

Accord UE-Mercosur : que valent les nouvelles exigences de la France ?

Résumé de la note : en quinze jours, le discours d'E. Macron est passé d'une opposition franche à l'accord à un soutien possible si les conditions étaient réunies, évoquant un « protocole additionnel » comprenant des « clauses de sauvegarde » et/ou « des mesures miroirs ». Or, plusieurs hiatus apparaissent :

- les négociations sont closes, l'accord finalisé rendant impossible de toucher aux équilibres de l'accord avec un « protocole additionnel » qui doit être validé par les pays du Mercosur ;
- pourquoi la France n'a-t-elle rien proposé de tangible quand les négociations se déroulaient ?
- la Commission ne propose qu'un document unilatéral (side-letter) qui n'introduirait aucune nouvelle mesure et ne modifierait pas l'économie générale de l'accord ;
- une clause de sauvegarde existe déjà qui n'offre aucune garantie structurelle ;
- des mesures miroirs effectives sont impossibles.

En marge de la visite d'État du président brésilien Luiz Inácio Lula da Silva à Paris, Emmanuel Macron a **affirmé** qu'« un accord entre l'UE et le Mercosur » était « stratégiquement bon » et qu'il accepterait de le signer sous conditions.

On est loin des déclarations antérieures du Président de la République :

- le 6 décembre 2024, alors qu'Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, annonçait la conclusion des négociations de l'accord, le palais présidentiel **faisait savoir** à la presse que « l'accord n'était ni signé, ni ratifié », que « ce n'était donc pas la fin de l'histoire » et que le texte « restait inacceptable en l'état » ;
- lors du dernier salon de l'agriculture, en février dernier, devant les syndicats agricoles, E. Macron **qualifiait** l'accord de « mauvais texte » et disait qu'il ferait « tout pour qu'il ne suive pas son chemin, pour protéger cette souveraineté alimentaire française et européenne » ;

Quelles sont les nouvelles « conditions » de la France ?

Dans l'entretien pour GloboNews début juin, E. Macron évoque « un protocole additionnel qui permette soit d'avoir des clauses miroirs, soit d'avoir des clauses de sauvegarde [...], qui définirait ces règles et qui dirait sur tel et tel secteur, on a la possibilité, si le marché d'un seul coup se dérègle complètement, d'activer une clause de sauvegarde ».

Ce mardi 17 juin, la ministre de l'agriculture Annie Genevard a confirmé que la France « demandait instamment des mesures pour obtenir des clauses de sauvegarde robustes qui préservent nos intérêts agricoles ». La France proposerait d'inclure un protocole additionnel comprenant ces clauses de sauvegarde et/ou clauses miroirs.

1. Elles sont complètement anachroniques

La période de négociation avec les pays du Mercosur est close, le contenu de l'accord est conclu, il n'y plus de rounds de négociations, la révision légale de l'accord effectuée et la traduction de l'accord en cours. L'accord pourrait même être remis aux 27 Etats-Membres à compter de la semaine qui s'ouvre le 23 juin. Du coup :

- Il n'y a donc, à cette date, aucune possibilité d'introduire dans le texte de l'accord, des clauses ou mesures qui n'y figurent pas. Pas plus que d'ajouter en annexe un protocole additionnel qui suppose lui aussi négociation et validation par les pays tiers ;
- Il est donc plus qu'étonnant d'entendre le Président de la République affirmer qu'il souhaiterait signer un accord UE-Mercosur modifié par de nouvelles mesures.

La Commission européenne laisse entendre qu'un document européen unilatéral, « a side-letter » pourrait accompagner l'accord UE-Mercosur. Soit un document ne nécessitant pas une négociation avec les pays du Mercosur, qui ne modifierait et/ou compléterait aucunement le contenu de l'accord. Il s'agirait d'un texte visant à éclairer les intentions de l'UE sans altérer le contenu de l'accord lui-même. Il donnerait du contexte, fournirait des éléments de compréhension mais ne change rien au traité lui-même. Aucune véritable obligation nouvelle, ni aucun nouveau mécanisme disposant d'une force exécutoire ne seraient créés.

RAPPELS:

1) l'essentiel du contenu de l'accord a été conclu au premier semestre 2019, avec l'assentiment de la France. Jamais, depuis juin 2019 et la première validation de l'accord par les Etats-membres de l'UE, la France n'a fait de proposition précise à la Commission européenne pour que ces exigences, ces mesures telles que des clauses de sauvegarde sur l'agriculture, ne voient le jour.

2) Depuis juin 2019, l'exécutif n'a pas non plus dénoncé le mandat de négociation avec lequel la Commission a conclu cet accord. Ni proposé qu'il soit modifié ou complété. Si la France n'était pas satisfaite du contenu de négociations, pourquoi n'a-t-elle rien fait en cinq ans pour modifier le contenu des négociations ou en bloquer la conclusion ?

Détails : [Comment la Commission européenne a-t-elle pu conclure l'accord UEMercosur ?](#)

2. Elles sont en retrait par rapport aux conditions exprimées en 2020

Lors de la remise du [rapport Ambec](#) analysant le contenu de l'accord en septembre 2020, l'exécutif français avait fixé trois lignes rouges, à savoir :

- qu'un accord UE-Mercosur ne devait en aucun cas entraîner une augmentation de la déforestation importée au sein de l'Union européenne ;
- que les politiques publiques des pays du Mercosur soient pleinement conformes avec leurs engagements au titre de l'Accord de Paris
- que les produits agroalimentaires importés en Europe respectent bien, de droit et de fait, les normes sanitaires et environnementales de l'Union européenne.

Si en cinq ans, la France n'a rien fait de tangible à l'échelle européenne pour que ces trois lignes rouges soient respectées dans la négociation finale de l'accord, l'analyse du contenu de l'accord UE-Mercosur montre très clairement qu'elles ne sont pas respectées. (voir [l'analyse de l'Aitec](#)).

Par ailleurs, les conditions qu'E. Macron vient d'énoncer sont en retrait par rapport à celles exprimées en septembre 2020 : plus rien sur la déforestation, plus rien sur l'accord de Paris, et rien qui ne puisse garantir que des produits importés des pays du Mercosur soient satisfaisants sur le plan sanitaire et environnemental. Précisions : les références à l'accord de Paris et à des objectifs de lutte contre la déforestation inclus dans l'accord UE-Mercosur, qui n'ont guère de force exécutoire et contraignante (voir notre analyse), ne remplissent pas les conditions initiales de la France.

3. Elles sont inopérantes et inadaptées aux problèmes soulevés

Alors que les pays du Mercosur ont visiblement obtenu un rééquilibrage de l'accord afin de mieux protéger certaines de leurs filières, la Commission européenne n'a obtenu (ou cherché à obtenir?) aucun rééquilibrage en matière agricole, malgré les mobilisations du monde agricole : l'ouverture des marchés agricoles européens a servi de monnaie d'échange, quel qu'en soit le coût pour les filières les plus fragiles, comme contrepartie à l'ouverture des marchés et filières sud-américaines aux entreprises exportatrices européennes dans le secteur des services et de l'industrie.

Face aux demandes récentes de la France, la Commission européenne répond que « l'accord comprend déjà des dispositions de sauvegarde, des dispositions spécifiques qui couvrent pour la première fois même les produits soumis à des contingents tarifaires », tout en précisant que le

« secteur de la viande bovine européens » va souffrir des effets de cet accord et qu'il sera possible d'y apporter des mesures de sauvegarde (Politico – 19 juin).

C'est exact : le chapitre « Trade defense & Global safeguards » comprend une clause de sauvegarde générale qui peut être actionnée par l'une des parties. Dans un cadre très limitatif et exigeant :

- les mesures prises doivent « affecter le moins possible le commerce bilatéral » ; (art. 5.1)
- les mesures ne doivent pas être actionnées immédiatement mais après une consultation de la partie tierce. (Art. 5.2)
- la partie qui souhaite activer une clause de sauvegarde doit fournir « un rapport public exposant les constatations et les conclusions motivées sur tous les points de fait et de droit pertinents examinés dans le cadre de l'enquête de sauvegarde » (Art 4.1) ;

L'usage de cette clause de sauvegarde est extrêmement limitative. Son caractère nécessairement temporaire ne permet pas de régler, par exemple, les problèmes structurels soulevés par les filières agricoles européennes soumises à une concurrence accrue provenant des pays du Mercosur : elles ne seront pas protégées structurellement et devront s'adapter, ou disparaître, à cette nouvelle situation. Par ailleurs, on ne règle pas un problème structurel – la mise en compétition de secteurs aux compétitivités prix fort différentes – par une mesure exceptionnelle et temporaire.

Quant aux clauses miroirs, elles sont quasi inexistantes, et le plus souvent inopérantes, en matière de commerce international. L'une des rares existantes concerne l'accord UE-Nouvelle Zélande : il est interdit aux producteurs NZ d'exporter de viande bovine d'animaux élevés en feedlots (centres d'engraissement industriels). Il se trouve qu'il n'y a quasiment pas de feedlots en Nouvelle Zélande, l'élevage bovin s'appuyant historiquement sur le pâturage. Pourquoi une telle mesure, particulièrement adaptée à la situation brésilienne, n'a pas été incluse dans l'accord UE-Mercosur ? Parce qu'aucun accord n'aurait alors été possible puisque cela reviendrait à interdire l'exportation de bœuf brésilien sur le territoire européen.

RAPPELS : que sont les clauses de sauvegarde et les clauses miroirs ?

1) Les clauses de sauvegarde : en matière commerciale, elles sont précisément définies par les textes de l'OMC. Ce sont des « mesures d'urgence » prises suite à l'accroissement des importations de produits particuliers, lorsque ces importations causent ou menacent de causer un dommage grave à la branche de production nationale du Membre importateur (article 2 de l'accord sur les sauvegardes). Il peut s'agir de suspension de concessions qui consistent à appliquer des restrictions quantitatives à l'importation et/ou des augmentations de tarifs. Elles doivent être exceptionnelles, temporaires, proportionnées et dûment justifiées.

2) Les clauses miroirs : E. Macron affirme depuis plusieurs années vouloir « obtenir une réciprocité des normes dans les importations » dans les échanges commerciaux, que les clauses miroirs permettraient d'obtenir. C'est-à-dire imposer à ceux qui veulent exporter leurs produits en Europe les mêmes règles et normes que celles qui s'appliquent aux producteurs européens. Leurs promoteurs les limitent en général aux enjeux sanitaires et environnementaux, et au seul secteur de l'agriculture, excluant de fait les normes sociales (SMIC, conditions de travail etc) et les autres secteurs, pourtant source d'inégalités manifestes entre les producteurs.

4. Elles sont inefficaces pour changer l'économie générale de l'accord

L'économie générale de l'accord est le résultat des principes qui le guident et des objectifs qui lui sont assignés. L'accord UE-Mercosur, négocié côté européen sur la base d'un mandat délivré en 1999, incarne parfaitement les politiques de libéralisation du commerce menées depuis plus de 30 ans qui sont aujourd'hui totalement obsolètes. L'accord UE-Mercosur reste fondamentalement un accord « viandes contre voitures » dont on connaît les filières gagnantes et celles qui ont été sacrifiées sur l'autel de l'ouverture de nouveaux marchés pour les entreprises et filières les plus compétitives des deux côtés de l'Atlantique.

L'économie générale de l'accord est définie par son mécanisme le plus central : le libre-échange dérégule le commerce international en mettant en concurrence des secteurs, des filières, des

entreprises dont les compétitivités-prix sont fort inégales en raison de l'application de règles sociales, environnementales, économiques etc variables, mais aussi en raison de conditions de production (climat, nature des terres, environnement économique, infrastructures, formation des salariés etc) qui le sont tout autant. Le résultat est le même : les moins compétitifs des deux côtés de l'Atlantique vont pâtir de cette nouvelle concurrence internationale et sont condamnés à disparaître. Clause de sauvegarde et mesures miroirs n'y pourront rien.

Pris globalement, cet accord de libre-échange va bien bénéficier aux entreprises multinationales européennes (automobile, pharmaceutique, chimie, services etc), y compris françaises, au détriment des entreprises et emplois industriels dans les pays du Mercosur. Ainsi que bénéficier à l'agrobusiness sud-américain au détriment des filières agricoles les plus sensibles en Europe (production de viandes, de sucre, etc). Le tout pour des gains économiques négligeables : l'étude d'impact de la Commission européenne tablait sur 0,1 point de PIB supplémentaire sur 10 ans au sein de l'UE.

Là où il faudrait que les règles du commerce et de l'investissement soient revues et limitées au nom de l'impératif climatique, écologique, sanitaire ou social l'accord UE-Mercosur fait perdurer la logique inverse : les politiques climatiques, environnementales ou sanitaires sont acceptées à condition qu'elles soient temporaires et rares (clause de sauvegarde) et qu'elles ne contreviennent pas aux règles qui doivent augmenter le commerce international de biens et services dont les modes de production sont par ailleurs souvent insoutenables (clauses miroirs).

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