

## Accord UE-Mercosur :

### comment sortir de l'opposition entre commerce et environnement ?

Tancredi Voituriez (Cirad et Iddri)

*Iddri, billet de blog 16/07/2019*

<https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/accord-ue-mercotur-comment-sortir-de-lopposition-entre>

*L'encre de la signature de l'accord de libre-échange entre l'Union Européenne et le Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay) n'a pas eu le temps de sécher que l'accord déjà fait polémique. Ses opposants mettent en avant les menaces qu'il fait peser sur l'élevage de bœuf européen, et les risques d'une accélération de la déforestation dans le cône sud. Ses soutiens soulignent les gains économiques pour l'Europe, l'inviolabilité des dispositions touchant à la protection de l'environnement, et en particulier l'obligation faite aux parties de mettre en œuvre l'accord de Paris. Quelques points de vigilance méritent d'être gardés à l'esprit lors des prochains débats parlementaires précédant sa possible ratification.*

Le président de la Commission Européenne a salué, le 29 juin 2019, la signature d'un accord « historique » entre l'UE et les quatre pays du Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay). Le texte complet de l'accord n'est pas finalisé, et pour apprécier la portée de celui-ci, nous ne disposons que d'un document mis en ligne par la Commission qui donne les grands principes et les principales dispositions de l'accord.

On regrettera, à ce sujet, que l'UE semble conserver l'idée d'une diplomatie commerciale tenue par les exigences du secret, contrairement à ce qu'on observe en matière de négociation environnementale et climatique. Alors que les négociations de l'accord de Paris étaient ouvertes et transparentes, il semble que l'annonce de la signature de l'accord UE-Mercosur ait pris tout le monde de court, hormis quelques *happy few*. A l'effet de surprise s'ajoute la frustration de ne pouvoir dissiper celle-ci par la critique économique et juridique du texte signé engageant les parties. Si la Commission souhaite véritablement aligner ses ambitions en matière d'environnement et de commerce, il faut qu'elle aligne au préalable ses pratiques de communication et de négociation, et en la matière, celles du commerce semblent quelque peu surannées. La société civile - recherche et think tanks inclus -, pourrait être davantage mise à contribution qu'elle ne l'est dans les procédures actuelles de consultation et d'évaluation de l'UE, pour le plus grand profit d'un débat apaisé.

L'accord, on le sait d'après les simulations de modèles économiques développés par des chercheurs, est favorable aux exportations européennes du secteur de l'industrie (automobiles, machines, chimie, pharmacie...) et plutôt défavorable au secteur agricole, exception faite de quelques produits (vins et alcool, en premier lieu). Les éleveurs de bœuf, en particulier, protégés actuellement par des barrières douanières et des quotas tarifaires, verront les quotas de bœufs et veaux passer à 99 000 tonnes, avec un taux préférentiel de 7,5%. L'Europe en l'état utilise 3 principaux quotas tarifaire sur le bœuf. Le premier, établi distinctement par pays, restreint les importations de bœuf de haute qualité (69 376 tonnes, avec un taux de 20%). Aujourd'hui, les quatre pays du Mercosur disposent de 46 876 tonnes de droit d'accès par ce quota. Les deux autres quotas ne sont pas spécifiques à chaque pays. Les 99 000

tonnes du quota tarifaire annoncé par la Commission viendraient s'ajouter au premier quota tarifaire – celui appliqué au bœuf de qualité, dont le droit de douane passerait de 20% à 0% pour les quatre pays du Mercosur. Au total, ce devrait donc être des quotas à droit nul ou faible (7,5%) portant sur 136 000 tonnes de bœuf en provenance du Mercosur qui seraient appliqués. Soit un peu moins de 2% de la consommation de l'UE.

On peut lire ce chiffre de plusieurs manières, et considérer par exemple que le bœuf importé déterminera le prix sur le marché intérieur européen – celui-ci s'établissant alors au niveau du moins disant. On peut à l'inverse attendre que le prix reste à l'étiage actuel, les quotas peinant à se remplir – ce qui est le cas aujourd'hui - en raison du déséquilibre persistant d'un marché européen en excédant. Au-delà des scénarios d'évolution de prix, déterminant pour la filière bovine, et qu'il est nécessaire de publier et de mettre en débat, c'est l'avenir de l'élevage continental à haut contenu en biodiversité qui pourrait se jouer. Les subventions européennes telles que les primes à l'herbe ne devraient pas être « actionnables » dans le cadre d'un différend : si la chose semble à peu près acquise, elle mérite cependant d'être explicite et dépourvue de toute ambiguïté.

En second lieu, et plus largement, on peut se demander si l'accord permet de renforcer l'action environnementale et climatique ou, au contraire, s'il flatte certaines paresse et entretient certains abus. On sait que les dispositions légales seront incluses dans le chapitre « développement durable », appliqué avec une ambition égale, indique le texte préliminaire publié par la Commission, à ce qui a été convenu dans le cadre des accords UE-Mexique et UE-Japon. L'UE a révisé ces dernières années son chapitre « développement durable » pour rappeler les engagements des parties signataires à mettre en œuvre l'accord de Paris. Formellement contraignant, le chapitre développement durable n'est assorti d'aucun mécanisme de sanction – la conciliation est privilégiée. Le chapitre, et les accords, sont en effet rédigés dans un esprit de coopération, selon l'hypothèse que les parties sont de bonne foi et partagent les mêmes préférences sociétales et environnementales. Sous cette hypothèse, alors oui, les accords peuvent « tirer » les parties signataires vers le mieux-disant environnemental et social, par coopération librement consentie. Mais qu'une partie soit retorse et rechigne, alors l'accord n'offre guère de bâton pour rappeler à ses engagements le pays réfractaire. Et ce d'autant que l'accord de Paris engage les pays sur des moyens (les clauses de rendez-vous et l'accroissement des efforts) et non sur des résultats opposables. Penser en conséquence que l'accord UE-Mercosur créera une pression supplémentaire et conduira à un accroissement des efforts climatiques, c'est encore une fois envisageable si les parties sont d'emblée dans de semblables dispositions. Mais rien dans le chapitre développement durable (dans la version des accords commerciaux les plus récents) ne contraint véritablement un pays à faire plus pour le climat ou l'environnement qu'il n'aurait envisagé de le faire sans accord commercial.

Que l'accord n'incite pas, ou que très libéralement, à protéger la forêt signifie-t-il que celle-ci va être débitée plus qu'elle ne l'aurait été sans accord ? Les premières évaluations d'impact sur le développement durable, publiées en 2009, soulignent le risque d'une dégradation de la biodiversité en raison d'une croissance de l'élevage dans le Mercosur à des fins d'exportation. On attend la publication de la seconde étude d'impact, mais sur cette variable, la conclusion devrait être similaire. A moins d'une spécialisation inopinée d'un pays dans un secteur à haute valeur environnementale (ce qui n'est pas le cas du Mercosur dans ses pratiques d'élevage actuelles) ou d'un surcroît de régulation environnementale (improbable au Brésil et en Argentine à brève échéance), un accord commercial accroît l'empreinte écologique des pays signataires.

La France souhaite que l'UE parvienne à « zéro déforestation importée » en 2030. Il est hautement improbable qu'un tel objectif figure dans le texte final : il restreindrait les possibilités d'accroître la production de soja et de bœuf en dans les écosystèmes remarquables comme le Cerrado au Brésil ou

le Chaco en Argentine. Sous réserve que le texte ne fasse aucune mention d'un objectif limitant la déforestation importée, il y a donc un risque de conflit entre un engagement à 10 ans défendu par certains membres de l'EU, et les (non) dispositions d'un accord commercial qui pour certaines courent pourtant jusqu'au même horizon. La cohérence exige de veiller à ce que les dispositions ultimes de l'accord n'entrent pas en contradiction avec la possibilité de tendre vers zéro déforestation importée à l'échelle de l'UE – plutôt que l'inverse.

L'Union Européenne possède une arme de négociation : l'accès à son marché intérieur, et une ambition environnementale et climatique parmi les plus élevées. Que ne met-elle plus offensivement l'un au service de l'autre ? Il n'est que temps pour elle de renverser la logique de négociations commerciales conçues dans un siècle révolu, et de se servir de son marché intérieur comme levier pour obtenir de ses partenaires l'accroissement des efforts réclamé par l'urgence climatique et environnementale – et un non un statut quo fragile et formel comme cela semble être le cas actuellement. Alors oui, l'accord sera « historique », car à la hauteur des ambitions de l'Union Européenne. Toutes les ambitions, incluses celles d'un être modèle dans la lutte contre le réchauffement climatique et l'érosion de la biodiversité.