vétérinaires ; Collaboration dans la mise en œuvre des recommandations de l'OIE, de l'OMS et du Codex, en particulier CAC-RCP61/2005 ; Echange d'informations sur les bonnes pratiques agricoles ; promotion de la recherche, de l'innovation et du développement ; Promotion d'approches multidisciplinaires pour combattre la résistance aux antimicrobiens, notamment l'approche " Une seule santé " de l'OMS, de l'OIE et du Codex Alimentarius.

116. Cet article vise les sujets suivants : Sujets spécifiques sur le bien-être animal susceptibles d'affecter le commerce mutuel ; Echange d'informations, d'expertise et d'expériences dans le domaine du bien-être animal afin d'améliorer les approches respectives des Parties en matière de normes réglementaires relatives à l'élevage, la détention, la manipulation, le transport et l'abattage des animaux ; Renforcement de la collaboration en matière de recherche ; Collaboration au sein de forums internationaux dans le but de promouvoir l'élaboration de normes internationales sur le bien-être animal par l'Organisation mondiale de la santé animale et les meilleures pratiques en matière de bien-être animal et leur application.

117. Chapitre *Technical barriers to trade*, art. 5

plus intrusives en matière de mesures sociales et environnementales : « *Lorsqu'elle établit ou met en œuvre des mesures visant à protéger l'environnement ou les conditions de travail susceptibles d'affecter le commerce ou l'investissement, chaque Partie veille à ce que les preuves scientifiques et techniques sur lesquelles elles se fondent proviennent d'organismes techniques et scientifiques reconnus et que les mesures soient fondées sur les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes, lorsqu'elles existent* »¹¹⁸.

Si cette disposition fait partie du chapitre TSD dont la valeur contraignante est faible puisqu'il est exclu du chapitre sur le Règlement des différends (cf. point 4.5), son contenu permet néanmoins d'éclairer quant à l'état d'esprit de l'Accord vis-à-vis des normes sociales ou environnementales souhaitant aller plus loin que les standards internationaux.

En second lieu, **les chapitres SPS et TBT de l'Accord font peser sur les Parties une obligation de justification quand elles adoptent des mesures s'écartant des normes ou standard internationaux**. Ainsi :

- ➔ L'article 5 du chapitre TBT dispose : « *Lorsque des normes internationales n'ont pas servi de base à un règlement technique susceptible d'avoir un effet important sur le commerce, la Partie, à la demande de l'autre Partie, devra expliquer les raisons pour lesquelles ces normes ont été jugées inappropriées ou inefficaces pour le but poursuivi* »¹¹⁹.
- ➔ Plus exigeant encore, l'article 7 du chapitre SPS intitulé « *Transparence et échanges d'informations* » impose à la Partie concernée, de fournir à l'autre Partie dans les 15 jours de la demande : « *La relation entre la mesure SPS et les normes, directives et recommandations internationales et, dans le cas où une mesure n'est pas fondée sur une norme internationale, les informations scientifiques avec lesquelles la mesure SPS n'est pas conforme et une explication des raisons de cette mesure* ».

Tout d'abord, cette disposition tend à décrédibiliser toute mesure qui ne serait pas fondée sur une norme internationale, en exigeant une reconnaissance du fait qu'elle serait nécessairement « non conforme » avec des « informations scientifiques ».

Ensuite, **on ne peut exclure qu'une telle reconnaissance puisse être utilisée pour renforcer l'argumentaire d'États souhaitant contester les réglementations de l'UE** qui, pour refléter les attentes de ses citoyens en matière d'environnement et de santé, peuvent s'écartier des standards internationaux par exemple en matière de recours aux antibiotiques comme activateurs de croissance, d'autorisation des OGM et d'approbation de pesticides et de fixation de LMR.

Sur ce point en particulier, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay, dans le courrier à l'OMC précité (cf. point 3.2.1), reprochent précisément à l'UE de ne pas tenir compte des « techniques d'évaluation des risques élaborées par des organisations internationales » et de ne pas avoir réalisé « des évaluations des risques fondées sur des données scientifiques ». Une reconnaissance expresse de l'UE que sa réglementation en la matière serait « non conforme à des informations scientifiques » - obtenue sur le fondement de l'article 7 du chapitre SPS de l'Accord - viendrait

118. Chapitre Trade and Sustainable Development, art. 10. Traduction libre.

119. Chapitre Technical barriers to trade, art. 5. Traduction libre.

donc renforcer leur argumentaire à l'appui de l'incompatibilité de la réglementation de l'UE et pourrait être utilisée dans le cadre d'une procédure de règlement des différends.

Un même procédé pourrait être utilisé si par exemple l'UE décidait de ne pas renouveler l'autorisation du glyphosate ou de refuser la mise sur le marché de nouveaux OGM.

3.3.2 LA RÉFÉRENCE AU PRINCIPE DE PRÉCAUTION DANS L'ACCORD NE PROTÈGE PAS LES NORMES DE L'UE

La Commission se félicite du fait que l'Accord fasse une référence explicite au « *principe de précaution* » qui, selon elle « *garantit que l'UE et les pays du Mercosur peuvent continuer de protéger la santé et l'environnement, même si cela affecte le commerce, y compris dans des situations où les informations scientifiques ne sont pas concluantes* »¹²⁰.

Pourtant, s'il est vrai qu'une référence au « principe de précaution » est présente dans l'Accord, dans le chapitre TSD, cette référence est en réalité de faible utilité pour protéger les normes de l'UE dès lors que celles-ci sont susceptibles d'affecter le commerce.

Tout d'abord, la référence au principe de précaution ne figure que dans le chapitre TSD de l'Accord (à la force contraignante faible) et non comme une exception expresse aux règles précises et contraignantes contenues dans les chapitres SPS, TBT, Trade in Goods et Customs and Trade Facilitation de l'Accord.

Ensuite, la manière dont le principe de précaution est défini dans le chapitre TSD de l'Accord est distincte et plus restrictive que la façon dont cette notion est interprétée en droit de l'Union. En effet, d'après le Tribunal de l'UE¹²¹, le principe de précaution : « *permet aux institutions, lorsque des incertitudes scientifiques subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé humaine ou pour l'environnement, de prendre des mesures de protection 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.* »

Par comparaison, l'article 10 du chapitre TSD de l'Accord n'admet que des mesures temporaires basées sur le principe de précaution. En effet, il dispose : « *Dans les cas où les preuves ou informations scientifiques sont insuffisantes ou peu concluantes et où il existe un risque d'atteinte grave à l'environnement ou pour la santé ou la sécurité au travail sur son territoire, une Partie peut adopter des mesures fondées sur le principe de précaution. Ces mesures sont fondées sur les informations pertinentes disponibles et font l'objet d'un examen périodique. La Partie qui adopte la mesure s'efforce d'obtenir les informations scientifiques nouvelles ou supplémentaires nécessaires à une évaluation plus concluante et réexamine la mesure le cas échéant.* »¹²²

120. Fiche de la Commission européenne : Accord commercial UE -Mercosur. Commerce et Développement durable, op.cit.

121. Pour une définition du principe de précaution dans le droit de l'Union, voir par exemple : [Arrêt du Tribunal de l'UE dans les affaires T-429/13 et T-451/13 du 17 mai 2018, Bayer et Syngenta c. Commission](#), para. 109 à 111.

122. Traduction libre.

Cette formulation est en fait très proche de celle contenue à l'article 5.7 de l'Accord SPS de l'OMC sur la base de cet article, l'UE a déjà échoué à deux reprises à justifier des mesures prises sur le fondement du principe de précaution (affaires du bœuf aux hormones et du moratoire sur les OGM). A cet égard, l'analyse effectuée par la commission Schubert dans le cadre du CETA est tout à fait transposable au cas de l'Accord : « *L'approche de précaution retenue dans l'accord SPS est donc étroitement liée à la démonstration scientifique du risque. En outre, elle ne permet l'adoption que de mesures temporaires. Cela suppose qu'une fois la mesure adoptée, l'État qui en est à l'origine doit poursuivre les évaluations scientifiques afin de confirmer ou d'infirmer ce risque [...] Le CETA questionne donc, indirectement et implicitement, le devenir de la gouvernance par la précaution traversant diverses branches d'action publique en Europe. Il faut en effet rappeler que la compréhension du principe de précaution, précisément les conséquences en termes d'action publique des incertitudes scientifiques, ne sont pas les mêmes en Europe et au Canada. Au Canada, la réglementation n'a droit de cité qu'en cas de preuve apportée du risque, tout en restant soumise à une analyse coût/bénéfice.* »¹²³

3.3.3 L'ACCORD MET EN PLACE DES FORUMS D'ÉCHANGES RISQUANT D'INTENSIFIER LA PRESSION SUR DES NORMES DE L'UE

L'Accord offre aux États du Mercosur et aux représentants des entreprises des possibilités supplémentaires afin de tenter d'influer sur les réglementations de l'UE.

En premier lieu, en application du chapitre « Transparency »¹²⁴, lorsqu'elles adoptent ou modifient des lois ou des règlements d'application générale importants, les Parties doivent publier, dans la mesure du possible, les projets de loi ou de règlement à l'avance, en donnant aux personnes intéressées et à l'autre Partie une possibilité raisonnable de présenter leurs observations et doivent s'efforcer de prendre en considération les observations reçues¹²⁵. Des dispositions similaires dites de "transparence" sont également présentes dans les chapitres « Customs and Trade Facilitation »¹²⁶, TBT¹²⁷ et SPS de l'Accord.

De telles dispositions, également présentes dans le CETA, institutionnalisent donc la légitimité de la participation des acteurs privés dans le processus législatif interne.

En second lieu, l'Accord met en place des "Dialogues" spécifiques sur les sujets de la "biotechnologie agricole" et les "questions scientifiques liées à la sécurité alimentaire et à la santé animale et végétale". Compte tenu des points couverts par ces dialogues - plus précis que dans le cas du bien-être animal et des antibiotiques - il est probable qu'ils servent de forum supplémentaire pour faire pression sur l'UE, afin qu'elle assouplisse sa réglementation sur les OGM et la fixation des LMR de substances interdites dans l'UE :

123. Rapport au Premier ministre. L'impact de l'Accord Économique et Commercial Global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA) sur l'environnement, le climat et la santé, Katheline Schubert et al, 17 septembre 2017, op. cit., p.22.

124. Chapitre [Transparency](#)

125. Chapitre [Transparency](#), art. 3.2

126. Chapitre [Customs and trade facilitation](#), art. 10

127. Chapitre [Technical barriers to trade](#), art. 8

- S'agissant des OGM, l'article 4 du chapitre « Dialogues » vise précisément les « sujets liés aux autorisations asynchrones d'organismes génétiquement modifiés afin de minimiser l'impact possible sur le commerce » ainsi que les « cas de présence à faible concentration d'OGM non autorisés par la partie importatrice, mais autorisés par la partie exportatrice »¹²⁸. **Ainsi, il apparaît clairement que les États du Mercosur pourront utiliser ce dialogue comme un forum pour tenter d'obtenir un assouplissement de la position de l'UE en matière d'OGM, à l'instar du Canada dans le cadre du « dialogue » similaire instauré par le CETA comme en atteste le dernier compte-rendu de réunion en la matière**¹²⁹.

- S'agissant du dialogue sur les « questions scientifiques liées à la sécurité alimentaire et à la santé animale et végétale » qui est une nouveauté par rapport au CETA, **son contenu semble étroitement lié aux revendications de plusieurs États dont trois États du Mercosur contre la procédure d'autorisation des pesticides de l'UE** (cf. point 3.1). Il vise notamment « l'échange d'informations scientifiques et techniques sur [...] l'évaluation des risques et les informations scientifiques soutenant l'établissement de limites maximales de résidus (LMR) »¹³⁰ qui est un point expressément mentionné dans le courrier des États à l'OMC mentionné ci-dessus¹³¹. Il vise également la « collaboration dans l'élaboration d'une conception commune de l'OIE, IPPC et des normes du Codex Alimentarius »¹³² alors que le même courrier reproche à l'UE une conception différente des normes internationales sur le sujet des LMR.

128. Chapitre *Dialogues*, art. 4, traduction libre.

129. Comprehensive economic and trade agreement (CETA) 11th of the bilateral dialogue on biotech market access issues, 4 march 2019, Joint report : https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/september/tradoc_158341.pdf

130. Chapitre *Dialogues*, art. 6, traduction libre

131. Communication du 4 juillet 2019, op. cit. : <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=r:/G/C/W767.pdf>

132. Ibid.



4.

DISPOSITIONS LACUNAIRES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La Commission se félicite du fait que l'Accord contienne « *un chapitre spécifique sur le commerce et le développement durable, dans lequel les deux parties sont convenues de donner à leurs relations commerciales une orientation qui contribue au développement durable et s'appuie sur leurs engagements multilatéraux dans les domaines du travail et de l'environnement.* »¹³³.

Il convient d'emblée de préciser que comme tous les chapitres TSD des accords de commerce de l'UE, ce chapitre est exclu du mécanisme du règlement des différends de l'Accord de sorte qu'en cas de violation de ses clauses, aucune sanction commerciale ne pourra être appliquée. Or son propre mécanisme de mise en œuvre (cf. point 6.5) est beaucoup plus long et repose in fine sur la bonne volonté des États.

C'est là, la principale faiblesse des chapitres TSD des accords de commerce qui en limite fondamentalement l'efficacité et a été relevé maintes fois par les organisations de la société civile et le Parlement européen¹³⁴.

En outre, au-delà de ce défaut de sanction, **les engagements contenus dans le chapitre TSD de l'Accord déçoivent également de par leur imprécision qui tranche par rapport aux attentes créées par les communications officielles de la Commission**, selon lesquelles l'Accord « *établit un cadre solide pour traiter ensemble des questions telles que l'environnement et les droits*

133. Fiche de la Commission européenne : Accord commercial UE - Mercosur. Commerce et Développement durable, op. cit.

134. Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2015 contenant les recommandations du Parlement européen à la Commission européenne concernant les négociations du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) (2014/2228(INI), point d) iv) : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0252_FR.html

en matière de travail, mais aussi pour tenir les engagements de développement durable que nous avons déjà pris, par exemple dans le cadre de l'accord de Paris »¹³⁵.

Or s'il est vrai que chapitre TSD de l'Accord est dense et incite à la collaboration sur une série de sujets nécessaires dans le cadre de la protection de l'environnement et du droit du travail, il ne contient quasiment aucun engagement ferme allant au-delà des engagements internationaux déjà pris par ailleurs par les Parties. C'est par exemple le cas des articles sur les conventions multilatérales sur l'environnement (art. 5), la biodiversité (art. 7) et la gestion durable de la pêche et de l'aquaculture (art. 9) qui se limitent en substance à rappeler l'engagement des Parties de promouvoir et d'appliquer effectivement les conventions multilatérales auxquelles elles sont déjà parties dans ces domaines.

Des conclusions similaires peuvent être tirées des articles du chapitre TSD sur le droit du travail, les forêts, les chaînes d'approvisionnement et le changement climatique qui font l'objet d'une analyse plus détaillées ci-après.

Ainsi le chapitre TSD de l'Accord ne vient malheureusement pas minimiser ou contrebalancer les impacts néfastes de l'Accord en termes de déforestation, de dégradation de l'environnement, d'émissions de gaz à effet de serre et de violation de droits humains.

4.1 NORMES ET ACCORDS MULTILATÉRAUX SUR LE TRAVAIL

Aux termes de l'article 4 du chapitre TSD, les Parties s'engagent à respecter, promouvoir et appliquer effectivement les normes fondamentales du travail internationalement reconnues, définies dans des conventions fondamentales de l'OIT que les Parties ont déjà ratifiées.

Pour le surplus, **cet article se limite à ajouter une obligation de moyens – et non de résultat (et encore moins de mise en œuvre effective) – de déployer « des efforts continus et soutenus en vue de ratifier » les conventions fondamentales de l'OIT et protocoles auxquels les Parties ne sont pas encore parties.** Cela concerne :

- la Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de 1948, qui n'a pas été ratifiée par le Brésil¹³⁶ ;
- la Convention sur l'inspection du travail (agriculture) qui n'a pas été ratifiée par le Brésil et le Paraguay, ainsi que la Convention sur la politique de l'emploi, qui n'a pas été ratifiée par l'Argentine¹³⁷.

4.2 GESTION DURABLE DES FORÊTS

L'article sur les forêts est particulièrement décevant au regard des risques majeurs que l'Accord induit sur la déforestation et des attentes créées par les annonces de la Commission en la matière.

135. Communiqué de la Commission européenne du 28 juin 2019 op. cit.

136. Ratifications de conventions fondamentales par pays : https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:10011::NO:10011:P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:1,F

137. Ratifications de conventions de gouvernance (prioritaires) par pays : https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:10013::NO:10013:P10013_DISPLAY_BY,P10013_CONVENTION_TYPE_CODE:1,G

Tout d'abord, il ne mentionne pas l'objectif de limiter la déforestation mais uniquement des déclarations de principe sur l'importance de la gestion durable des forêts. Il ne mentionne pas non plus le « moratoire sur le soja » mis en œuvre depuis 2006 au Brésil et que les producteurs de soja tentent actuellement de remettre en cause (cf. point 2.1.1)

Ensuite, il ne contient qu'un seul engagement positif : « mettre en œuvre des mesures de lutte contre l'exploitation illégale des forêts et le commerce qui y est associé ». Or, cet engagement ne fait aucune référence à l'efficacité de ces "mesures" ni au renforcement des contrôles et des réglementations alors que la SIA de 2009 avait souligné la nécessité de renforcer la réglementation du Mercosur en la matière.

4.3 GESTION RESPONSABLE DES CHAÎNES D'APPROVISIONNEMENT

Il est particulièrement pertinent que l'Accord inclue des dispositions sur le thème de la responsabilité des entreprises en matière de chaîne d'approvisionnement dès lors que des sociétés multinationales ayant des relations d'affaires avec le Mercosur ont été épinglées à diverses reprises pour des violations graves des droits humains, du droit du travail et des normes environnementales.

A titre d'illustration :

- ➔ **Une étude de 2019 conduite par Sherpa, France Nature Environnement et Mighty Earth** sur une vingtaine de sociétés françaises de l'agroalimentaire ou de la grande distribution révèle les lacunes majeures en matière d'identification et de prévention des risques liés à la déforestation dans leur approvisionnement de soja¹³⁸.
- ➔ **Une étude d'Amazon watch de 2019**¹³⁹ pointe les relations d'affaires entre des distributeurs européens (y compris français) de bois et une entreprise brésilienne condamnée en 2017-2018 pour déforestation illégale dans le Pará. Elle identifie par ailleurs les participations financières des institutions financières européennes et françaises dans des entreprises responsables de déforestation au Brésil telles que le géant mondial de la viande JBS¹⁴⁰.
- ➔ **Une étude menée par Greenpeace en 2018** sur le commerce de bois illégal a mis en cause des entreprises de 30 pays différents dont 19 entreprises françaises qui se sont fournies en bois ipé extrait de concessions sujettes à des plans d'exploitation frauduleux¹⁴¹.

Or, là encore, cet article déçoit au regard des besoins énormes en la matière. Il ne contient aucun engagement précis si ce n'est de « promouvoir l'adoption volontaire par les entreprises » de pratiques commerciales responsables.

138. FNE, Mighty Earth et Sherpa, (2019), op. cit., pp. 19 et 20

139. Complicity in destruction II : How northern consumers and financiers enable Bolsonaro's assault on the Brazilian Amazon, 2019 : <https://amazonwatch.org/assets/files/2019-complicity-in-destruction-2.pdf>

140. We must not barter the Amazon rainforest for burgers and steaks, Jonathan Watts, The Guardian, 2 July 2019 : <https://www.theguardian.com/environment/commentisfree/2019/jul/02/barter-amazon-rainforest-burgers-steaks-brazil>

141. Imaginary trees, real destruction, How licensing fraud and illegal logging of ipe trees are causing irreversible damage to the Amazon rainforest, Greenpeace, March 2018 : https://www.greenpeace.org.br/hubfs/Greenpeace_Report_Imaginary_Trees_Real_Destruction_March_2018.pdf?_ga=2.120888392.1558796435.1573643548-680280348.1573643548

En outre, si cet article mentionne des lignes directrices de l'ONU et de l'OCDE en la matière, il ne fait **aucune référence au projet de traité en cours de négociation sur les entreprises multinationales et les droits humains** et a fortiori aucun engagement de déployer des efforts pour négocier, signer et ratifier ce traité.

4.4 CHANGEMENT CLIMATIQUE ET ACCORD DE PARIS

Aux termes de l'article 6 du chapitre TSD les Parties prennent l'engagement de « mettre en œuvre effectivement la CCNUCC et l'Accord de Paris », ce qui est bienvenu mais ne constitue qu'une confirmation de l'engagement de principe que les Parties ont déjà pris en ratifiant ces accords. En outre l'Accord de Paris n'oblige les parties signataires qu'à prendre des engagements appelés « contributions nationales des États » (ou CDN) et à les revoir à la hausse régulièrement mais ne met pas en place une obligation de respecter ses engagements.

En outre, même s'ils étaient tenus, les engagements pris jusqu'à présent par les États sont insuffisants pour atteindre l'objectif de limiter le réchauffement climatique à un niveau bien en dessous de 2°C¹⁴² et devront être revus à la hausse dès 2020.



Par ailleurs, en cas de sortie de l'Accord de Paris ou de non-respect des engagements visés par les contributions nationales des États (CDN), aucune sanction n'est possible au titre de l'Accord (cf. point 4.5).

Là encore, le contenu de cet article est particulièrement décevant au regard de la fiche « Développement durable »¹⁴³, qui laisse entendre que l'Accord ferait référence à « un engagement du

142. Voir par exemple Communiqué de presse de l'ONU Environnement du 27 novembre 2018, Les pays doivent multiplier leurs efforts et leurs actions en faveur du climat par trois pour atteindre l'objectif des 2°C, <https://www.unenvironment.org/fr/actualites-et-recits/communiqu-e-de-presse/les-pays-doivent-multiplier-leurs-efforts-et-leurs>

143. Fiche de la Commission européenne : Accord commercial UE -Mercosur. Commerce et Développement durable, op. cit.

Brésil à réduire, d'ici à 2025, ses émissions nettes de gaz à effet de serre de 37 % par rapport aux niveaux de 2005 » et surtout à « des mesures visant à mettre fin à la déforestation illégale, notamment en Amazonie brésilienne ». Ces engagements sont ceux pris par le Brésil dans sa contribution nationale mais ne sont pas incorporés dans l'Accord.

4.5 MÉCANISME DE RÉOLUTION DES DIFFÉRENDS SPÉCIFIQUES AU CHAPITRE TSD

L'article 15.5 du chapitre TSD exclut expressément toutes les questions relevant du chapitre TSD du mécanisme de règlement des différends général de l'Accord. Ainsi, une violation d'une obligation figurant à ce chapitre ne peut faire l'objet d'une sanction commerciale.

Le chapitre TSD définit en revanche son propre mécanisme de résolution des différends. Celui-ci est très proche du mécanisme mise en place dans le CETA (au chapitre 24) :

- ➔ La première étape consiste en une demande de « consultation » de la part de la Partie demanderesse et une tentative de médiation par l'intervention du Comité TSD.
- ➔ En l'absence d'accord, l'une des Parties peut solliciter la formation d'un panel d'experts dont le mandat consiste à « examiner, à la lumière des dispositions pertinentes du chapitre X (Commerce et développement durable) de l'accord d'association UE-Mercosur, la question énoncée dans la demande d'établissement du groupe d'experts et [...] de présenter un rapport, conformément à l'article 17 de ce chapitre, contenant des recommandations en vue de résoudre la question »¹⁴⁴.
- ➔ Après une prise en compte éventuelle des commentaires des Parties, le rapport est finalement rendu public.
- ➔ S'agissant de la mise en œuvre des recommandations du rapport du panel d'experts, l'article 17 du Chapitre TSD repose entièrement sur la collaboration et la bonne volonté de l'État visée, sous la supervision du sous-comité TSD et des groupes consultatifs de la société civile créés par l'Accord : « Les parties examinent les mesures appropriées à mettre en œuvre en tenant compte du rapport et des recommandations du groupe d'experts ».¹⁴⁵

Au-delà de l'absence de possibilité d'appliquer des sanctions commerciales contraignantes sur l'État défaillant, on peut également regretter que les organisations de la société civile ne puissent pas initier la procédure, ce qui tranche avec l'affirmation de la Commission selon laquelle « les organisations de la société civile se verront conférer un rôle explicite dans le suivi de la mise en œuvre de l'accord et pourront signaler d'éventuelles préoccupations en matière d'environnement ou de travail »¹⁴⁶.

144. Traduction libre.

145. Traduction libre.

146. Fiche de présentation de l'accord UE-Mercosur par la Commission européenne : https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_157995.pdf

Il convient de noter en outre qu'avec la multiplication des accords de commerce de l'UE et des mécanismes de suivi des chapitres TSD par les organisations de la société civile, celles-ci n'ont pas les ressources ni la capacité à contrôler correctement tous les accords commerciaux et à assister à toutes les réunions des parties prenantes pour chaque accord bilatéral. Par exemple, moins de deux ans après le début de l'application provisoire du CETA, la Commission a dû trouver de nouveaux membres pour le sous-groupe "ONG/autres organisations" du groupe consultatif national de la société civile européenne après le retrait de plusieurs membres¹⁴⁷.

On observe enfin que les délais de résolution des différends sont extrêmement longs, puisqu'un délai d'au moins 295 jours¹⁴⁸ est susceptible de s'écouler entre la date de la première demande de consultations et la publication du rapport d'experts. Ensuite, l'État visé dispose encore 90 jours pour informer l'autre Partie et son groupe national de la société civile de ses décisions de mettre en œuvre des actions ou mesures. Par comparaison, la procédure « classique » de règlement des différends ne peut excéder 130 jours entre la demande de consultation et la délivrance de la sentence arbitrale.

147. Call for expression of interest to replace two members of the EU Domestic Advisory Group for CETA, 5 June 2019, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157913.htm>

148. Soit : 120 jours entre la demande de consultations et la date à partir de laquelle la Partie peut demander la constitution d'un panel d'experts (art. 17 du chapitre TSD), 10 jours pour la constitution du panel d'experts (art. 8.1 du chapitre sur le Règlement des différends auquel renvoie l'art 17.2 du chapitre TSD), 90 jours entre la constitution du panel d'experts et le rapport intérimaire puis 60 jours entre ce rapport et le rapport final (art. 17.9 du chapitre TSD) et publication du rapport dans les 15 jours (art. 17.10 du chapitre TSD).

CONCLUSION

Il apparaît clairement de l'analyse préliminaire de l'Accord que son contenu n'est en rien compatible avec les objectifs de transition écologique et sociale que l'UE prétend promouvoir dans le cadre de sa politique commerciale.

En l'état, l'Accord n'est même pas en ligne avec les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation des impacts sanitaires et environnementaux du CETA par la Commission Schubert¹⁴⁹, en septembre 2017 ni avec les quelques éléments repris dans le plan d'action CETA¹⁵⁰ du Gouvernement, validé le 25 octobre 2017, en particulier dans le pilier 3 « Propositions pour améliorer la prise en compte des enjeux sanitaires et de développement durable dans les accords commerciaux ». A titre d'exemple :

- ➔ **Le caractère contraignant des chapitres développement durable n'a pas été renforcé ;**
- ➔ **Le respect effectif du principe de précaution n'est pas inscrit de façon transversale ;**
- ➔ **L'accord ne contient aucune référence à la première des « mesures miroirs » envisagées « dans les réglementations européennes afin d'assurer la même protection des consommateurs quelle que soit l'origine des produits et d'éviter les distorsions économiques pour les opérateurs européens »¹⁵¹ - à savoir l'interdiction des antibiotiques comme activateurs de croissance qui pourrait donc faire l'objet de futurs contentieux commerciaux, notamment avec les pays du Mercosur (cf. point 3.2.1).**

Ainsi, c'est un accord appartenant à « l'ancien monde » qui apparaît en total décalage avec le « Green New Deal ambitieux » que la nouvelle présidente de la Commission appelle de ses vœux pour l'Europe.

Par souci de cohérence avec les objectifs européens en matière de développement durable, de protection des forêts et d'atteinte de la neutralité carbone, la Commission devrait stopper dès maintenant le processus de signature et de ratification de l'Accord afin d'en revoir le contenu pour le rendre compatible avec les autres politiques poursuivies par l'UE. Pour cela, le texte de l'Accord devrait être profondément revisité sur la base des propositions développées notamment par nos associations¹⁵², ainsi que celles du Ministère de la transition écologique et sociale¹⁵³.

149. Rapport au Premier ministre. L'impact de l'Accord Économique et Commercial Global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA) sur l'environnement, le climat et la santé, Katheline Schubert et al, 17 septembre 2017 : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2017/09/rapport_de_la_commission_devaluation_du_ceta_-_08.09.2017.pdf

150. Plan d'action CETA du gouvernement français, Octobre 2017 :

https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2017/10/plan_action_ceta_du_gouvernement.pdf

151. Ibid

152. **Mettre le commerce au service de la transition écologique et sociale.** 37 propositions pour réformer la politique commerciale européenne, Institut Veblen et FNH, octobre 2019 : <https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/doc-commerce-fnh-veblen.pdf>

153. Commerce International et Environnement. Vers des accords de 3e génération ?, Théma Analyse, CGDD, Ministère de la Transition écologique et solidaire, novembre 2018

Un tel signal est également urgent au vu du contexte actuel de détérioration de la situation environnementale au Brésil et de la pression accrue du secteur agro-exportateur pour étendre la frontière agricole sur les forêts, comme en atteste une campagne annoncée¹⁵⁴ visant à obtenir l'abolition du « moratoire sur le soja » issu de la déforestation.

L'UE a ici une responsabilité particulière d'utiliser sa politique commerciale et son marché de plus de 500 millions de consommateurs comme un outil pour favoriser les pratiques vertueuses pour l'environnement, plutôt que d'inciter, faute de réaction, les entreprises du secteur agro-exportateur du Mercosur à étendre leur emprise agricole en anticipation des débouchés et des revenus accrus que leur offrira l'Accord.

154. <https://www.reuters.com/article/us-brazil-soybeans-moratorium/brazil-farmers-push-traders-to-end-amazon-soy-moratorium-idUSKBN1XF2J6>



Institut Veblen
pour les réformes
économiques

INSTITUT VEBLÉN

38 rue Saint-Sabin

75011 Paris

www.veblen-institute.org

L'Institut Veblen œuvre pour une société dans laquelle le respect des limites physiques de la planète va de pair avec une économie inclusive et plus démocratique. Il est soutenu dans cette mission par la Fondation Charles Leopold Mayer pour le progrès de l'Homme. Le programme commerce de l'Institut est également soutenu par la Fondation Schöpflin et Funders for Fair Trade.



FONDATION
NICOLAS HULOT
POUR LA NATURE
ET L'HOMME

FONDATION NICOLAS HULOT

POUR LA NATURE ET L'HOMME

6 rue de l'Est

92100 Boulogne-Billancourt

www.fondation-nature-homme.org

Créée en 1990 par Nicolas Hulot, la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme œuvre pour un monde équitable et solidaire qui respecte la Nature et le bien-être de l'Homme. Elle s'est donnée pour mission de proposer et accélérer les changements de comportements individuels et collectifs, et soutenir des initiatives environnementales en France comme à l'international pour engager la transition écologique de nos sociétés.

Auteurs : Clémentine Baldon, avocate au barreau de Paris, Mathilde Dupré, co-directrice de l'Institut Veblen et Samuel Leré, responsable du plaidoyer à la Fondation Nicolas Hulot

Contacts : dupre@veblen-institute.org / s.lere@fnh.org

Novembre 2019



FONDATION
NICOLAS HULOT
POUR LA NATURE
ET L'HOMME



Institut Veblen
pour les réformes
économiques