

L'ENJEU ALIMENTAIRE DANS L'ACCORD UE-MERCOSUL:

UN POINT DE VUE EUROPÉEN

A QUESTÃO ALIMENTAR NO ACORDO UE-MERCOSUL: UMA PERSPECTIVA EUROPEIA

Isabelle Hannequart, membre de l'IRJI

Après l'accord de principe du 28 juin 2019, la Commission européenne a publié, de façon numériquement plus accessible, « compte tenu de l'intérêt croissant du public pour les négociations », comme elle le reconnaît elle-même, les différents éléments de la partie commerciale du futur accord.¹ Les simples fiches d'information ne permettent pas de faire une analyse critique, puisqu'elles sont très synthétiques et tournées vers la justification des termes de l'accord. Parmi les différents éléments, destinés à devenir les chapitres du futur accord, plusieurs permettent d'apprécier l'enjeu alimentaire mais encore faut-il les rapprocher et les croiser, pas moins de sept chapitres : Commerce des marchandises et son annexe X Commerce des vins et spiritueux, Douanes et facilitation des échanges, Mesures SPS, Dialogues, Propriété intellectuelle et ses annexes, Commerce et développement durable, Règlement des différends.

Ce secteur a toujours été la pomme de discorde entre les deux marchés. Secteur de spécialisation et d'exportation côté Mercosul, secteur protégé côté Union européenne/UE. L'accord de l'OMC sur l'agriculture en 1995 a cependant contraint l'UE à faire céder ses barrières tarifaires, mais celle-ci n'a pas abandonné ses producteurs ni bradé son patrimoine alimentaire.

En réalité, si l'on regarde les différends commerciaux à l'OMC, on peut dire qu'il n'existe pas de guerre commerciale entre les deux. Peu de différends (surtout sur les subventions européennes), la moitié d'entre eux se réglant au stade des consultations ; ils concernent toutefois des produits emblématiques : poulet et café brésiliens, vins et OGM argentins.²

En effet, les principales exportations du Mercosul vers l'UE sont des produits agricoles ou alimentaires, quand les exportations de l'UE vers le Mercosul sont principalement des machines et des produits chimiques et pharmaceutiques. Les produits agricoles et agro-alimentaires ne représentent que 5% des exportations européennes vers le

1

https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosul/eu-mercosul-agreement/agreement-principle_en

² Voir annexe 1 Etat des différends à l'OMC, Europe, Mercosul, Alimentation

Mercosur.³ La formule « *cows versus cars* » résume de façon caricaturale l'enjeu de l'accord. Si l'on considère l'enjeu alimentaire, on est tenté par la formule « viande contre produits laitiers ».

Or, *cows* et *cars* sont aussi deux sources comparées du changement climatique, qui conduisent à mettre en perspective le libre-échange avec d'autres enjeux, de même que la viande et le lait, échangés sur de si longues distances à partir d'espaces juridiques différents, nous questionnent sur les caractéristiques de ce que nous mangeons. La dimension quantitative du commerce se double d'une dimension qualitative incarnée par les normes, notamment les normes sanitaires et phytosanitaires, qui ne sont qu'un noyau à l'intérieur de toutes les normes susceptibles d'interférer avec l'échange commercial (normes environnementales, normes sociales, normes patrimoniales...). Le concept de norme ne doit pas faire illusion ; les normes ne constituent pas un ensemble homogène et cohérent, loin de là. Quand la Commission assure, dans son accord de principe, que les normes SPS sont non négociables, l'enjeu devient alors celui de la bonne connaissance de la définition de ces normes par rapport à toutes les autres !

L'enjeu se glisse dans les délimitations de ce qui est non négociable par rapport à ce qui est négociable. L'enjeu alimentaire devient un enjeu normatif, qui fait écho à la stratégie de l'UE pour devenir un leader mondial par sa capacité à imposer les normes de la transition vers des systèmes alimentaires durables⁴.

L'accord UE-Mercosul répond-il à cette ambition ? Les deux parties ont négocié des normes qui introduisent dans le libre-échange, valeur partagée, une préoccupation patrimoniale dans le domaine de l'alimentation, identité et qualité en étant les deux critères juridiques structurants⁵. Ainsi, le libre-échange parvient à intégrer la notion de patrimoine alimentaire selon l'origine des produits et la recherche de la qualité de l'alimentation par le respect des normes sanitaires, environnementales et sociales. Mais l'originalité de l'accord sur le premier point est limitée par toutes sortes de clauses et la portée de l'accord sur le second point est conditionnée par une approche des normes, qui ne peut être que source de quiproquo entre les parties.

Les deux grands compromis, d'une part, entre libre circulation des marchandises et reconnaissance du patrimoine alimentaire selon l'origine, d'autre part, entre sécurité sanitaire (non négociable) et « libre disposition » des ressources environnementales et sociétales mondiales (par des exigences faibles pas encore reliées au commerce), relativisent beaucoup la capacité de l'UE à diffuser ses valeurs par le commerce.

³<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/> (base de 27 Etats Membres)

⁴ Voir la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une stratégie de la ferme à la table pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, 20 mai 2020, COM/2020/381 final

⁵ Hannequart Isabelle (dir.), *Les lois de la table*, Table des Hommes, PUFR, 2019, p. 23

I - L'alimentation entre libre circulation des marchandises et reconnaissance du patrimoine alimentaire selon l'origine

A – L'accès au marché

L'ouverture est asymétrique et se double d'une protection des produits sensibles.

1) Une ouverture asymétrique

Il est intéressant de situer l'ouverture agroalimentaire dans l'ouverture globale de l'accord. L'asymétrie légère de l'ouverture générale se creuse et se renverse dans le secteur alimentaire. On passe, en termes de valeurs d'exportation, d'un rapport Mercosul-UE 91%-92% à un rapport 95%-82%.

Le Mercosur libéralisera complètement 91% de ses importations en provenance de l'UE sur une période de transition pouvant aller jusqu'à 10 ans pour la plupart des produits et jusqu'à 15 ans pour certains des produits les plus sensibles du Mercosur, une trace de traitement spécial et différencié accordé jadis aux PED que ne sont plus les 4 membres du Mercosul (3 pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et un pays, l'Uruguay, à revenu élevé, selon la Banque mondiale).

L'UE libéralisera 92% de ses importations en provenance du Mercosur sur une période de transition pouvant aller jusqu'à 10 ans.

Pour l'agroalimentaire, ces chiffres deviennent 95 pour 82, reflet de la position défensive de l'UE. De plus, l'UE bénéficie de la libéralisation de produits clés très fortement taxés dont les exportations sont importantes mais inférieures au potentiel : vin en bouteille, spiritueux, huile d'olive, fruits frais, pêches et tomates en conserves, malt, pommes de terre surgelées, viande de porc, chocolats, biscuits, boissons gazeuses.

A quoi s'ajoutent des clauses de facilitation du commerce et l'extinction progressive des taxes à l'exportation côté Mercosul, notamment sur le soja destiné à l'alimentation du bétail européen (intérêt de l'Espagne).

Les produits du Mercosul bénéficieront de l'ouverture européenne à hauteur de 82% : fèves de soja, sucres de canne ou de betterave, viandes et abats comestibles des volailles, tourteaux de l'extraction de l'huile de soja, café.

Cette ouverture des marchés expose en même temps les produits aux conséquences du libre-échange.

2) La protection des produits sensibles

Cette protection joue des deux côtés de l'Atlantique, via des contingents tarifaires avec abaissement progressif des droits jusqu'à un droit nul.

Côté Mercosul, des contingents tarifaires échelonnés sur 10 ans protègent les productions laitières : fromage, poudre de lait, préparations pour nourrisson.

Côté UE, des contingents avec des droits réduits, parfois nuls, en segmentant le marché (par exemple, viande avec os versus viande désossée pour la volaille), échelonnés sur six années, en principe, permettent une ouverture prudente pour huit produits : volaille, porc, boeuf, sucre, éthanol (agro-carburant), riz, miel et maïs doux.

Concernant le bœuf, l'UE, exportatrice nette à l'international, importe des morceaux de viande du Mercosul sur le segment de marché à forte valeur ajoutée, qui est celui dominé par la production européenne et qui répond à une demande croissante des consommateurs. La commission européenne estime que la mise en oeuvre progressive donnera le temps aux producteurs européens de s'adapter aux nouvelles réalités du marché, avec son soutien financier en cas de perturbation du marché.

Concernant la volaille, plus de la moitié des importations de l'UE (aussi exportatrice nette à l'international) proviennent du Mercosul ; l'octroi du contingent serait absorbé par la croissance de la demande et la Commission invoque la complémentarité entre importations et production nationale (les Européens préfèrent la viande de poitrine et les autres consommateurs les cuisses).

A ces ouvertures limitées s'ajoutent des mécanismes de sauvegarde. Alors que l'accord de l'OMC sur l'agriculture prévoit le jeu d'une clause spécifique (plus souple que la clause générale de l'OMC, via les listes de concessions, par un droit additionnel d'urgence en cas d'évolution des quantités importées ou d'effondrement des prix intérieurs), son article 5.2 l'exclut pour les importations faisant l'objet d'un engagement tarifaire préférentiel. L'accord UE-Mercosul introduit malgré tout des sauvegardes bilatérales pour une période transitionnelle de 12 à 18 années, mais elles supposent d'identifier une importation en quantité tellement accrue qu'elle cause ou risque de causer un dommage grave aux producteurs nationaux, de façon analogue à la clause générale.

Comment apprécier ces dispositions et les arguments de la Commission européenne, tout en les transposant à la partie Mercosul ?

La commission Ambec qui a analysé l'accord pour le gouvernement français a clairement dénoncé l'absence de protection spécifique des filières quand d'autres accords de l'UE les ont inventées dans la compatibilité avec l'OMC, spécialement au profit du Japon ou de la Corée du sud⁶ comme si les producteurs de l'UE ou l'UE elle-même étaient suffisamment forts pour ne pas recourir à ce genre de mécanismes.

Mais, au fond, c'est l'évaluation des flux et des risques qui fait défaut et qui fait reposer l'accord sur des paris commerciaux (étayés par la foi historique dans le libre-échange) plus que sur des données scientifiques. Pour la Commission Ambec, les scénarios ne

⁶ « ... les négociateurs de l'Accord n'ont pas su trouver, s'ils ont été recherchés, des mécanismes protecteurs pour les filières sensibles », Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'Accord d'Association entre l'Union européenne et le Mercosul en matière de développement durable, Rapport au Premier ministre de la commission d'évaluation du projet d'accord UE-Mercosul, 18 septembre 2020, p. 27, <https://www.gouvernement.fr/partage/11746-rapport-de-la-commission-d-evaluation-du-projet-d-accord-ue-mercosul>

sont pas crédibles.⁷ L'analyse d'impact de la durabilité « ne permet pas d'apprécier dans quelle mesure l'Accord pourrait booster certaines exportations agro-alimentaires de l'UE vers le Mercosur ». Dans le cas de la volaille, la Commission Ambec parvient à une conclusion inverse de celle de la Commission européenne : « l'introduction d'un contingent tarifaire de 180 000 téc (tonnes équivalent carcasse) conduirait à une augmentation des importations européennes de viande de volaille en provenance du Mercosur de cette ampleur, essentiellement aux dépens des producteurs »⁸. Pour le miel, le premier problème, selon la Commission Ambec, reste « celui de l'adultération du produit (ajout de sucre ou alimentation des abeilles par des sirops plutôt que par butinage), de la fraude et du non étiquetage de l'origine européenne »⁹. On entre ici dans le champ du patrimoine alimentaire.

B – La reconnaissance du patrimoine alimentaire

Au-delà du contingent Hilton (finition à l'herbe garantie en théorie dans le cadre d'un contingent de viande de bœuf depuis 1979 et devant bénéficier de la suppression du droit de douane) et du contingent à droit nul du Panel (sans) hormones, l'accord consacre la reconnaissance réciproque de la notion, mais le détail des dispositions, ciselées à l'excès, montre que les négociations ont été vives et que les résultats sont en trompe l'œil.

1) La prise en considération de l'enjeu patrimonial

En vertu du chapitre sur la propriété intellectuelle, après procédure d'objection ou consultation publique (dans l'UE en 2017), le Mercosur protégera 355 IG européennes et l'UE protégera 220 IG du Mercosul.

L'UE a imposé sa vision du patrimoine alimentaire et son niveau de protection, dans une sous-section sur le régime de protection (article X.35 de l'accord). L'UE peut se flatter d'avoir fait inscrire, pour la plupart des indications géographiques, comme droit de référence, le niveau de protection le plus élevé, applicable dès l'entrée en vigueur de l'accord.

L'alimentation est traitée de façon spécifique. Si les indications géographiques des produits autres que les produits alimentaires agricoles, les vins, les boissons spiritueuses ou les vins aromatisés « peuvent » être protégées conformément aux lois et règlements applicables dans chaque Partie, les parties reconnaissent que les indications géographiques énumérées à l'annexe III sont protégées en tant qu'indications géographiques dans le pays d'origine (point 5).

Selon l'article X.33, les parties prendront les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la protection, en déterminant la méthode appropriée en vertu de leurs systèmes juridiques respectifs. L'accord renvoie logiquement aux législations

⁷ « Les résultats de ces scénarios ne peuvent pas être réellement exploités pour apprécier les impacts de l'Accord UE-Mercosur dans le domaine agricole et agro-alimentaire », « Les analyses sectorielles spécifiques consacrées, d'une part, au boeuf, et, d'autre part, au sucre et à l'éthanol, n'apportent guère plus ». *ibidem*, p. 47

⁸ *Ibidem*, p. 100

⁹ *Ibidem*, p. 101

nationales ; les quatre Etats ont déjà des législations en matière de propriété intellectuelle et l'UE un dispositif de 4 règlements. Toutefois, la Commission Ambec doute de la capacité des législations du Mercosul à assurer la défense des IG européennes : « D'abord, l'Accord n'exige pas des pays du Mercosul qu'ils ajustent leurs législations domestiques en conséquence de l'Accord et donc, se pose la question de la capacité de ces législations à assurer la défense des IG européennes ».¹⁰ Cette obligation découle cependant implicitement de l'accord.

Selon l'annexe sur les vins et spiritueux, l'accord comprend des dispositions visant à faciliter le commerce des vins et spiritueux, couvrant la reconnaissance des pratiques œnologiques, la certification et la labellisation.

Concrètement, les IG se répartissent entre les Etats. Vingt-quatre Etats sur 28 ont entre 1 (Slovaquie, Lituanie, Danemark) et 63 IG (France 63, Espagne 59, Italie 57), quatre Etats n'en ont aucune : Bulgarie, Islande, Lettonie, Estonie¹¹. Côté Mercosul, l'Argentine en a 104 (dont 96 vins), le Brésil 67, l'Uruguay 55 vins et le Paraguay 23 IG.

On relève, dans la liste européenne, des IG « transnationales », sans statut juridique spécial cependant, faisant de fait des spiritueux un « patrimoine commun européen transnational »

- Pays-Bas, Belgique, France, Allemagne : Genièvre / Jenever / Genever, Spirit drinks
- Hongrie, Autriche : Palinka, SD
- Chypre/Grèce : Ouzo, SD
- Autriche, Belgique, Allemagne : 2 : SD

Que signifie la protection de 355 IG quand l'UE en garantit 3320 (en mars 2020, la France environ 700) ? Cela représente la sélection d'un peu plus de 10%, encore faudrait-il pouvoir comparer cette proportion aux flux existants de toutes les IG et au potentiel d'exportation des produits sélectionnés (la Commission Ambec, qui juge élevé le nombre d'IG, n'a pas approfondi la question, tout en mentionnant l'initiative du Canada post-CETA d'un registre fédéral de reconnaissance de nouvelles IG existantes). Le nombre d'IG européennes retenu est nettement inférieur à celui qui figure dans l'accord entre l'UE et le Mexique, un Etat qui a joué un rôle actif dans ce secteur à l'échelle internationale.¹²

Si l'on regarde le patrimoine alimentaire de la Région Centre Val de Loire, 238 produits le composent officiellement, toutes appellations confondues et la plupart reconnues au niveau européen comme AOP ou IGP, certains d'entre eux rattachés principalement à

¹⁰ Ibidem, p. 88

¹¹ Voir la répartition des IG selon les Etats de l'Union européenne et la Grande-Bretagne en annexe 2

¹² GAGLIANI Gabriele, « Indications géographiques et dénominations génériques en droit du commerce international : une *condition sine qua non* ? », *Revue internationale de droit économique*, 2020/2 (t. XXXIV), p. 155-181. DOI : 10.3917/ride.342.0155. URL : <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2020-2-page-155.htm>, p. 22

une autre région débordant sur la région Centre Val de Loire, dont 202 vins (comme le Touraine ou le Sancerre), 19 viandes et 6 fromages.¹³

L'accord retient quatre produits de la Région Centre Val de Loire, deux fromages – le Sainte-Maure de Touraine et le Selles-sur-Cher - et deux vins – le Touraine et le Val de Loire. Pas de volailles du Berry au pays du « *frango* » ni de bœuf charolais du Bourbonnais au pays du « *carne de res* » !

2) Les limites

Sur la base du principe des "listes ouvertes" (dans le style de l'OMC), l'accord permettra d'ajouter de nouveaux noms d'IG, à la fois de l'UE et du Mercosur, aux listes après son entrée en vigueur, mais cela ne bénéficiera qu'aux futures appellations ; les listes sont donc fermées quant aux IG existantes.

De plus, les noms génériques, comme Camembert ou Brie, devront être respectés.

Après, il faut entrer dans la subtilité des annexes pour mesurer la portée réelle de l'accord ; le diable se cache dans les détails.

Dans certains cas, des périodes transitoires ont été accordées aux producteurs locaux pour cesser d'utiliser le nom dans un délai convenu d'années : cela joue pour 30 produits avec une clause de transition de 5, 7 ou 10 ans, sous réserve de l'information du consommateur.

Exemples : Champagne 10, Cognac 7, Feta 7 (patrimoine grec, selon la Cour de Justice de l'Union européenne)

note 21 : La protection de l'indication géographique «Champagne» n'empêche pas l'utilisation continue et similaire des termes «Champagne», «Champaña» et «Método / Méthode Champenoise» par toute personne, y compris leurs successeurs et ayants droit, pendant une durée maximale de 10 ans à compter de l'entrée en vigueur du présent accord, à condition qu'à l'entrée en vigueur du présent accord, ils aient utilisé cette indication géographique de manière continue pour des produits identiques ou similaires sur les territoires de l'Argentine, du Brésil, du Paraguay et de l'Uruguay. Au cours de ces années, l'utilisation des termes «Champagne», «Champaña» et «Método / Méthode Champenoise» doit être accompagnée d'une indication lisible et visible de l'origine géographique du produit concerné.

L'accord instaure aussi (article X.35.9) une clause d'antériorité, « clause du grand-père », qui permet, sans limite de temps après l'entrée en vigueur de l'accord, d'invoquer un usage antérieur d'une durée minimale de 5 ans ou sans durée minimale pour continuer d'utiliser le nom (espagnol ou portugais).

Deux garanties encadrent la clause :

Une liste des producteurs pré-identifiés doit être établie avant la conclusion de l'accord. Ces producteurs doivent avoir utilisé le nom de manière continue avant la

¹³ Voir la liste en annexe 3

publication pour opposition de l'IG et être de bonne foi ; ils sont donc considérés comme tels au cours des négociations et l'accord va figer cette liste.

Des exigences d'étiquetage doivent assurer l'information des consommateurs. L'usage du nom est possible à condition que ces produits ne soient pas commercialisés en utilisant des références (graphiques, noms, images, drapeaux) à l'origine véritable de l'indication géographique et à condition que le terme soit affiché dans une police de caractères sensiblement plus petite, bien que lisible, que le nom de la marque et de manière non ambiguë quant à l'origine du produit. « Cette solution protège la position sur le marché des producteurs de l'UE en distinguant clairement ces produits des véritables produits IG de l'UE ». Est-ce si sûr ?

On peut comprendre que cela ne joue que dans le sens de l'UE vers le Mercosul, dans la mesure où l'enjeu de la notoriété est un enjeu non réciproque. Toutefois, le nombre de produits, certes « très réduit » selon la Commission, concerne justement des produits bien connus des acheteurs du Mercosul ; la notoriété se retourne contre les producteurs européens et l'accord entérine les usages passés. Neuf produits, avec ces IG à statut particulier, sont touchés par ce « niveau spécifique de protection », expression de la Commission européenne pour désigner ce qui est plutôt une limite à l'absence de protection. L'antériorité varie entre 0 et 5 ans et la clause concerne un ou deux ou les quatre pays du Mercosul :

- Guinevere, Argentine, Brésil, clause 5 ans
- Queso Manchego, Uruguay, 5 ans
- Grappa, Uruguay, 0 durée
- Steinhäger, Brésil, 0
- Parmigiano Reggiano, 4 Etats, 0 à 5 !
- Fontina, 4 Etats, 5 ans
- Gruyère, 4 Etats, 5 ans
- Grana, Brésil, 5 ans
- Gorgonzola, Brésil, 5 ans

Les Brésiliens pourront donc toujours acheter du Parmesao et les Argentins du Parmesano (sans durée d'antériorité), les Argentins du Reggianito (sans durée d'antériorité), les Paraguayens et les Uruguayens aussi du Reggianito mais si l'antériorité est au moins de 5 ans. La protection des IG est un véritable Gruyère !

Enfin, le chapitre sur la propriété intellectuelle règle la question de l'articulation des IG et des marques (article X.35.3) : Respect de l'IG même si existe une marque antérieure ; refus de la marque postérieure, mais avec le maintien de la marque antérieure (conformément au droit UE)(nom déposé comme marque) ; respect mutuel/cohabitation : « Ni la marque antérieure ni l'indication géographique ne doivent être utilisées d'une manière qui induirait le consommateur en erreur quant à la

nature du droit de propriété intellectuelle concerné ». Mais il faut lire le 35.3.e) : Les parties ne sont pas tenues de protéger une indication géographique à la lumière d'une marque célèbre, réputée ou notoire, lorsque la protection est susceptible d'induire en erreur le consommateur quant à la véritable identité du produit. Pour le Genièvre, spécialement, l'article X.35.9 s'applique sans préjudice des paragraphes 1 à 8 dont ce 3).

Signalons une note 35 en bas de page : La protection de l'indication géographique Emilia / Dell'Emilia ne sera effective sur le territoire de l'Argentine qu'au moment de l'enregistrement de la marque Emilia Nieto Senetiner, sauf si la demande d'enregistrement de la marque est retirée. Le texte, taillé pour l'Argentine, préserve la possibilité d'une marque et n'admet que l'hypothèse de cohabitation IG/Marque.

L'accord s'inspire du mécanisme de l'OMC (accord ADPIC), une clause du grand-père libératrice de l'obligation de protection (qui n'empêche pas la négociation), avec antériorité d'au moins 10 ans ou usage de bonne foi sans durée d'antériorité, pour les vins et spiritueux en général ; la clause est ajustée aux besoins de l'accord (9 produits mais 5 ans ou aucune durée requise) et reflète la différence de culture juridique, entre l'UE fière de ses IG et l'Amérique latine tournée vers les marques et la démarche d'assurance qualité propre à chaque entreprise.

Inversement, on doit être sensible, comme la Commission Ambec, aux intérêts des producteurs les plus exposés coté Mercosul : elle recommande de « s'assurer que les contingents tarifaires ouverts, notamment de fromages, et surtout la libéralisation des importations de laits et de crèmes liquides ne déstabiliseront pas les débouchés des exploitations laitières familiales brésiliennes ».¹⁴

Comme ces derniers, les exploitations paysannes européennes sont exposées aux conditions de la libéralisation. La question des semences est un enjeu commun crucial, dont la réponse est celle de la propriété intellectuelle : dans le sens d'un patrimoine commun à protéger et transmettre ou dans le sens de l'appropriation privée par la privatisation de ces ressources. Les négociations ont aussi porté sur ce sujet. L'article X.41 Accords internationaux du chapitre sur la propriété intellectuelle tranche le débat sur l'application des différentes versions de la convention internationale sur les obtentions végétales : « Chaque partie protège les droits sur les obtentions végétales, conformément à la convention internationale pour la protection des obtentions végétales adoptée à Paris le 2 décembre 1961, telle que révisée à Genève le 10 novembre 1972 et le 23 octobre 1978 (1978 UPOV ACT) ou le 19 mars 1991 (1991 UPOV) et coopèrent pour promouvoir la protection des obtentions végétales ». Les quatre Etats du Mercosul sont liés par la version de 1978 quand l'UE est liée par la version de 1991. L'alternative préserve les choix de chaque côté de l'Atlantique. L'enjeu réside dans les droits des sélectionneurs des entreprises, plus importants dans la seconde version. Le rapport d'une association belge met l'accent sur cette question qui a été négligée en revanche par la Commission Ambec.

¹⁴ Rapport, p. 98

« Les diverses révisions de la Convention UPOV adoptée en 1961 ont eu tendance à renforcer les droits exclusifs accordés aux firmes transnationales leur permettant de contrôler l'approvisionnement en semences, et ce au détriment des droits des paysans. La dernière version révisée de la Convention UPOV (1991), à laquelle les pays du Mercosur n'ont pas adhéré, cède la propriété intellectuelle des variétés végétales aux sélectionneurs des entreprises. Autrement dit, elle interdit aux paysans non seulement de produire, d'échanger et de commercialiser leurs propres semences non certifiées, mais également de conserver et de reproduire d'une année à l'autre des semences certifiées qu'ils ont pourtant achetées auprès des producteurs homologués. Les pays du Mercosur continuent d'adhérer à la version révisée de 1978 parce qu'elle permet de conserver les semences pour l'usage du producteur ou pour développer une variété (c'est-à-dire qu'il peut conserver une partie des semences récoltées pour les réutiliser ou pour la recherche sur celles-ci) ». ¹⁵

Il est vrai qu'en 2018 la France s'est abstenue comme 53 autres Etats lors du vote de la résolution des Nations Unies instaurant une Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales¹⁶. Elle est attachée comme l'Union européenne à l'environnement mais cela ne garantit pas pour autant les droits des paysans, qui, à l'échelle mondiale, gèrent une minorité des surfaces de terre et nourrissent la majorité de la population. L'accord UE-Mercosul conserve les solutions et engagements du droit international existant au lieu d'engager les partenaires dans une politique audacieuse. L'occasion n'est pas saisie de développer et rendre effectives des normes de haute qualité pour l'alimentation.

II – L'alimentation entre sécurité sanitaire et libre disposition des ressources environnementales et sociales mondiales

La situation est assez bien délimitée pour les normes SPS mais devient nébuleuse pour toutes les autres, au profit d'une quasi libre-disposition des ressources.

A – Les normes sanitaires et phytosanitaires/normes SPS

La Commission est catégorique sur ce point, ces normes ne sont pas négociables et l'accord n'aura en aucun cas pour effet de les assouplir ; tout produit, qu'il soit domestique ou importé, doit se plier à ces normes qui visent un haut standard de protection pour la sécurité des aliments et la santé des animaux et des plantes. L'accord avec le Mercosul, source majeure d'importation de viande bovine et de volaille, ni aucun accord commercial ne peut affecter la capacité de l'UE de prendre les dispositions nécessaires en cas de risque.

Que dit le chapitre SPS de l'accord ?

¹⁵ Coalition belge Stop UE-Mercosur, L'accord UE-Mercosur. Anatomie d'un accord anachronique, éditée par Marc Maes et Sophie Wintgens, mise en ligne le 13 novembre 2020, p. 55, URL : cncd.be/IMG

¹⁶ Voir la réponse à la question écrite de Cécile Cukierman, <http://www.senat.fr/questions/base/2020/qSEQ200214341.html>

Une mesure SPS est entendue restrictivement. Selon l'article 2, sont visées les normes SPS telles que définies par l'annexe A de l'accord SPS de l'OMC ; selon l'article 4, les Parties réaffirment leurs droits et obligations en vertu de l'OMC et l'article 6 reprend les obligations générales de l'OMC (pas de mesures discriminatoires, pas de restrictions déguisées au commerce international). Par ces normes, qui s'appliquent selon l'OMC « sur le territoire » des membres qui les prennent, c'est le contenu de l'assiette européenne qui est protégé, côté consommateur, de même que l'environnement (animaux et plantes) côté européen, mais pas l'environnement ni la santé humaine côté Mercosul. « En matière d'innocuité des aliments, les termes de normes, directives et recommandations internationales font référence aux termes instaurés par la Commission du Codex Alimentarius et ayant trait aux additifs alimentaires, résidus des produits vétérinaires et des pesticides, produits contaminants, méthodes d'analyse et d'échantillonnage, codes et directives en matière d'hygiène »¹⁷. Ainsi sont concernés les résidus de pesticides et leur risque sur le territoire de l'Etat importateur, mais pas l'usage des pesticides dans le pays tiers et leur risque pour l'environnement planétaire.

Ces normes fonctionnent, dans le jeu bilatéral, selon le principe d'équivalence, comme dans le CETA. Ici, l'article 9 organise le jeu de ce principe : la partie exportatrice fait une demande d'évaluation de l'équivalence d'une mesure spécifique SPS pour un produit ou groupe de produits ou plus largement, selon une procédure qui sera proposée par le sous-comité de l'article 18 en suivant les standards des Organisations Internationales (Codex, OIE, IPPC). Après réception d'une demande spécifique, les parties entreront dans des consultations fondées sur cette procédure dans le but de conclure un accord de reconnaissance d'équivalence. Cela fait donc entrer les parties à nouveau dans une négociation où les écarts de niveaux de protection sont importants et où il n'est pas exclu que l'une ou l'autre abaisse de fait sa norme à l'importation en la situant au niveau de la norme de l'autre ou bien revoie sa norme pour l'aligner sur les normes de l'autre, puisqu'aucune clause cliquet ne se trouve dans le chapitre SPS qui prévoit lui-même la possible modification des normes SPS sans préciser dans quel sens. D'après la décision sur la mise en œuvre de l'article 4 de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, l'équivalence n'est pas l'identité.¹⁸

Quant au contrôle, la Commission se targue de fonctionnalités de coopération très fortes au-delà des acquis des accords les plus récents (transparence et échanges d'informations ; procédures rapides...) dans la logique « OMC + ». Mais le chapitre SPS, dans son article 14, introduit de possibles mesures d'urgence en cas de risque sérieux, qui risquent elles-mêmes d'être bien trop tardives, et ce chapitre comme le chapitre Douanes et facilitation des échanges prévoient justement (et injustement) une simplification et un allègement des contrôles (sans taux minimum). C'est le membre exportateur qui certifie des établissements agréés pour l'exportation car ils respectent les normes du membre importateur, avant un possible contrôle par le membre importateur. Le paradoxe est que ces normes sont mal vécues par les paysans

¹⁷L'accord SPS : dispositions, droits fondamentaux et obligations, FAO, <https://www.fao.org/3/X7354F/x7354f02.htm#TopOfPage>

¹⁸ « Notant que l'équivalence des mesures sanitaires et phytosanitaires ne requiert ni la duplication, ni l'identité des mesures, mais l'acceptation de mesures alternatives qui permettent d'atteindre le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire du Membre importateur », G/SPS/19/Rev.2, 23 juillet 2004

européens soumis à contrôles stricts face à un contrôle pas assez serré sur les produits importés (ce qui est confirmé par le Commission Ambec) et l'accord risque de creuser l'écart ! En effet, au sein du comité SPS à l'OMC, les pays du Mercosul mènent la contestation contre les normes européennes, se comportant comme des pays en développement d'Afrique. L'équilibre dans l'approche du contrôle n'est pas satisfaisant et ne peut techniquement être atteint entre l'interne et l'international sauf à relâcher les contrôles en Europe mais au détriment de la demande sociétale ou en densifiant les contrôles dans le Mercosul ce qui pourra difficilement être réalisé et ce qui est moralement peu compatible avec la confiance entre partenaires même si la réciprocité joue entre eux. Le dépassement du paradoxe, s'il est vraiment recherché, ne peut donc se solder actuellement que par l'absence d'échange commercial, en attendant que les Etats du Mercosul alignent leurs réglementations sur celles de l'UE, plutôt que de compter sur l'effet de l'accord sur ces réglementations.

Les mesures SPS peuvent-elles aller jusqu'au jeu du principe de précaution ? Ce principe est intégré à l'accord dans l'article 11.1.f : « Dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes sont insuffisantes, une Partie qui adopte une mesure provisoire fournit les informations pertinentes disponibles sur lesquelles la mesure est fondée et, lorsqu'elles sont disponibles, les informations supplémentaires permettant une évaluation plus objective du risque et réexamine la mesure SPS en conséquence dans un délai raisonnable ». On reconnaît le sens du principe selon l'OMC qui exige le caractère provisoire des mesures, elles-mêmes fondées sur l'évaluation objective du risque, ce qui exclut toute mesure de principe ou souveraine qui serait fondée sur une demande sociétale.

L'inclusion de ce principe dans l'accord n'a rien d'original par rapport à l'OMC, si ce n'est le fait d'être mentionné en toutes lettres dans l'accord au lieu de laisser place au doute ; à l'OMC comme dans les négociations de l'accord, le principe a été revendiqué par l'UE et redouté par le Brésil car il garantirait que les autorités publiques puissent "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".¹⁹

Mais, dans la formule journalistique, se trouve bien l'erreur d'appréciation sur ce principe, dont la définition contient sa propre limite ! Il ne s'agit que des normes SPS dans le chapitre SPS. Ces normes ne visent que l'innocuité des produits alimentaires pour la santé humaine ainsi que les prescriptions sanitaires pour les animaux et les végétaux du pays importateur. Elles ne visent pas le bien-être animal, dont le corpus juridique est différent de celui de la santé animale, ni l'environnement en général englobant celui du pays exportateur s'il n'y a aucun impact sur l'assiette dans le pays importateur.

Or, sur plusieurs points sensibles, il n'est pas évident de savoir si une mesure est une mesure SPS légalement fondée aux yeux de l'OMC, ce que souligne la conclusion du récent rapport de la Commission européenne sur les produits importés²⁰, quand il

¹⁹ L'accord Mercosul-UE fait aussi grincer des dents côté brésilien, CC avec AFP, 2/02/2019

²⁰ Rapport de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Application des normes sanitaires et environnementales de l'Union aux produits agricoles et agroalimentaires importés, COM (2022) 226 Final, 3 juin 2022,

renvoie à une analyse au cas par cas des mesures européennes en matière environnementale à effet extraterritorial ! L'UE aurait tout intérêt à ce que l'accord prévoise des exigences explicites à respecter au titre du traité tout au long de la chaîne alimentaire :

- l'interdiction de substances à effet hormonal : la réglementation européenne s'impose aux importations, l'UE s'appuie sur le principe de précaution de l'accord SPS, mais cet argument a été rejeté dans l'affaire du bœuf aux hormones avec les Etats-Unis (DS 26, rapport de l'Organe d'appel du 16 janvier 1998)
- l'utilisation des farines animales et des protéines animales transformées : l'interdiction s'impose aux importations, mais son champ d'application a varié ; un nouveau règlement européen a été pris depuis le rapport de la Commission Ambec.²¹ D'après la Commission Ambec, il existe « des procédés performants de sécurisation »²², mais l'UE n'a jamais effectué de contrôles au sein du Mercosul
- l'utilisation d'antibiotiques comme promoteurs de croissance (des bactéries résistantes sont transmissibles à l'homme à quoi s'ajoute un risque de diffusion dans les écosystèmes) : l'interdiction a été imposée par la France à la Commission européenne, est applicable à partir du 28 janvier 2022, et a fait l'objet en France d'une ordonnance n°2022-414 du 23 mars 2022 ; elle s'impose aux importations, mais cela suppose qu'une filière séparée soit mise en place dans le Mercosul et qu'un acte délégué de la Commission européenne soit adopté pour définir les modalités d'application.²³
- Les produits phytosanitaires : selon la définition des SPS, « il convient de faire la différence entre les substances qui posent des problèmes pour l'environnement et la santé des utilisateurs (qui sont du ressort des pays producteurs) et celles qui présentent des risques pour la santé des consommateurs (qui concernent le pays importateur) » ; « L'UE accorde des tolérances à l'importation pour des substances non réapprouvées ou encore autorisées dont les effets délétères sur la santé publique sont connus et présentent ou pourraient présenter un critère d'exclusion pour la santé

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13371-Importations-de-produits-agricoles-et-alimentaires-application-des-normes-sanitaires-et-environnementales-de-lUE-rapport_fr

²¹ RÈGLEMENT (UE) 2021/1372 DE LA COMMISSION du 17 août 2021 modifiant l'annexe IV du règlement (CE) no 999/2001 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'interdiction de l'utilisation des protéines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage non ruminants autres que les animaux à fourrure

²² Rapport au Premier Ministre de la Commission d'évaluation du projet d'accord..., op. cit., p. 106

²³ Article 118 - Animaux ou produits d'origine animale importés dans l'Union 1. L'article 107, paragraphe 2, s'applique, mutatis mutandis, aux opérateurs des pays tiers et ces opérateurs n'utilisent pas les antimicrobiens désignés visés à l'article 37, paragraphe 5, dans le cas des animaux ou des produits d'origine animale exportés à partir de ces pays tiers vers l'Union. 2. La Commission adopte des actes délégués conformément à l'article 147 en vue de compléter le présent article en établissant les modalités requises pour l'application du paragraphe 1 du présent article

publique au titre du règlement CE n°1107/2009 sur les produits phytopharmaceutiques. Le maintien des tolérances ou l'octroi de nouvelles tolérances à l'importation pour ces substances correspondrait à l'option la moins protectrice pour le consommateur et créerait une distorsion de concurrence au détriment des producteurs européens en contradiction avec le considérant 8 du règlement » (« Le présent règlement a pour objet de garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, et dans le même temps de préserver la compétitivité de l'agriculture communautaire »).²⁴

En cas de contestation, les règles ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agit des normes SPS ou non ; les mesures SPS font l'objet de dispositions spécifiques de règlement des différends. Celles-ci sont analogues à celles de l'OMC, mais sans procédure d'appel et avec un souci de transparence (les audiences étant ouvertes au public, à la différence de l'OMC) : mise en place d'un panel d'arbitrage indépendant ayant une expertise et une expérience en droit et en commerce international, sélection des arbitres au moyen de listes préalablement convenues, rapport obligatoire avec obligation de se mettre en conformité avec l'accord et possibilité pour la partie plaignante d'adopter des contre-mesures. Le plaignant peut aussi choisir le mode de règlement des différends de l'OMC et les parties peuvent ensemble convenir à tout moment de recourir à une procédure de médiation.

C'est le standard international qui sert de référence dans cette hypothèse, ce qui n'est pas le cas pour les autres normes.

B – Les normes au-delà des normes SPS

L'accord Commerce et développement durable regorge de normes sur de multiples sujets, reprenant toutes les évolutions normatives du droit international : normes fondamentales du travail de l'OIT, normes des accords multilatéraux sur l'environnement, rôle actif des organisations de la société civile, responsabilité sociétale des entreprises, instruments sur les forêts et la pêche, Accord de Paris sur le changement climatique et son engagement à lutter contre la déforestation et celui de coopérer sur l'interface commerce-changement climatique.

Plus généralement, l'article 13 Travailler ensemble sur le commerce et le développement durable envisage cette interface à l'échelle du commerce et du développement durable, en demandant aux parties de « travailler ensemble » donc d'œuvrer dans leurs relations et dans les relations multilatérales sur toutes ces interactions normatives. Un sous-comité et des points de contact sont prévus.

De plus, selon l'article 1.1, l'objectif de ce chapitre est de renforcer l'intégration du développement durable dans les relations commerciales et d'investissement des parties. L'article 2 est spécialement consacré au droit de réguler et aux niveaux de protection : « 2. Chaque Partie s'efforce d'améliorer ses lois et politiques pertinentes afin d'assurer des niveaux efficaces de protection de l'environnement et du travail. 3.

²⁴ Rapport au Premier Ministre de la commission d'évaluation du projet d'accord..., op. cit., p.110

Une Partie ne devrait pas affaiblir les niveaux de protection accordés en droit national de l'environnement ou du travail dans le but d'encourager le commerce ou l'investissement ». Ici, l'enjeu essentiel n'est pas tant l'énumération des sources et le vœu du maintien du niveau de protection que le lien juridique entre ces normes et celles du commerce ; le souci théorique d'intégration du développement durable dans le commerce répond a priori à cet enjeu.

Les parties conviennent-elles de ne pas abaisser les normes dans ces domaines ? On remarque que cet engagement précisément est au conditionnel (*should not*) et n'a donc pas de force prescriptive, au milieu de formules contraignantes (*shall not*) comme celle de ne pas donner de dérogations aux règles existantes pour faciliter le commerce ; de plus, le texte ne vise que l'affaiblissement intentionnel en lien avec le commerce et ne semble pas empêcher un affaiblissement non intentionnel... on peut interpréter en disant que l'accord a voulu, notamment, pointer du doigt ces pratiques mais la rédaction fragilise la portée des énoncés. Des dérogations aux règles existantes qui viseraient à faciliter le commerce sont quant à elles interdites, mais cela semble ouvrir la possibilité de dérogations non intentionnelles vis-à-vis du commerce.

Surtout, l'enjeu très actuel est de savoir si une partie peut invoquer les normes environnementales et sociales dans le commerce, en mettant des obstacles au libre-échange, lorsque les produits importés ne sont pas conformes aux normes du pays importateur, sans pour autant laisser de traces dans l'assiette, comme c'est nécessairement le cas avec les normes SPS. Pour l'Europe, ce ne sont plus l'assiette européenne ou l'environnement (faune et flore) européen qui sont en jeu comme dans les clauses SPS, mais l'environnement perçu comme un bien commun ou les droits sociaux des travailleurs du pays exportateur. Car importer est maintenant perçu comme une contribution au réchauffement climatique ou à la déforestation.

Pour relever ce défi, le chapitre « Commerce et développement durable » n'est-il pas plutôt un chapitre « Commerce ou développement durable » ? En effet, ce chapitre ne reconnaît pas explicitement la capacité de fonder de telles mesures commerciales restrictives en dehors des normes SPS, au nom de l'environnement, ou des droits des travailleurs. A l'OMC, les membres peuvent prendre des mesures en vertu de l'article XXb) du GATT pour la protection de l'environnement y compris l'environnement des autres Membres, ou sur le fondement de l'article XXg) du GATT sur le renouvellement des ressources, mais au titre des exceptions générales et selon la jurisprudence de l'OMC. Ils ne peuvent invoquer les droits des travailleurs (pas de clause sociale dans le corpus), sauf à solliciter l'article XXa) sur la moralité publique²⁵. L'accord UE-Mercosul ne semble pas interdire les mesures environnementales avec un tel effet extraterritorial, les parties conservant leur capacité normative et étant même

²⁵ Les membres peuvent encore adopter des mesures OTC/Obstacles techniques au commerce (normes ou véritables règlements techniques) au nom de la protection de l'environnement, leur propre environnement ou bien celui des pays tiers exportateurs, mais à condition que les procédés et méthodes de production visés soient connexes au produit, liés aux caractéristiques du produit final (dans l'incertitude de l'interprétation de l'accord OTC)

encouragés à développer ces normes sur une approche plus durable du commerce²⁶. Mais l'accord ne le précise pas. Aucune clause-miroir.

Or, en cas de différend sur ces sujets, selon l'article 15.5 de l'accord, « Aucune Partie n'aura recours au règlement des différends en vertu du Titre VIII (Règlement des différends) pour toute question découlant du présent chapitre ».

C'est une procédure taillée sur mesure qui a été imaginée : consultations en cas de plainte pour non-respect, panel d'experts indépendants pour faire des recommandations, publication d'un rapport afin que les recommandations puissent être suivies par les parties prenantes. Même s'il existe une partie mise en cause, ce sont les parties ensemble qui discutent des mesures appropriées à prendre. A souligner malgré tout, les mécanismes de consultation de la société civile qui devront compléter ces dispositions, dans le souci de la transparence et du jeu de l'opinion publique. Mais cela ne peut compenser ce qui apparaît comme un affaiblissement par rapport au mode de règlement des différends de l'OMC (dans un contexte de concurrence des mécanismes de règlement des différends, hors de l'hypothèse où les textes à respecter sont les mêmes comme dans les SPS).

Toujours d'après la Commission Ambec, « les obligations créées par ces dispositions font l'objet d'un règlement des différends qui ne peut déboucher que sur des procédures d'expertise et de publication et de requêtes, mais pas de représailles commerciales ni d'obligations effectivement contraignantes pour les parties. Le chapitre développement durable crée des références utiles, reconnaît des principes, encourage des démarches, mais ne contient aucune garantie de mise en œuvre, notamment parce que ses dispositions restent soumises aux lois et règlements. « Enfin, la disposition concernant la "discrimination injustifiable ou arbitraire" - disposition courante et appuyée sur les règlements du GATT puis de l'OMC - est susceptible d'affaiblir la possibilité d'imposer des spécifications environnementales sur les commodités agricoles importées fondée sur des certifications qui, dans la mesure où elles ne sont pas gouvernementales, et où elles sont multiples, ne peuvent facilement échapper au reproche de l' "arbitraire" ». ²⁷

Situation spéciale aussi pour le principe de précaution, qui refait son apparition dans le chapitre Commerce et développement durable. L'article 10.2 de ce chapitre vise directement ce principe : « Dans les cas où les preuves ou informations scientifiques sont insuffisantes ou peu concluantes et qu'il existe un risque de dégradation grave de l'environnement ou de la santé et de la sécurité au travail sur son territoire, une Partie peut adopter des mesures fondées sur le principe de précaution. Ces mesures sont fondées sur les informations pertinentes disponibles et font l'objet d'un examen

²⁶ Ce qu'ils font. Selon l'OMC (et sa base de données sur l'environnement), « en 2020, 16% des notifications présentées à l'OMC étaient liées à l'environnement, contre 8% en 1997. Le nombre de notifications liées à l'environnement a augmenté de 23% par rapport à 2019. Environ 50% des mesures liées à l'environnement étaient des règlements techniques et des spécifications ; venaient ensuite les licences, interdictions ou prohibitions à l'importation et à l'exportation et les mesures de soutien »

https://www.wto.org/french/news_f/news22_f/envir_02feb22_f.htm

²⁷ Rapport au Premier ministre de la commission d'évaluation..., op. cit., p. 131

périodique. La Partie qui adopte la mesure cherche à obtenir les informations scientifiques nouvelles ou supplémentaires nécessaires à une évaluation plus concluante et réexamine la mesure le cas échéant ».

Il faut recourir à la version en anglais de ce texte pour comprendre l'expression : « *there is a risk of serious environmental degradation or to occupational health and safety in its territory* ». D'une part, Il ne s'agit pas - à côté de l'environnement (formule à saluer qui dépasse la santé animale et végétale des clauses SPS) - de la santé publique en général ni de la sécurité sanitaire des aliments (qui est déjà couverte par les clauses SPS), mais de la « santé et sécurité au travail », donc des travailleurs seulement. D'autre part, le texte (« sur son territoire ») exclut explicitement des mesures extraterritoriales qui concerneraient l'environnement ou les travailleurs des Etats de l'autre organisation, ce qui fait douter de la capacité normative discutée précédemment.

La déforestation, atteinte à la biodiversité, source potentielle de zoonoses entraînant des épidémies ou des pandémies, et source d'aggravation de l'impact climatique²⁸ échappe donc au principe de précaution. D'après la Commission Ambec²⁹ « ce risque représente, en moyenne et sur l'ensemble de la région, plus de 30 % du taux de déforestation annuelle constatée, si l'on s'en tient à la partie spécifique stricte de l'Accord, c'est-à-dire aux 19,6 % des surfaces servant à produire les aloyaux importés, mais sans prendre en compte l'effet des cultures pour l'alimentation animale supplémentaire (viande bovine et volaille) ni l'effet indirect des éventuelles augmentations de la culture de canne-à-sucre ».

Comment qualifier une mesure interdisant ou limitant une déforestation importée ou n'autorisant que des produits sans déforestation ou encore une mesure créant une certification, dans la continuité du moratoire non-gouvernemental sur le soja ?

Une mesure européenne³⁰ pourrait être fondée en droit de l'OMC sur l'article XXb) du GATT ou sur l'article XXg) et contestée devant l'organe de règlement des différends³¹ ; dans le cadre de l'accord, une telle mesure ne semble pas impossible, avec toutes les précautions juridiques, notamment de non-discrimination et non arbitraire, et ceci sans recours possible à un règlement des différends en bonne et due forme, donc sans garantie de sécurité juridique... ni de confiance entre les parties. Au titre de l'accord, une mesure européenne serait finalement inattaquable, mais sa violation non plus et le

²⁸ La Commission Ambec tente de mesurer l'impact – négatif - climatique de l'accord commercial, sans avoir tous les éléments en main, Rapport au Premier ministre de la commission d'évaluation..., op. cit., p.146

²⁹ Rapport, ibidem, p.133

³⁰ Celle-ci serait en cohérence avec les revendications des peuples autochtones ; « Le 3 mars 2021, la société Casino a été assignée devant le tribunal judiciaire de Saint-Étienne par des représentants de peuples autochtones d'Amazonie et plusieurs associations. Ceux-ci demandent, outre un renforcement du plan de vigilance, la réparation de leurs dommages consécutifs de la commercialisation en Amérique du Sud de viande bovine produite sur des terres déforestées », Rapport d'information sur l'évaluation de la loi du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés-mères et des entreprises donneuses d'ordre, Assemblée nationale, n°5124, 24 février 2022

³¹ Hannequart Isabelle (dir.), Les lois de la table, op.cit., p. 23

différend risquerait de créer des tensions sans solution. La Commission européenne a publié une proposition de règlement sur la question le 17 novembre 2021.³² C'est maintenant la voie clairement empruntée par l'UE : greffer des interdictions d'importation sur les accords de commerce, dans la lignée des exclusions de produits. Interdiction pour les produits issus de la déforestation, interdiction pour les produits issus du travail forcé y compris le travail des enfants, avec un devoir de vigilance pour les entreprises.

Enfin, un autre chapitre intitulé « Dialogues » vient se croiser avec le précédent. Les parties visent à renforcer leur confiance mutuelle et conviennent d'établir des dialogues et des échanges d'informations pour améliorer leur compréhension commune sur quatre sujets :

*le bien-être animal,

*la biotechnologie (notamment les OGM sur lesquels l'UE, les Etats-Unis et les quatre Etats du Mercosul comme tierces parties ont mené un règlement des différends à l'OMC, DS 291, rapport du groupe spécial en 2006)

*la sécurité sanitaire et la santé animale et végétale

*la lutte contre la résistance aux antimicrobiens (RAM).

Un sous-comité sur les dialogues est établi sans autre procédure et le chapitre assez court se termine par l'article 7 Dispositions additionnelles qui garantissent aux parties la maîtrise de leur production réglementaire sur ces sujets.

Où situer ces thématiques par rapport aux catégories SPS et hors SPS ? Ce chapitre vient brouiller les lignes ; ouvre-t-il un champ supplémentaire ou se chevauche-t-il avec les autres chapitres ?

- Le secteur de la sécurité sanitaire et de la santé animale et végétale renvoie assurément aux normes SPS. Ici on peut craindre deux choses : que le dialogue amène à diminuer la protection UE, et que, pour les normes environnementales (santé animale et végétale), les Etats du Mercosul contestent la qualité de norme SPS à une mesure pour la faire relever de l'accord Commerce et Développement durable.
- Le bien-être animal ne relève pas des normes SPS (l'enjeu n'est pas la santé de l'animal ni du consommateur) ni des normes OTC (qui ne concernent pas les procédés et méthodes de production non connexes, ne laissant aucune trace dans l'assiette) ni des normes protectrices de l'environnement. C'est un corpus

³² Brussels, 17.11.2021 COM(2021) 706 final 2021/0366 (COD) ; proposition suivie d'un rapport sur l'application des normes sanitaires et environnementales aux produits de l'agriculture et de l'agroalimentaire importés, qui appelle à un examen au cas par cas des propositions, Rapport de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Application des normes sanitaires et environnementales de l'Union aux produits agricoles et agroalimentaires importés, COM (2022) 226 Final, 3 juin 2022

à part entière, avec son organisation internationale compétente et ses textes fondateurs. Le chapitre mentionne l'OIE/Organisation internationale des épizooties, qui ne figure pas dans les grandes références de l'accord Commerce et DD. Ici les parties vont donc étendre leur discussion à un nouveau sujet hors de l'accord Commerce et DD. Mais ce domaine relatif aux animaux est susceptible de produire des normes SPS si la santé de l'animal est touchée ; d'ailleurs l'accord SPS mentionne l'OMC mais aussi les standards de l'OIE (comme ceux de l'IPPC/convention internationale sur la protection des végétaux). Il est aussi susceptible de déclencher l'article XXa) du GATT sur la moralité publique comme dans l'affaire des phoques à l'OMC entre l'UE et le Canada.³³ Mais l'invocation de ce fondement reste fragile et ce type de mesure de protection relève plutôt des procédés et méthodes de production non connexes, lesquels doivent selon l'OMC échapper aux préoccupations des Etats importateurs. L'UE a déjà des règles harmonisées (règles générales sur l'élevage, la mise à mort, les conditions de transport, règles spécifiques à certaines catégories d'animaux). Le premier texte de 1998 a considéré qu'il convenait « de procéder à un examen comparatif des dispositions en matière de bien-être animal applicables dans la Communauté et dans certains pays tiers, ainsi qu'à une évaluation de celles-ci, en vue de déterminer la nature des futures initiatives communautaires visant à éliminer les distorsions de concurrence »³⁴. La plupart des textes qui ont suivi s'imposent explicitement aux importations (abattage, transport, veaux, cochons), mais pas tous (poules pondeuses, poulets destinés à la production de viande). Avec l'accord UE-Mercosul, c'est d'ailleurs la première fois dans un accord que la libéralisation tarifaire dépend du respect ou non des règles relatives au bien-être animal, celui des poules pondeuses pour les œufs en coquille !

- Les biotechnologies agricoles, dans l'article 4, ne renvoient à aucune source spécifique ; il s'agit pourtant d'un développement des normes issues de la convention biodiversité de 1992. Or, celle-ci figure dans les références de l'accord Commerce et Développement Durable : ici on a un chevauchement avec l'environnement pour un dialogue plus approfondi. L'UE a une réglementation sur les OGM qui s'impose au Mercosul. Une question écrite a été posée à la Commission européenne sur la question des moustiques transgéniques³⁵ : « Afin de tenter d'éradiquer les épidémies de fièvre jaune, de zika, de dengue, de chikungunya et de paludisme, les autorités brésiliennes ont fait le choix de lâcher plusieurs centaines de milliers de moustiques génétiquement modifiés pour permettre une stérilisation massive des insectes vecteurs de virus... Dans un contexte d'accord de libre-échange engagé avec le Mercosur, dont le Brésil fait partie intégrante, et suite à cette reproduction

³³ DS 400, rapport de l'Organe d'appel du 22 mai 2014, site de l'OMC

³⁴ Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages, JOCE L 221/23, 8.8.1998

³⁵ Question avec demande de réponse écrite E-003295-19 (ASW) à la Commission. Objet : Études d'impact et principe de précaution dans le cadre de l'accord de libre-échange UE-Mercosur concernant la mutation d'insectes transgéniques au Brésil, 15 octobre 2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-003295_FR.html

inattendue de moustiques génétiquement modifiés, quelles études d'impact la Commission européenne va-t-elle mettre en place afin d'assurer le principe de précaution ? ». Réponse donnée par Mme Kyriakides au nom de la Commission européenne³⁶ : « Dans l'UE, tous les organismes génétiquement modifiés (OGM) libérés dans l'environnement doivent être autorisés conformément à la directive 2001/18/CE. Cette obligation s'applique également à la dissémination de moustiques génétiquement modifiés (GM) dans le but d'éliminer les foyers de maladies vectorielles. À ce jour, aucune demande d'autorisation de moustiques GM n'a été introduite dans l'UE. Toute éventuelle demande future devra faire l'objet d'une évaluation approfondie de tous les risques identifiés, conformément à la directive susmentionnée et aux lignes directrices de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) sur l'évaluation des risques pour l'environnement des animaux génétiquement modifiés, qui contiennent des informations spécifiques sur la manière dont cette évaluation devrait être réalisée pour les insectes GM... ». L'accord commercial UE-Mercosur ne limitera pas la capacité de l'UE à réglementer l'introduction de moustiques génétiquement modifiés, comme indiqué ci-dessus, ce qui peut être transposé aux produits alimentaires.

- La lutte contre la résistance antimicrobienne : le texte mentionne le rôle de l'OMS, de l'OIE et du Codex alimentarius ; ici on mord à nouveau sur la catégorie des normes SPS mais on la dépasse sans mentionner explicitement les sujets SPS.

On voit donc se former des boîtes apparemment étanches dans leur portée mais dont les périmètres sont incertains :

Le noyau dur classique des normes SPS, pour lesquelles les parties discutent nécessairement de l'équivalence, dans la logique du marché, avec un dialogue approfondi qui risque de fragiliser la position de celle qui a les normes les plus exigeantes, l'UE.

Les autres normes, dont l'effectivité n'est pas garantie ni la portée juridique dans le commerce assurée, et même dont la portée juridique est diminuée par rapport au mode de règlement des différends qui s'appliquerait, au moins dans le domaine environnemental, si l'OMC intervenait par son organe de règlement des différends, pour assurer la sécurité juridique.

Les sujets du Dialogue pour quelques thèmes, les quatre identifiés, assez larges cependant, qui mordent sur les deux cercles, car ils sont considérés comme des domaines clés pour l'avenir de la coopération, mais qui introduisent de la complexité dans la classification juridique des domaines de l'accord et de l'ambiguïté sur les effets politiques des discussions.

Cette démarche peut sembler incohérente avec la politique européenne guidée par la stratégie « De la ferme à la table » qui mentionne notamment l'objectif de « garantir

³⁶

une alimentation suffisante, abordable et nutritive dans les limites planétaires, réduire de moitié l'utilisation des pesticides et des engrais, ainsi que les ventes d'antimicrobiens, augmenter la part des terres consacrées à l'agriculture biologique. »³⁷

Elle est un faible écho de cette stratégie et une médiocre contribution au droit à l'alimentation, un droit succinctement énoncé en droit international mais un droit à multiples facettes juridiques.³⁸ Un droit que seul le Parlement européen a exhumé dans sa résolution du 20 octobre 2021 sur la stratégie européenne. Pourquoi pas un chapitre sur les systèmes alimentaires durables, comme dans l'accord de l'UE avec le Chili ? La démarginalisation de l'agriculture familiale ou paysanne des deux côtés de l'Atlantique serait une stratégie commune UE-Mercosul pertinente dont l'accord ne saisit pas l'opportunité, préférant naviguer entre « OMC + » sur la voie de la libéralisation et « OMC - » sur les sujets les plus délicats.

Annexes

Annexe 1 Etat des différends OMC, Europe, Mercosul, Alimentation

BRESIL/CE

****Sur 33 affaires où le Brésil est plaignant, 5 affaires concernent la CE et l'alimentation :***

- DS 69, Communautés européennes — Mesures affectant l'importation de certains produits provenant de **volailles**, OA 23 juillet 1998
- DS 164, Communautés européennes — Mesures affectant le traitement différencié et favorable du **café**, consultations 7 décembre 1998
- DS 209, Communautés européennes — Mesures affectant le **café soluble**, consultations 12 octobre 2000
- DS 266, Communautés européennes - Subventions à l'exportation de **sucre**, OA 19 mai 2005
- DS 269, CE - Classification douanière des morceaux de **poulet désossés et congelés**, OA, 27 septembre 2005

****Sur 17 affaires où Brésil est défendeur, 0 ne concerne la CE et l'alimentation***

ARGENTINE/CE

****Sur 21 affaires où Argentine est plaignant, 3... :***

³⁷ De la ferme à la table, op. cit.,

<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/from-farm-to-fork/>

³⁸ Voir Hannequart Isabelle, La DUDA, une Déclaration universelle du droit à l'alimentation, *Lapenséeécologique.com*, décembre 2021

- DS 263, Communautés européennes — Mesures affectant les importations de **vins**, consultations 4 septembre 2002
- DS 293, Communautés européennes — Mesures affectant l’approbation et la commercialisation des **produits biotechnologiques**, GS 21 novembre 2006
 - DS 349, Communautés européennes — Mesures visant le contingent tarifaire pour les **aulx** frais ou réfrigérés, consultations 6 septembre 2006

***Sur 22 affaires où Argentine est défendeur, 3... :**

- DS 145, Argentine — Droits compensateurs sur les importations de **gluten de blé** en provenance des Communautés européennes, consultations 7 octobre 1998
- DS 330, Argentine — Droits compensateurs visant **l’huile d’olive, le gluten de froment et les pêches**, consultations 29 avril 2005
- DS 438, Argentine - Mesures affectant l'importation de marchandises, OA 26 janvier 2015

Annexe 2 Répartition des IG selon les Etats de l’Union européenne (et la Grande-Bretagne)

- GB : 5
- Slovaquie : 1
- Slovénie : 6
- Suède : 3
- Roumanie : 15
- Portugal : 36
- Pologne : 2
- Pays-Bas, Belgique, France, Allemagne : 1 : Genièvre, Spirit drinks
- Pays-Bas : 3
- Lituanie : 1
- Italie : 57
- Irlande, GB (Irlande du Nord) : 2 : Spirit drinks (boisson spiritueuse) Irish Whisky + Liqueur Irish Cream
- Hongrie : 3
- Hongrie, Autriche : 1 : Spirit drinks Palinka

- Croatie : 6
- France : 63
- Finlande : 2
- Espagne : 59
- Grèce : 20
- Danemark : 1
- Allemagne : 25
- République tchèque : 3
- Chypre : 5
- Chypre/Grèce : 1 Spirit drinks Ouzo
- Bulgarie : 3
- Belgique : 12
- Autriche, Belgique, Allemagne : 2 : SD
- Autriche : 13

Annexe 3 Produits du patrimoine alimentaire de la région Centre Val de Loire (selon nomenclature INAO, octobre 2022)

6 fromages

2 fruits, légumes et céréales en l'état ou transformés (Lentilles vertes du Berry, melon du Haut-Poitou, IGP)

3 huiles et matières grasses

1 produit à base de viande (Rillettes de Tours, IGP)

19 viandes (et abats) frais

202 vins

1 autre produit d'origine animale (Oeufs de Loué, IGP)

4 autres boissons alcoolisées

Bibliographie

Coalition belge Stop UE-Mercosur, L'accord UE-Mercosur. Anatomie d'un accord anachronique, éditée par Marc Maes et Sophie Wintgens, mise en ligne le 13 novembre 2020

URL : cncd.be/IMG

Dehut Clémence et Pouch Thierry, Une analyse des bénéfices et des risques des clauses miroirs sur les produits agricoles, *Analyses et perspectives. Economie agricole*, Chambres d'agriculture France, n°2108, juillet 2021

Dupré Mathilde, Le Mercosur ou les limites de la réforme de la politique commerciale, *Alternatives économiques*, 6 mars 2018

Dupré Mathilde, Un accord perdant-perdant, analyse préliminaire de l'accord de commerce entre l'union européenne et le Mercosur, *Institut Veblen*, 19 novembre 2019,

URL :

<https://www.veblen-institute.org/Un-accord-perdant-perdant-Analyse-preliminaire-de-l-accord-de-commerce-entre-l.html>

Gagliani Gabriele, « Indications géographiques et dénominations génériques en droit du commerce international : une *condition sine qua non* ? », *Revue internationale de droit économique*, 2020/2 (t. XXXIV), p. 155-181. DOI : 10.3917/ride.342.0155.

URL

<https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2020-2-page-155.htm>

Institut Veblen et Fondation Nicolas Hulot, contribution à la consultation de la Commission Européenne : « Une politique commerciale revisitée pour une Europe plus forte », Novembre 2020,

URL :

https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/contribution_iv_fnh_revision_politique_commerciale_ue_nov_2020.pdf

Rapport de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Application des normes sanitaires et environnementales de l'Union aux produits agricoles et agroalimentaires importés, COM (2022) 226 Final, 3 juin 2022

URL :

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13371-Importations-de-produits-agricoles-et-alimentaires-application-des-normes-sanitaires-et-environnementales-de-lUE-rapport-_fr

Rapport de la commission d'évaluation du projet d'accord UE-Mercosul, Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'accord d'Association entre l'UE et le

Mercosur en matière de développement durable, 18 septembre 2020 (présidée par l'économiste de l'environnement Stefan Ambec, directeur de recherche à l'INRAE)

URL :

<https://www.gouvernement.fr/partage/11746-rapport-de-la-commission-d-evaluation-du-projet-d-accord-ue-mercosur>

Ventura Christophe, Union européenne-Mercosur : un engagement à l'épreuve du temps, *IRIS*, juin 2018,

URL :

<https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/08/note-afd-union-europeenne-mercosur.pdf>

Voituriez Tancrède (CIRAD et IDDRI), Accord UE-Mercosur : comment sortir de l'opposition entre commerce et environnement ?,

URL : <https://agritrop.cirad.fr/594621/1/Accord%20UE%20Mercosur.pdf>

.