

Bloquer l'accord commercial UE-Mercosur : quelles possibilités ?

Analyse de Julien Jessen et Alice Jandrain, 2024.

Les mobilisations agricoles des premiers mois de l'année 2024 ont remis au centre des discussions l'accord de libre-échange (ALE) entre l'Union européenne (UE) et le Mercosur.¹ Alors que les motifs d'opposition à cet accord sont bien documentés par différentes organisations de la société civile², nous nous questionnons ici sur les pistes concrètes de blocage de l'accord.

Les craintes de la société civile

Il y a plus de vingt ans, l'UE et le Mercosur ont cherché à établir un traité commercial entre eux. Mais ces tentatives ont été bloquées de manière récurrente suite à des divergences politiques, entre et au sein de ces deux communautés économiques.³ En 2019, elles étaient finalement sur le point de signer un accord, bloqué de justesse par plusieurs gouvernements.⁴ Ce fut un soulagement pour la société civile européenne et sud-américaine qui avait de nombreuses craintes, d'ordre à la fois environnemental, sanitaire, économique et liées aux droits humains.⁵ Ce soulagement fut de courte durée car la Commission européenne a repris les négociations et présenté, au début 2023, un *addendum* au traité. Celui-ci a pour vocation de répondre aux critiques sans modifier la précédente version du traité.⁶

Pour rappel, les conséquences que l'on peut craindre de cet accord sont : (1) le développement des agro-industries et la disparition progressive de l'agriculture de petite échelle, autant au sein de l'UE que dans les pays du Mercosur et (2) l'augmentation des résidus de pesticides dans l'alimentation des deux côtés de l'Atlantique. Même si les normes en matière de pesticides diffèrent entre l'UE et du Mercosur, cet accord permettra l'augmentation de l'importation et de l'utilisation, au sein du Mercosur, de pesticides produits et interdits d'utilisation en Europe, mais aussi l'augmentation des importations, au sein de l'UE, de produits agricoles du Mercosur cultivés avec ces pesticides. Ces échanges entraîneraient donc des conséquences néfastes sur la santé des consommateurs et consommatrices des

¹ Le Mercosur ou « Marché commun du Sud » est l'équivalent sud-américain du marché unique européen. Créé en 1991 par le traité d'Asuncion, il est composé de l'Argentine, du Brésil, du Paraguay et de l'Uruguay.

² Sébastien Mercado, « L'Accord de Libre-Échange UE-MERCOSUR: Impacts profonds sur l'Agriculture et l'Environnement – Iles de Paix », Iles de Paix, 28 septembre 2023, <https://www.ilesdepaix.org/nous-connaître/actualités/laccord-de-libre-échange-ue-mercotur-impacts-profonds-sur-lagriculture-et-lenvironnement/>.

³ Jeanne Pastre, « Sommet Europe – Amérique latine : l'interminable accord Mercosur », RTBF, juillet 2023, <https://www.rtf.be/article/sommet-europe-amerique-latine-l-interminable-accord-mercotur-11228837>.

⁴ Monteverdi, Francesca; et Jaccard Jonas, « Stop à l'Accord UE-Mercosur: se re-mobiliser pour une autre agriculture, saine et durable », 18 avril 2023, <https://entraide.be/publication/stop-a-laccord-ue-mercotur-se-re-mobiliser-pour-une-autreagriculture-saine-et-durable/>.

⁵ Mercado, « L'Accord de Libre-Échange UE-MERCOSUR: Impacts profonds sur l'Agriculture et l'Environnement – Iles de Paix ».

⁶ Monteverdi, Francesca; et Jaccard Jonas, « Stop à l'Accord UE-Mercosur: se re-mobiliser pour une autre agriculture, saine et durable ».

pays du Mercosur et de l'UE.⁷ Les conséquences environnementales pourraient cependant être plus importantes dans les pays du Mercosur, car les perspectives commerciales issues de cet accord vont y booster l'utilisation d'intrants agricoles issus de la pétrochimie⁸, mais plus largement le développement de l'agro-industrie. Or les effets néfastes de ce modèle agricole sont aujourd'hui largement démontrés : monoculture, et donc des risques élevés de déforestation et des pratiques d'accaparement des terres allant à l'encontre des droits humains, etc.⁹

Il est à noter qu'à côté de la société civile, des États européens sont également opposés à cet accord. Et pour cause : l'ouverture du marché européen aux pays du Mercosur implique que l'agriculture européenne, soumise à de nombreuses normes, sera en concurrence avec un secteur agricole non soumis à ces mêmes normes et ayant accès à de larges superficies de terres. Les filières agricoles européennes pourraient ainsi être menacées par leurs homologues du Mercosur, principalement au niveau des filières avicole et bovine.¹⁰

Des ajustements possibles ?

Afin d'assurer une compétition équitable, des syndicats agricoles européens ont proposé la mise en place de « clauses miroir », aussi nommées « normes de réciprocité », qui imposeraient aux produits de pays tiers importés dans l'UE de respecter les normes européennes. Des doutes sont toutefois émis sur l'efficacité d'un tel dispositif, puisque l'application de ces clauses nécessiterait la mise en place d'un système de contrôle et de sanction, sans qu'il soit précisé qui le financerait.¹¹ Au vu des conséquences attendues et des nombreuses oppositions, à la fois de la société civile mais aussi de certains États européens, l'UE a joint une déclaration interprétative en guise d'*addendum* au traité. Celle-ci n'a pas été bien accueillie, ni du côté de la société civile, qui le dénonce pour sa dimension non contraignante et superficielle, ni par les pays du Mercosur, qui accusent l'UE de protectionnisme.¹²

Cet accord peut-il passer ?

Depuis plusieurs décennies, la politique économique européenne est celle du libre-échange. Elle prend la forme d'un marché commun entre les États membres de l'UE et par des accords de libre-échange avec des États et marchés communs tiers. A ce jour, il existe deux générations d'accords de libre-échange : les accords de première génération se sont concentrés sur l'abaissement des barrières tarifaires telles que les droits de douanes, tandis que les accords de deuxième génération se sont attelés à réduire les barrières non tarifaires telles que les restrictions réglementaires. Parmi ces accords, on retrouve le CETA¹³, le JEFTA¹⁴

⁷ Camard, Jean-Philippe et Magdelaine, Christophe, *Produits phytosanitaires, risques pour l'environnement et la santé : connaissances des usagers en zone non agricole* (Paris : IAURIF, 2010).

⁸ *Ibid.*

⁹ Mercado, « L'Accord de Libre-Échange UE-MERCOSUR : Impacts profonds sur l'Agriculture et l'Environnement – lles de Paix ».

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Wu, Sang-Sang, « Traités de libre-échange : pourquoi ils divisent les syndicats agricoles », *Tchak*, Juin 2024, p.87.

¹² Monteverdi, Francesca; et Jaccard Jonas, « Stop à l'Accord UE-Mercosur: se re-mobiliser pour une autre agriculture, saine et durable ».

¹³ Le CETA (Comprehensive Economic Trade Agreement) ou Accord économique et commerciale global (AECG) est un accord de libre-échange entre le Canada et l'UE, entré en vigueur de manière provisoire le 21 septembre 2017.

¹⁴ Le JEFTA (Japan-UE Free Trade Agreement) est un accord de libre-échange entre le Japon et l'UE entré en vigueur le 1^{er} février 2019.

et l'accord de libre-échange UE-Nouvelle-Zélande^{15,16} L'élaboration, la négociation et le vote de ces accords suivent la procédure suivante¹⁷ :

- (1) Le Conseil de l'UE attribue à la Commission européenne la tâche de négocier un accord avec une partie tierce ;
- (2) La Commission européenne négocie cet accord ;
- (3) La Commission envoie une proposition au **Conseil de l'UE**, où il sera **voté au consensus**¹⁸ **par les États membres** ;
- (4) S'il y a consensus, le texte est mis au point par des juristes-linguistes ;
- (5) L'accord est envoyé au **Parlement européen**, où il est **voté à la majorité simple** ;
- (6) L'UE et partie tierce signent l'accord ;
- (7) Si l'accord est mixte, ce qui signifie que des parties de l'accord portent sur les compétences nationales, il doit être ratifié par les **États membres**, et doit donc passer devant leurs **parlements nationaux** respectifs ;
- (8) Si tous les Etats le ratifient, l'accord entre en vigueur, dans son entièreté et pour tous les Etats.

Au début de l'année 2024, l'accord UE-Mercosur était encore en train d'être négocié par la Commission européenne.¹⁹ Trois mécanismes de blocage peuvent donc encore être activés : (1) Un premier blocage peut être réalisé au niveau du Conseil de l'UE, où l'accord doit être voté au consensus par les gouvernements des États membres, ce qui veut dire que chaque État membre dispose, à ce stade, d'un droit de veto. (2) Ensuite, les États européens peuvent former une coalition pour empêcher son vote au niveau du Parlement européen. (3) Enfin, chaque État a encore la possibilité de rejeter les parties de l'accord concernant les compétences nationales.

Alors que l'Allemagne est ouvertement favorable à l'accord, l'Autriche, la France et les Pays-Bas sont réticents voire opposés à sa signature.²⁰ Concernant la Belgique, celle-ci s'est jusqu'à présent abstenue de se positionner. Et pour cause : l'agriculture constitue une matière régionale, et les différentes régions ne sont pas parvenues à établir une vision commune lors des précédentes législatures.²¹ La position actuelle du gouvernement wallon est d'inclure des clauses miroirs dans les accords de libre-échange, sous réserve de quoi il ne serait pas envisageable de les ratifier.²²

¹⁵ L'accord de libre-échange entre l'UE et la Nouvelle-Zélande est entré en vigueur le 1^{er} mai 2024.

¹⁶ Olivier, Arthur, « CETA, JEFTA, Mercosur... qu'est-ce qu'un accord de libre-échange de "nouvelle génération" ? », Touteurope.eu, 5 septembre 2023, <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/ceta-jefta-mercotur-qu'est-ce-qu'un-accord-de-libre-echange-de-nouvelle-generation/>.

¹⁷ Conseil européen, « Négociations commerciales de l'UE », Consilium europa, 27 janvier 2024, <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/eu-trade-negotiations/>.

¹⁸ Un vote au consensus est une méthode de prise de décision où un groupe cherche à parvenir à un accord commun plutôt qu'à une simple majorité. Contrairement à un vote traditionnel, où la majorité des voix l'emporte (50 % + 1 voix par exemple), le vote au consensus vise à inclure toutes les opinions et à minimiser les désaccords.

¹⁹ Sophie Wintgens et al., « La transition vers une agriculture durable implique aussi une révision de la politique commerciale de l'UE - Entraide et Fraternité », Entraide et Fraternité, février 2024, <https://entraide.be/publication/carte-blanche-la-libre-ue-mercotur/>.

²⁰ Jean-François Noulet, « Accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur : de quoi parle-t-on ? », RTBF, 31 janvier 2024, <https://www.rtbf.be/article/accord-de-libre-echange-entre-l-union-europeenne-et-le-mercotur-de-quoi-parle-t-on-11322022>.

²¹ CNCD-11.11.11, « UE-Mercosur: un accord commercial anachronique », CNCD-11.11.11, 2 juillet 2024, <https://www.cncd.be/-stop-ue-mercotur->.

²² Gouvernement wallon, MR, et Engagés, « Déclaration de politique régionale wallonne : législature 2024-2029 » (Gouvernement wallon, juillet 2024), 87, <https://www.wallonie.be/sites/default/files/2024-07/DPR2024-2029.pdf>.

Une riposte institutionnelle

Face à ces possibilités de blocage, l'UE a créé des accords « intérimaires » ou « de scission ».²³ Ce type d'accord permet à la Commission européenne de demander un vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil de l'UE et du Parlement, sans requérir l'assentiment des parlements des États membres. Ce mécanisme pourrait être incompatible avec le traité du fonctionnement de l'UE, et est dénoncé par la société civile.²⁴

En plus de la création irrégulière d'accords « intérimaires » ou « de scission », un problème fondamental dans le processus d'adoption des traités de libre-échange porte sur leur opacité. Non seulement, le contenu et les dates des négociations ne sont pas partagées au grand public et à la société civile, mais les propositions d'accords et leur date de soumission au Conseil et au Parlement européen ne sont pas communiquées. Ainsi, les possibilités de plaider et de mobilisation des citoyennes et citoyens sont minces, car elles reposent sur les fuites émanant d'alliés politiques.²⁵ Ces pratiques posent un problème démocratique, car si les organes politiques souhaitent conserver le secret sur les négociations pour permettre leur avancée, la société civile représente les personnes qui sont les plus impactées par ces accords, et qui devraient donc avoir voix au chapitre.

Des institutions européennes déconnectées de l'Europe

La confiance des citoyennes et citoyens européens envers l'UE est actuellement en crise.²⁶ Le processus d'adoption de l'accord de libre-échange UE-Mercosur ne contribue pas à améliorer la situation, au contraire. Alors que de nombreuses organisations de la société civile alertent sur les conséquences de cet accord, entre autres sur l'environnement et l'agriculture paysanne, il existe des mécanismes de blocage. L'adoption de l'accord en l'état n'est pas une fatalité. Et pourtant, l'UE cherche à éviter toute opposition en prenant des raccourcis non démocratiques. Cette attitude est inacceptable. Une politique pour être durable doit inclure toutes les personnes concernées, la transparence étant un principe de base.

²³ Demeulenaere, Laurence, « Commerce international et environnement. Vers des accords de 3e génération ? », novembre 2018. <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Thema%20-%20Commerce%20international%20et%20environnement.pdf>; « Analyse juridique : la Commission européenne va-t-elle changer les règles du jeu pour ratifier l'accord UE-Mercosur quoi qu'il en coûte ? ».

²⁴ CNCD-11.11.11, « UE-Mercosur » ; Markus Krajewski et Julian Werner, « La tentation de la Commission européenne d'accélérer la ratification de l'accord commercial UE-Mercosur : une attaque contre la démocratie » (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, mai 2023), https://www.collectifstopptafta.org/IMG/pdf/splitting_legal_analysis_-_fr.pdf.

²⁵ Ces éléments sont issus d'entretiens réalisés par Julien Jessen en février et mars 2024 avec différents représentants de la société civile.

²⁶ Sabine Saurugger, « Crise de l'Union européenne ou crises de la démocratie ? », *Politique étrangère*, n° 1 (13 mars 2017): 23-33, <https://doi.org/10.3917/pe.171.0023>.