



© Philippe Veldeman

 EUROPE

Accord de libre-échange avec le MERCOSUR : le retour de l'hydre capitaliste mondiale ?

> Zoé MAUS (*)

L'Union européenne (UE) et les pays du Mercosur se sont entendus le 28 juin dernier sur un accord de principe pour un vaste traité de libre-échange, en négociation depuis 20 ans. Cet accord de principe n'est cependant pas encore synonyme de ratification du traité. En effet, de nombreuses étapes restent encore à franchir avant sa mise en œuvre définitive, notamment la ratification par les parlements des pays européens, et le parcours semble (heureusement) semé de plusieurs embûches de taille, l'opposition citoyenne et agricole n'étant pas des moindres. Décryptage d'un projet de traité et d'un combat à mener.

La relation entre l'Union européenne et le Mercosur est censée aboutir à un ambitieux accord interrégional incluant une vaste zone de libre-échange portant essentiellement sur l'agriculture, les services, la protection intellectuelle et la facilitation du commerce. Alors que le processus de négociation remonte à 1999, les deux régions ne sont jamais arrivées à se mettre d'accord, principalement en raison de différends entre les gouvernements de gauche latino-américains et l'UE. En effet, les gouvernements brésiliens de Lula et de Dilma Rousseff, ainsi que de l'Argentin

Nestor Kirchner, posaient un certain nombre de conditions à ce traité, considérées comme inacceptables par les négociateurs européens, notamment en ce qui concerne l'ouverture des marchés publics et l'augmentation des quotas des productions industrielles et agricoles. Les récents changements politiques, notamment les destitutions douteuses de Dilma Rousseff au Brésil et de Fernando Lugo au Paraguay ainsi que l'élection de Mauricio Macri en Argentine ont changé la donne pour les négociateurs des deux parties¹. Les nouveaux gouvernements sont en effet moins regardants sur les clauses relatives aux droits humains, à

l'environnement ou à la responsabilité sociale des entreprises et sont prêts à vendre leur économie au plus offrant. Ainsi, ni Jair Bolsonaro qui s'est empressé de déclarer qu'il sortirait de l'Accord de Paris et, lors du sommet du G8 a dénoncé le caractère colonial des craintes européennes par rapport à la déforestation, ni Mauricio Macri ne posent autant de conditions que leurs prédécesseurs.

Un accord mort-né ?

Cette situation favorable à un accord pourrait toutefois ne pas perdurer puisque

les élections présidentielles argentines du 27 octobre risquent bien de voir l'arrivée au pouvoir d'Alberto Fernandez², qui s'est d'ores et déjà déclaré hostile à la ratification de cet accord et avait ainsi déclaré sur Twitter « les bénéfices concrets pour notre pays ne sont pas très clairs. Mais ce qui est clair, ce sont les dommages pour notre industrie et l'emploi argentin. Un tel accord n'a pas de quoi susciter de célébrations, mais des motifs de préoccupation ». En cas de victoire d'A. Fernandez, cela semble peu probable que l'Argentine poursuive sur le chemin de la ratification.³

La fenêtre d'opportunité (pour la signature de l'accord) ouverte ces dernières années risque donc fort de se refermer très vite, d'autant plus qu'en Europe également les oppositions sont virulentes et les critiques sur les termes de l'accord sans doute décisives. Le caractère mixte de l'accord signifie que tous les pays membres de l'UE devront ratifier l'accord, à l'unanimité, pour que celui-ci entre en vigueur.⁴

Plusieurs pays européens ont d'ores et déjà mis leur veto ou signifié leur vive opposition à la ratification du traité : la ministre française de la Transition écologique Elisabeth Borne a ainsi réitéré début octobre la position d'Emmanuel Macron tenue lors du sommet du G8. E. Macron avait en effet déclaré que si le Président brésilien Jair Bolsonaro ne respectait pas les engagements environnementaux pris par son pays, il était hors de question de ratifier le traité. C'est également la position du parlement autrichien, mais aussi celle du parlement irlandais et du gouvernement luxembourgeois. Le parlement irlandais semble cependant pris entre deux feux puisque le Commissaire européen irlandais, Paul Hogan, en charge du commerce, est un défenseur convaincu de l'agriculture productiviste peu critique de ces accords.

Au-delà des négociations UE-Mercosur, se jouent également des relations stratégiques, diplomatiques et économiques entre d'autres pays, notamment la Chine, l'Inde, les États-Unis ou le Canada. Ces accords commerciaux sont le symbole de la reconfiguration des relations internationales en blocs commerciaux, chacun cherchant à gagner la guerre commerciale, et

Qu'est-ce que le Mercosur ?

Né en 1991 avec le traité d'Asunción, le Mercosur/Mercosul (Mercado Común del Sur ou Comum do Sul) est une zone de libre-échange entre plusieurs pays d'Amérique du Sud : l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Le Mercosur intègre également des pays associés : la Bolivie, le Chili, l'Équateur, le Pérou, le Surinam (soit la quasi-totalité des pays d'Amérique du Sud). Cette alliance de coopération économique vise à éliminer toutes les barrières tarifaires et douanières dans les échanges commerciaux entre pays membres et met en place un processus d'intégration commerciale, de coordination des politiques macroéconomiques et d'harmonisation des législations. Représentant plus de 300 millions d'habitants (dont plus de 200 millions de Brésilien-ne-s), il constitue le 3^e bloc économique après l'UE et le CUSMA (ex-ALENA : Accord Canada-États-Unis-Mexique). Plus de la moitié du PIB de la zone est représentée par le Brésil. Il s'agit d'un marché gigantesque, tant en termes de population que de PIB ou de volume d'échanges possibles, et intègre en son sein de grandes puissances agro-industrielles telles que le Brésil et l'Argentine, mais également d'énormes surfaces agricoles produisant entre autres du soja, du bœuf et du sucre destinés à l'exportation ouvrant le champ à des accords commerciaux tels que celui négocié avec l'Union européenne.

imposer sa production sur les autres marchés. Ainsi, alors que les pays européens dénonçaient de manière virulente les politiques de J. Bolsonaro et notamment sa responsabilité dans les incendies en Amazonie, le Canada se faisait beaucoup plus discret et conciliant, désireux de préserver de bonnes relations avec le géant brésilien, dans l'optique d'arriver à un accord commercial avec le Mercosur de son côté. C'est en effet important pour le Canada vu les déconvenues commerciales et diplomatiques subies ces dernières années, notamment avec la renégociation de l'ALENA suite à l'élection de D. Trump, mais aussi aux conflits diplomatiques avec la Chine ou d'autres pays. La signature d'un traité avec le Mercosur, et le fait d'être le premier à le faire, est une explication à cette attitude de complaisance.

Un projet d'accord opaque

Pour l'instant le texte provisoire de cet accord de libéralisation a été publié le 12 juillet 2019 et est accessible sur le site de la direction générale du commerce de la Commission européenne.⁵ Il est actuellement revu par les juristes et linguistes, ce qui peut prendre environ six mois. Il ne faut donc pas attendre de version définitive ni de proposition de décision du Conseil européen avant la deuxième moitié de 2020. Ce qui laisse largement le temps aux uns et aux autres de revenir sur leur position ou de demander ajouts

et amendements et notamment aux différents parlements nationaux de pouvoir approfondir leur connaissance du dossier.

Le contenu de l'accord est cependant peu détaillé et la seule note explicative diffusée par la Commission montre que certains aspects sont trop peu développés. Vingt ans de négociations auraient dû permettre de proposer des dispositions plus précises, notamment sur les chapitres sensibles et jugés primordiaux pour les

La relecture du texte de l'accord prendra six mois, ce qui laisse le temps à chacun de revenir sur ses positions.



mouvements associatifs et la société civile, mais aussi les mouvements paysans. Ces chapitres liés au développement durable et à l'aspect contraignant des dispositions ou encore aux mécanismes de règlement des différends. Cette note, qui tient plus de la brochure publicitaire que de l'information tant elle ne montre que l'aspect supposé positif de l'accord dans lequel tout le monde devrait trouver son compte : petites et moyennes entreprises, consommateur-riche-s, monde agricole, etc. Globalement, même si l'accord contient les chapitres récurrents concernant les biens et les services et les différentes dispositions habituellement prévues dans ces traités, on peut relever la volonté de l'UE de durcir sa politique commerciale, et notamment d'augmenter sa compétitivité avec les autres blocs commerciaux au niveau mondial : diminution des normes de tout ordre, accès aux matières premières locales, accès aux marchés publics.

Par rapport à la question cruciale des règlements de différends entre États, une clause standard est prévue, qui dispose qu'il y a d'abord une consultation «amicale» et une médiation entre les parties, et à l'étape suivante une possibilité de créer un groupe spécial d'arbitrage. Aucune clause d'arbitrage du type «Investment Court System» (ICS) n'a été intégrée, étant donné que l'accord ne comporte pas

de volet relatif à l'investissement, mais uniquement un volet commercial.⁶ Il n'est cependant pas exclu que cela le soit dans les prochains mois.

Parmi les autres éléments à relever figurent le chapitre sur les petites et moyennes entreprises, et celui sur les marchés publics. Les PME sont régulièrement les grandes oubliées des traités commerciaux, et en sont souvent exclues des bénéficiaires, en raison d'une méconnaissance des exigences et procédures réglementaires à respecter pour mettre leurs produits sur le marché d'exportation. Le projet d'accord prévoit donc des dispositions sur le partage d'informations en lien avec la transparence en matière d'accès aux marchés et les petites et moyennes entreprises bénéficieraient désormais d'une nouvelle plateforme en ligne offrant un accès aisé aux informations sur les exigences du marché et sur les rabais douaniers.⁷

L'accès aux marchés publics serait également ouvert aux firmes européennes, à égalité avec les firmes locales, ce qui n'est pas le cas actuellement, les appels d'offres publics n'étant pas accessibles aux pays tiers. L'accord rendrait également les appels d'offres plus transparents et assurant des standards équitables tout au long des processus de marchés publics.

Le monde agricole devrait également sortir gagnant puisque leurs produits auraient un accès plus facile au marché du Mercosur (les consommateur-riche-s latino-américain-e-s sont très friand-e-s des produits européens de grande qualité comme les vins, les fromages, le chocolat et le porc notamment). Les appellations contrôlées et régionales seraient également protégées.

Enfin, les consommateur-riche-s européen-ne-s trouveraient aussi leur bonheur puisqu'ils-elles pourraient avoir accès à une offre de produits et services plus étendue et à meilleur prix.

Si l'on en croit la Commission, ce traité ne devrait donc apporter que satisfaction à l'ensemble des Européen-ne-s, citoyen-ne-s, paysan-ne-s, entreprises.

Un modèle extractiviste et productiviste

La réalité est toute autre et il est utile de rappeler qu'au moment des négociations concernant le CETA et le TTIP, les analyses avaient montré que si ce type d'accord faisait bien des heureux, le nombre de malheureux était bien plus grand, que ce soit en Europe ou, dans le cas des deux traités précités, au Canada ou aux États-Unis. En effet, contrairement à ce que le discours officiel souhaite faire croire, des deux côtés de l'océan perdants et gagnants seront les mêmes.

Alors que le TTIP, le CETA et le JEF-TA mettaient aux prises des entités du «nord global», cet accord, tout comme celui qui a été signé avec la Colombie et le Pérou sont des accords renforçant un système économique mondial néocolonial et inégalitaire, entre les pays, mais également au sein des pays, entre différentes classes sociales. Ceux qui bénéficient des accords et pourront s'intégrer dans cette mondialisation y gagneront, et tous les autres risquent bien de rester sur le bord du chemin.

Ce type d'accord n'est donc absolument pas porteur d'un autre modèle de développement, ni pour le Sud ni pour le Nord. Il s'agit de renforcer l'ancrage dans un modèle productiviste et extractiviste⁸ dans lequel les normes sociales, environnementales ou du travail sont au service de l'économie et des actionnaires et non



l'inverse. Les populations défavorisées et parmi celles-ci les femmes risquent bien d'en être les premières victimes que ce soit en Europe ou dans les pays du Mercosur. Les grands discours rassurants risquent être que des paroles en l'air.

« En réalité, seuls les actionnaires des multinationales, les gros producteurs agricoles et les grands propriétaires terriens seront bénéficiaires de l'accord. »

En réalité, seuls les actionnaires des multinationales, les gros producteurs agricoles et les grands propriétaires terriens seront bénéficiaires. En Europe l'industrie financière et ses actionnaires (dans la chimie, l'automobile, mais aussi dans les services et marchés publics) pourront continuer à se renforcer, à augmenter leurs dividendes et l'étendue de leurs activités marchandes, tout en bénéficiant de matières premières de qualité, moins chères grâce à la réduction ou à la suppression des droits que le Mercosur impose actuellement sur les exportations vers l'UE, notamment sur des produits tels que ceux à base de soja destinés à servir à l'alimentation du bétail de l'UE. En Amérique latine, les grands hacienderos pourront continuer à consommer les produits de luxe européens en échange de produits cultivés sur des zones forestières qu'ils auront accaparées.

Ces accords incitent par ailleurs les pays Sud-américains à reprimariser leur économie, en maintenant l'accent sur l'agriculture intensive, et notamment la production de viande tournée vers l'exportation et l'extraction de matières premières (au détriment d'une agriculture familiale indispensable pour la souveraineté alimentaire des populations, rurales ou urbaines), empêchant l'industrie locale de se développer, la concurrence avec les produits européens laminant les productions locales. L'endettement des pays du Sud est également renforcé, voire même encouragé par les institutions, afin de promouvoir ce modèle.

En Europe aussi les perspectives de changement du modèle économique sont réduites à peau de chagrin avec ce type d'accord. Difficile en effet d'envi-

sager une réorientation de la politique industrielle vers des productions moins polluantes quand on augmente les quotas de voitures exportées. Difficile d'imaginer une réelle souveraineté alimentaire permettant aux petits et moyens agricul-

teurs de survivre ou la mise en place d'une agriculture durable et biologique alors que des tonnes de produits potentiellement transgéniques, notamment le soja, viendront alimenter notre bétail, qui parallèlement sera concurrencé par le bœuf importé du Brésil ou d'Argentine. La question qui se pose est de savoir pourquoi on doit importer des biens que l'on produit ici en Europe (et inversement), mettant en danger et renforçant la dépendance des petits producteurs. Comme le souligne la FUGEA (Fédération unie de Groupements d'Éleveurs et d'Agriculteurs), « en plus de soumettre nos agriculteurs à une concurrence dé-

loyale et dégrader la qualité sanitaire de l'assiette des citoyens, ce traité est une véritable menace pour le climat et la biodiversité. Signer un tel traité revient en effet à soutenir le modèle agro-industriel brésilien en partie responsable de la situation actuelle en Amazonie. Signer le Mercosur revient donc à cautionner les feux de forêt sévissant aujourd'hui en Amazonie. »⁹

Consommer plus et moins bien

Pour l'ensemble des consommateurs-rice-s enfin, ce gigantesque marché et le déferlement de produits venant d'Amérique latine ne sont pas un gage de mieux-être, d'accès à de meilleurs produits ou de bonne santé. En effet, les scandales alimentaires à répétitions, comme celui qui a affecté les poulets brésiliens qui se sont retrouvés sur les étals de nos supermarchés sans que les contrôles sanitaires ne soient efficaces laissent planer le doute sur les capacités à respecter les normes sanitaires et le principe de précaution. Alors que celui-ci est consacré dans l'accord et garantit que les autorités

Un accord respectueux des enjeux environnementaux ?

Le chapitre sur Commerce et Développement durable, selon la Commission européenne, « est à la hauteur des chapitres figurant dans d'autres accords modernes, tels que ceux conclus avec le Mexique ou le Japon (et) part du postulat selon lequel l'intensification des échanges ne devrait pas se faire aux dépens de l'environnement ou des conditions de travail, mais au contraire, promouvoir le développement durable. » Cela implique, pour les deux parties, de ne pas abaisser les normes en matière de travail ou d'environnement, de respecter les accords multilatéraux en matière environnementale et « d'appliquer efficacement » l'Accord de Paris. Il est également mention d'engagements en matière de lutte contre la déforestation. Des initiatives du secteur privé (par exemple la décision de ne pas acheter de viande provenant d'exploitations situées dans des zones récemment déboisées) renforcent ces engagements. Des mécanismes de consultation de la société civile intégrés à l'accord compléteront ces dispositions, et permettront d'influer sur la mise en œuvre du chapitre et de l'accord.

Si selon la Commission, ce chapitre devra comporter des règles claires et rigoureuses, ainsi qu'un mécanisme d'évaluation indépendante et impartiale. Ce dernier n'est à ce stade pas détaillé et il semble qu'aucune sanction dissuasive ne soit prévue contre les États faillants à leurs obligations climatiques. Les incendies ayant détruit de grandes parties de l'Amazonie en août dernier et les réactions du gouvernement brésilien montrent que ces engagements sont tout sauf contraignants. Ces accords commerciaux sont par ailleurs un non-sens en termes de modèle énergétique et contribuent à augmenter les émissions de gaz à effet de serre liées à la production et au transport de marchandises. Ils alimentent par ailleurs le cercle vicieux de la demande et par conséquent l'augmentation de la taille des élevages, et donc de la déforestation.

publiques pourront « agir pour protéger la santé humaine, animale ou végétale, ou l'environnement, face à un risque perçu, même lorsque l'analyse scientifique n'est pas concluante », on voit mal comment, face aux intérêts commerciaux, ce principe pourrait être maintenu. En effet, les sanctions et mesures contraignantes ne sont pas prévues dans l'accord.

Enfin, les droits humains ne sont pas non plus au centre des politiques commerciales. « Alors qu'elle prétend fonder sa politique commerciale sur de grands principes humanistes, voilà que la Commission européenne signe un accord avec un gouvernement de climatosceptiques qui s'est lancé à l'attaque de l'Amazonie et des peuples autochtones. Cet accord commercial rend l'UE complice des politiques de Bolsonaro et il saborde le bilan de la Commission Juncker sur le climat et les droits humains »,¹⁰ souligne Pauline Fournier, de l'ONG FERN. Les accords passés, notamment l'accord avec la Colombie et le Pérou montrent également que ces questions ne sont pas la priorité. Dans ces deux pays, des leaders des mouvements sociaux, des indigènes et d'autres continuent d'être assassinés en toute impunité.

La résistance s'organise

En Belgique, des député·e·s wallon·ne·s et bruxellois·es se positionnent clairement contre la ratification de ce traité, ce qui transparait notamment dans les Déclarations de politique gouvernementale régionales qui se disent opposées à des traités qui ne garantiraient pas les droits humains. Il semblerait cependant que le niveau fédéral, ainsi que le gouvernement flamand soient plutôt enclins à le ratifier.

Des possibilités de convergence des résistances existent donc bel et bien, que ce soit entre les mouvements écologistes, les mouvements paysans, les jeunes, les femmes ou les travailleur·euse·s. Les millions d'emplois qui seront perdus, les centaines de kilomètres carrés de forêt qui seront détruits pour produire de l'éthanol ou du soja, les risques sanitaires potentiels, autant de raisons pour que la résis-



L'accord prévoit l'ouverture de l'Europe à la viande sud-américaine en échange de produits de luxe européens.

tance s'organise au niveau des acteurs de la société civile et des mouvements sociaux. Ceux-ci ont déjà montré leur réticence à la signature de ce traité, pour des raisons qui ne sont pas toujours les mêmes. Ainsi, la crainte principale des grandes fédérations agricoles, notamment françaises, est celle de la concurrence déloyale notamment en raison de standards de qualité ou de contrôle sur l'utilisation de produits chimiques qui seraient moindres pour les pays du Sud. Les écologistes voient plutôt un risque que le traité n'accélère la destruction environnementale et la perte de souveraineté alimentaire. Les organisations de santé et les consommateur·rice·s craignent pour leur part de voir arriver sur le marché des produits néfastes pour la santé. Il semble donc important que les mouvements sociaux tels le Mouvement ouvrier chrétien ou d'autres, puissent s'emparer du sujet et s'allier pour défendre un nouveau modèle économique respectueux des peuples, mais aussi porteur d'un changement qui ne soit pas destructeur de la planète. #

(*) Groupe de travail International du MOC

1. X. DUPRET, « Quand l'Union européenne propose à l'Amérique du Sud de s'ouvrir... », *Revue Nouvelle*, n°12, 2010.

2. A. VILLIERS-MORIAMÉ, « En Argentine, les électeurs prêts à tourner la page de l'ère Mauricio Macri », *Le Monde*, 15 octobre 2019.

3. Au moment d'écrire cet article, le résultat des élections présidentielles argentines n'était pas encore connu.

4. Pour certains accords internationaux, l'UE dispose d'une « compétence exclusive ». Les pays de l'UE confient à la Commission européenne la tâche de négocier et de conclure ces accords. De ce fait, ces accords relèvent uniquement de l'UE. Pour d'autres accords, et cela semble être le cas pour le traité avec le Mercosur, l'UE dispose d'une « compétence partagée », ce qui signifie qu'ils sont conclus à la fois par les pays de l'UE et par les institutions européennes. Il s'agit dans ce cas d'un accord « mixte » auquel les pays de l'UE (et leurs régions dans certains cas) doivent donner leur consentement (ou pas).

5. Voir page dédiée à l'Accord UE-Mercosur, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2038>

6. Contrairement à l'ISDS (Investor-state dispute settlement - règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE)), l'ICS prévoit un tribunal d'appel et la création d'un pool d'arbitres permanents. ICS et ISDS sont intégrés dans les accords commerce et investissement. Pour plus d'informations sur l'ISDS, <https://isds.bilaterals.org/?-the-basics-&lang=fr>

7. Pour exemple, selon la note consacrée à la Belgique, 1.640 entreprises belges exportent vers le Mercosur, dont 83 % sont des PME. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158074.pdf

8. L'extractivisme désigne un mode spécifique d'accumulation de richesses, reposant sur des « activités qui extraient d'importantes quantités de ressources naturelles qui ne sont pas transformées (ou faiblement) principalement destinées à l'export. L'extractivisme concerne les minerais, le pétrole, l'agriculture, la sylviculture, ainsi que le secteur de la pêche » (Acosta, 2013), <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/extractivisme>

9. FUGEA, *Traité UE-MERCOSUR = Soutien à une agriculture brûlant notre futur*, Communiqué de presse, <https://fugea.be/traite-ue-merc-soutien-a-une-agriculture-brulant-notre-futur/>

10. <https://www.fern.org/fr/ressources/eu-merc-soutien-a-une-agriculture-brulant-notre-futur/>