CNCD 11.11.11

ANALYSE TECHNIQUE DE L'ACCORD FINALISÉ UE-MERCOSUR

Mai 2025

1. Accord finalisé : Points sensibles non modifiés à la fin des négociations

1.1. Marchés publics

L'accord de commerce prévoit que les entreprises européennes puissent participer aux marchés publics des pays du Mercosur au même titre que les entreprises locales, et vice versa. Or, vu la compétitivité des multinationales européennes dans le secteur des services (construction, services informatiques ou financiers, etc.), ce seront principalement des multinationales européennes qui vont bénéficier de nouvelles parts de marchés dans les pays du Mercosur.

Les marchés publics peuvent être un vecteur de développement durable. Mais le traité va limiter la possibilité pour un gouvernement du Mercosur de privilégier des petites et moyennes entreprises locales et/ou des entreprises de l'économie sociale et solidaire. L'accord pousse la seule et unique logique du prix dans l'attribution des marchés publics alors que favoriser une économie circulaire et sociale locale pourrait être un facteur de développement durable dans les pays du Mercosur.

1.2. Produits industriels

Le traité entre l'UE et les pays du Mercosur diminue les frais de douane (ou taxes à l'importation) pour 91% des produits européens exportés vers ces quatre pays sur une période allant de 10 à 15 ans. Cela signifie que de nombreux produits européens seront vendus moins cher qu'aujourd'hui dans les pays signataires du Mercosur, avec des conséquences délétères sur l'industrie locale.

Parmi les produits que les multinationales européennes vont pouvoir exporter, on retrouve, entre autres :

- **Voitures**

Même si les chiffres de diminution de taxes à l'importation ont un peu changé, les voitures électriques et hybrides européennes vont toutefois arriver sur le marché du Mercosur à un prix moins élevé qu'aujourd'hui, entraînant une concurrence de plus en plus forte pour les entreprises automobiles du Mercosur.

L'étude d'impact du traité UE-Mercosur publiée en 2020 indique que de nombreuses petites et moyennes entreprises du Mercosur vont devoir fermer ou réduire leur production dans le domaine automobile, ce qui aura un impact important sur l'emploi dans la région. L'étude recommande de mettre en place des mesures pour protéger les travailleurs et travailleuses affecté·es dans les quatre pays du Mercosur. Dans l'Argentine de Milei, en pleine attaque contre les droits syndicaux, ceci n'est pas à l'agenda.

- **Produits chimiques, dont pesticides**

L'accord de commerce réduit les droits de douane sur les exportations de pesticides de l'UE vers les pays du Mercosur, encourageant ainsi une augmentation de leur production, de leur commerce et de leur utilisation. Il s'agit notamment aussi de pesticides qui ne sont pas approuvés par l'UE ou qui sont interdits sur son territoire parce qu'ils sont trop dangereux pour la santé humaine ou l'environnement.

Aujourd'hui, l'utilisation de pesticides affecte déjà les populations et la nature dans les pays du Mercosur. L'accord UE-Mercosur ne ferait qu'aggraver la situation. Rien dans les projets de loi européens ou dans le texte de l'accord ne prévoit d'interdire l'exportation de pesticides interdits d'utilisation dans l'UE.

Par effet boomerang, la population européenne est également concernée, car elle consomme des fruits et légumes venus des pays du Mercosur qui pourraient contenir des pesticides interdits originaires de l'UE. Ceci pourrait concerner des fruits tels que les citrons du Brésil, qui sont aujourd'hui déjà dans nos supermarchés avec des résidus d'ingrédients actifs interdits dans l'UE. Ceci met en danger la santé et l'environnement dans les pays concernés, affectant avant tout les travailleurs et travailleuses dans les plantations et les communautés riveraines. Mais cela crée aussi une concurrence déloyale pour le monde agricole européen, contraint de respecter des normes environnementales plus strictes (cf. infra, *produits agricoles*).

- **Produits agricoles**

Aujourd'hui, les deux modèles agricoles sont très différents et peu de produits agricoles, à l'exception du soja (non taxé, pour alimenter le bétail européen), des quatre pays d'Amérique du Sud arrivent sur les marchés européens. L'agro-industrie sud-américaine occupe des surfaces bien plus grande que dans l'UE et elle a recours à de nombreux pesticides et OGM pour l'agriculture, à des hormones et antibiotiques pour l'élevage, dont nombre d'entre eux sont interdits dans l'Union européenne.

L'usage des antibiotiques notamment a été réduit dans l'élevage en Belgique (-62,4% depuis 2011) pour diminuer les résistances aux antimicrobiens et ainsi améliorer la santé humaine.

L'accord UE-Mercosur vient mettre en compétition ces deux modèles en renforçant, dans le Mercosur comme dans l'UE, le modèle de l'agro-industrie, au détriment, de part et d'autre, de l'agriculture familiale, paysanne et durable. Dans les pays du

Mercosur, cette agro-industrie se déploie au détriment non seulement de l'environnement et du climat, mais aussi aux dépens des paysans et paysannes sans terre et des droits des peuples autochtones. Faire primer ce modèle des deux côtés de l'Atlantique va rendre la transition vers l'agroécologie bien plus difficile. Cette transition implique de sortir progressivement des énergies fossiles, des pesticides et des engrais chimiques, tout en garantissant des prix justes aux paysans.

Cette concurrence vient du fait que, dans le traité de commerce, l'Union européenne offre des quotas d'importation pour certains produits agricoles en provenance des quatre pays du Mercosur : 99 000 tonnes pour le bœuf (à 7,5% de taxes) et 60 000 tonnes non taxées, 180 000 tonnes pour la volaille (non taxées), 180 000 tonnes de sucre du Brésil (non taxées), et bien d'autres. Ces quotas sont similaires à ceux des versions antérieures de l'accord.

Ce qui ne change pas dans l'accord final, c'est qu'il ne renforce pas les contrôles sanitaires aux frontières, au sein des abattoirs et des fermes des quatre pays du Mercosur. De plus, les moyens coercitifs, comme les sanctions, à la disposition des autorités européennes au cas où ces contrôles démontreraient des failles, n'ont pas été ajoutés à l'accord. En 2024, la Commission européenne détectait des hormones interdites en Europe dans les exportations de viande bovine brésiliennes. Finalement, l'augmentation des exportations de ces produits agricoles vers l'Union européenne risque d'aggraver la déforestation dans ces pays, non seulement en Amazonie, mais surtout pour les régions comme le Cerrado (Brésil) et le Gran Chaco (à cheval sur quatre pays), qui ne seront pas considérées à risque par la nouvelle loi européenne pour lutter contre la déforestation importée (EUDR selon l'acronyme anglais). Selon un rapport d'une commission indépendante au gouvernement français, l'accord de commerce mènerait à une accélération de la déforestation annuelle dans les quatre pays du Mercosur de l'ordre de 5 % par an pendant six ans après la mise en application de l'accord.

2. Accord finalisé : De nouveaux éléments mais très peu d'améliorations

À la lecture des derniers documents publiés, il apparaît clairement que l'actuel projet d'accord ne respecte pas une série de balises essentielles en termes de développement durable et de respect des droits humains, sociaux et environnementaux. À la suite de l'accord politique de 2019, la Commission s'était cependant engagée à finaliser la négociation sur cette base, appuyée en ce sens par une résolution du Parlement.

2.1. Normes sanitaires et environnementales

Une balise essentielle, demandée par de nombreux États membres et par certains syndicats agricoles, est l'inclusion de **clauses miroirs** dans l'accord de commerce et/ou l'adoption dans l'Union européenne de mesures miroirs. Les clauses pourraient être incluses dans les accords de commerce pour exiger que les importations **respectent des normes sanitaires et environnementales** aussi exigeantes d'un côté comme de l'autre. Les mesures seraient des lois européennes permettant à toutes nos importations et exportations d'être au même niveau d'exigence sanitaire et environnementale que les minima européens.

Il n'y a pas de nouvelles clauses miroirs dans l'accord de commerce UE-Mercosur finalisé. Il n'en comporte toujours qu'une pour l'importation en Europe d'œufs des quatre pays du Mercosur, un secteur dans lequel les importations sont quasi inexistantes.

De plus, il pourrait être bien plus compliqué pour l'Union européenne d'adopter des mesures miroirs à cause du nouveau mécanisme de rééquilibrage de l'accord (voir ci-dessous)

2.2. Chapitre développement durable

D'après la Commission, dans l'accord de commerce UE-Mercosur, il y a "des engagements clairs et exécutoires en matière de développement durable, y compris en ce qui concerne les **droits des travailleurs** et **la gestion et la conservation durables des forêts**".

Mais le caractère exécutoire est illusoire. La nouvelle annexe sur le développement durable est exclue de tout recours à des sanctions. Cela signifie que tout non-respect des engagements de développement durable par l'UE ou l'un des quatre pays du Mercosur n'entraînerait que consultations et mise en place d'un panel d'experts indépendants, mais sans sanctions commerciales, au caractère bien plus contraignant. Cela entre en contradiction avec le modèle d'accords que l'Union européenne a adopté au cours de la dernière législature.

De plus, l'accord de commerce a été conclu avec un président argentin qui met à mal les droits sociaux et syndicaux. Ses réformes du droit du travail réduisent les droits des salariés et ont augmenté les niveaux de pauvreté à plus de 50 %.

2.3. Accord de Paris

La mention de l'Accord de Paris est bien reprise dans l'accord de commerce finalisé entre l'UE et le Mercosur, sous la forme d'une clause essentielle.

Telle que rédigée, cette dernière ne couvre que les cas dans lesquels une partie sortirait de l'Accord de Paris, ou négligerait gravement ses engagements. En effet, l'accord finalisé indique (article XX, paragraphes 2 et 3) que la clause essentielle est que les Parties doivent rester membres, en "bonne foi" de l'Accord de Paris. Dans le récent accord commercial avec la Nouvelle-Zélande, les engagements pris par les parties ne se limitent pas à cette dimension mais s'engagent à respecter les objectifs de l'Accord de Paris. De plus, une clause essentielle n'est pas une sanction, seulement un outil de dissuasion. Politiquement, aujourd'hui, la clause essentielle pourrait empêcher l'actuel président argentin Milei d'abandonner l'Accord de Paris mais cela ne l'empêchera pas de diminuer les engagements climatiques de l'Argentine. Enfin, aucune clause dans l'accord de commerce indique que cette clause essentielle prévaut sur toutes les autres clauses commerciales de l'accord. En cas de différence d'interprétation de l'accord, la priorité ne sera donc pas automatiquement donnée aux considérations climatiques.

De plus, il faut rappeler que les échanges commerciaux vont s'intensifier entre les deux marchés et cette intensification augmentera les émissions de gaz à effet de serre liées au transport et à l'empreinte environnementale de la production des biens échangés. Or, les produits échangés ne seront pas essentiels puisque des produits agricoles et industriels déjà disponibles sur les marchés européen et sud-américain traverseront l'Atlantique. Ces émissions ne sont pas "compensées" ou "compensables" par l'ajout de l'Accord de Paris dans l'accord commercial.

2.4. Déforestation

D'après la Commission, l'accord de commerce UE-Mercosur a "des engagements concrets visant à mettre un terme à la déforestation".

Les engagements sont concrets mais ils ne débuteront qu'en 2030 et ne contraignent qu'à une obligation d'intention, pas de résultats. Dans une annexe précédemment rédigée par la Commission, il y avait un engagement bien plus concret car chiffré : réduire la déforestation de 50% d'ici à 2025. Il a été supprimé dans la mouture finale de l'accord.

De plus, l'accord reconnaît à demi-mots que les pays du Mercosur risquent d'être **considérés comme des pays sans risques de déforestation** sous le nouveau règlement européen pour lutter contre l'importation de produits issus de la

déforestation. En effet, le texte indique que “le présent accord et les mesures prises pour mettre en œuvre les engagements qui en découlent seront favorablement pris en compte, entre autres critères, dans la classification des risques” de déforestation des pays.

2.5. Le mécanisme de rééquilibrage des concessions

Ce mécanisme est une première dans un traité de commerce européen.

Dans le cadre de l’accord de commerce, l’Union européenne et le Mercosur ouvrent leurs marchés l’un à l’autre, ils augmentent leurs exportations respectives. Le mécanisme de rééquilibrage de l’accord sert à s’assurer que les exportations européennes ou sud-américaines ne seraient pas affectées par une “mesure unilatérale”. Or, la définition de cette mesure est large et inclut une mesure sanitaire, environnementale, sociale, ou autre. En d’autres termes, cela signifie qu’une nouvelle loi européenne sur la déforestation ou une nouvelle loi brésilienne sur l’importation des pesticides qui auraient un impact négatif significatif sur le commerce entre l’UE et les quatre pays du Mercosur pourrait voir le déclenchement de ce mécanisme. L’UE ou le Mercosur pourrait prouver (de façon assez vague) qu’il y a eu réduction des exportations et demander un “rééquilibrage” pour réhausser les exportations. Ainsi, une diminution des exportations brésiliennes à la suite d'une nouvelle loi européenne sur la déforestation pourrait mener à une augmentation des exportations agricoles du Brésil vers l’UE pour ”rééquilibrer”. Une loi brésilienne sur une fin des véhicules à moteur thermique pourrait nuire aux exportations européennes de voitures et pourrait mener à une compensation financière ou une augmentation des exportations européennes. Ces sanctions commerciales, déclenchées par le mécanisme de rééquilibrage des concessions, ou même la menace de ces sanctions, ont un poids politique important. Le déclenchement d’un tel mécanisme pourrait être demandé par des gouvernements souhaitant offrir des concessions à leurs multinationales comme c’est souvent le cas à l’Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

De plus, le déroulement de ce mécanisme ne sera pas forcément public, les deux parties du traité pouvant demander à garder leurs délibérations closes.

À terme, il pourrait amener à un nivellement par le bas des normes régissant le commerce international. Il pourrait à l’avenir être plus difficile d’adopter et de mettre en œuvre dans l’UE et dans les quatre pays du Mercosur de nouvelles mesures sanitaires, environnementales ou sociales, ou même des mesures miroirs, si ces dernières pouvait affecter le commerce entre les deux marchés.

Dans son analyse de l’accord, le gouvernement uruguayen a mentionné explicitement que ce mécanisme était un outil de protection pour les pays du Mercosur contre la mise en application de mesures environnementales de l’UE qui auraient un impact sur le commerce. Le gouvernement brésilien a écrit au sujet de ce mécanisme qu’il permettrait d’éviter que des lois européennes comme celle pour lutter contre la

déforestation puisse réduire les exportations brésiliennes, notamment en termes de viande bovine.

Ce mécanisme pourrait aussi être utilisé contre des lois européennes dont le processus législatif n'est pas encore totalement conclu, telles que la loi européenne pour lutter contre la déforestation importée (EUDR) ou la loi européenne interdisant l'importation de produits contenant des résidus de néocotinoïdes.

Ce mécanisme aura des conséquences bien plus importants que son pendant à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dont les règles régissent le commerce international. Dans ce cadre, le Brésil a notamment dénoncé en 2021 les règles européennes sanitaires en matière de salmonelle dans la volaille importée. Dans le cadre de l'accord de commerce UE-Mercosur, les lois en faveur du développement durable ne sont pas exclues du mécanisme de rééquilibrage des concessions alors que l'OMC intègre cette exception.

L'ajout de ce mécanisme est une demande des pays du Mercosur qui regrettent le côté parfois "néocolonial" de la politique européenne.

2.6. Minerais rares

L'UE a toujours cherché, à travers l'accord de commerce entre l'UE et les quatre pays du Mercosur, à importer du lithium d'Argentine et du graphite, du niobium, du manganèse et du vanadium du Brésil. L'accord diminue donc les taxes à l'exportation de ces minerais critiques présents dans le sol des pays du Mercosur. L'Argentine, par exemple, n'appliquera aucune taxe à l'exportation pour ces minerais. Même si le Brésil a obtenu de pouvoir taxer ces exportations de minerais rares (à hauteur de 25% maximum), notamment pour les transformer sur son sol, l'accord reste toutefois un accord qui perpétue une relation néocoloniale, le Mercosur exportant des minerais et des produits agricoles primaires, non ou peu transformés, de faible valeur ajoutée, vers l'Union européenne qui, pour sa part, exporte vers le Mercosur des produits à forte valeur ajoutée, notamment des produits de haute technologie dont des voitures électriques produites en partie avec des minerais du Mercosur.