

Accord UE-Mercosur : pourquoi n'est-il pas climato-compatible ?

L'accord UE-Mercosur est « une occasion manquée » pour le climat tranchait le rapport de la Commission Ambec remis au Premier Ministre en septembre 2020 : déforestation, filières nocives favorisées, absence d'objectifs climatiques, etc. les critiques, nombreuses et fondées, se sont tant multipliées depuis la conclusion de l'essentiel du contenu de l'accord en 2019 que la Commission européenne s'évertue depuis à tenter d'éteindre l'incendie et désarmer les critiques. Une annexe sur le développement durable, non-contraignante pour l'essentiel, a ainsi été ajoutée dans la dernière version de l'accord pour mentionner l'accord de Paris sur le climat et la lutte contre la déforestation, sans pour autant changer ni la nature ni l'économie générale de l'accord. Les juristes montrent que l'inscription de l'Accord de Paris comme « clause essentielle » à l'accord n'apporte que peu de garanties et n'a qu'une portée opérationnelle limitée, tandis que l'annonce selon laquelle les pays du Mercosur auraient pris des « engagements légalement contraignants » en matière de lutte contre la déforestation est très largement infondée.

1. Un accord de libre-échange qui augmente les émissions de gaz à effet de serre

Les études montrent qu'un accord de libre-échange qui vise à augmenter les flux commerciaux entre deux régions, surtout lorsqu'il s'agit de pays aux structures économiques différenciées, contribue structurellement à augmenter les émissions de gaz à effet de serre (GES) (1). En allongeant les chaînes d'approvisionnement au détriment d'un commerce local et soutenable, cet accord approfondit un système commercial faisant par exemple faire des dizaines de milliers de kilomètres à des produits alimentaires pourtant déjà disponibles dans chacune des régions : est-il « climato-compatible » d'accroître le transport international de marchandises qui n'est pas couvert par des objectifs contraignants de réduction d'émissions de GES et par l'accord de Paris ?

En matière de données, et malgré les difficultés inhérentes aux calculs en la matière, toutes les études montrent que l'accord UE-Mercosur va générer une augmentation des émissions de GES. L'étude d'impact réalisée par la London School of Economics et publiée par la Commission européenne, fondée sur un modèle économique dont on connaît les limites, montre que les émissions de GES de l'UE vont augmenter d'a minima 0,03 % pour le scénario le plus conservateur (2). Pour le rapport Ambec, qui a tenté d'évaluer l'impact de l'accord UE-Mercosur du point de vue de son impact en matière de développement durable est sur des évaluations similaires, « *au total, les émissions supplémentaires attribuables à l'Accord seraient comprises entre 4,7 et 6,8 millions de tonnes équivalent CO2 selon le scénario d'évaluation d'impact conservateur ou ambitieux, respectivement* » (3).

2. Un accord de libre-échange qui augmente la déforestation

C'est l'un des effets majeurs de l'accord UE-Mercosur : accroître les importations en Europe de produits agricoles (boeuf, etc) qui sont un des moteurs importants de la déforestation en Amazonie, dans le Cerrado ou encore des forêts tropicales sèches du Chaco. Autant d'écosystèmes essentiels pour la stabilisation du climat mondial et pour la biodiversité. En Amazonie brésilienne, 63 % des terres déboisées sont utilisées pour le pâturage du bétail (4). Plus de la moitié des émissions de CO2 du Brésil sont dues au changement d'utilisation des terres, tandis qu'au Paraguay, ce chiffre est de 70 % (5).

Le rapport Ambec, qui a évalué le risque de déforestation sous la forme d'un équivalent en surfaces de pâturages supplémentaires théoriquement nécessaire pour répondre à l'augmentation de production de viande bovine, conclut à une accélération de la déforestation annuelle de l'ordre de 5 % pendant la période de six ans de mise en œuvre de la réduction des droits de douane, par rapport à la moyenne des cinq dernières années.

3. Une annexe sur le développement durable qui ne change pas fondamentalement la donne

Au lendemain de l'élection présidentielle brésilienne de 2022, la Commission européenne a proposé d'adoindre à l'accord finalisé en 2019 ce qu'elle avait appelé « un instrument joint » portant sur quelques sujets clivants (climat, déforestation, droits etc), avec l'objectif de répondre aux critiques et tenter de les désarmer. Cette annexe fait aujourd'hui 16 pages et elle complète le chapitre XX de l'accord portant sur le développement durable (TSD chapter).

Cette annexe, loin d'être structurée autour de chapitres portant sur le changement climatique, la biodiversité ou la forêt, est organisée autour du « commerce » (« Commerce et développement durable », « Relations birégionales en matière de commerce et d'investissement », « Politiques et mesures nationales ou régionales liées au commerce » et même « commerce et émancipation économique des femmes »).

Cette annexe fournit du contexte et donne des éléments additionnels pour l'interprétation du chapitre sur le développement durable. Elle regroupe un ensemble d'engagements internationaux que l'UE et les pays du Mercosur ont chacun pris dans des instances internationales en matière de lutte contre le réchauffement climatique, de protection de la biodiversité ou de respect des conventions de l'Organisation internationale du travail, mais ne va pas plus loin que ces engagements.

Malheureusement, ces engagements internationaux ne peuvent pas être justifiés le refus de mettre en œuvre les dispositions commerciales prévues par l'accord (voir le cas spécifique de l'Accord de Paris ci-dessous). Cette annexe n'établit aucune prépondérance du chapitre sur le développement durable sur les dispositions commerciales : si le cas d'une mesure visant à baisser des normes sociales et écologiques en vue d'obtenir un avantage commercial est envisagé, ni le chapitre sur le développement durable ni cette annexe n'envisage le cas où il faudrait réduire le commerce des biens et services, et donc restreindre la libéralisation permise par l'accord, au nom de politiques climatiques/écologiques plus ambitieuses. C'est même le contraire.

Les politiques publiques qui nécessiteraient d'échapper aux dispositions commerciales prévues par l'accord (clauses de contenu local, favoriser les acteurs locaux, restrictions au commerce, etc) sont par principe considérées comme exclues du panel des politiques publiques à disposition des pouvoirs publics : l'article 2 du chapitre sur le développement durable indique très clairement qu'une partie prenante à l'accord ne saurait « appliquer le droit de l'environnement et le droit du travail d'une manière qui constituerait une restriction déguisée au commerce ou une discrimination injustifiable ou arbitraire ».

L'annexe confirme très clairement la lecture qui doit être faite du chapitre sur le développement durable. Les références à la primauté du droit commercial et des principes qui l'organisent sur les politiques de soutenabilité écologique sont désormais extrêmement nombreuses :

- « *il est essentiel d'assurer le fonctionnement d'un commerce international ouvert, transparent et fondé sur des règles* »(page 1) ;
- les parties « *partagent des valeurs qui sont nécessaires pour relever les défis posés par le contexte mondial actuel, telles que (...) l'adhésion au multilatéralisme et le rejet des obstacles inutiles au commerce* » (point (a) page 2) ;
- les parties « *renouvellent leur engagement à garantir des conditions équitables et une concurrence loyale en décourageant le protectionnisme et les pratiques qui faussent le marché, afin de favoriser un environnement favorable au commerce et à l'investissement pour tous* » ; (page 3)
- les parties « *réitèrent leur engagement à respecter pleinement les règles de l'OMC et à éviter toute discrimination injustifiée ou arbitraire ou toute restriction déguisée au commerce international* » (page 3)
- les parties « *reconnaissent que les mesures de développement durable affectant le commerce doivent être pleinement compatibles avec les obligations qui leur incombent en vertu des accords de l'OMC. Les parties rappellent que, conformément à l'accord OTC (Obstacles techniques au commerce) de l'OMC, les mesures qui constituent des réglementations techniques restreignant le commerce relevant de cet accord doivent, entre autres, (i) être fondées sur des renseignements scientifiques et techniques ; (ii) ne pas être plus restrictives*

pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour atteindre un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait ; et (iii) être fondées sur des normes internationales pertinentes » (alinéa n°4 page 4)

- *« Les mesures de politique commerciale à des fins environnementales ne doivent pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée au commerce international. Les actions unilatérales visant à relever les défis environnementaux en dehors de la juridiction du pays importateur devraient être évitées. Les mesures environnementales visant à résoudre des problèmes environnementaux transfrontaliers ou mondiaux devraient, dans la mesure du possible, être fondées sur un consensus international ». (alinéa n°10 page 5)*

Cette annexe fait comme si les engagements internationaux pris en matière de climat ou de biodiversité pouvaient être respectés malgré 1) l'accroissement du commerce transatlantique – et donc de l'extraction – des ressources naturelles agricoles, minières, forestières ou énergétiques, 2) le strict respect des règles qui organisent le commerce mondial depuis 30 ans, 3) sans qu'aucune nouvelle mesure de restrictions des échanges internationaux ne soit prise pour limiter les impacts sociaux et environnementaux de l'accroissement des échanges transatlantiques. Cette annexe rappelle donc de façon très explicite que les dispositions commerciales s'imposent aux mesures portant sur le développement durable. Il ne nous paraît donc pas qu'elle réponde aux nombreuses objections soulevées par la société civile et les experts sur le contenu de l'accord ; y répondre aurait exigé au choix d'amender le traité, soit dans le texte lui-même, soit en incluant des réserves et des exceptions nouvelles dans le cadre de cette présente annexe. C'est le contraire qui a été fait.

4. L'accord de Paris comme « clause essentielle » à l'accord

Selon la Commission européenne, l'intégration de l'Accord de Paris comme « clause essentielle » à l'accord UE-Mercosur signifierait *« qu'une partie peut suspendre l'accord si elle considère qu'il y a une violation grave de l'accord de Paris »* (6). La réalité, éclairée par la lecture et l'analyse des formulations des nouveaux textes, est éloignée de cette communication. Rappelons d'abord qu'une « clause essentielle » à un accord signifie que l'accord pourrait être suspendu, partiellement ou intégralement, si cette clause n'est plus satisfaite par l'une des parties prenantes à l'accord. Ce que dit la Commission est qu'une « violation grave de l'Accord de Paris » pourrait donc conduire à la « suspension de l'accord ». Ce n'est pas exact.

Un nouvel article portant sur le réchauffement climatique introduit bien une « clause essentielle » qui est formulée ainsi : chaque partie prenante doit *« rester membre, de bonne foi, à la CCNUCC et à son accord de Paris »* (7). Notons d'abord que cette formulation est précédée d'une phrase qui affirme que les parties *« reconnaissent le rôle du commerce dans la réponse à la menace urgente du changement climatique »*. Étonnant pour un passage qui devrait restreindre ce commerce en cas de manquement à la lutte contre le changement climatique.

Mais il y a plus important : la « clause essentielle » ne porte pas sur les engagements ou les politiques climatiques menées par les États ... mais sur l'appartenance à l'Accord de Paris et à la CCNUCC. Il ne saurait donc être reproché à un État qui resterait membre de ces deux instances internationales mais qui ne respecterait pas ses engagements internationaux ou mènerait des politiques manifestement contraires à la lutte contre le changement climatique de ne pas satisfaire cette clause essentielle. Contrairement à ce que laisse entendre la Commission européenne, l'accord UE-Mercosur ne pourrait donc pas être suspendu si un État violait ses engagements climatiques ou menait une politique contraire aux engagements qu'il a pris dans le cadre de l'accord de Paris. Les garanties apportées sont donc très faibles.

Par ailleurs, dans le cas de figure où un État décidait de se retirer de l'accord de Paris, il est prévu qu'il y ait d'abord des *« consultations urgentes »* entre les États parties prenantes de l'accord de libre-échange afin de trouver une solution acceptable de toutes les parties. Une période d'examen et d'analyse de la situation devra donc être respectée et, le temps de celui-ci, l'accord de libre-échange, sera toujours pleinement appliqué.

Si la violation de la clause essentielle est confirmée, et une suspension possible, il est important de noter que le texte finalisé indique clairement que l'accord de libre-échange ne serait pas suspendu globalement, mais uniquement pour le pays ayant violé cette clause essentielle. Étant donné que les

pays de l'UE d'un côté, et les pays du Mercosur de l'autre, forment dans chaque région des zones de libre-échange régionales, suspendre l'accord de libre-échange pour la seule Argentine ou la seule Hongrie est inopérant.

Nous avons là ce qui est une constante en matière commerciale : si les accords de libéralisation du commerce ne cessent d'être justifiés au motif qu'ils contribuent positivement « *vers de faibles émissions de gaz à effet de serre et un développement résilient au changement climatique, ainsi qu'au renforcement de la capacité d'adaptation aux effets néfastes du changement climatique* » (alinéa 23 de l'annexe), les manquements des États dans la mise en œuvre de politiques climatiques ambitieuses ne sont généralement pas mobilisés pour suspendre tout ou partie des dispositions de libéralisation du commerce prévues par ces mêmes accords.

Encadré - Cas pratique : l'accord de Paris et la Nouvelle-Zélande

Dans son effort de communication, la Commission européenne laisse penser que cette clause essentielle serait la même que celle introduite dans l'accord de libre-échange UE-Nouvelle-Zélande adopté par les 27 États-membres et une très large majorité du Parlement européen en 2023-2024. Là aussi, la Commission s'écarte du texte adopté. Dans l'accord UE-Nouvelle-Zélande, les parties s'engageaient à prendre des sanctions en cas « d'actions ou d'omissions allant matériellement à l'encontre de l'objet et du but de l'Accord de Paris ». Soit une définition plus large de l'inaction climatique portant également sur la mise en œuvre effective des politiques climatiques promises. Ce n'est pas ce que dit l'accord UE-Mercosur.

De plus, alors que la Nouvelle-Zélande est en train de lever l'interdiction de l'exploration d'hydrocarbures dans les eaux néo-zélandaises, la Commission européenne n'a pas, à notre connaissance, menacé le nouveau gouvernement néozélandais de suspendre l'accord de libre-échange entré en application au 1er mai 2024. D'une manière plus générale, il existe des clauses essentielles dans plusieurs accords de libre-échange négociés par l'Union européenne qui, bien que non respectées, n'ont pas entraîné la suspension de l'accord de libre-échange.

5. Un engagement contraignant en matière de lutte contre la déforestation ?

La déforestation en cours dans plusieurs des pays du Mercosur, tant de l'Amazonie que de forêts sèches, a été au cœur des critiques émises contre la négociation et la conclusion de cet accord de libre-échange. Notamment parce que cet accord va encourager des filières agricoles qui sont responsables d'une partie de l'accroissement de la déforestation. Pour couper l'herbe sous le pied à ces critiques, la Commission européenne communique sur « un engagement légalement contraignant » que les États du Mercosur auraient accepté pour « stopper la déforestation d'ici à 2030 ».

Ce n'est pas le cas, ni du côté du contenu de l'engagement, ni du côté de sa force exécutoire. Sur le premier plan, dans la nouvelle annexe, les parties « *réaffirment leurs engagements internationaux en la matière et mettent en œuvre des mesures, conformément à leurs lois et réglementations nationales, afin d'empêcher la poursuite de la déforestation et d'intensifier les efforts visant à stabiliser ou à accroître le couvert forestier à partir de 2030* » (alinéa 16).

L'engagement est de fait assez limité : il ne s'agit pas d'un engagement d'ici à 2030 (« by 2030 » en anglais) mais à compter de 2030 (« from 2030 » en anglais). Par ailleurs, cet engagement réaffirme juste ce que les parties ont déjà promis de faire dans le cadre de leurs engagements internationaux. La première version de cette annexe initialement proposée par la Commission européenne comprenait un engagement nouveau et chiffré : réduire la déforestation de 50% d'ici à 2025. Il a été supprimé.

Enfin, ces engagements ne comportent aucune dimension exécutoire. Si ces promesses ne sont pas tenues, aucune des parties ne peut ouvrir une procédure dans le cadre du dispositif des règlements des différends entre États prévu par l'accord. En cas de manquement à ces engagements, seul un processus de « consultations » pourrait voir le jour, qui pourrait déboucher sur un « groupe d'experts indépendants » chargé de formuler des recommandations non contraignantes. On a connu plus contraignant.

6. Un « mécanisme de rééquilibrage » qui restreint des politiques publiques de restriction des importations pour des raisons sociales et/ou écologiques

Depuis la reprise des négociations fin 2022 début 2023, les politiques européennes qui auraient pu restreindre les importations provenant des pays du Mercosur, comme le règlement européen sur la « *déforestation importée* », étaient un point de blocage entre la Commission européenne et les pays du Mercosur. Ces derniers les voient comme une entrave illégitime au commerce et à l'exportation de leurs produits agricoles. Pendant un temps, il a été mentionné que les pays du Mercosur voulaient obtenir une compensation monétaire de plusieurs milliards d'euros.

Ce qui est sûr est que la Commission européenne a consenti l'introduction dans l'accord d'un mécanisme jusqu'ici jamais utilisé dans les accords de libre-échange négociés par l'UE (hormis celui avec le Royaume-Uni, sous une forme différente). Il est intitulé « mécanisme de rééquilibrage » (« *rebalancing mechanism* »). Il fonctionne ainsi :

- si l'UE ou un pays du Mercosur considère « *qu'une mesure appliquée par l'autre partie annule ou compromet substantiellement tout avantage découlant pour lui des dispositions couvertes, d'une manière qui affecte défavorablement le commerce entre les parties* »
- Il est alors possible de solliciter un arbitrage ad hoc pour se prononcer sur la mesure en question ;
- si l'avis de la partie plaignante est confirmé, alors elle peut prendre des mesures « *de rééquilibrage* », telles que l'augmentation de droits de douane pour compenser les pertes supposées de ses acteurs économiques.

Dans les faits, un tel mécanisme vise à dissuader la mise en œuvre de mesures qui restreindraient les gains attendus par les acteurs économiques des deux côtés de l'Atlantique. Peuvent être l'objet de ce mécanisme « *toute mesure prise par une partie, que ce soit sous la forme d'une loi, d'un règlement, d'une règle, d'une procédure, d'une décision, d'une action administrative, d'une exigence ou d'une pratique* ». Cette définition, ajoutée au contenu de l'accord, précise qu'il est « *entendu que le terme "mesure" inclut les omissions et la législation qui n'a pas été entièrement mise en œuvre au moment de la conclusion des négociations du présent accord, ainsi que ses actes d'exécution* ».

Si la Commission européenne affirme devant les journalistes que ce mécanisme ne restreint pas le droit à réguler et la possibilité de mettre en œuvre les politiques envisagées, une toute autre lecture peut en être faite. Ce mécanisme pourrait en effet dissuader tant les pays du Mercosur que de l'UE de mettre sur pieds de nouvelles "mesures" écologiques, sanitaires, sociales, économiques, industrielles, etc qui auraient pour effet de restreindre les exportations des pays tiers. Cela pourrait générer un « *froid réglementaire* », dissuadant la mise en œuvre de politiques publiques nouvelles.

A l'heure où la lutte contre le réchauffement climatique, la perte de biodiversité ou la déforestation devrait conduire à mettre en œuvre de nouvelles politiques publiques qui restreignent tant certaines productions que certaines consommations, ce mécanisme pourrait ralentir, retarder ou empêcher la mise en œuvre de politiques climatiques rendues nécessaires. A commencer par le règlement européen sur la déforestation importée (EUDR) ou bien le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM).

Cas pratique : Le règlement européen sur la déforestation importée (EUDR)

Interrogée par des journalistes, la Commission européenne a prétendu que cette politique de lutte contre la déforestation ne pourrait pas faire l'objet d'une plainte des États du Mercosur car « *il ne s'agit pas de mesures déjà en place, qui ont déjà fait l'objet d'un accord, ou de mesures prévisibles* » et qu'il ne faut pas craindre « *d'incidence sur le droit à réglementer* », précisant que seules les dispositions qui « *n'étaient pas du tout prévisibles* » pourraient en être l'objet. Compte-tenu que l'EUDR n'a pas été pleinement mise en œuvre, on peut en faire une lecture différente. Surtout, si l'UE considérait qu'il fallait rendre encore plus strictes les mesures de ce règlement sur la déforestation importée.

Notes

- (1) Mehdi Abbas, «Libre-échange et changements climatiques : “soutien mutuel” ou divergence ? », Mondes en développement, No.162, février 2013, p. 33-48, <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2013-2-page-33.htm>
- (2) Évaluation de l'impact en matière de développement durable à l'appui des négociations de l'accord d'association entre l'Union européenne et le Mercosur, Commission européenne, 9 août 2022, <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/abfa1190-59d1-4f59-93a5-9b9810d2b744/details>
- (3) 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, [file:///Users/maximecombes/Downloads/2020_09_rapport_de_la_commission_devaluation_du_projet_daccord_ue_mercosur%20\(2\).pdf](file:///Users/maximecombes/Downloads/2020_09_rapport_de_la_commission_devaluation_du_projet_daccord_ue_mercosur%20(2).pdf)
- (4) Abdenur, A.E. (2019), “A double-edged sword: The climate politics of the Mercosur-EU Agreement. Climate Diplomacy”. <https://www.climate-diplomacy.org/news/double-edged-sword-climate-politics-mercotur-eu-agreement>
- (5) London School of Economics (LSE) (2018), “Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement, Negotiations between the European Union and Mercosur. Final Inception Report”. 24 January 2018, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/march/tradoc_156631.pdf
- (6) Document de la Commission européenne sur l'accord UE-Mercosur et le développement durable <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/880029/Factsheet%20EU-Mercosur%20Trade%20Agreement%20-%20Sustainable%20Development.pdf>
- (7) La CCNUCC est la Convention cadre des Nations-Unies sur le changement climatique, soit le cadre onusien de négociations depuis plus de 30 sur le climat.

Rédaction : Maxime Combes, économiste à l'Aitec (maxime.combes@gmail.com, 06 24 51 29 44)