

# Alternatives pour un partenariat juste et durable entre l'UE et Mercosur: scénarios et lignes directrices

## Résumé de l'étude

---

CISDL, E3G, FTAO, IEEP et Institut Veblen

Cette étude a été commandée par le Groupe des Verts/ALE au Parlement européen.



Étude publiée le 17 Avril 2024

Étude : **Alternatives pour un partenariat juste et durable entre l'UE et Mercosur : scénarios et lignes directrices**

**Auteurs et autrices**

**CISDL** : Dr. Markus Gehring, Pr. Marie-Claire Cordonier-Segger, Marios Tokas, Matheus Frederico Paes Garcia

**E3G** : Emilie Kerstens

**FTAO** : Virginia Enssle

**IEEP** : Pierre Leturcq, Eline Blot

**Institut Veblen** : Mathilde Dupré, Stéphanie Kpenou

**Photo de couverture**

Crédits photos : **Christoph Diewald** | Flickr.

Description de la photo : Brazilian Cerrado (Savanna).

Licence photo : [CC BY-NC-ND 2.0 DEED | Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.0 Generic [creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/)]

La savane du Cerrado abrite 5 % des animaux et des plantes de la planète et constitue un puits de carbone essentiel.

**Déclaration**

Les opinions exprimées dans cette étude sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion d'une autre partie.

Cette étude a été commandée et soutenue financièrement par le groupe Verts/ALE au Parlement européen, à l'initiative des députées européennes Saskia Bricmont et Anna Cavazzini.



# AVANT-PROPOS

---

En 2019, nous avons pris nos fonctions de députés européens alors que l'UE venait de parvenir à un accord politique concernant un accord commercial avec le Mercosur. Cet accord digne de l'âge de pierre ne tenait pas compte des objectifs climatiques et sociaux de l'UE et de la région du Mercosur. Grâce à la mobilisation des citoyens, des OSC et des forces politiques progressistes, l'accord a été stoppé.

Alors que le cycle européen touche à sa fin, aucun progrès réel n'a été accompli en vue de rendre cet accord commercial conforme aux objectifs climatiques et sociaux de l'UE et de la région du Mercosur. Nous en connaissons les raisons : elles ne disparaîtront pas d'elles-mêmes. Il est temps que la prochaine Commission européenne approuve une nouvelle approche et régénère la coopération avec nos alliés du Mercosur.

Pour atteindre nos objectifs communs fixés par l'accord de Paris, lutter pour la justice sociale et renforcer notre partenariat mutuellement bénéfique, l'UE et le Mercosur doivent explorer d'autres voies que celle qui va d'échec en échec depuis près de 25 ans.

Nous avons besoin d'une coopération plus étroite avec le Mercosur. Le sommet de l'été 2023 entre l'UE et la CELAC était attendu depuis longtemps. Nous approuvons pleinement ce que les dirigeants de l'UE et de la CELAC ont déclaré lorsqu'ils ont affirmé qu'« en travaillant ensemble en tant que partenaires souverains, nous sommes plus forts et mieux placés pour faire face aux multiples crises et défis de notre époque ».

Faisons donc face, ensemble, aux défis actuels de la transition écologique. Cet accord commercial n'est pas la voie à suivre, car il aggravera la déforestation en augmentant les importations de produits de base présentant un risque pour les forêts dans l'UE. Il nuira également à la santé d'un côté comme de l'autre, en augmentant les exportations de pesticides, de produits agrochimiques et de voitures à moteur à combustion de l'UE vers la région du Mercosur ainsi que les importations de produits agricoles contenant des pesticides vers l'UE.

Il nous faut également œuvrer ensemble afin d'atteindre nos objectifs sociaux. Ici encore, cet accord commercial n'est pas adapté à l'objectif poursuivi. En créant une concurrence déloyale pour les agriculteurs d'Europe et du Mercosur qui se tournent vers une agriculture durable, ou encore en encourageant la confiscation des terres autochtones en Amérique latine et en détruisant des emplois décents, cet accord accroîtra les inégalités sociales et entravera les droits de l'homme.

L'UE et le Mercosur doivent trouver un nouveau moyen de travailler ensemble sur un pied d'égalité, en tenant compte des asymétries entre les deux régions sur le plan du développement

industriel, non pas pour les exploiter, mais pour les surmonter, et en favorisant la création de valeur ajoutée dans les chaînes d'approvisionnement du bloc Sud, en assurant ainsi une amélioration durable des normes environnementales et sociales.

Nous n'avons aucun doute quant à la nécessité d'œuvrer à la création d'un nouveau partenariat entre l'UE et le Mercosur, un partenariat juste et durable, qui donne la priorité aux personnes et à la planète.

Comment faire pour y parvenir ? Quelles sont les pistes concrètes et inexploitées de coopération au-delà de cet accord commercial ? Nous avons commandé la présente étude afin d'amorcer une discussion sur une nouvelle approche tournée vers l'avenir et un changement de paradigme indispensable. Le commerce peut faire partie de la solution, mais il doit être équitable, durable et promouvoir un nivellement par le haut en ce qui concerne les droits sociaux, environnementaux et humains.

Au lieu d'aggraver les inégalités, la crise écologique et l'urgence climatique, l'UE doit travailler avec ses alliés du Mercosur en vue de poursuivre nos objectifs écologiques et sociaux communs. La présente étude propose de nouvelles voies à suivre qui pourront être envisagées par la prochaine Commission.

**Anna Cavazzini et Saskia Bricmont,**  
députées européennes Verts/ALE

17 avril 2024



# INTRODUCTION

---

Le 28 juin 2019, l'Union européenne et les pays du Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay et Paraguay<sup>1</sup>) sont parvenus à un accord politique en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange entre les deux régions, après deux décennies de négociations. Au cours de la période qui a suivi, le chemin vers la ratification a été marqué par des défis internes et externes. L'évaluation de l'impact sur le développement durable qui aurait dû éclairer les négociations n'a été achevée que longtemps après la fin de ces dernières<sup>2</sup>, une situation qui, selon la Médiatrice européenne, constitue un cas de mauvaise administration<sup>3</sup>. L'accord a été longuement analysé et lourdement critiqué en Europe et ailleurs, notamment en raison de son impact potentiel sur l'environnement, ce qui, une fois de plus, place la question de la durabilité de la politique commerciale de l'UE au centre des préoccupations.

L'accord commercial UE-Mercosur favorise des flux commerciaux de biens incompatibles avec les objectifs de réduction des émissions mondiales, de réduction de la déforestation et de protection de la biodiversité. Il relègue les pays du Mercosur à un rôle d'agro-exportateurs et de fournisseurs de ressources minières et énergétiques, en les enfermant dans un modèle extractiviste destructeur pour l'environnement et les populations locales. L'accord encourage les exportations de l'UE dans tous les secteurs, indépendamment de leur incidence environnementale et sociale (au moyen, par exemple, de droits de douane réduits sur les véhicules automobiles, quel que soit leur type de moteur, leur taille ou leur efficacité énergétique, ainsi que sur les produits en plastique et les pesticides interdits sur le marché de l'UE pour des raisons sanitaires ou environnementales). L'accord encouragerait également l'entrée sur le marché européen de produits agricoles soumis à des normes de production bien moins strictes que les normes européennes, par exemple de produits alimentaires. Près de 30 % des substances actives des pesticides autorisés au Brésil ne sont pas approuvées dans l'UE en raison de leurs effets nocifs sur la santé et l'environnement<sup>4</sup>. Ces différences réglementaires dans les normes de production s'appliquent également à la viande. Alors que les pays du Mercosur représentent déjà plus de 50 % des importations européennes de viande bovine, l'accord pourrait augmenter de 23 % à 52 % les importations de bœuf de l'UE en provenance du Mercosur d'ici 2030 si l'accord de libre-échange est pleinement mis

1 L'accord a été finalisé en 2019, bien avant l'adhésion de la Bolivie au Mercosur en 2023. La Bolivie deviendrait toutefois naturellement partie à l'accord si celui-ci était conclu (voir l'analyse juridique).

2 L'accord a été élaboré sans qu'une évaluation globale des incidences sur l'environnement et la société n'ait été effectuée. La première EIE publiée en 2009 avait mis en évidence plusieurs conséquences environnementales et sociales néfastes de la libéralisation des échanges. Il y avait été recommandé de mettre en œuvre des mesures préventives afin d'atténuer ces effets, dont plusieurs ont simplement été rejetées par la Commission européenne. Une deuxième EIE a été réalisée après la reprise des négociations. Toutefois, la première version du projet de rapport intermédiaire sur l'EIE n'a été publiée que quatre mois après l'annonce de la conclusion des négociations et, cette fois, les incidences négatives ont en grande partie été minimisées. Le rapport d'évaluation final, contenant une série de recommandations, n'a été publié qu'en juillet 2020, sans tenir compte des dispositions définitives de l'accord, qui étaient connues depuis un an.

3 Décision dans l'affaire 1026/2020/MAS concernant l'incapacité de la Commission européenne à finaliser une mise à jour de « l'étude d'impact sur le développement durable » avant de conclure les négociations sur un accord commercial entre l'UE et le Mercosur.

4 Rapport du rapporteur spécial concernant les incidences sur les droits de l'homme de la gestion et de l'élimination écologiquement rationnelles des produits déchets dangereux, visite au Brésil, A/HRC/45/12/Add.2, 5 août 2021, p. 7.

en œuvre. Les éleveurs brésiliens utilisent des antibiotiques tels que la monensine comme facteurs de croissance, une pratique strictement interdite par l'UE dans le cadre de la lutte contre la résistance aux antibiotiques. L'industrie de la viande est également l'une des plus affectées par les formes d'esclavage moderne énumérées dans le rapport sur l'esclavage dans le monde (Global Slavery Index), qui touchent au total plus de 360 000 personnes au Brésil. La mise en œuvre de cet accord pourrait également aggraver la destruction des écosystèmes et nuire aux efforts de l'Europe visant à lutter contre la déforestation importée<sup>5</sup>. En outre, le règlement européen sur la déforestation importée ne résoudrait qu'en partie le problème, notamment car il ne couvre pas tous les produits sensibles et tous les terrains boisés exposés à la déforestation, tels que le Cerrado. Les droits de l'homme des communautés autochtones sont directement menacés par l'accord, car les zones exposées au risque de déforestation sont souvent limitrophes des territoires autochtones<sup>6</sup>.

Dans l'UE, ces problèmes ont débouché sur une opposition pure et simple des gouvernements ou assemblées nationales de certains États membres à l'accord existant. Dans une résolution du 7 octobre 2020, le Parlement européen a souligné que « l'accord UE-Mercosur ne peut pas être ratifié en l'état »<sup>7</sup>. L'accord fait également l'objet d'une forte opposition de la part des organisations de la société civile, qui insistent sur son obsolescence et la menace qu'il fait peser sur la biodiversité, l'action climatique et les droits de l'homme<sup>8</sup>. En outre, les représentants du Mercosur ont demandé que les dispositions de l'accord soient mieux équilibrées (en ce qui concerne, par exemple, l'ouverture des marchés publics ou le commerce de biens). Ils ont également demandé des mesures supplémentaires de la part de l'UE afin d'atténuer les répercussions économiques de ses réglementations environnementales autonomes, telles que le règlement relatif aux produits « zéro déforestation », ainsi qu'un financement de l'action climatique et un renforcement des capacités afin de les aider à prendre ces engagements. L'élection récente d'un nouveau président d'extrême droite climatocéptique en Argentine a soulevé de nouvelles incertitudes, et, malheureusement, les propositions législatives formulées au cours du premier mois de son mandat confirment le risque élevé de régression environnementale<sup>9</sup>. Ce changement de gouvernement mettra à l'épreuve l'approche adoptée par l'Europe à l'égard d'autres pays dirigés par des présidents eurosceptiques tels que D. Trump ou J. Bolsonaro – dont les mandats ont été marqués par une stagnation, voire une régression en matière de politique environnementale –, consistant à ne pas accorder de nouvelles préférences commerciales aux partenaires qui reviennent sur leurs engagements climatiques.

L'apparition de ces obstacles nous oblige à procéder à un examen critique de la viabilité et de la plausibilité d'une ratification de l'accord existant sous sa forme actuelle, d'un point de

5 Fern, [Why the EU Deforestation Regulation won't sugar coat the EU-Mercosur Trade Agreement](#), 20 avril 2023

6 Fern, [Measuring the impacts of the EU Mercosur Trade deal on land use, forests, and the people who depend on them](#), 2 décembre 2020.

7 Résolution du Parlement européen du 7 octobre 2020 sur la mise en œuvre de la politique commerciale commune – rapport annuel 2018

8 <https://stopeumercosur.org/>

9 Le projet de loi « Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos » (loi fondamentale et points de départ pour la liberté des Argentins), appelé « Ley Omnibus », que le pouvoir exécutif a soumis au Congrès en décembre 2023, consacre son troisième chapitre à l'affaiblissement des principales lois environnementales (la loi sur les glaciers, la loi sur les forêts autochtones et la loi sur la protection de l'environnement pour le contrôle des activités de combustion). [Glaciares, bosques y quema de tierras: qué plantea la Ley Ómnibus para el cuidado del ambiente - Infobae](#)

vue environnemental, social et démocratique, mais aussi au regard des conditions de concurrence équitables à respecter en ce qui concerne les normes de production, dans le contexte des manifestations des agriculteurs dans toute l'Europe.

Rassemblant des experts du Centre for International Sustainable Development and the Law (CISDL), d'E3G, du Bureau de plaidoyer pour le commerce équitable auprès de l'UE, de l'Institut pour une politique européenne de l'environnement (IPEE) et de l'Institut Veblen, cette étude explore une série d'alternatives crédibles à l'accord de 2019.

Ce travail conduit les auteurs à formuler un ensemble d'orientations et de recommandations politiques pour la prochaine Commission en vue de bâtir un partenariat équitable et durable entre l'UE et les pays du Mercosur en tant que bloc régional ou sur une base plus bilatérale, voire plurilatérale.

Commandée par le groupe Verts/ALE au Parlement européen et coordonnée dans le cadre du « Green Trade Network », un projet mené par l'IPEE, la présente étude constitue une contribution essentielle au débat en cours sur l'avenir des relations entre l'UE et le Mercosur. La première section fournit une analyse juridique approfondie du texte actuel de l'accord UE-Mercosur et des lettres d'accompagnement rédigées par chacune des deux parties afin de traiter un certain nombre de questions qui font obstacle à une ratification, en particulier celles liées à la protection de l'environnement et aux incidences de l'accord sur l'environnement. La deuxième section examine quatre options, combinées à des recommandations concrètes, destinées à surmonter le statu quo et à progresser vers une coopération renforcée entre les deux blocs sur les questions de durabilité.

## ENCADRÉ - Recommandations stratégiques

*Pour construire de futures relations entre l'UE et le Mercosur dans le cadre de la poursuite des objectifs de durabilité pour les personnes et les écosystèmes, et indépendamment de la forme et des modalités que prendra le partenariat, les auteurs ont élaboré les principes et les points d'action suivants, afin de guider les décideurs et les négociateurs des deux côtés de l'Atlantique.*

1. Tout accord ou partenariat politique avec les pays du Mercosur (en tant que bloc ou individuellement) devrait être **compatible** avec l'**accord de Paris** et le **cadre de Kunming-Montréal**, conformément au **droit international relatif aux droits de l'homme, aux normes de l'OIT, au droit de l'OMC et au droit international public.**

2. Les futurs mécanismes de coopération entre les deux blocs devraient reposer sur des **évaluations dynamiques des incidences** de toute mesure d'accès au marché sur les **écosystèmes et les communautés locales**. Ils devraient inclure des **feuilles de route adaptées** destinées à traiter les questions environnementales et sociales clés, associées à des clauses de révision et d'ajustement.

3. Tout partenariat UE-Mercosur devrait être soutenu par un **paquet financier facilitant le respect des exigences de l'UE en matière d'accès au marché et contribuant de manière significative et durable à la transition vers une économie propre et circulaire de la région du Mercosur**, en reliant davantage la politique commerciale de l'UE à des programmes spécifiques tels que la stratégie « Global Gateway ».

4. Le futur partenariat devrait prévoir une **série de mesures d'assistance** visant à garantir une gestion durable des ressources et une répartition équitable de la valeur, ainsi qu'à renforcer la capacité des acteurs locaux à se conformer aux réglementations de l'UE en matière d'environnement et de travail.

5. Les parties devraient **s'abstenir de faire de l'intensification des échanges entre les deux blocs un objectif en soi** ; en lieu et place, **elles devraient essentiellement chercher à améliorer les partenariats commerciaux** relatifs à des produits fabriqués de manière durable et qui ne sont pas aisément disponibles dans l'autre bloc.

6. Les dispositions d'un tel partenariat relatives à l'ouverture des marchés devraient être **axées sur le commerce de produits durables fabriqués par des entreprises qui respectent la CSDDD et les dispositions législatives similaires**, en favorisant dans la mesure du possible les produits **locaux** et **nationaux**. Cela suppose également de mettre fin aux exportations de substances nocives interdites dans l'UE (pesticides).

7. Toute initiative de dialogue sur les normes devrait viser à accroître le niveau de protection des travailleurs, des consommateurs et de l'environnement, et non à faciliter le commerce (ce qui peut être un avantage indirect des normes, mais ne devrait jamais les conditionner).



Mise en page : OKAY WHEN agency

Photo de couverture : Christoph Diewald | Flickr [CC BY-NC-ND 2.0 DEED]



60 rue Wiertz/Wiertzstraat 60  
1047 Brussels, Belgium  
[www.greens-efa.eu](http://www.greens-efa.eu)  
[contactgreens@ep.europa.eu](mailto:contactgreens@ep.europa.eu)