

UE-Mercosur : les dangers d'une ratification de l'accord de commerce en l'état



FONDATION
POUR LA NATURE
ET L'HOMME



Institut Veblen
pour les réformes
économiques





FONDATION
POUR LA NATURE
ET L'HOMME



Institut Veblen
pour les réformes
économiques



INTERPROFESSION
BÉTAIL & VIANDE

Crée en 1990, reconnue d'utilité publique, la Fondation pour la Nature et l'Homme œuvre pour que les solutions conciliant les impératifs écologiques et humains se déploient dans tous les aspects de notre quotidien. Si aujourd'hui ces solutions font encore figure d'exception dans de nombreux domaines, notre ambition est d'en faire la norme, pour nous permettre collectivement de vivre mieux, tout simplement.

Pour y parvenir, la FNH démontre qu'agir pour le climat et la biodiversité est le seul choix possible. Avec nos partenaires, notre Conseil scientifique et nos experts, nous identifions et levons les blocages psychologiques, économiques et sociaux qui entravent les transformations à opérer, en proposant à celles et ceux qui ont le pouvoir d'agir -décideurs, citoyens, jeunes- des solutions crédibles et efficaces. L'exigence dans l'action, le dialogue avec tous et la co-construction pour réussir sont les fondamentaux de notre méthode.

www.fnh.org

Thomas Uthayakumar,
directeur plaidoyer et prospective
t.uthayakumar@fnh.org

L'Institut Veblen pour les réformes économiques est un think tank créé en 2010. Association à but non lucratif, il promeut des propositions de politiques publiques et des initiatives de la société civile en faveur de la transition écologique et sociale. À travers ses publications et ses actions, il œuvre pour une société dans laquelle le respect des limites physiques de la planète va de pair avec une économie inclusive et plus démocratique.

www.veblen-institute.org

Mathilde Dupré,
co-directrice,
dupre@veblen-institute.org

Stéphanie Kpenou,
chargée de mission réforme
de la politique commerciale
kpenou@veblen-institute.org

INTERBEV est l'Association Nationale Interprofessionnelle du Bétail et des Viandes, fondée en 1979 à l'initiative des organisations représentatives de la filière française de l'élevage et des viandes. Elle reflète la volonté des professionnels des secteurs bovin, ovin, équin et caprin de proposer aux consommateurs des produits sains, de qualité et identifiés tout au long de la filière. Elle fédère et valorise les intérêts communs de l'élevage, des activités artisanales, industrielles et commerciales de ce secteur, qui représente 500 000 emplois. Afin de mieux intégrer les attentes de la société, les professionnels de cette filière se sont rassemblés autour d'une démarche de responsabilité sociétale, le «Pacte sociétal», qui vise à mieux répondre collectivement aux enjeux en matière d'environnement, de protection animale, de juste rémunération des acteurs de la filière et d'attractivité de ses métiers au service d'une alimentation raisonnée et de qualité.

www.interbev.fr

Marine Colli,
m.colli@interbev.fr

Après 20 ans de négociations, l'Union européenne et les pays membres du Mercosur (l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay) ont annoncé la finalisation d'un accord commercial le 28 juin 2019. Cet accord fait partie intégrante d'un accord d'association plus large, comprenant un volet portant sur le dialogue politique et la coopération entre les deux régions, finalisé le 18 juin 2020. Sa ratification a été suspendue suite aux oppositions exprimées par plusieurs États membres de l'UE en raison notamment des impacts environnementaux et sanitaires qu'il pourrait générer. Le processus a repris et s'est accéléré à l'occasion de la prise de fonction du nouveau gouvernement brésilien début 2023. Cette note vise à dresser un état des lieux des discussions sur le contenu de l'accord et sa ratification et à rappeler ses impacts désastreux sur l'environnement et la santé.

SOMMAIRE

UN ACCORD COMMERCIAL INCOMPATIBLE	
AVEC LES OBJECTIFS DU PACTE VERT EUROPÉEN.....	6
■ Des risques environnementaux, sanitaires, sociaux et économiques accrus pour les pays du Mercosur.....	6
UN PROCESSUS DE NÉGOCIATIONS DÉFAILLANT.....	9
UNE RATIFICATION SUSPENDUE	10
VERS UNE RELANCE DU PROCESSUS DE RATIFICATION.....	11
DES INCERTITUDES JURIDIQUES	12
RECOMMANDATIONS POUR RENDRE EFFECTIVES	
LES TROIS LIGNES ROUGES TRACÉES PAR LA FRANCE.....	13
■ Un accord UE-Mercosur pleinement respectueux des engagements climatiques des parties	13
■ Un accord qui n'entraîne pas une augmentation de la déforestation importée au sein de l'UE	15
■ Un accord qui conditionne l'accès des produits agroalimentaires au marché de l'UE au respect des normes sanitaires et environnementales européennes	16
CONCLUSION	19
— Notes de fin —	20

UN ACCORD COMMERCIAL INCOMPATIBLE AVEC LES OBJECTIFS DU PACTE VERT EUROPÉEN

Le projet d'accord commercial entre l'Union européenne (UE) et les pays du Mercosur est à ce jour le plus important accord de commerce conclu par l'UE, du fait de la population concernée (près de 780 millions de personnes) et des volumes d'échanges couverts (88 milliards d'euros par an pour les biens et 34 milliards d'euros pour les services)¹.

L'Accord prévoit la suppression, à terme, des droits de douane sur 91 % des biens exportés par l'UE vers le Mercosur d'une part, ainsi que la suppression des droits à l'importation sur 92 % des biens du Mercosur exportés vers l'UE, d'autre part.



Le Mercosur est le premier exportateur vers l'UE d'une série de produits agricoles (comme le soja, le bœuf et la volaille). En 2017, les produits agricoles et alimentaires représentaient 42 % des biens et services importés par l'UE depuis le Mercosur². Cette région représente déjà plus de 70 % des importations européennes de viande bovine et 50 % de celles de viande de volaille³. Le Mercosur est également un fournisseur important de ressources minières et énergétiques, ces dernières représentant 18 % des exportations du Mercosur vers l'UE⁴. Le Brésil, et dans une moindre mesure l'Argentine, figurent ainsi en bonne place dans la liste des producteurs de matières premières critiques pour l'UE⁵. 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).

Cet accord, souvent présenté comme un accord «viandes contre voitures»⁶, devrait amplifier cette répartition des échanges entre les deux régions.

DES RISQUES ENVIRONNEMENTAUX, SANITAIRES, SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES ACCRUS POUR LES PAYS DU MERCOSUR.

Il existe ainsi un risque, mis en avant par les organisations de la société civile des pays du Mercosur, que l'accord cantonne ces États à un rôle d'agro-exportateur et de fournisseur de ressources minières et énergétiques, ce qui aurait pour conséquences d'accentuer encore le mouvement de 'reprimarisation' de ces économies et de les enfermer dans un modèle extractiviste destructeur pour l'en-

vironnement et les populations. La spécialisation des productions notamment dans le secteur agricole n'est pas sans conséquences économiques, écologiques et sociales. La spécialisation des pays constitue «un risque alimentaire et économique notamment du fait de la dépendance vis-à-vis d'un produit et l'instabilité du prix de ce produit»⁷. La spécialisation accroît également «le risque écologique en favorisant la monoculture et l'intensification qui se traduit par une baisse de fertilité et érosion des sols, pollution des eaux par les pesticides et les nitrates, diminution de la biodiversité»⁸.

Cette dynamique viendra s'ajouter aux immenses défis environnementaux, climatiques et sociaux, auxquels sont confrontés les pays du Mercosur, notamment le Brésil. Dans son évaluation du pays, le Rapporteur spécial sur les substances toxiques et les droits de l'Homme⁹ souligne ainsi que «le Brésil est exploité par les chaînes d'approvisionnement mondiales qui profitent de ses normes laxistes. L'engagement du Brésil de nourrir un tiers de la population mondiale d'ici 2030 augmentera considérablement l'utilisation de produits phytosanitaires, tout en augmentant la déforestation, le changement climatique et les conflits avec les populations autochtones et les communautés locales»¹⁰.

Mais les exportations de l'UE vers le Mercosur seront aussi encouragées dans tous les secteurs, de manière indiscriminée, et quels que soient leurs impacts environnementaux et sociaux. À titre d'exemple, le secteur automobile fait 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 et que l'UE a acté en 2022 la fin de la commercialisation des véhicules neufs à moteur essence ou diesel à partir de 2035. Par ailleurs l'UE continue d'exporter des substances actives utilisées pour des pesticides dont elle a interdit l'usage dans l'UE et l'accord devrait encore stimuler les échanges dans ce domaine.

Côté européen, ce sont essentiellement les exportations agricoles du Mercosur vers l'UE qui cristallisent les critiques. En effet, il est prévu la mise en place progressive sur 6 ans de nouveaux contingents à droits de douane nuls ou réduits sur des produits sensibles : la viande bovine, la volaille, la viande porcine, le sucre, l'éthanol, le riz et le miel¹¹. Concernant la viande bovine, par exemple, l'UE autorisera l'entrée sur son marché de 99 000 tonnes équivalent carcasse de viandes¹² assujetties à un taux réduit de 7,5 %. L'accord prévoit également l'abaissement des 20 % à 7,5 % de droits de douane sur les 61 000 tonnes équivalent carcasse de viandes bovines que le Mercosur peut exporter vers l'UE dans le cadre du contingent Hilton. S'agissant du soja, qui bénéficie déjà de droits de douane nuls à l'importation, l'accord prévoit la suppression ou la réduction des taxes à l'exportation actuellement appliqués par certains pays du Mercosur (l'Argentine, notamment)¹³. Ces mesures auront pour effet de rendre plus compétitifs les produits importés à l'heure où l'UE a besoin de recouvrer son autonomie protéique et que les éleveurs européens ont du mal à vivre de leur production.

La mise en œuvre de l'accord entraînera donc une hausse substantielle des exportations agricoles¹⁴, dans un contexte d'utilisation croissante de pesticides dans les pays du Mercosur, qui ne manquera pas d'engendrer des conséquences environnementales et sanitaires majeures. L'accord contribuera par exemple à faire entrer sur le marché européen des denrées produites avec des pesticides et substances interdites en UE. En effet, 30 % des pesticides autorisés et utilisés au Brésil ne sont pas approuvés en UE¹⁵. Par ailleurs, selon le rapport de la Commission Ambec la déforestation dans le Mercosur pourrait augmenter de 5 à 25 % par an au cours des six premières années¹⁶. Mais cette estimation ne prend pas en compte les surfaces supplémentaires des cultures nécessaires pour l'alimentation de la viande bovine ni par ailleurs de la volaille et, éventuellement (de manière spécifiquement indirecte pour cette dernière) de la canne à sucre.

En d'autres termes, l'accord vise à promouvoir des flux commerciaux de biens incompatibles avec les objectifs de réduction des émissions mondiales et de déforestation, et de protection de la biodiversité. Il est contraire à l'accord de Paris qui fixe l'objectif de limiter le réchauffement planétaire à +2°C, et autant que possible à +1,5°C, ainsi qu'aux objectifs du Pacte vert européen qui prévoient notamment une réduction de 20 % de l'usage des engrais et de 50 % des pesticides d'ici 2030, ainsi que l'accroissement des surfaces nécessaires à la biodiversité.

La politique commerciale de l'UE ne peut continuer à avancer en autonomie et en contradiction avec les enjeux climatiques, environnementaux, sanitaires et sociaux. Si l'UE prétend 'verdir' ses accords commerciaux préférentiels¹⁷, son approche se limite encore à utiliser les discussions commerciales pour promouvoir

la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement et à maximiser les impacts de la libéralisation des échanges de biens et services utiles pour la transition écologique. Mais elle est loin d'agir suffisamment pour aligner les flux commerciaux avec les objectifs environnementaux et sociaux.

C'est pourtant là que l'UE a un rôle majeur à jouer dans la transition écologique et sociale. L'UE importe l'équivalent de 33 % de sa surface agricole utile. Elle est une importatrice nette de calories et de protéines à hauteur, respectivement, de 11 % et 26 % de ce qu'elle consomme¹⁸. Elle devrait conditionner l'accès à son immense marché intérieur¹⁹ au respect de normes essentielles en matière environnementale et sanitaire, mais également stopper les exportations de produits qu'elle a banni sur son sol et promouvoir des règles contraignantes et ambitieuses au niveau international.

Un accord 100 % incompatible avec le Pacte Vert : l'exemple de la viande bovine

La stratégie de la ferme à la table, qui s'inscrit dans le Pacte Vert, affiche l'ambition de diminuer la consommation de viandes rouges au sein de l'UE pour la réorienter vers des viandes issus de systèmes d'élevage durables. Si ces systèmes d'élevage durables n'ont, à ce jour, pas été clairement définis, ils reposent déjà sur quelques fondements indiscutables au centre desquels figurent la taille des cheptels, le faible recours aux intrants en matière d'alimentation animale, de pesticides ou de médicaments vétérinaires.



L'accord conclu entre l'UE et le Mercosur, promu en parallèle de la stratégie de la ferme à la table par la Commission européenne, facilitera l'arrivée de 160 000 tuc de viandes bovines sud-américaines sur le marché européen (nouveau contingent de 99 000 tuc à droits nuls et abaissement à 7,5 % de droits de douane des importations en provenance du Mercosur via le contingent Hilton) qui ne seront pas soumises au même respect de règles de durabilité que pour les productions UE.

Selon une étude publiée par l'Institut de l'Elevage en octobre 2022, outre le recours par les éleveurs brésiliens à des pesticides strictement interdits par la réglementation de l'UE, les antibiotiques sont aussi utilisés en routine, en tant que stimulateurs de croissance. Comme relevé lors du dernier audit de la Commission européenne

en 2018, certains antibiotiques comme le monensin, d'usage légal au Brésil et répandu comme additif alimentaire, sont interdits au sein de l'UE depuis 2006.

Enfin, le système de traçabilité mis en œuvre dans les filières bovines destinées à l'exportation vers l'UE intervient uniquement dans les 40 jours avant l'abattage des bovins. Il n'y a donc pas de traçabilité complète de la naissance à l'abattage. Ce système ne permet pas, à ce jour, de garantir que les viandes importées au sein de l'UE ne proviennent pas d'animaux élevés dans des élevages responsables de la déforestation, tout particulièrement au début de leur vie (élevages dits "naisseurs"). Cela fait peser une incertitude forte sur l'application concrète du règlement relatif à la lutte contre la déforestation importée adopté par l'Union européenne en 2022.

UN PROCESSUS DE NÉGOCIATIONS DÉFAILLANT

Chaque étape du processus de préparation de l'accord UE-Mercosur s'est déroulée dans l'opacité la plus totale. Le mandat de négociation donné en 1999 à la Commission, précisant les objectifs et la portée des négociations, est resté secret pendant toute la durée des négociations, jusqu'à sa fuite en 2019. Le contenu des négociations a lui aussi été tenu secret. En juin 2019, alors que la finalisation de l'accord était annoncée, le texte n'était toujours pas disponible, la Commission se contentant de mettre en ligne un simple communiqué de presse²⁰. C'est essentiellement sur la base de fuites organisées par des ONG que certains éléments de contenu de l'accord ont peu à peu été rendus publics²¹.

L'accord a en outre été achevé sans évaluation complète de son impact social et environnemental. Les négociations commerciales de l'UE sont pourtant censées être éclairées par une évaluation de l'impact sur la durabilité (EID) permettant de garantir que les accords commerciaux respectent les droits de l'Homme ainsi que des normes élevées en matière sociale et environnementale. La DG Commerce elle-même qualifie les EID «d'instrument clé dans la formulation de politiques commerciales saines, transparentes et fondées sur des preuves»²². Force est de constater que l'évaluation d'impact de l'accord UE-Mercosur a été particulièrement défaillante :

- La première EID conduite par l'Université de Manchester publiée en 2009²³, mettait en évidence une série de conséquences environnementales et sociales néfastes liées à la libéralisation des échanges entre l'UE et le Mercosur. Elle préconisait par conséquent la mise en œuvre de mesures préventives clés pour en limiter les effets dont certaines ont été tout simplement rejetées par la Commission européenne²⁴.



■ Une seconde EID, conduite par LSE Consulting, a été lancée après la reprise des négociations. Mais la première version du projet de rapport intérimaire sur l'EID n'a été publiée que quatre mois après l'annonce de la fin des négociations et tendait cette fois à minimiser les impacts négatifs. Saisie par l'Institut Veblen, la FNH, Clientearth, Fern et la FIDH, la Médiatrice européenne²⁵ a souligné que l'absence d'évaluation complète était de nature à «saper les valeurs [de l'UE]», concluant ainsi à un manquement de la Commission, constitutif d'un cas de «mauvaise administration»²⁶.

Le rapport final de l'évaluation contenant des recommandations n'a finalement été publié qu'en juillet 2020, sans pour autant prendre en compte les termes finaux de l'accord connus un an plutôt.

UNE RATIFICATION SUSPENDUE

Plusieurs États membres ont pris position contre cet accord : les Pays-Bas²⁷, l'Autriche²⁸, l'Allemagne²⁹, l'Irlande³⁰ et la France. En Belgique, les parlements de Wallonie et de la région Bruxelles-capitale s'y sont aussi opposés. La Slovaquie³¹, la Bulgarie, la Lituanie, le Luxembourg et la Roumanie ont également exprimé des réserves³².



En France, les conclusions rendues en septembre 2020 par une Commission d'experts indépendants mandatée par le gouvernement (dite «Commission Ambec»)³³ soulignent que les gains économiques attendus par l'accord ne permettront aucunement de compenser ses coûts environnementaux et climatiques. Sur la base des conclusions de ce rapport, la France a indiqué rejeter l'accord «en l'état» et posé ses trois conditions d'acceptabilité (voir la partie recommandations)³⁴.

L'Allemagne a également opposé son veto à la ratification du texte. La ministre de l'Agriculture a ainsi souligné son incompatibilité d'une part, avec les engagements climatiques de l'UE et, d'autre part, avec les normes européennes en matière d'environnement et de bien-être animal³⁵.

Du côté des pays du Mercosur, le **président argentin** Alberto Fernández a déclaré début décembre 2022 qu'il souhaitait une renégociation de l'accord commercial en raison de la menace qu'il constitue pour l'industrie automobile en Argentine et au Brésil³⁶.

Quant au **Parlement européen**, il a adopté en octobre 2020 un amendement soulignant que l'accord ne pouvait pas être ratifié en l'état³⁷.

VERS UNE RELANCE DU PROCESSUS DE RATIFICATION

Depuis le printemps 2022, la relance du processus de ratification est revenue au centre des débats européens.

La perspective d'une alternance politique au Brésil a donné un coup d'accélérateur, le candidat Lula ayant fait part durant sa campagne de sa volonté de parvenir à un accord dans les six mois suivants son élection³⁸. Mais il voulait aussi obtenir des garanties supplémentaires concernant l'industrie automobile et aéronautique, ainsi que sur la propriété intellectuelle³⁹. Depuis sa victoire, sa posture semble avoir toutefois évolué, en faveur d'une évolution plus large encore des partenariats avec les États-Unis et l'Europe sur de nouvelles bases plus équilibrées⁴⁰. Début janvier 2023, la nouvelle ministre de l'Environnement brésilienne a insisté sur le caractère prioritaire de l'accord et l'importance de lever les obstacles à sa ratification⁴¹, parmi lesquels le récent règlement européen relatif à la lutte contre la déforestation importée.

Au niveau européen, de nombreuses invitations à relancer le processus de ratification ont été lancées, notamment à travers la voix du haut-représentant de l'UE pour les affaires étrangères, Josep Borrell, grand défenseur de l'accord⁴², qui a récemment rappelé le plein engagement de l'UE en faveur de l'accord et appelé les États du Mercosur et l'UE à le finaliser⁴³. Plus récemment, le Vice-président de la Commission européenne en charge du Pacte Vert, Frans Timmermans, a également appelé de ses vœux une ratification rapide de l'accord.

Par ailleurs, la guerre en Ukraine et les bouleversements qu'elle provoque dans les chaînes d'approvisionnement mondiales ont aussi été utilisés comme prétexte à une accélération de l'agenda commercial européen. Une quinzaine d'États membres ont ainsi plaidé en fa-



veur d'une relance de l'agenda européen de libéralisation des échanges⁴⁴. Le Commissaire au commerce, Valdis Dombrowski a exprimé le même souhait en insistant sur l'importance de développer de nouvelles relations avec «des partenaires plus fiables» en raison de la nouvelle réalité géopolitique⁴⁵.

Afin de lever les blocages actuels à la ratification de l'accord, la Commission prévoit de mettre en avant le règlement sur la déforestation importée adopté fin 2022 (voir notre analyse dans la section recommandations). Elle compte aussi proposer un instrument additionnel (ou une déclaration interprétative) listant les garanties environnementales et sanitaires, mais exclut toute renégociation du contenu de l'accord : une telle hypothèse n'a même jamais été envisagée. Rien ne devrait filtrer avant la soumission de cet instrument à l'approbation des États membres, attendue au premier trimestre 2023. Mais rien n'indique à ce stade que cet instrument sera de nature à résoudre les problèmes fondamentaux de l'accord étant attendu que le contenu de ce dernier, ainsi que sa logique, resteront inchangés. Il faudrait en réalité aller plus loin qu'une simple déclaration interprétative, c'est-

à-dire au-delà de l'approche adoptée dans le cadre du CETA⁴⁶. Afin d'apporter une réponse concrète aux problèmes posés par l'accord UE-Mercosur, le protocole additionnel devrait reposer sur l'approche de la conditionnalité tarifaire, que nous détaillons plus bas dans la présente note.

La perspective de la présidence suédoise du conseil de l'UE au premier semestre 2023, puis espagnole au second, laisse présager un coup d'accélérateur supplémentaire. L'accord figure explicitement dans le programme de la présidence suédoise⁴⁷. L'Espagne quant à elle, cherche à tout prix à renforcer les relations entre l'UE et les pays sud-américains du Mercosur et profitera à coup sûr de sa présidence pour faire avancer la ratification de l'accord⁴⁸.

La France communique largement sur sa volonté de renouer des relations diplomatiques fortes avec le Brésil depuis l'élection de Lula. La multiplication des déplacements ministériels au Brésil en témoignent, parmi lesquels la très remarquée participation du ministre délégué chargé du commerce extérieur, Olivier Becht, à l'investiture du président Lula. À l'occasion du salon de l'agriculture, le président de la République a réitéré l'opposition de la France à l'accord en l'état tant que le respect des engagements climatiques et d'un certain nombre de standards environnementaux et sanitaires de production ne seraient pas garantis⁴⁹. Il a insisté sur l'importance d'inclure des clauses miroirs contraignantes sans pour autant détailler le contenu des propositions portées par la France dans ce domaine.

DES INCERTITUDES JURIDIQUES

Afin de contourner les éventuels *vetos* de certains États membres, la Commission souhaite découper l'accord d'association en deux pour isoler la partie «commerce» et faciliter sa ratification. Le volet «commerce» de l'accord relèverait en effet de la compétence exclusive de l'UE, et ne serait soumis qu'à l'approbation à la majorité des États membres au Conseil et du Parlement européen. Mais cette approche irait à l'encontre des conclusions du Conseil du 22 mai 2018 :

“Il appartient au Conseil de décider, au cas par cas, de la scission des accords commerciaux. En fonction de leur contenu, les accords d'association devraient être mixtes. Ceux qui sont actuellement en cours de négociation, comme avec le Mexique, le Mercosur et le Chili, resteront des accords mixtes.”⁵⁰

Il appartient aux États membres d'accepter ou non cette méthode⁵¹. Olivier Becht, le ministre délégué français en charge du commerce a annoncé le 8 novembre devant l'Assemblée nationale qu'il lui semblait difficile de découper un tel accord d'association. Mais la France vient par ailleurs d'accepter les propositions de la Commission européenne pour la mise en œuvre accélérée du volet commerce des accords avec le Mexique et le Chili sans attendre les votes des Parlements nationaux dans les États membres. Or, une approche au cas par cas pourrait devenir de plus en plus difficile à défendre en la matière.

RECOMMANDATIONS POUR RENDRE EFFECTIVES LES TROIS LIGNES ROUGES TRACÉES PAR LA FRANCE

Dans leur rapport conjoint, la FNH et l’Institut Veblen alertaient en 2019 sur les impacts négatifs d’une possible mise en œuvre de l’accord⁵². Ces craintes ont été confirmées par la «Commission Ambec» précitée. En réponse au rapport des experts indépendants, la France a posé trois lignes rouges pour une éventuelle ratification :

- Que les politiques publiques des pays du Mercosur soient pleinement conformes avec leurs engagements au titre de l’accord de Paris, qui font partie intégrante de l’accord d’association ;
- Qu’un accord d’association avec le Mercosur ne puisse en aucun cas entraîner une augmentation de la déforestation importée au sein de l’Union européenne ;
- Que les produits agricoles et agroalimentaires importés bénéficiant d’un accès préférentiel au marché de l’Union européenne respectent bien, de droit et de fait, les normes sanitaires et environnementales de l’Union européenne. Un suivi de ces produits sera effectué.

Nos trois organisations ont salué ces lignes rouges et appellent le président de la République à ne pas transiger, quel que soit le nouveau contexte diplomatique. En pratique, cela suppose d’apporter des modifications au contenu de l’accord et d’adopter des règles ambitieuses en parallèle dans différents domaines.

UN ACCORD UE-MERCOSUR PLEINEMENT RESPECTUEUX DES ENGAGEMENTS CLIMATIQUES DES PARTIES.

Pour l’heure, le contenu de l’accord UE-Mercosur s’avère largement insuffisant sur le volet climat. Pour reprendre les conclusions de la Commission Ambec, l’Accord «assure une réaffirmation de l’accord de Paris, mais reste entièrement dépourvu de mesures d’application effectives des engagements climatiques»⁵³. La Commission européenne réfute toutefois cette analyse⁵⁴. Elle refuse de revoir le contenu de l’accord en la matière et se borne à rappeler les dispositions actuelles.

Les engagements pris par le Brésil au titre de l’accord de Paris⁵⁵ ont pourtant été évalués comme étant insuffisants⁵⁶. Le Brésil s’était engagé dans sa CDN (contribution déterminée au niveau national) de 2020 à réduire ses émissions de 1,2 milliard de tonnes équivalent CO2 (tCO2e) d’ici 2030⁵⁷. Mais, le pays a fait marche arrière dans sa dernière contribution (CDN mise à jour, soumise en avril 2022)⁵⁸ contrevenant ainsi au principe de progression et de révision à la hausse des CDN contenu dans l’accord de Paris. Et plusieurs mesures prises sous le mandat de Jair Bolsonaro vont clairement à l’encontre des objectifs fixés dans le cadre de l’accord de Paris⁵⁹.

L’un des principaux moteurs des émissions de gaz à effet de serre au Brésil est la déforestation. L’ambition du Brésil d’atteindre un objectif de zéro déforestation illégale d’ici 2030 dans l’Amazonie brésilienne et de mener des actions de restauration et de reforestation des zones dégradées et déforestées⁶⁰ sera dif-

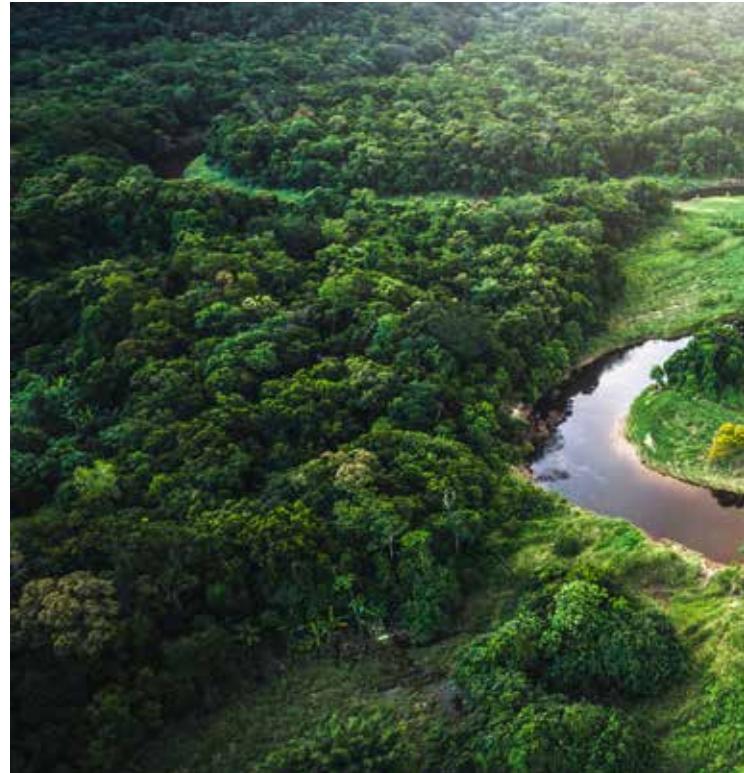
fiquement atteinte⁶¹. La déforestation a considérablement augmenté les deux premières années du mandat de Jair Bolsonaro, favorisée par la décision d'ouvrir l'Amazonie à l'agriculture et à l'exploitation minière. On y enregistre au bout de quatre ans une augmentation de 59,5 % des taux de déforestation par rapport à son entrée en fonction, avec environ 11 568 km² de forêt abattue pour la seule période s'étalant d'août 2021 à juillet 2022⁶².

Par ailleurs, la contribution nationalement déterminée de l'Argentine est aussi évaluée comme largement insuffisante par le *Climate action tracker*⁶³, un groupe de scientifiques indépendants qui mesure les actions menées par les pays pour limiter le réchauffement à 2°C. Celles de l'Uruguay et du Paraguay ne sont pas examinées.

Pour le moment, la Commission européenne s'est contentée d'appeler le Brésil à mettre en œuvre, avant et après la ratification de l'accord UE-Mercosur, sa CDN dans le cadre de l'accord de Paris⁶⁴. Mais la politique commerciale de l'UE ne peut continuer à avancer en autonomie et en contradiction par rapport aux enjeux climatiques.

L'article 6 du chapitre «commerce et développement durable» du projet d'accord de commerce UE-Mercosur appelle ainsi chaque partie à mettre en œuvre de manière effective la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (UNFCCC) et l'accord de Paris⁶⁵. L'article 8 porte lui sur la gestion durable des forêts. Mais il est évident que ces dispositions sont de portée très limitée, dans la mesure où elles n'imposent aucune obligation contraignante aux parties. Elles correspondent davantage à des clauses de *Best efforts*⁶⁶. Pour autant, la Commission européenne est d'avis que ce chapitre «est déjà contraignant et exécutoire et qu'aucune modification ou renégociation du texte négocié n'est donc nécessaire»⁶⁷.

Par ailleurs, le fonctionnement envisagé pour le mécanisme de règlement des différends entre



États prévu par le chapitre «commerce et développement durable» est très limité⁶⁸. Les panels d'experts ne peuvent pas imposer de sanctions en cas de manquement (contrairement au mécanisme général de règlement des différends entre États s'appliquant aux autres chapitres de l'accord). Et en cas de violation constatée des dispositions du chapitre, aucune autre mesure spécifique n'est prévue de manière à ce que les recommandations du panel puissent être mises en œuvre de manière effective.

L'approche de l'accord est ainsi obsolète par rapport à la nouvelle stratégie de la Commission en matière d'accord commerciaux dévoilée en juin 2022⁶⁹. La Commission envisage en effet d'étendre le mécanisme général de règlement des différends aux chapitres «commerce et développement durable» de ses accords commerciaux. Elle souhaite également «étendre la possibilité d'appliquer des sanctions commerciales aux cas de manquements aux obligations portant substantiellement atteinte à l'objet et à la finalité de l'accord de Paris sur le changement climatique». Il reste à savoir ce qu'entend la Commission par «atteinte substantielle à l'objet et à la finalité de l'accord de Paris». Ce type de disposition devrait être



interprété, a minima, comme limitant non seulement la possibilité de sortir de l'accord de Paris, mais aussi comme contraignant les États à prendre des engagements climatiques cohérents avec les objectifs et à les mettre en œuvre de manière pleine et entière⁷⁰.

En tout état de cause, la nouvelle approche promue par la Commission est encore loin d'aligner pleinement objectifs commerciaux et objectifs climatiques. Pour cela, il est essentiel de conditionner les préférences tarifaires au respect effectif de critères de durabilité pour tous les produits les plus sensibles d'un point de vue climatique, comme le suggérait l'étude d'impact sur le développement durable publiée en 2009.

Par ailleurs, les discussions devraient aussi porter sur les mesures en cours de mise en œuvre au niveau européen et qui s'inscrivent dans la stratégie globale de l'UE en matière de réduction des émissions de GES. Ainsi, les pays du Mercosur devraient s'engager à ne pas porter de différends à l'OMC à l'égard du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières européen (MACF). En effet, avec ce mécanisme, certains produits importés dans l'UE dont les émissions liées à la production n'ont pas été

soumises à un prix du carbone (ou à un niveau plus bas qu'en UE) par le pays exportateur, se verront appliquer un prix carbone en entrant sur le marché européen. La mise en place du MACF suscite d'importantes critiques à l'OMC où de nombreux États le perçoivent comme un outil protectionniste.

En contrepartie, l'UE devrait accroître ses efforts en matière de coopération et de soutien à la décarbonation des activités économiques dans ces pays.

UN ACCORD QUI N'ENTRAÎNE PAS UNE AUGMENTATION DE LA DÉFORESTATION IMPORTÉE AU SEIN DE L'UE

La déforestation pourrait encore être amplifiée par la mise en œuvre de l'accord, notamment au Brésil. Selon la seconde EID de l'accord UE-Mercosur commanditée par l'UE, entre 2005 et 2010, l'utilisation des terres, leur changement d'affectation et la foresterie ont représenté 55 % des émissions du Brésil⁷¹. Or, le rapport de la Commission Ambec mandatée par le Gouvernement français avait estimé que du seul fait de la hausse de la production de viande bovine prévue dans l'accord, la déforestation dans les pays du Mercosur pourrait augmenter de 5 à 25 % par an au cours des six premières années de mise en œuvre. Cette estimation ne tient toutefois pas compte de l'effet des cultures pour l'alimentation animale supplémentaire (viande bovine et volaille) ni l'effet indirect des éventuelles augmentations de la culture de canne-à-sucre.

La France a encouragé l'adoption d'un règlement européen sur la déforestation importée pour éviter que la consommation européenne n'alimente la déforestation dans les pays tiers. Il était en effet urgent que l'UE se dote d'un tel instrument : entre 1990 et 2008, l'UE a importé et consommé 36 % des cultures et produits de l'élevage associés à la déforestation faisant l'objet d'échanges internationaux. Au cœur du problème se trouve la consommation de cultures telles que le soja et l'huile de palme et leur produits transformés dérivés, ainsi que la consommation de viande⁷².

Le règlement européen sur la déforestation importée constitue une étape historique, mais présente encore des lacunes qui pourraient nuire à son efficacité pour contrer la déforestation et ses impacts sur le climat et la biodiversité. Les discussions en trilogue sur ce règlement ont abouti le 6 décembre 2022. Ce règlement pour des produits et des chaînes d'approvisionnement exempts de déforestation est fondé sur des obligations de diligence raisonnable imposées aux acteurs économiques. Toutefois la robustesse de l'instrument reste à éprouver. D'autant que les négociateurs du Conseil ont significativement amoindri la portée du texte sorti du Parlement européen, notamment pour ce qui concerne la liste des produits réglementés et celle des écosystèmes protégés.

Le caoutchouc, le papier imprimé, le charbon de bois et les produits dérivés de l'huile de palme ont été ajoutés à la liste initiale (composée de l'huile de palme, du soja, du cacao, du café, de la viande de bœuf et du bois). Et le règlement ne couvre finalement que les forêts.

Ainsi, plusieurs dispositions fondamentales pour la portée effective de l'instrument sont reportées à des discussions ultérieures dans le cadre de clauses de revoyure :

- Le maïs ou le biodiesel ne sont pas inclus. Ces deux produits font l'objet d'une clause de revoyure dans deux ans.
- L'ajout d'autres terres boisées fait aussi l'objet d'une clause de revoyure (dans un an). Or, près de 60 % des importations européennes à risque de déforestation concernent le soja, principalement cultivé dans les savanes comme le Cerrado⁷³, non couvertes par le texte.
- L'inclusion du secteur financier ne sera également étudiée que dans deux ans.

Ces dispositions additionnelles devraient être ajoutées sous la forme de clauses miroirs dans le cadre de la conditionnalité tarifaire de l'accord.

Les négociations préalables à la ratification de l'accord devraient aussi permettre d'obtenir des pays du Mercosur un engagement de ne pas porter de différends à l'OMC à l'égard de ce règlement et un soutien accru de l'UE aux actions de lutte contre la déforestation dans ces pays.

En tout état de cause, ce règlement ne saurait suffire à prévenir l'ensemble des impacts écologiques, sanitaires et sociaux anticipés de l'accord.

UN ACCORD QUI CONDITIONNE L'ACCÈS DES PRODUITS AGROALIMENTAIRES AU MARCHÉ DE L'UE AU RESPECT DES NORMES SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTALES EUROPÉENNES.

L'agriculture du Mercosur est très consommatrice de pesticides notamment en complément de la culture du soja OGM⁷⁴. L'EID publiée en 2020 par *LSE consulting* souligne que «l'intensité moyenne de pesticides (kg par hectare) des pays du Mercosur est supérieure à celle des pays ayant un niveau de revenu similaire et à celle de l'UE»⁷⁵ et l'usage des pesticides dangereux reste élevé dans l'ensemble des pays.

Deuxième fournisseur mondial de produits agricoles et alimentaires⁷⁶, le Brésil était ainsi en 2020 le deuxième utilisateur de pesticides au monde⁷⁷ et le 2^e importateur de pesticides produits sur le sol européen mais interdits d'utilisation dans l'UE^{78,79,80}.

L'utilisation de pesticides au Brésil a des impacts considérables sur la santé notamment des producteurs et des riverains, la dégradation de l'environnement, la contamination des eaux, la perte de biodiversité, en particulier de pollinisateurs⁸¹. Des études ont notamment révélé un risque élevé de cancer dans les régions à forte intensité agricole du Brésil⁸². Mais les impacts sont aussi dévastateurs sur les écosystèmes, en particulier les populations d'insectes pollinisateurs comme les abeilles⁸³.

L'utilisation intensive de pesticides est en outre à la source de violations graves et répétées des droits humains⁸⁴. Les populations autochtones font état de pulvérisations intentionnelles de pesticides de la part d'entreprises agroalimentaires, sur leurs cultures et leurs maisons, dans le but de les chasser de leurs terres⁸⁵.

Le mouvement de déréglementation environnementale et sanitaire⁸⁶ lancé dès le début du mandat de Jair Bolsonaro a abouti à l'approbation de 474 nouveaux produits pesticides en 2019⁸⁷. Sur trois ans, de 2016 à 2019, ce sont au total près de 1200 nouveaux pesticides qui ont été autorisés, dont 193 contenant des substances interdites dans l'UE⁸⁸. Au final, **30 % des substances actives autorisées au Brésil ne sont pas approuvés dans l'UE en raison des risques qu'elles présentent pour l'environnement et la santé**⁸⁹. Or, les résidus de pesticides interdits en UE finissent dans la chaîne alimentaire européenne⁹⁰, comme en attestent les prélèvements réalisés par le Pesticide Action Network. Sur 770 fruits, légumes et céréales d'origine brésilienne importés en Europe en 2018, ces tests ont mis en évidence la présence de pesticides interdits dans l'UE dans 97 échantillons⁹¹.

Le développement de mesures miroirs en amont de la mise en œuvre de l'accord permettrait de remédier au différentiel de normes, particulièrement important entre l'UE et les pays du Mercosur, et dont la présente note rend compte en matière d'utilisation des pesticides au Brésil. Par défaut, cette question doit faire l'objet de clauses miroirs contraignantes à introduire comme conditionnalité tarifaire, dans le cadre de l'accord, en attendant des mesures miroirs autonomes pour les biens importés de tous les pays tiers : dit autrement, aucune préférence tarifaire ne devrait être accordée dans le cadre de l'accord à des produits issus de systèmes ne respectant pas les normes de production européennes en matière de protection de l'environnement, de la santé et, en ce qui concerne les produits d'élevage, du bien-être animal.

Dans son rapport sur «l'application des normes européennes en matière environnementale et de santé aux produits agricoles et alimentaires importés» publié le 3 juin 2022⁹², la Commission européenne reconnaît la pertinence politique et la faisabilité juridique des mesures miroirs⁹³. La CE recommande l'adoption de telles mesures au «cas par cas» dans les législations sectorielles européennes. La CE ouvre ainsi la porte à l'adoption et au développement de «mesures miroirs» dans la législation européenne qui, appliquées aux pesticides et aux médicaments vétérinaires, par exemple, permettraient notamment d'interdire la mise sur le marché de l'UE de denrées traitées avec des substances interdites par la réglementation européenne. Mais le principe est loin de se concrétiser dans la réglementation européenne. Certes, un acte délégué interdisant l'importation de denrées contenant des traces de clothianidine et de thiaméthoxame est entré en vigueur en début d'année 2023. Mais il ne deviendra effectif, au mieux, qu'en 2026. Et il ne concerne que deux des néonicotinoïdes interdits d'usage en UE sur les trois et ne cible ainsi pas le plus utilisé par le Brésil⁹⁴.

La Commission doit donc définir une feuille de route et un calendrier précis en la matière, définissant les substances prioritaires pour lesquelles il est urgent d'introduire de la réciprocité. Il conviendrait, afin de se conformer aux objectifs du Pacte Vert européen et de la stratégie «de la ferme à la table», d'interdire l'accès au marché européen de produits agricoles et alimentaires produits avec des pesticides non approuvées par le règlement pesticides 1107/2009 en raison de leur nocivité pour la santé et l'environnement. Et les États du Mercosur devraient s'engager à ne pas attaquer de telles mesures, à commencer par l'acte délégué sur les deux premiers néonicotinoïdes, à l'OMC. En parallèle, l'UE devrait mettre fin à l'exportation de substances dont l'usage est interdit dans l'UE, tout comme à la possibilité de recourir à des dérogations nationales relatives à l'utilisation de ces produits. À ce titre, la décision de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) du 19 janvier 2023, jugeant illégales les dérogations accordées par les

États membres pour l'utilisation de la clothianidine et du thiaméthoxame sur les semences traitées devrait inviter l'UE à aller plus loin et à fermer les possibilités de dérogations prévues à l'article 53 du règlement 1107/2009.

En matière d'élevage, plusieurs mesures miroirs devraient également être mises en place. Il conviendrait d'interdire de manière effective les importations de viandes issues d'animaux traités aux antibiotiques promoteurs de croissance. Dans les pays du Mercosur, l'usage de certains antibiotiques activateurs de croissance est en effet autorisé, comme l'atteste un rapport de la DG santé de 2018⁹⁵. L'interdiction posée à l'article 118 du règlement 2019/6 relatif aux médicaments vétérinaires n'est toujours pas applicable, la Commission n'ayant toujours pas pris les actes d'exécution nécessaires à la mise en œuvre de l'interdiction. **Il conviendrait aussi d'interdire les importations de viandes provenant d'animaux n'ayant pas fait l'objet d'une identification et d'un suivi tout au long de leur vie.** Sur le bien-être animal, des règles relatives au transport pourraient être ajoutées.

En outre, la filière de la viande est aussi confrontée à des défis majeurs en termes de respect des droits humains. Un rapport de l'agence d'investigation Reporter Brasil, a révélé des conditions de travail dans la filière viande proche du travail forcé. Des entreprises et des abattoirs brésiliens, dont JBS, le plus grand producteur de viande au monde, s'approvisionnent en bétail auprès de fermes qui exploitent les travailleurs et les maintiennent dans des conditions proches de l'esclavage (salaires bas, logements proposés par l'employeur insalubres)⁹⁶.

A minima, des clauses miroirs concernant les produits les plus sensibles devraient être introduites dans l'accord pour activer les préférences commerciales prévues, le temps que des mesures miroirs plus larges soient adoptées, à l'instar des obligations qui ont été introduites dans l'accord pour les œufs et les ovoproduits⁹⁷. L'évaluation initiale de l'impact sur la durabilité menée en 2009 mentionnait cette possibilité⁹⁸. L'identification de ces pro-

duits devrait être réalisée par le biais d'une étude d'impact sanitaire et environnementale spécifiquement dédiée à cette question.

En ce qui concerne la viande bovine, par exemple, une clause devrait être inscrite à l'accord, sur le modèle de la clause intégrée à la conditionnalité du contingent de viande bovine octroyé à la Nouvelle-Zélande dans le cadre de l'accord conclu en juin 2022 : les préférences tarifaires accordées au Mercosur ne devraient porter strictement que sur des viandes issues de bovins exclusivement élevés au pâturage, afin d'exclure du contingent les viandes issues de bovins engrangés de manière industrielle, en feedlots. Dans les pays du Mercosur, la finition des bovins en feedlots a significativement augmenté. En Argentine, par exemple, les animaux sont engrangés avec du soja, du maïs ou des compléments auxquels sont ajoutés des promoteurs de croissance comme le monensin, molécule interdite en UE.⁹⁹

La Commission devrait enfin présenter un programme d'audits et de suivi pour garantir l'application rigoureuse des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) de l'UE par les filières des pays du Mercosur autorisées à l'exportation vers le marché intérieur. Les instances européennes ont en effet relevé de nombreuses défaillances dans les contrôles sanitaires dans plusieurs pays du Mercosur¹⁰⁰. Or des mesures de simplification et d'allègement des contrôles sont également prévues dans l'accord, en dépit des scandales sanitaires à répétition qui ont notamment secoué le Brésil. Et 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.

CONCLUSION

La Commission souhaite isoler le volet commercial de l'accord de manière à contourner un vote à l'unanimité des États membres au Conseil et les parlements nationaux. La France doit s'opposer à cette manœuvre pour conserver son droit de veto sur le texte. Cet accord sans précédent en termes de populations concernées et de volumes d'échanges couverts, dont toutes les étapes de négociation se sont déroulées dans l'opacité, doit faire l'objet d'un examen rigoureux et démocratique, y compris à l'échelon national. Pour commencer, l'instrument additionnel (ou protocole) doit être élaboré de façon transparente et démocratique.

Mais plus fondamentalement, l'UE ne peut pousser à la ratification d'un accord aussi anachronique dont le contenu et la logique sont incompatibles avec les objectifs du Pacte vert européen. Si l'ambition de l'UE est, comme elle l'affirme, de promouvoir la transition écologique et sociale dans le cadre de sa politique commerciale, elle dispose de deux leviers principaux :



- Activer le levier de la conditionnalité tarifaire liant étroitement l'octroi d'avantages commerciaux au respect de critères sanitaires, environnementaux ou sociaux strictes pour les produits identifiés comme les plus sensibles.
- Développer des mesures miroirs en matière environnementale et sanitaire en amont de la mise en œuvre des accords commerciaux, afin de remédier au différentiel de normes entre l'UE et ses partenaires commerciaux. À cette fin, la Commission devrait rapidement proposer un programme de travail et un calendrier de mise en œuvre, notamment dans le domaine des pesticides et des médicaments vétérinaires.

— NOTES DE FIN —

- 1 Ces chiffres sont ceux donnés par la Commission au moment de l'annonce de la finalisation de l'accord, soit avant le Brexit. Voir le communiqué de presse et les éléments essentiels.
- 2 Rapport au Premier ministre, *Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'accord entre l'UE et le Mercosur en matière de développement durable*, 7 avril 2020.
- 3 FNH-Institut Veblen, *Un accord perdant - perdant. Analyse préliminaire de l'accord de commerce entre l'UE et le Mercosur*, 2019.
- 4 Thomas Fritz, *Das EU-Mercosur-Abkommen auf dem Prüfstand*, Misereor, décembre 2017.
- 5 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, 13 septembre 2017.
- 6 L. Bombardi, *Geography of Asymmetry: circle of poisoning and molecular colonialism in the Commercial relationship between Mercosur and the European Union*, 2021, p. 7.
- 7 É. Malézieux, *La diversification dans les agricultures du Sud à la croisée de logiques d'environnement et de marché*, CIRAD, 2005.
- 8 *ibid.*
- 9 *Report of the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes*, Visit to Brazil, A/HRC/45/12/Add.2
- 10 *Report of the Special Rapporteur*, *ibid.* p.3. Voir aussi, *Brazil Government (2016 – 2025)* ; F. Ferreira Carneiro (2015) p. 52, *Um alerta sobre os impactos dos agrotoxicos na saude*.
- 11 Commission Européenne, *UE-Mercosur, créer des débouchés, tout en respectant les intérêts des agriculteurs européens*.
- 12 55 % pour la viande bovine fraîche de haute qualité et 45 % pour la viande bovine congelée.
- 13 *Le nouvel accord UE-Mercosur*. L'accord de principe Bruxelles, 1^{er} juillet 2019.
- 14 L'étude d'impact sur la durabilité commandée par la Commission européenne et publiée en 2020 prévoyait ainsi une forte augmentation des exportations agricoles du Mercosur vers l'UE est à prévoir, 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". Mais ces chiffres sont à manier avec prudence car ces estimations ne se basaient pas sur les paramètres finaux retenus dans l'accord. *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur* (lse.ac.uk) De son côté, le rapport de la Commission Ambec de 2020 (op. cit.) avance les chiffres suivant : «Le chapitre 4 agriculture estime, sous l'hypothèse de substitution des ventes sous quota à celles sous droits NPF, que l'accord produira un surcroît d'importation de 53 ktéc (milliers de tonnes-équivalent-carcasses), dont 25 ktéc pour l'Argentine, 24 ktéc pour le Brésil (viande cuite comprise), et 2,7 ktéc pour le Paraguay (l'Uruguay, ne bénéficiant que de 1 500 tēc dans le scénario le plus favorable).»
- 15 Rapport du rapporteur spécial sur les substances toxiques et les droits de l'homme, A/HRC/45/12/Add.2, 17 septembre 2020, p. 7.
- 16 Rapport au Premier ministre, *Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'accord entre l'UE et le Mercosur en matière de développement durable*, 7 avril 2020. La Commission Ambec met en avant le chiffre de 5 % qui prend uniquement en compte la surface de déforestation nécessaire pour la part de viande consommée en Europe (c'est-à-dire essentiellement le morceau d'aloyau).
- 17 Communication de la Commission, *The power of trade partnerships: together for green and just economic growth*, COM (2022) 409 final, 22 juin 2022.
- 18 IDRI, *Une Europe agroécologique à l'horizon 2050 : quel impact sur l'utilisation des terres, le commerce et la sécurité alimentaire mondiale* ?, juillet 2021.
- 19 En 2021, les exportations de produits agricoles européens représentaient 140 millions de tonnes (197 milliards d'€) et les importations, 138 millions de tonnes (150 milliards d'€). Le Royaume-Uni était la principale destination des exportations européennes (21 % des exportations, représentant 42 milliards d'€), mais aussi l'un des principaux pays d'origine des importations européennes de produits agricoles, juste derrière le Brésil (environ 9 % des importations chacun, soit un marché de 13 milliards d'€ (Eurostat, Extra-EU trade in agricultural goods).
- 20 Communiqué de presse, *EU and Mercosur reach agreement on trade*, 28 juin 2019.
- 21 Voir par exemple le site dédié de Greenpeace avec des documents relatifs à l'accord commercial en décembre 2017 et d'autres relatifs à l'accord d'association en Octobre 2020.
- 22 DG Trade, *Handbook for trade sustainability assessment*.
- 23 Final overview trade SIA EU-Mercosur Final Report, March 2009.
- 24 Le rapport 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» (p. 13). 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 environnementales. 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.
- 25 La médiateuse européenne qui a pour mission d'enquêter sur des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions européennes. Voir *Complaint to the European Ombudsman – The European Commission's failure to complete a final sustainability impact assessment prior to the conclusion of*

- the negotiations of the EU-Mercosur Free Trade Agreement*, 15 juin 2020.
- 26 Médiateur européen, l'étude d'impact sur le développement durable aurait dû être finalisée avant de conclure l'accord Mercosur-UE, communiqué de presse, 19 mars 2021.
- 27 Une résolution de la Chambre des représentants adoptée le 2 juin 2020 demandait au gouvernement néerlandais de retirer son soutien politique à l'accord commercial entre l'Union européenne et le Mercosur, principalement pour des motifs environnementaux. Voir accord UE-Mercosur : «Les Pays-Bas infligent un revers majeur à Bruxelles», Alternatives Economiques, 5 juin 2020 ; La Chambre des représentants a déposé une nouvelle résolution le 23 février 2023 appelant le gouvernement à bloquer l'accord UE-Mercosur tant qu'il inclura l'agriculture.
- 28 Euractiv, *Austria vetoes Mercosur deal saying it goes against EU Green Deal*, mars 2021.
- 29 Deutsche Welle, *Merkel : «Amazon deforestation threatens EU-Mercosur deal»*, août 2020.
- 30 Reuters, *Ireland could try to block Mercosur trade deal on Amazon concerns - Varadkar*, décembre 2019.
- 31 The Slovak spectator, *Slovakia reportedly ready to block the deal between the EU and Latin America*, aout 2019.
- 32 Irish Examiner, *EU will be asked to ratify Mercosur deal in New Year*, décembre 2020.
- 33 Rapport au Premier ministre, *Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'accord entre l'Union européenne et le Mercosur en matière de développement durable*, 7 avril 2020.
- 34 Un document de travail du ministère du Commerce extérieur divulgué par la presse le 29 janvier 2021, précise les pistes pouvant être envisagées pour répondre à ces conditions.
- 35 Euractiv, *La ministre allemande de l'Agriculture critique la Commission sur la durabilité des accords commerciaux*, octobre 2021.
- 36 Financial Times, *Argentina urges EU to renegotiate South American trade pact*, décembre 2022.
- 37 Résolution du Parlement européen du 7 octobre 2020 sur la mise en œuvre de la politique commerciale commune, § 36.
- 38 Reuters, *Brazil's Lula expects to reach trade agreement with EU in six months if elected*, septembre 2022.
- 39 Euractiv, *Brazilian elections: Lula's victory to revive EU-Mercosur agreement*, 28 octobre 2022.
- 40 Extrait de son discours le soir de la victoire électorale : *"We want fairer international trade. To resume our partnerships with the United States and the European Union on new bases. We are not interested in trade agreements that condemn our country to the eternal role of exporter of commodities and raw materials. Let's re-industrialize Brazil, invest in the green and digital economy, support the creativity of our entrepreneurs and entrepreneurs. We also want to export knowledge."*, 30 octobre 2022.
- 41 Reuters, *Brazil environment minister says priority is EU-Mercosur deal*, 2 janvier 2023
- 42 Josep Borrell, *Pourquoi l'Europe et l'Amérique latine ont besoin l'une de l'autre*, novembre 2022 ; *Déclaration du haut-représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères*, Josep Borrell, se «félicitant de la finalisation des négociations de l'accord entre l'UE et le Mercosur», juillet 2020.
- 43 Euractiv, *L'UE 'pleinement engagée' en faveur de l'accord avec le Mercosur, alors que la région est au centre de l'attention*, 2022.
- 44 Reuters, *Fifteen EU nations say bloc must urgently accelerate trade deals*, juin 2022.
- 45 Déclaration du vice-président exécutif de la Commission, Valdis Dombrovskis, à l'issue du Conseil Commerce du 3 juin 2022.
- 46 Dans un instrument interprétatif commun, l'UE, ses États membres et le Canada se bornent à affirmer que le CETA vise à encourager la contribution du commerce au développement durable en intégrant par exemple une mention explicite à l'accord de Paris sans modifier pour autant les dispositions concrètes du CETA qui pourraient entrer en contradiction avec la mise en œuvre de cet accord international. A contrario, l'importance du principe de précaution ne figure pas dans l'instrument commun mais seulement dans une déclaration unilatérale européenne, n'engageant par conséquent pas le Canada. cf. *Instrument interprétatif commun concernant l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne et ses États membres et analyse de l'Institut Veblen*, novembre 2016.
- 47 *"The Presidency will actively continue negotiations on ambitious free trade agreements with third countries to strengthen EU competitiveness.* The Presidency will strive for continued support for the EU's free trade and partnership agenda in the Indo-Pacific region and Latin America, including Australia, Chile, India, Indonesia, Mercosur, Mexico and New Zealand".
- 48 Euractiv, *Spain to highlight Latin America's importance during EU presidency stint*, novembre 2022.
- 49 AFP, *Avis d'Emmanuel Macron sur l'accord UE-Mercosur*, février 2023.
- 50 Council of the EU, *Draft Council conclusions on the negotiation and conclusion of EU Trade agreements - Adoption*, Bruxelles 8 mai 2018, 8622/18
- 51 ClientEarth, *EU-Mercosur Association Agreement Governance issues in the EU trade decision making process*, 2021.
- 52 Voir le rapport de l'Institut Veblen et de la FNH de 2019, op. cit.
- 53 Rapport au Premier ministre, *Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'accord d'association entre l'Union européenne et le Mercosur en matière de développement durable*, septembre 2020.
- 54 E-005764/2020 réponse donnée au nom de la Commission européenne, 14 janvier 2021.
- 55 Le Brésil a ratifié l'accord de Paris en septembre 2016. Il appartient au groupe des pays en développement, non visés à l'annexe I. À ce titre, le Brésil a des obligations moins strictes et peut bénéficier du soutien des pays développés (énumérés à l'annexe I de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques).
- 56 Parlement Européen, *Briefing, International progress on Climate Action. Brazil's climate change policies. State of play ahead of COP 27*. Ce briefing du Parlement Européen renvoie aux évaluations menées par

- Climate Action Tracker et Climate Change Performance Index.
- 57 Ce qui représente une réduction de 43 % sur la base des émissions de 2005.
- 58 Les engagements du Brésil à ce jour incluent un objectif de réduire de 37 % ses gaz à effet de serre d'ici 2025 et de 50 % d'ici 2030 (sur la base des émissions de 2005) et également un objectif à long terme d'atteindre la neutralité climatique d'ici 2050 (Voir Brazil, Paris Agreement, Nationally determined contribution). Le Climate action tracker relève que : *"Brazil has submitted two updates to its original NDC, one in 2020 and the second more recently in April 2022. Brazil strengthened its economy-wide unconditional 2030 target in the latest update to 50 % below 2005, but due to changes in how base year emissions are estimated, the latest update is still weaker than Brazil's original NDC in terms of absolute emissions reductions. This update is not aligned with the principles of the Paris Agreement mandate to increase ambition in successive updates".*
- 59 L'administration Bolsonaro a par exemple provoqué le démantèlement de l'agence fédérale de protection de l'environnement. En parallèle, le Ministère de l'environnement (MMA) a perdu ses attributions en matière de lutte contre la déforestation et n'a plus compétence pour mener la politique nationale et les négociations internationales en matière de lutte contre le changement climatique.
- 60 Brazil, Nationally Determined Contributions Registry.
- 61 Institut de l'élevage, *VIANDE BOVINE : le Mercosur privilégie toujours plus d'export*, n°533, 2022.
- 62 Foreign Policy, *Who Owns the Earth's Lungs?*, décembre 2022. Les efforts brésiliens en matière de lutte contre la déforestation sont notamment affaiblis par des failles d'enregistrement des surfaces rurales dans le système de gestion du cadastre et l'absence de traçabilité individuelle des bovins tout au long de leur vie.
- 63 Climate Action Tracker
- 64 Valdis Dombrovskis, *Statement before the European Parliament during Confirmation*
- Hearing as Commissioner for International Trade*, 2020.
- 65 L'Accord de Paris ne pose en réalité aucune obligation de résultat, ou d'atteinte des objectifs d'atténuation que les États se fixent dans leur CDN. Les États ont simplement une obligation juridiquement contraignante procédurale de communiquer des CDN.
- 66 Le panel d'experts dans le différends UE-Corée a d'ailleurs interprété ce type de clause – que l'on retrouve aussi dans l'accord UE-Corée comme étant «*higher than undertaking merely minimal steps or none at all, and lower than a requirement to explore and mobilise all measures available at all times*

67 E-005764/2020 réponse donnée au nom de la Commission européenne, 14 janvier 2021.

68 Voir les articles 15 à 18 du chapitre *"Commerce et développement durable"*

69 Communication de la Commission, *The power of trade partnerships: together for green and just economic growth*, COM (2022) 409 final, 22 juin 2022.

70 L'Institut Veblen publiera une note au premier trimestre 2023 sur les moyens permettant d'assujettir les accords commerciaux bilatéraux aux engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris.

71 LSE Consulting, *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*. Final Report, December 2020, p. 73.

72 Commission européenne, *The impact of EU consumption on deforestation: comprehensive analyses of the impact of EU consumption on deforestation*, 2013.

73 WWF, *Conversion in the Brazilian Cerrado increases by 25 % in 2022 and registers the highest rate in 7 years*, 14 décembre 2022.

74 En 2017, les variétés transgéniques de soja occupaient 96,5 % de la surface nationale à plus de 95 % au Brésil. Le Brésil pourrait devenir le premier producteur mondial de soja (terre-net.fr), AFP, 14 juin 2019.

75 op cit. *Sustainability Impact Assessment in Support of the*

Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur (lse.ac.uk).

76 Public Eye, *Highly hazardous profits. How Syngenta makes billions by selling toxic pesticides*, 2019. Le Brésil est passé d'importateur net à 2^e fournisseur mondial de produits agricoles et alimentaires. Le Brésil est leader mondial en matière d'exportations de soja, de bœuf, de poulet, de jus d'orange, de café, de canne à sucre, d'éthanol et de tabac. L'Union européenne est le second partenaire commercial du Brésil pour les produits agricoles et alimentaires avec environ 22 % des exportations, juste derrière la Chine avec environ 23 %, Ministère de l'Agriculture, Contexte agricole et relations internationales, 2015.

77 Derrière les États-Unis (voir : Statista, *Leading countries in agricultural consumption of pesticides worldwide in 2020*). La culture la plus consommatrice de pesticides est le soja, qui consomme 52 % des volumes de pesticides importés par le Brésil suivi de la canne à sucre (12 %), le maïs (10 %), le coton (7 %) et le café (3 %) (Voir Mongabay, Bolsonaro administration approves 290 new pesticide products for use, août 2019 ; Public Eye, *Highly hazardous profits. How Syngenta makes billions by selling toxic pesticides*, 2019.

78 Des études révèlent en outre des dommages à l'ADN chez les travailleurs ruraux exposés aux pesticides, dans le centre et le sud du Brésil (Voir Khayat et al (2013), *Assessment of DNA damage in Brazilian workers occupationally exposed to pesticides: a study from Central Brazil*) ou encore, des décès prématurés. Entre 2010 et 2019, 1832 personnes sont mortes empoisonnées par les pesticides utilisés dans les exploitations agricoles brésiliennes, ce qui équivaut à une moyenne de 183 personnes par an, soit un décès par empoisonnement aux pesticides tous les deux jours. Mais les cas d'empoisonnement restent sous-déclarés et beaucoup de décès ne sont pas enregistrés (Voir L. Bombardi, *Geography of Asymmetry*, op. cit. ; Amoras Magalhães et al. (2018) Underreporting of fatal poisonings in Brazil - A

- des pesticides ; de donner exclusivement au ministère de l'agriculture la responsabilité des futures autorisations de mises sur le marché, en écartant les ministères de la santé et de l'environnement de la prise de décision ; d'assouplir les règles d'usage des pesticides et une simplification des procédures d'autorisation des produits phytosanitaires (Voir PAN UK, *Toxic Trade*, op. cit.; MEP M. Rivas, Brésil : mobilisation avec la société civile contre le projet de loi sur les pesticides, communiqué, 21 juillet 2022). Il est encore trop tôt à ce jour pour anticiper si l'alternance politique attendue au sein de l'exécutif à la suite de l'élection de Lula changera profondément la donne sur ce sujet.
- 87 PAN UK, *Toxic Trade : How a Trade Deal threatens to increase pesticide-related harms in the UK and Brazil*, février 2022.
- 88 Unearthed, Greenpeace, *Brazil pesticide approvals soar as Jair Bolsonaro moves to weaken rules*, juin 2019.
- 89 *Report of the Special Rapporteur, Comments by the State*, A/HRC/45/12/Add.4, 2020, p. 7. ; Larissa Mies Bombardi, *A geography of agrotoxins use in Brazil and its relation to the European Union*, 2019.
- 90 L. Bombardi, *Geography of Asymmetry*, op.cit.
- 91 En particulier, 77 % des pommes, 20 % des papayes, 15 % des citrons et 12 % des mangues testés (et présents sur les marchés européens) contenaient des résidus de pesticides interdits. Mediapart, Brésil: importation massive d'agrotoxiques produits et interdits en Europe, septembre 2020. L'enquête PARA 2019, montre que l'imidaclopride (ingrédient actif de 37 produits enregistrés au Brésil) est la principale substance active détectée dans les échantillons alimentaires (15 % des échantillons analysés de 2017 à 2018).
- 92 Rapport de la CE au Parlement européen et au Conseil, *Application des normes sanitaires et environnementales de l'Union aux produits agricoles et alimentaires importés*, COM (2022) 226 final, 3 juin 2022.
- 93 La CE reconnaît qu'il est politiquement souhaitable et juridiquement possible pour l'UE de prendre "des mesures autonomes concernant les aspects environnementaux ou éthiques des procédés et méthodes de production des produits importés [ou qui] tiennent compte (...) des exigences des consommateurs européens, qui sont de plus en plus conscients des aspects environnementaux, sanitaires, sociaux et éthiques de la production alimentaire" *ibid.* p. 21.
- 94 L'imidaclopride n'est pas concernée.
- 95 Rapport DG Santé 2018-6349-MR
- 96 Monitor, *Trabalho escravo na indústria da carne*, Reporter Brasil, Janvier 2021. *The Guardian, Brazilian beef farms 'used workers kept in conditions similar to slavery*.
- 97 La France Agricole, *Bruxelles impose le bien-être des poules pondeuses au Mercosur*, août 2021. Une autre clause miroir a été introduite cette fois-ci dans le projet d'accord UE-Nouvelle Zélande sur la viande bovine avec interdiction de feedlots : Texte de l'accord UE-NZ : *This paragraph applies to originating goods classified in the following tariff lines: 0201, 0202, 0206 10 95, 0206 29 91, 0210 20 10, 0210 20 90, 0210 99 51, 0210 99 59, 1502 10 90, ex 1502 90 90 (beef only), and 1602 50,1 to product from animals that have been raised under New Zealand's pastoral farming conditions. For greater certainty, this does not include commercial feedlots.*"
- 98 *Final overview trade SIA EU-Mercosur, Final Report*, mars 2009, p. 13.
- 99 IDELE, *Viande bovine: le Mercosur priviléie toujours plus d'export*, Institut de l'élevage, n°533, oct 2022, p. 11.
- 100 Par exemple, s'agissant des filières 'sans hormones', des défaillances inquiétantes en matière de contrôle et de certification ont été relevées par la CE au Brésil et au Paraguay. Voir rapport Commission Ambec, p 113.



Après 20 ans de négociations, l'Union européenne et les pays membres du Mercosur (l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay) ont annoncé la finalisation d'un accord commercial le 28 juin 2019. Cet accord fait partie intégrante d'un accord d'association plus large, comprenant un volet portant sur le dialogue politique et la coopération entre les deux régions, finalisé le 18 juin 2020. Sa ratification a été suspendue suite aux oppositions exprimées par plusieurs États membres de l'UE en raison notamment des impacts environnementaux et sanitaires qu'il pourrait générer. Le processus a repris et s'est accéléré à l'occasion de la prise de fonction du nouveau gouvernement brésilien début 2023. Cette note vise à dresser un état des lieux des discussions sur le contenu de l'accord et sa ratification et à rappeler ses impacts désastreux sur l'environnement et la santé.

photos : iStock - shutterstock - Interbev - Pixabay - Unsplash



FONDATION
POUR LA NATURE
ET L'HOMME



Institut Veblen
pour les réformes
économiques



INTERPROFESSION
BÉTAIL & VIANDE