

# Accord UE-Mercosur : où en est-on ? Que se passe-t-il ? Quel est l'agenda ?

**Note de décryptage au 04 octobre 2023 - document provisoire.**

Rédigée par Maxime Combes, économiste à l'[Aitec](#) et co-animateur du [collectif Stop CETA-Mercosur](#).  
[Maxime.combes@gmail.com](mailto:Maxime.combes@gmail.com)

Pour rester informés, inscrivez-vous sur [ce canal Telegram](#) d'information

## Résumé :

L'accord de libéralisation du commerce entre l'UE et les pays du Mercosur n'est pas enterré. Alors que des négociations se sont tenues ces 3 et 4 octobre à Brasilia dans la plus grande opacité, cet accord, en ramenant à zéro les droits de douane sur 90 % des biens échangés entre les deux continents, instituerait un marché intégré de 720 millions de consommateurs. Les pays du Mercosur viennent de transmettre à la Commission européenne une contre-proposition pour faire valoir leurs exigences face à la pression que Bruxelles exerce pour finaliser cet accord au plus vite : court et imprécis, ce document interroge sur l'avenir de ces négociations : le nouveau rapport de force va-t-il donner gain de cause aux pays du Mercosur ou bien, s'agit-il déjà de se défaire de toute responsabilité en cas d'impossibilité de conclure ces négociations ?

## Introduction :

Après l'élection de Lula en novembre 2022, la Commission européenne avait fait du premier semestre 2023 une « fenêtre d'opportunité » pour finaliser l'accord de libéralisation du commerce entre l'UE et les pays du Mercosur. Le sommet UE-CELAC (pays d'Amérique latine et des Caraïbes) qui s'est tenu à Bruxelles les 17 et 18 juillet 2023 devait être l'occasion d'une annonce en ce sens : cela n'a pas été le cas et le sujet est à peine évoqué dans la [déclaration finale](#) : « nous prenons note des travaux en cours entre l'UE et le Mercosur ». Depuis, le Brésil et les pays du Mercosur viennent de transmettre à Bruxelles une réponse à la proposition que la Commission européenne avait mise sur la table en mars dernier pour finaliser l'accord. Courte, générale et imprécise, cette réponse soulève bien des questions tant sur son interprétation que sur les enseignements politiques et stratégiques à en tirer. Quoiqu'il en soit, les prochaines semaines, d'ici à fin 2023 – début 2024, et en tout cas avant les prochaines élections européennes, deviennent cruciales quant à l'avenir de cet accord si controversé.

## Que dit la contre-proposition des pays du Mercosur ?

Longue de 3000 signes à peine (lire une version traduite en français ici), la contre-proposition des pays du Mercosur est relativement générale et manque de précision sur ce qu'ils attendent vraiment des négociations à venir. En quelques mots, voici les éléments saillants qu'elle comprend :

- Les pays du Mercosur sont prêts à œuvrer pour une conclusion rapide des négociations ;
- Ils affirment que la conclusion des négociations doit s'appuyer sur le texte établi en 2019, écartant donc la possibilité a priori d'une réouverture des négociations ;
- Ils disent être favorables à ce que soit ajouté à l'accord de 2019 un instrument conjoint pour le commerce et le développement durable, faisant un pas important en direction de la proposition de la Commission européenne ;
- Ils refusent par contre que ce document comprenne des possibilités de « sanctions » si les objectifs de développement durable n'étaient pas satisfaits, s'opposant ainsi à la demande de plusieurs gouvernements et parlements nationaux européens soucieux d'obtenir des garanties sur le plan climat / biodiversité de la part des pays du Mercosur ;
- Ils précisent même que les « mesures prises en matière de développement durable » ne doivent pas devenir « un obstacle injustifié ou inutile au commerce » ;
- Ils disent vouloir un financement dédié pour aider les producteurs et exportateurs à satisfaire les exigences que l'UE impose progressivement aux produits importés ;
- Ils disent vouloir « préserver la capacité de l'État à mettre en place des politiques publiques » en matière de « santé publique », de « climat », « sécurité alimentaire » etc. sans que cela ne soit très précis sur la façon dont cela s'appliquerait aux restrictions prévues dans l'accord.

Enfin, ce document des pays du Mercosur comprend une proposition à la fois énigmatique et potentiellement

très controversée : ils proposent ce qu'ils appellent un « *mécanisme d'équilibre des concessions* » (« *balance of concessions* »). La mise en oeuvre d'un tel mécanisme pourrait signifier que les pays du Mercosur obtiendraient par exemple des quotas agricoles plus élevés si jamais la réglementation sur l'importation de produits issus de la déforestation voulue par l'UE venait à réduire les exportations des pays du Mercosur.

Pour aller plus loin :

- Le document des pays du Mercosur disponible en [français](#), [anglais](#) et [espagnol](#)

### **Comment analyser cette contre-proposition ?**

D'une manière générale, les pays du Mercosur font à la fois un pas significatif en direction de la proposition de la Commission européenne tout en marquant de claires réticences quant à son contenu. Ils acceptent de ne pas rouvrir la négociation sur le contenu même de l'accord mais n'acceptent pas que les pays de l'UE leur imposent des objectifs de développement durable et de possibles sanctions en retour, ce qui est pourtant l'une des exigences aujourd'hui publiquement portées par de nombreux gouvernements et parlements nationaux en Europe. Ils expriment une critique en règle des mesures unilatérales prises par l'UE (loi sur le devoir de vigilance, taxe carbone aux frontières, loi sur la déforestation) considérant que les pays de l'UE transfèrent ainsi une part de leur responsabilité en matière de réchauffement climatique et de réponse à y apporter, aux pays du Mercosur. Ils s'approprient l'idée fortement discutée selon laquelle les mesures prises en matière de « *développement durable* » ne doivent pas être un « *obstacle injustifié et inutile au commerce* », faisant primer les imports / exports sur le reste. Le mécanisme de « *rééquilibrage* » souhaité est tout à fait inédit et impliquerait que l'UE consente soit à accepter des dédommagements potentiellement conséquents ou soit à affaiblir les législations existantes, prévues ou à venir.

Selon certaines sources diplomatiques, les pays du Mercosur prépareraient une réponse plus détaillée sur le plan technique.

### **Faut-il désormais craindre une conclusion rapide ?**

Plusieurs acteurs majeurs ont récemment déclaré être optimistes quant à l'issue des négociations en cours : la Commission européenne, Lula, la présidence espagnole de l'UE. « *Nous devons parvenir à un accord dans les prochains mois. Soit nous sommes d'accord, soit nous cessons de discuter de l'accord, car après 22 ans, plus personne n'y croit* », a déclaré Lula en marge du G20 à New Delhi, qui occupe par ailleurs la présidence tournante du Mercosur. La rencontre Lula / Von der Leyen à l'occasion du G20 aurait facilité un rapprochement pour ne pas entrer dans des considérations techniques et tenter de donner un élan politique aux négociations. Récemment, le président du Paraguay a affirmé qu'il fallait que les négociations avec Bruxelles soient finalisées d'ici au 6 décembre. Quant au favori des sondages de l'élection présidentielle argentine à venir, il a déclaré vouloir quitter le Mercosur en cas d'élection.

Plusieurs scénarios sont envisageables :

- cette contre-proposition permet au Brésil d'instituer un rapport de force et d'obtenir gain de cause avec une réévaluation des exigences environnementales de l'UE ;
- cette contre-proposition fige un peu plus les positions, notamment dans le rapport de force entre l'UE et les Etats-membres de l'UE rendant impossible un accord : chaque partie affirme vouloir accélérer et finaliser l'accord mais cherche désormais à renvoyer la responsabilité de l'échec à l'autre.

### **Comment ces propositions et contre-propositions vont-elles désormais être discutées ?**

L'opacité la plus grande règne sur les prochaines étapes : des négociations de haut-niveau entre les négociateurs européens et brésiliens, sur la base de la proposition de la Commission et de la contre-proposition du Mercosur, sont supposées avoir eu lieu les 3 et 4 octobre à Brasilia, sans transparence ni compte-rendu publics. Les ONG, syndicats, experts en sont réduits à espérer des bribes d'information dans des médias spécialisés, sans que la Commission européenne ne tienne systématiquement informée ni les eurodéputés ni les organisations de la société civile.

A l'agenda des prochaines semaines :

- 19-20 oct : Réunion informelle des ministres européens du commerce,
- 22 oct. : Elections présidentielles en Argentine
- 27 nov. : Conseil UE des affaires étrangères

- 04 déc. : Visite de Lula à Berlin
- 12 déc : Prise de fonction du nouveau président argentin
- 20 déc : Signature de l'accord UE-Chili au Parlement européen
- 4-6 déc : Sommet du Mercosur à Rio de Janeiro et passation de la présidence du Mercosur

### **Que sont devenues les exigences du Brésil sur les marchés publics et l'industrie ?**

Au printemps, le président brésilien avait mis sur la table des exigences qui auraient pu être de nature à retarder, compliquer, et peut-être empêcher une finalisation rapide de l'accord. Ces conditions portaient notamment sur l'organisation des marchés publics (médicaments notamment) et les garanties que le Brésil voulait obtenir afin de conserver la possibilité de mener la politique industrielle de son choix. Le message envoyé par le Brésil à Bruxelles était le suivant : « vous ne pouvez pas protéger vos secteurs agricoles en limitant les importations de nos produits au nom du climat/déforestation tout en nous imposant l'ouverture des marchés publics et secteurs industriels pour nous inonder de vos produits finis ». Cette position brésilienne faisait clairement apparaître le caractère déséquilibré et asymétrique de l'accord UE-Mercosur. Elles ne sont pas pleinement explicitées dans la contre-proposition portée par les pays du Mercosur.

Pour aller plus loin :

- Analyse détaillée de l'Aitec : [Les marchés publics vont-ils faire dérailler l'accord UE-Mercosur ?](#)
- [Etude de l'Institut de recherche économique appliquée \(Brésil\) qui pointe les risques de désindustrialisation de l'économie brésilienne.](#)

### **Rappel sur la proposition de la Commission européenne**

Pour tenter de ressusciter l'accord UE-Mercosur, la Commission européenne a rédigé un document qui a fuité dans la presse en mars 2022. Longtemps resté secret, ne facilitant pas ainsi un débat éclairé et transparent, ce document vient tout juste d'être rendu [public](#) suite à l'action des ONG européennes et à la demande de l'ombudsman européen. Cet « *instrument conjoint* » a été pensé pour apaiser les inquiétudes liées à la déforestation et au climat, et ainsi obtenir le soutien de pays européens récalcitrants tels que la France et l'Autriche. Il a déclenché l'ire des pays du Mercosur, Brasilia y voyant même une humiliation.

Pour les ONG, cet « instrument conjoint » ne modifie pourtant pas sensiblement le contenu de l'accord UE-Mercosur et ne crée aucune obligation nouvelle, ni aucun mécanisme ayant une force exécutoire capable de résoudre les problèmes soulevés par cet accord. Ce document se limite à répéter ce qui figurait déjà dans l'accord, combiné aux engagements (climat, biodiversité, déforestation, droit du travail...) pris par les différentes parties prenantes dans d'autres instances, notamment onusiennes, sans que ces engagements-là ne puissent être mobilisés pour justifier de ne pas mettre en œuvre les dispositions commerciales prévues par l'accord. L'économie générale de l'accord reste totalement inchangée. Il ne comprend par exemple rien sur le volet agricole, pourtant l'un des plus critiqués de l'accord.

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](#)

### **Quelle est la position des pays de l'Union européenne ?**

En Europe, les parlements autrichiens, hollandais et wallon ont clairement pris position contre l'accord UE-Mercosur. Si beaucoup ont exprimé des inquiétudes et/ou affirmé qu'ils s'opposaient à l'accord « en l'état », comme la France, tant du côté de l'exécutif que du législatif, nombre de ces prises de position pourraient changer. Par contre, 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 sont plutôt favorables avec quelques eurodéputés contre.

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

Favorable au moment de la conclusion de l'accord en juin 2019, la position française est devenue négative à l'occasion du G7 de Biarritz en août 2019. E. Macron avait alors affirmé être opposé à l'accord « en l'état ».

Devant la Convention citoyenne pour le climat, il avait ensuite indiqué « avoir stoppé net les négociations avec le Mercosur ». Les négociations se sont pourtant poursuivies. A 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 ». Plus généralement, E. Macron et le gouvernement se comportent comme s'il suffisait de dire « non » à l'accord UE-Mercosur à Paris mais sans prendre d'initiative majeure pour le bloquer à Bruxelles. Au printemps, à l'occasion d'un déplacement au Brésil, le ministre délégué au commerce Olivier Becht a 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 » a-t-il [précisé](#). Le seul « Non » de la France pourrait par ailleurs ne pas être suffisant (cf. point sur le *splitting*). 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 Commission a plus d'un tour dans son sac pour contourner les oppositions

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". Conçu comme un accord d'association, l'accord UE-Mercosur ne peut théoriquement être adopté que si tous les États membres de l'UE l'approuvent 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 ont également le droit d'approuver ou de rejeter l'accord au cours du processus de ratification se déroulant dans chaque pays. Le "splitting" conduirait à séparer le pilier commercial de l'accord UE-Mercosur du reste du contenu de l'accord d'association. Il entraînerait une modification de la procédure de vote pour le pilier commercial, qui pourrait être ratifié, contrairement à ce qui était initialement prévu, par une majorité qualifiée de membres du Conseil, sans nécessiter le consentement de tous les États membres de l'UE. Sans nécessiter non plus la ratification nationale de l'accord par les parlements des États membres. Une analyse juridique commandée par la coalition européenne StopEUMercosur montre que cette pratique violerait le mandat de la Commission européenne. Nos organisations appellent donc les gouvernements et les décideurs européens à rejeter avec fermeté cette proposition.

Pour aller plus loin :

- nos [exigences](#) ;
- [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 l'Atlantique ;
- [Brochure « Les 10 raisons de s'opposer à l'accord UE-Mercosur »](#) par l'Aitec et Attac France
- [« Pourquoi faut-il se remobiliser contre l'accord UE-Mercosur, y compris en 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 21e siècle

Note rédigée par Maxime Combes, économiste à [l'Aitec](#) et co-animateur du [collectif Stop CETA-Mercosur](#).  
[Maxime.combes@gmail.com](mailto:Maxime.combes@gmail.com)

—

Pour Vous informer et vous impliquer :

- vous [inscrire par mail](#) sur le site du collectif Stop CETA-Mercosur
- suivre les comptes [Twitter](#) et [Facebook](#) du collectif,
- vous inscrire sur [ce canal Telegram](#) d'information (peu de messages)

**MERCI DE NOUS SOUTENIR PAR VOS DONS EGALEMENT : 5€, 10€ ou plus si vous le pouvez feront la différence pour continuer à mener campagne !**