

Note de décryptage - Accord UE-Mercosur :

Pourquoi les négociations reprennent ? La France n'a-t-elle pas bloqué cet accord ? Avec quel mandat la Commission UE négocie-t-elle ?

Résumé :

L'accord UE-Mercosur est toujours vivant. Un round de négociations est prévu entre les 4 et 6 septembre à Brasilia. La Commission européenne envisage une conclusion de l'accord d'ici la fin de l'année, peut-être avec une annonce à Rio de Janeiro lors du G20 en novembre. Lula a déjà annoncé au G7 que le Brésil était prêt à entériner l'accord. En février 2024, E. Macron avait pourtant affirmé l'avoir « bloqué ». Et lors de sa visite au Brésil en avril, il avait plaidé pour « bâtir un nouvel accord ». Rien de tout cela n'a été fait. La France n'a jamais retiré son appui au mandat de négociation dont la Commission dispose depuis 1999. Et elle n'a jamais proposé à Bruxelles de reprendre les négociations à zéro. C'est donc au nom de la France et des 26 autres Etats-Membres que la Commission poursuit les négociations. Celle-ci serait désormais prête à mettre en minorité les Etats européens s'opposant à l'accord, dont la France, pour que l'accord soit ratifié. Cette nouvelle étape soulève de nombreuses questions :

- **Pourquoi l'accord n'est pas « bloqué » comme annoncé par E. Macron au printemps dernier ?** Parce qu'il ne l'a jamais été et que les négociations se sont toujours poursuivies, même si elles ont été ralenties par les mobilisations agricoles et les élections européennes.
- **Pourquoi la Commission peut-elle continuer à négocier malgré les critiques de la France ?** Parce que la Commission dispose toujours d'un mandat de négociations au nom des Etats-membres, y compris de la France qui n'a jamais exigé ni son abandon ni son réexamen.
- **Puisque l'accord a été annoncé comme finalisé et « accordé en principe » en juin 2019, quel est l'objet des négociations en cours ? Portent-elles sur son contenu ?** Non, elles portent sur une annexe et la Commission a exclu de rouvrir les négociations sur le fond.
- **Médias, parlementaires, organisations de la société civile ont-ils accès aux documents de négociation ?** Non, ces négociations, comme les autres, se déroulent en toute opacité.
- **L'exécutif français affirme souvent que la France est le seul pays à s'opposer à l'accord. Est-ce le cas ?** Non. L'Autriche et les Pays-Bas s'y opposent avec des positions plus fermes que la France, ainsi que la Wallonie. L'Irlande a pris position contre l'accord également.
- **La France peut-elle, seule, bloquer l'Accord UE-Mercosur ?** En théorie oui. En pratique, c'est bien plus compliqué puisque la Commission dispose d'options légales, qu'elle envisagerait désormais sérieusement d'utiliser, pour contourner le veto français.
- **L'exécutif français doit-il se limiter à dire « Non à l'accord UE-Mercosur en l'état » à Paris ?** Non. S'il est convaincu que cet accord n'est pas acceptable, Paris devrait construire des alliances pour retirer le mandat de négociation dont la Commission dispose et/ou bloquer l'accord une fois finalisé. C'est possible.
- **La France souhaite-t-elle l'abandon de l'accord UE-Mercosur ? S'oppose-t-elle aux autres accords du même type ?** Non, elle s'oppose uniquement à l'accord UE-Mercosur « en l'état », laissant ouverte la possibilité de soutenir une nouvelle version, et elle a soutenu, ratifié et mis en oeuvre tous les autres accords de libéralisation du commerce.

version au 29 août 2024

En détail – Toutes les infos sur l'accord UE-Mercosur

–

1. Accord UE-Mercosur : où en sont les négociations ?

C'est le 28 juin 2019 que l'accord UE-Mercosur a été annoncé comme finalisé et « *accordé en principe* » par la Commission européenne et les pays du Mercosur, avec l'appui d'Emmanuel Macron pour la France. L'accord a donc été conclu et annoncé comme tel sous la présidence de Jair Bolsonaro, président d'extrême-droite du Brésil. Comme n'importe quel accord de libéralisation du commerce, tel que le prévoient les traités qui fondent l'Union européenne, c'est la Commission européenne qui a négocié cet accord au nom des 28 puis 27 Etats-membres de l'UE, dont la France, en s'appuyant sur un mandat de négociation que ces Etats-membres lui ont confié.

Le mandat de négociations date de 1999, soit du siècle dernier : il ne comporte aucun objectif de lutte contre le réchauffement climatique, de protection de la forêt ou de la biodiversité, pas plus qu'un objectif d'autonomie stratégique ou de relocalisation. Mais contrairement à ce que laissent penser beaucoup de commentateurs, il n'y a strictement aucun coup de force de la Commission européenne dans le choix de négocier cet accord : ce sont les Etats-membres qui lui ont confié cette responsabilité et aucun d'entre eux, jamais, n'a exigé de modifier le contenu de ce mandat, ni de le lui retirer. Pas plus qu'il ne lui a été exigé de rouvrir les négociations sur le contenu de l'accord.

Résultat : la Commission a toujours refusé de rouvrir les négociations sur le contenu de l'accord, et celui-ci n'a visiblement pas bougé d'une virgule depuis que l'accord a été annoncé comme conclu en juin 2019. La France qui dit s'opposer à « *l'accord en l'état* » n'a proposé ni de revoir le mandat de la Commission, ni de rouvrir les négociations sur le contenu de l'accord.

Que négocient UE et Mercosur alors, actuellement ?

Si le contenu de l'accord n'a pas bougé d'une virgule depuis juin 2019, de quoi est-il question lors des sessions de négociations entre l'UE et les pays du Mercosur ? Depuis sa conclusion, l'accord UE-Mercosur a suscité de nombreuses mobilisations et critiques de la part de différents secteurs : ONG, syndicats, associations, chercheurs et même collectivités territoriales, etc. A cela se sont ajoutées les politiques et pratiques de Jair Bolsonaro qui ont contribué à geler la finalisation de l'accord jusqu'à l'élection de Lula à l'automne 2022.

Cette élection de Lula a été interprétée par la Commission et les lobbys industriels européens comme « *une fenêtre d'opportunité* » pour conclure l'accord. Pour tenter de répondre, ou de désarmer, toutes les critiques prononcées à l'encontre de cet accord, la Commission européenne a proposé d'adjoindre à l'accord ce qu'elle a appelé « *un instrument joint* ». En français, on appelle cela une annexe. Depuis presque deux ans, la Commission européenne et les chefs négociateurs des pays du Mercosur négocient donc le contenu de cette annexe.

Que contient cette annexe en cours de négociation ?

La première proposition de la Commission européenne, longtemps restée secrète, mais dont nous avons pu décrypter une version fuitée, regroupe un ensemble d'engagements internationaux que l'UE d'un côté et les pays du Mercosur de l'autre ont pris dans des instances internationales en matière de lutte contre le réchauffement climatique, de protection de la biodiversité ou de respect des conventions de l'Organisation internationale du travail. Elle donne du contexte, fournit des éléments additionnels pour l'interprétation en cas d'éventuels contentieux, mais ne change rien au contenu de l'accord lui-même. Ce texte ne crée aucune véritable obligation nouvelle, ni aucun nouveau mécanisme disposant d'une force exécutoire.

Une contre-proposition des pays du Mercosur a été progressivement rendue publique lors du second semestre 2023. Comportant des revendications portant directement sur le contenu même de l'accord, notamment en matière de libéralisation de l'accès aux marchés publics des pays du Mercosur, cette contre-proposition a été par la suite l'objet d'âpres et régulières négociations menées dans la plus grande opacité. Annoncées comme pouvant être conclusives dès décembre 2023, ces négociations ont

repris de plus belle en janvier 2024 avec en perspective la conférence ministérielle de l'OMC (MC13) à Abou Dhabi fin février 2024.

La France a-t-elle stoppée les négociations ?

En pleine mobilisation du monde agricole, les velléités de la Commission européenne de conclure cet accord ont provoqué de vives critiques. Le 1er février 2024, Emmanuel Macron a réaffirmé depuis Bruxelles l'opposition de la France à cet accord « en l'état ». La Commission européenne a alors [reconnu](#) que « les conditions nécessaires à la conclusion des négociations avec le Mercosur n'étaient pas réunies », tout en précisant que les négociations allaient se poursuivre.

Au cours de son déplacement au Brésil en avril 2024, Emmanuel Macron a [affirmé](#) que l'accord UE-Mercosur « tel qu'il est aujourd'hui négocié est un très mauvais accord, pour vous et pour nous », et avait plaidé pour « bâtir un nouvel accord ». Mais Paris n'a jamais expressément demandé de rouvrir la négociation sur le contenu de l'accord – ce que la Commission européenne refuse – ni appelé à réexaminer le contenu du mandat avec lequel la Commission européenne négocie ce projet d'accord depuis 1999.

Début mai 2024, dans l'indifférence générale en France, le chef-négociateur européen Rupert Schlegelmilch a confirmé dans un [journal](#) brésilien que « l'accord était bien toujours d'actualité » et que « la Commission négociait toujours », précisant que la Commission « avait un mandat de tous les États membres, y compris de la France, pour le faire ».

Si rien de plus n'a avancé avant les élections européennes, on compte depuis de nombreuses prises de parole qui pourraient laisser penser qu'une conclusion de l'accord d'ici à la fin de l'année 2024, objectif que poursuit la Commission européenne, est envisageable. D'abord, Ursula Von der Leyen a été reconduite à la tête de la Commission par les États-membres en [promettant](#) de finaliser les accords de commerce en cours de négociation.

Prochain round de négociations les 4-6 septembre à Brasilia

Au coeur de l'été, le Financial Times a révélé que la Commission européenne serait prête à contourner le « Non en l'état » d'Emmanuel Macron, jugé affaibli à Bruxelles tout comme à Paris, en découpant l'accord UE-Mercosur en deux pour faciliter la ratification de la partie commerciale : 15 États représentant plus de 65% de la population suffiraient alors au Conseil pour qu'il puisse être transmis au Parlement européen pour ratification (cf. dernier point de cette note).

Pour conclure l'accord, l'UE serait d'ailleurs [disposée](#) à doubler ou tripler les fonds de coopération envers les pays du Mercosur, dont les montants actuels sont de 80 millions € pour le Paraguay, 70 M€ pour le Brésil et 50M€ pour l'Argentine. Peut-être est-ce le sujet à l'ordre du jour du prochain round de négociations, qui doit [se tenir](#) du 4 au 6 septembre à Brasilia en présence des négociateurs européens, comme l'ont révélé le FT et Reuters.

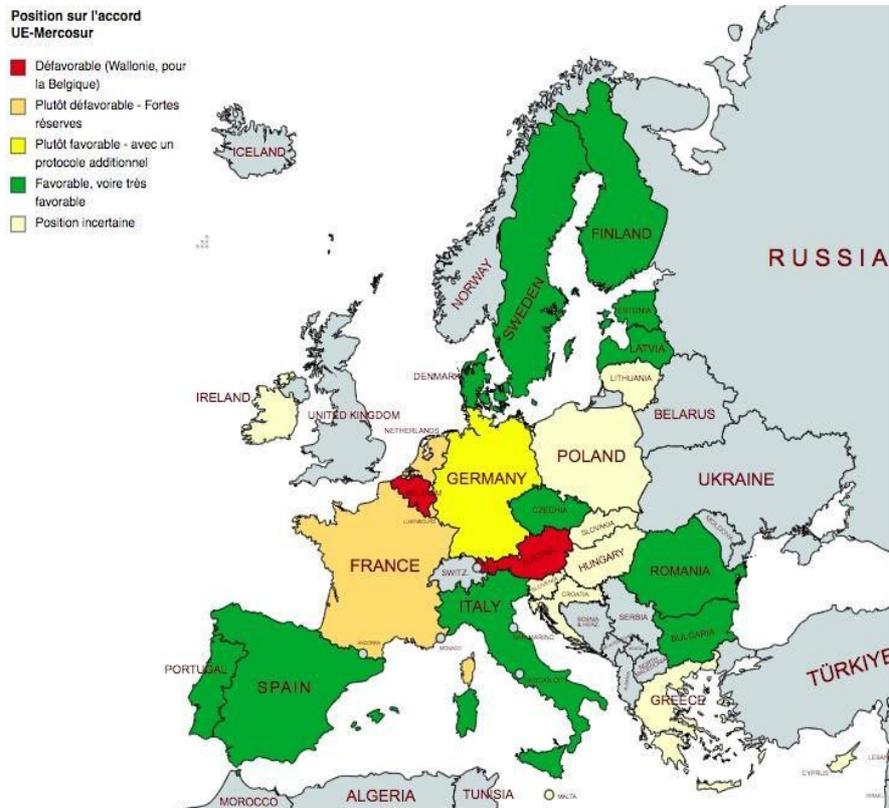
Tandis que du côté du Mercosur, si l'Uruguay a officiellement pris la présidence tournante du Mercosur, les négociations avec l'UE restent visiblement dans les mains du Brésil. Lula a [annoncé](#) lors du dernier G7 que le Brésil et les autres pays du Mercosur étaient prêts à entériner l'accord UE-Mercosur, renvoyant la balle à l'UE : « nous, les membres du Mercosur, sommes prêts à signer l'accord, il suffit que vous vouliez que nous le fassions. Maintenant, c'est à eux de décider, ce n'est pas à nous de le faire ».

Pour aller plus loin :

- [Le document de la Commission disponible en anglais et français](#)
- L'analyse de l'Aitec : [Un tour de magie qui ne change rien à l'économie générale de l'accord UE-Mercosur](#)
- Le document des pays du Mercosur disponible en [français](#), [anglais](#) et [espagnol](#)

2. Quelle est la position des pays de l'Union européenne ?

Contrairement à ce que disent généralement l'exécutif français et des parlementaires Renaissance, la France n'est pas le seul pays critique de l'accord UE-Mercosur en Europe. Ainsi, a minima, l'Autriche et les Pays-Bas s'opposent de longue date à cet accord, avec des positions plus dures que la France. Pays auxquels on peut ajouter la Wallonie. Ainsi que l'Irlande qui a pris position.



Détaillons :

- Dès septembre 2019, les parlementaires autrichiens ont voté une résolution contraignante contre l'accord UE-Mercosur qui oblige le gouvernement à voter contre cet accord lorsqu'il sera soumis au Conseil de l'UE regroupant les 27 Etats-membres de l'UE. Cette position a été confirmée depuis.
- Aux Pays-Bas, en juin 2020, les députés ont voté une résolution contre l'accord UE-Mercosur. En février 2023, ils ont fait mieux en votant une résolution qui appelle le gouvernement à voter contre l'accord tant qu'il comprendra un volet agriculture ; comme il ne saurait y avoir d'accord de commerce UE-Mercosur sans volet agricole, cette position revient à un NON sec contre l'accord.
- Le Parlement de la Wallonie s'est exprimé contre l'accord UE-Mercosur depuis 2020, une position que le gouvernement wallon vient à nouveau de confirmer devant les agriculteurs belges.
- En février 2024, le Premier ministre irlandais a indiqué que l'accord UE-Mercosur « ne pouvait être ratifié dans sa forme actuelle », insistant sur les enjeux agricoles.

Pourquoi les NON autrichiens et hollandais sont-ils plus forts que le "Non en l'état" de la France ?

- La résolution autrichienne est contraignante
- Le NON hollandais conditionné au rejet d'un volet agricole, revient à un NON sec, et pas à un "Non en l'état" comme la France

La France n'est donc pas seule à s'opposer à cet accord en Europe.

A rebours, de nombreux pays européens sont clairement favorables : Espagne, Portugal, Suède, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, Italie, Lettonie etc. Au sein du Parlement européen, la gauche et les Ecologistes sont contre l'accord, avec des particularités nationales, les sociaux-démocrates sont divisés mais avec plus de députés favorables, tout comme les libéraux, tandis que les

conservateurs et l'extrême-droite sont plutôt favorables avec quelques eurodéputés contre. Enfin, d'une manière générale, les syndicats patronaux européens et nationaux sont favorables à une finalisation rapide de cet accord.

3. Quelle est la position de la France ? Peut-elle bloquer l'accord UE-Mercosur seule ?

Présenté en juin 2019 par la Commission européenne comme « le *plus grand accord commercial jamais conclu par l'UE* », l'accord UE-Mercosur a initialement été jugé comme un « *bon accord* » par Emmanuel Macron. Quelques semaines plus tard, lors du G7 à Biarritz et sous pression des ONG, et alors que la forêt amazonienne brûlait comme jamais, Emmanuel Macron se ravise et la position française devient « *Non en l'état* ». Sans que l'exécutif ne décide de mener bataille pour réviser le mandat de négociation de la Commission, pas plus que pour enterrer l'accord UE-Mercosur. En juin 2020, devant la Convention citoyenne pour le climat, Emmanuel Macron a même indiqué « avoir stoppé net les négociations avec le Mercosur ». Les négociations se sont pourtant poursuivies.

En septembre 2020, à l'occasion de la remise du rapport de la commission d'évaluation « Ambec » – rapport relativement critique sur le contenu de l'accord – le gouvernement a formulé trois « *exigences* » :

- 1) que l'accord ne provoque pas « *d'augmentation de la déforestation* »,
- 2) que les pays du Mercosur respectent « *leurs engagements au titre de l'Accord de Paris* »,
- 3) « *que les produits agroalimentaires importés respectent les normes sanitaires et environnementales de l'UE* ».

Une prise de position que la Commission européenne a interprétée comme une demande de précisions et de garanties et non comme une demande de réouverture des négociations sur le contenu de l'accord ni de mettre fin aux négociations et d'enterrer l'accord. Les ministres du commerce extérieur français, Franck Riester puis Olivier Becht, n'ont d'ailleurs cessé d'affirmer qu'il ne fallait pas « mettre à la poubelle » le résultat de 20 ans de négociations.

Plus généralement, E. Macron et le gouvernement se sont longtemps comportés comme s'il suffisait de dire « non » à l'accord UE-Mercosur à Paris mais sans prendre d'initiative majeure pour le réviser et ou l'enterrer à Bruxelles. Au printemps 2023, à l'occasion d'un déplacement au Brésil, le ministre délégué au commerce Olivier Becht a même affirmé vouloir « *se donner du temps* » pour finaliser l'accord UE-Mercosur, tout en précisant qu'il fallait « *évidemment conclure* » : « *l'accord UE-Mercosur contient des dispositions très favorables à nos entreprises ; c'est pourquoi nous n'avons jamais été opposés à la signature de cet accord* » avait-il [précisé](#).

La très forte mobilisation du monde agricole de l'hiver 2024, faisant du rejet des accords de libre-échange un mot d'ordre fortement repris dans le débat public, a conduit Emmanuel Macron à réaffirmé le 1er février depuis Bruxelles l'opposition de la France à cet accord « en l'état », conduisant à ce que les négociations ne soient pas finalisées avant les élections européennes, mais sans pour autant que le projet d'accord soit abandonné ni profondément modifié.

Par ailleurs, durant les 18 derniers mois de négociation du document annexe, l'exécutif français n'a pas jugé bon d'informer les parlementaires, les syndicats de salariés ou agricoles et les ONG, encore moins le grand public et les médias, du contenu des négociations et de son appréciation. A notre connaissance, il n'a jamais non plus exigé de la Commission européenne qu'elle arrête de négocier avec les pays du Mercosur, ni exprimé sa volonté de réviser ou retirer le mandat de négociation délivré avec le soutien de la France en 1999.

Le seul « Non » de la France pourrait enfin ne pas être suffisant (voir plus bas). Raison pour laquelle l'exécutif devrait chercher à constituer une minorité de blocage au sein du Conseil européen.

Pour aller plus loin :

- [Accord UE-Mercosur : la France tient-elle un double discours ?](#) 6 juin 2023

- [Résolution UE-Mercosur à l'Assemblée nationale : le ministre Becht ne répond pas aux questions posées](#) 14 juin 2023 + [Analyse de la résolution votée par l'Assemblée nationale](#) 12 juin 2023

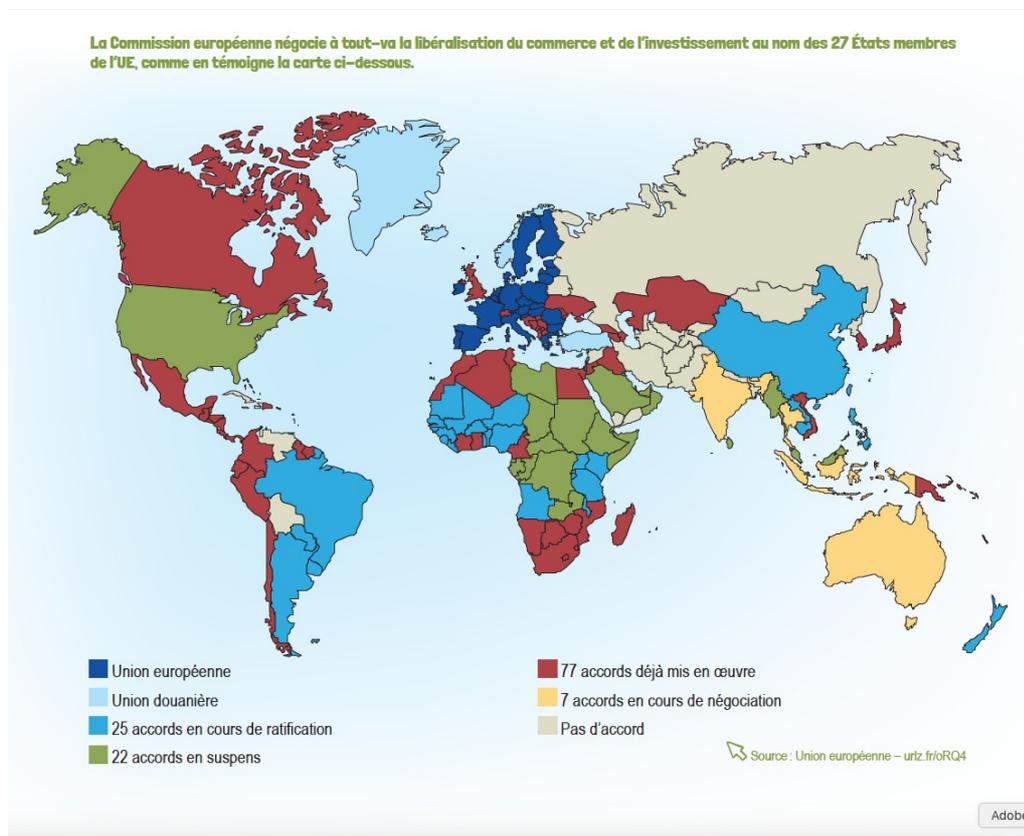
— La France s'oppose-t-elle aux autres accords ?

Non. Jamais depuis l'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron, la France ne s'est opposée à la négociation, la ratification ou l'entrée en vigueur d'accords de libre-échange. Ce n'est pas l'occasion qui manquait, comme en témoigne la liste des accords :

- Entrés en vigueur : Canada & Equateur (2017), Japon & Singapour (2019), Vietnam (2020)
- Ratifié : Nouvelle-Zélande (2023), Chili (2024) et Kenya (2024)
- Bientôt ratifiés/conclus : Mexique, Mercosur
- En cours de négociation : Inde, Australie, Thaïlande, Indonésie, Philippines etc

Chacun de ces accords, à des degrés divers en fonction du pays-tiers, de son niveau de développement et de la structure de son économie, comprend de nouveaux quotas d'importation-exportation agricoles et une libéralisation accrue du secteur agricole : pour exporter des biens et services produits sur le territoire européen, l'UE consent la plupart du temps à ouvrir son marché agricole. La mobilisation dans le monde a fait émerger une réalité : l'agriculture est devenue « *la variable d'ajustement* » ou le « *sacrifice nécessaire* » à la finalisation d'un accord.

Par ailleurs, la libéralisation du marché agricole européen organisée par ces accords bilatéraux s'additionne, ou se substitue selon les cas, aux dispositions et quotas inclus dans le cadre de l'accord sur l'agriculture de l'Organisation Mondiale du commerce (160 membres). Dès lors, « *la concurrence déloyale* » exercée par exportateurs agricoles provenant de pays tiers envers le monde agricole européen et/ou français, et qui a été justement dénoncée par la mobilisation agricole, ne saurait ni se résumer à l'accord UE-Mercosur, qui n'est pas en vigueur, ni donc se résoudre en annonçant que la France « *ne signera pas* » cet accord.



Graphique tiré du dossier « *Il est temps de sortir du paradigme du libre-échange* » de Campagnes Solidaires (Janv. 2024)

— La Commission peut-elle contourner les oppositions, dont celle de la France ?

La Commission européenne a reconnu envisager une astuce procédurale visant à contourner l'opposition d'un certain nombre d'États membres de l'UE et de leurs parlements : le « *splitting* ». Négocié depuis 1999, l'accord UE-Mercosur est ce qu'on appelle un accord d'association : sa version finalisée ne peut théoriquement être adoptée que si tous les États membres de l'UE l'approuvent en réunion du Conseil à l'unanimité. En d'autres termes, chaque État membre dispose actuellement d'un droit de veto. En outre, les parlements nationaux et/ou régionaux de l'UE sont supposés pouvoir exercer leur droit d'approuver ou de rejeter l'accord au cours du processus de ratification se déroulant dans chaque pays.

L'astuce du « *splitting* » qu'envisage la Commission européenne conduirait à scinder le pilier commercial de l'accord UE-Mercosur du reste de l'accord. Au lieu d'un accord complet à ratifier, il y en aurait deux. Ainsi, la procédure de ratification du pilier commercial de l'accord serait modifiée : seule une majorité qualifiée de membres du Conseil des 27 États-membres pourrait alors suffire. Le droit de veto serait supprimé, et le Non français contourné. Le consentement de tous les États membres de l'UE ne serait plus nécessaire au Conseil, pas plus qu'une ratification nationale (vote aux parlements nationaux ou régionaux, ou autre).

Cette proposition est aujourd'hui suggérée et/ou soutenue par de plus en plus de décideurs politiques et économiques en Europe désirant ratifier cet accord UE-Mercosur quoi qu'il en coûte. Récemment, c'est le lobby des constructeurs automobiles allemands qui a appelé à scinder l'accord UE-Mercosur en deux pour contourner les oppositions en Europe : les parties strictement commerciales de l'accord pourraient être appliquées provisoirement, suite à une ratification allégée. Ce n'est pas nouveau : l'accord UE-Chili, signé en décembre, a été scindé en deux, avec une partie commerciale intérimaire qui sera considérée comme ratifiée dès qu'il sera approuvé par le Parlement européen.

Si une analyse juridique que nous avons co-publiée montre que cette pratique violerait le mandat dont dispose la Commission européenne, ce risque implique pour tout état désireux de « *bloquer* » les négociations avec le Mercosur de constituer au sein des 27 membres de l'UE une minorité de blocage, seule en mesure d'écarter ce risque. A notre connaissance, ce n'est pas ce que fait la France à Bruxelles.

Pour aller plus loin :

- les [exigences](#) de la société civile ;
- [l'analyse juridique](#) (en anglais) ;

RESSOURCES PLUS GÉNÉRALES :

- [Appel pour une alternative à l'accord UE-Mercosur](#) signé par plus de 170 organisations des deux côtés de la l'Atlantique ;
- [Brochure « Les 10 raisons de s'opposer à l'accord UE-Mercosur »](#) par l'Aitec et Attac France
- [Conférence organisée par la société civile européenne et du Mercosur au Parlement européen](#) pour une nouvelle relation commerciale entre l'UE et l'Amérique latine pour le 21^e siècle

Rédaction : Maxime Combes, économiste en charge des politiques de commerce et de relocalisation à l'Aitec (<http://aitec.reseau-ipam.org/>), avec les relecture et remarques de Lora Verheecke, spécialiste de la politique commerciale européenne.

L'Aitec est membre et co-anime le collectif national Stop CETA-Mercosur (<https://www.collectifstoptafta.org> - @StopTAFTA sur twitter)