

# Traité UE-Mercosur : toujours inacceptable

## 2019-2024 : des tentatives vaines du Parlement européen pour améliorer l'accord

Alors que nous venions tout juste d'être élus en 2019, la Commission européenne annonçait un accord commercial « de principe » avec les pays du Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay, Paraguay, auxquels s'est entre-temps ajouté la Bolivie) après deux décennies de négociations. Cinq ans ont passé et nous revoilà aux prises avec cet accord. Que s'est-il passé entre-temps ? Les problèmes soulevés à l'époque ont-ils trouvé une solution satisfaisante ?

En octobre 2020, le Parlement européen - dont l'approbation (« assentiment ») est un passage obligé - annonçait la couleur : il ne pourrait pas accepter l'« accord en l'état » car celui-ci n'offre pas les gages d'une concurrence loyale, les normes de production en particulier dans le secteur agricole étant trop divergentes; et les dispositions sociales et environnementales ainsi que la référence à l'Accord de Paris sont trop faibles pour assurer la durabilité de l'accord.

Un certain nombre d'Etats membres exprimait des préoccupations similaires et l'opinion publique, déjà sensibilisée au dérèglement climatique par les actions menées par les Jeunes pour le Climat, était sous le choc des images des mégafeux dévastant l'Amazonie cette année-là. Ajouter de la déforestation à ce spectacle de désolation n'était plus acceptable. Bolsonaro était alors président du Brésil, le Parlement et la Commission travaillaient sur une réforme des chapitres de "commerce et développement durable" afin de les rendre contraignants dans les accords de commerce. Tout ceci combiné à la priorité donnée à la lutte contre le covid et à l'atténuation de ses impacts sanitaires, sociaux et économiques ont calmé les ardeurs face à cet accord rapidement rebaptisé "voitures contre agriculture".

Quelques mois après l'élection de Lula au Brésil, en février 2023, la Commission européenne proposait un « instrument interprétatif conjoint » clarifiant la portée et les intentions du chapitre sur le développement durable ; certains y ont vu un protocole à l'accord. En octobre 2023, le Mercosur a aussi transmis ses propres demandes.

## Des négociations en toute opacité

Longtemps, face à nos demandes sur le banc parlementaire, la Commission nous a répété qu'il n'était pas question de rouvrir le texte de l'accord. C'est pourtant la voie qui a été choisie par les négociateurs... malheureusement pas pour suivre les recommandations du Parlement. Les adaptations ont porté sur les marchés publics, la libéralisation et l'accès au marché automobile et l'ajout d'un mécanisme créant un panel d'arbitres évaluant si des mesures décidées par une Partie (en réalité l'UE) pourraient porter atteintes aux intérêts économiques de l'autre Partie (le Mercosur donc, qui est à l'origine de cette demande) et les modalités pour obtenir des compensations à ces

effets négatifs. A l'heure actuelle, personne au Parlement européen ou dans les cercles ministériels n'a vu les textes discutés entre les négociateurs.

Ce manque de transparence est problématique alors que le Traité prévoit une collaboration sincère entre les institutions (art.13 TEU), qu'un accord-cadre entre le Parlement et la Commission (plus précisément une Annexe III sur la négociation et la conclusion des accords internationaux) stipule que les propositions de textes de négociations (draft negotiating texts) doivent être communiquées par la Commission aux autres institutions concernées. Cet accord interinstitutionnel précise également que la Commission doit tenir compte des commentaires du Parlement tout au long du processus. Force est de constater que cinq ans plus tard, la Commission européenne n'a respecté aucune de ces deux obligations.

## **Les impacts de l'accord sur l'agriculture**

### **Que prévoit l'accord?**

L'accord prévoit la libéralisation de plus de 90% des échanges commerciaux via la suppression des droits de douanes, dont les marchés agricoles, ce qui signifie l'importation supplémentaire de boeuf (99.000 tonnes), volailles, sucre, miel, soja dans l'Union européenne. Il ne faut pas oublier que ces volumes s'additionnent aux volumes prévus dans d'autres accords commerciaux déjà conclus et à venir.

La Commission n'a pas rouvert la négociation sur les parties de l'accord qui préoccupent et suscitent la colère des agriculteurs. Elle considère que la durée de transition pour la libéralisation des marchés agricoles (2027) et les clauses de sauvegardes prévues dans le traité (mais dont l'activation peut nécessiter une longue enquête préalable et sachant que les protections ne seraient que d'une durée maximale de 4 ans) offrent suffisamment de protection aux agriculteurs européens. Et si ce n'est pas le cas, elle se dit prête à intervenir sur les marchés pour les stabiliser et mettre en place un fonds de compensation pour les agriculteurs.

### **Concurrence déloyale et pesticides interdits: les problèmes auxquels l'agriculture européenne sera confrontée**

Les clauses de sauvegarde peuvent nécessiter une longue enquête préalable et les protections ne seraient que d'une durée maximale de 4 ans. Quant au "fonds de compensation" récemment annoncé, personne n'en connaît les contours, l'ampleur, la durée, les conditions mais une chose est certaine, la difficulté pour les agriculteurs de solliciter ce fond - une couche supplémentaire à leurs ennuis sans régler le problème de fond. En effet, tout cela ne répond pas au problème de la divergence des normes (sanitaires, environnementales, produits chimiques et pesticides) entre le secteur agricole européen et les pays du Mercosur. Des différences qui entraînent une concurrence déloyale évidente mais aussi un risque sanitaire. En effet, l'arrivée de fruits et légumes du Mercosur cultivés à l'aide de pesticides interdits en Europe en

raison de leur toxicité<sup>1</sup>, du bœuf élevé aux hormones ou du poulet atteint de la grippe aviaire<sup>2</sup> (un audit de la DG Santé de la Commission elle-même a relevé ces problèmes) sera facilitée par l'accord. Quant à l'affirmation de la Commission que des contrôles seront pratiqués par « nos » vétérinaires dans les établissements du Mercosur agréés pour exporter vers l'UE, il est permis de douter de l'efficacité de ces contrôles dès lors qu'ils devront être annoncés à l'avance et menés par des inspecteurs qui sont en nombre limité. L'office de Dublin en charge des contrôles est composé de 160 vétérinaires pour l'ensemble des contrôles avec l'ensemble de nos partenaires commerciaux!

Enfin, l'accord UE-Mercosur est dépourvu d'un chapitre sur les systèmes d'alimentation durables (comme dans les derniers accords avec la Nouvelle-Zélande ou le Chili) qui prévoit la mise en place d'une plateforme de dialogue pour traiter de ces problèmes.

### **Une accélération de la déforestation au rythme de 5% à 25% de plus par an au cours des six premières années**

L'agriculture m'amène tout naturellement à évoquer les risques de déforestation. Un rapport d'experts remis au Premier ministre français en 2020 pointait que l'accord pourrait accélérer la déforestation de 25% à moyen terme. Le règlement européen anti-déforestation largement soutenu par le Parlement européen et même s'il n'était pas dépourvu de failles comme le fait que le Pantanal argentin ou le Cerrado brésilien ne sont pas des écosystèmes couverts, était censé y apporter une réponse .

Problème? En gage de "bonne volonté" envers les partenaires du Mercosur critiques à l'égard de ce règlement européen et réclamant des compensations, la Présidente de la Commission européenne a proposé le report d'un an de son entrée en vigueur. Son groupe politique, les conservateurs du PPE, en a profité pour déposer des amendements au texte visant à l'affaiblir avec le soutien de l'extrême-droite, rompant ainsi le cordon sanitaire.

N'oublions pas que la déforestation est un facteur accélérateur du dérèglement climatique, et qu'en détruisant les habitats naturels, elle augmente les risques de contacts entre les animaux sauvages et les êtres humains, ce qui exacerbe aussi les risques de zoonoses comme le coronavirus.

### **Les populations autochtones qui n'ont pas voix au chapitre sont menacées**

Étant donné que l'agriculture et la déforestation sont liées, que les propriétaires de méga-exploitations agricoles exproprient sans vergogne les populations autochtones, brûlant la forêt sur plusieurs hectares pour y installer leurs exploitations de soja ou élevages de bovins, les pressions sur les populations autochtones et la violation de leurs droits vont s'intensifier avec la conclusion de l'accord. Contrairement à ce qui est prévu dans le cas de l'accord avec la Nouvelle-Zélande par exemple, aucune disposition ne

---

<sup>1</sup> Une [enquête menée par Greenpeace](#) a révélé un taux de produits chimiques dont du glyphosate au-delà des normes tolérées en Europe dans des citrons verts importés du Brésil, un effet "cocktail" nocif pour la santé

<sup>2</sup> Un audit de la DG Santé de la Commission européenne a elle-même relevé ces problèmes

permet de tenir compte de la voix des populations locales, via le principe de consentement libre, préalable et informé consacré par les Nations Unies.

### **L'accord de Paris sur le climat, autre absent du texte**

Depuis des années, l'UE s'évertue à intégrer l'Accord de Paris dans ses accords de commerce et à en faire un élément essentiel, c'est-à-dire que sa violation par une Partie pourrait avoir de lourdes conséquences quant à la poursuite de l'accord commercial. Dans le cas présent, il n'est pas confirmé que l'Accord de Paris jouira d'un tel statut. D'ailleurs, la décision de Javier Milei (climatosceptique notoire, dont une des premières décisions fut de placer le ministère de l'environnement sous la tutelle du ministère du tourisme et des sports et de démanteler le trust fund mis en place pour protéger les forêts), de retirer les négociateurs argentins de la COP29 ne doit pas être sous-estimée. Elle augure un très probable retrait futur de l'Accord de Paris. Il s'agit d'une valeur fondamentale de l'UE que Milei foulerait aux pieds, de même d'ailleurs que l'égalité entre les genres et l'agenda social pour lesquels Milei n'a montré que du mépris, ce qui s'est traduit dans la suppression du ministère dédié. Dans la même veine, n'oublions pas que Milei déteste ouvertement et il ne se prive pas de le rappeler les processus onusiens... alors que ceux-ci et la Charte des Nations Unies figurent dans les traités fondateurs de l'UE comme valeurs ainsi que dans l'accord UE-Mercosur. S'il n'était pas possible de conclure un accord sous l'ère Bolsonaro pour des raisons d'incompatibilité profonde, les mêmes raisons rendent difficilement compréhensibles la conclusion d'un accord avec Milei.

### **L'absence de dispositions sociales et environnementales contraignantes**

Cela va sans dire au regard de ce qui précède que les pays du Mercosur refusent que le chapitre sur le développement durable de l'accord soit exécutoire, c'est-à-dire que les Parties ne se limitent pas à de bonnes intentions enrobées dans une rhétorique qui ne les engage pas totalement. Autrement dit, s'ils ne respectent pas leurs engagements sociaux et environnementaux, il n'y aura pas de conséquence. Et par là, on entend la ratification et la mise en œuvre des conventions fondamentales de l'OIT, le respect de l'accord mondial sur la biodiversité (dit de « Kunming-Montréal »), les engagements en matière de déforestation, l'accord de Paris sur le climat, etc. C'était pourtant une exigence du PE, validée par le Conseil en octobre 2022 ainsi que par les citoyen.ne.s qui ont pris part à la Convention sur le Futur de l'Europe.

Pourtant, outre les problématiques déjà évoquées, si l'accord entend promouvoir "l'égalité des genres", cet engagement reste bien creux car il ne s'accompagne pas des modalités nécessaires. C'est ce montrent des [études](#) des chercheuses sud-américaines Carolina Pavese et Marta Reis Castilho. Le Parlement européen exige depuis longtemps un chapitre sur l'égalité des genres avec des dispositions concrètes au sein des accords commerciaux. C'est par exemple le cas du traité UE-Chili.

## A quoi va donc servir cet accord?

### - **A contrer l'influence de la Chine?**

Les partisans de l'accord affirment qu'il faut enfin atterrir après 25 ans d'atermoiement pour éviter que la Chine ne gagne en influence dans le Mercosur, pays culturellement lié à l'Europe en raison d'une histoire (tumultueuse) partagée. Cet argument ne tient pas pour au moins trois grandes raisons. La première est que nous avons des accords avec le Chili, le Mexique ou le Pérou et la Colombie depuis 20 ans pour les uns et 10 ans pour les autres et ces accords n'ont en rien enrayeré la présence croissante de la Chine. La seconde raison est que si l'on veut concurrencer la Chine, alors c'est par le biais d'investissements massifs chez nos partenaires davantage que par la vente de plus de voitures, produits chimiques et services financiers. Or, l'accord laisse ce volet de côté (en dépit de quelques dispositions sur les investissements). Enfin, en raison de l'appartenance du Brésil au groupe des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud ; groupe qui s'est élargi ces dernières années), il existe une relation intime avec la Chine. Les pays du Mercosur envisagent la négociation d'un partenariat économique avec la Chine, nonobstant ce qui arrivera aux relations avec l'UE.

### - **A accéder aux matières premières essentielles?**

Les partisans européens de l'accord affirment aussi que l'accord est crucial pour réaliser la transition écologique et numérique car ces pays regorgent de ressources minières essentielles pour les nouvelles technologies comme les batteries des véhicules électriques, les panneaux photovoltaïques, etc. Certes, l'accord contient un chapitre sur l'énergie et les matières premières. Mais, en dehors de l'accord, l'UE et l'Argentine ont conclu un partenariat stratégique sur l'accès aux matières premières en juin 2023 (!) A noter que ce type d'arrangements échappe à toute supervision démocratique puisque le Parlement européen est largement exclu de ce processus, les eurodéputés n'ont pas accès à la feuille de route agréée pour donner corps avec des propositions concrètes à ce partenariat.

### - **A des retombées économiques pour l'UE?**

Enfin, dans l'analyse d'impact réalisée par la London School of Economics pour la Commission, les gains économiques pour l'UE étaient valorisés à 10 à 15 milliards d'euros, soit 0,1% du PIB européen. Mais, ce chiffre qui remonte à 2020 est à nuancer, car entre-temps, l'UE a fait des concessions sur les marchés publics et elle a conclu un accord avec l'Argentine sur les matières premières. Aussi, si un fonds de compensation devait être conçu pour aider les agriculteurs, cela coûterait plusieurs milliards. Enfin, si le Mercosur obtient gain de cause en arrachant à l'UE un mécanisme lui permettant de se prémunir des effets de futures législations prises au nom du Pacte vert par exemple, les bénéfices attendus seront encore rognés. Dès lors, les gains économiques estimés en 2020 et déjà marginaux à l'époque se réduisent comme peau de chagrin. Il n'est même pas exclu que, in fine, cet accord nous coûte collectivement davantage qu'il nous rapporte, même si certains secteurs ou certaines entreprises en tireront profit.

## Quel accueil du côté des législateurs européens ?

### - **Au Parlement européen**

Si le Parlement s'était montré ferme et clair dans ses critiques du texte de 2019, la guerre en Ukraine, qui a exacerbé les risques pesant sur nos chaînes de valeur, ainsi que les attaques contre le Pacte vert, ont marqué une reprise du plaidoyer en faveur de la multiplication des accords de libre-échange. A noter que les aspects acquis sous le précédent mandat comme les chapitres de développement durable contraignants, ne sont plus considérés comme une condition à tout nouvel accord. Une majorité dans le nouveau Parlement ne semble toutefois pas acquise.

### - **Au Conseil**

Du côté du Conseil, beaucoup dépend de la manière dont la Commission européenne présentera l'accord : il semblerait que, contrairement au mandat de négociation qui lui avait été donné par le Conseil en 1999, elle pourrait opter pour une scission de l'accord afin de faciliter l'entrée en vigueur de son volet commercial (nécessitant une majorité qualifiée). Les volets politiques et coopération étant soumis à l'unanimité. Ce choix discrétionnaire de la Commission pose question quant à sa légalité.

Si les regards sont essentiellement tournés vers la France qui a manifesté à maintes reprises son opposition à l'accord sous la pression de ses agriculteurs, d'autres pays ont exprimé des critiques. La Pologne a rejoint la France. Les Pays-Bas et l'Irlande (où les partis ont réitéré leur opposition à l'accord durant leur campagne électorale de novembre 2024) pourraient aussi les aider à constituer une minorité de blocage. Celle-ci requiert deux critères : au moins 4 pays représentant 35 % de la population. A ce stade, s'ils sont au moins 4, ils ne représentent que 28,62 % de la population (FR+NL+IE+PL). Il faudra alors tenir compte des pays encore incertains à l'heure d'écrire ces lignes et des abstentionnistes. L'abstention compte comme un « non poli » et à ce titre, peut faire barrage à la réalisation de la majorité qualifiée qui repose sur deux critères également : au moins 15 pays combinant 65 % de la population européenne. L'Italie sera à cet égard un pays pivot avec ses 13,25 % de la population européenne. Si elle ne vote pas en faveur du texte, les conditions pour une majorité qualifiée ne seront pas réunies.

### - **Au sein de la société civile**

Dans ces conditions, il semblerait irresponsable de la part de la Commission européenne de conclure cet accord comme sa Présidente l'a annoncé. Outre les positions exprimées au sein du Parlement et l'opposition croissante de gouvernements, il est notable que cet accord cristallise l'opposition d'un ensemble très large de secteurs. Côté européen : fédérations et syndicats agricoles (COPA-COGECA), syndicats de travailleurs (ETUC), associations de protections des consommateurs (BEUC), ONG environnementales, et côté Mercosur : syndicats, via campesina, représentants des populations autochtones,... (voir ci-dessous pour une liste non exhaustive) L'enjeu est aussi démocratique car la Commission pourrait non seulement priver les parlements nationaux de leur prérogative de ratification d'une part, mais l'extrême droite pourra poursuivre son

instrumentalisation de la colère des agriculteurs dans de nombreux pays, alimentant euroscepticisme et repli nationaliste d'autre part.

### **Au-delà du non, quelles relations avec le Mercosur?**

Le projet d'accord de libre-échange UE-Mercosur est donc bel et bien totalement anachronique, loin de tenir compte des défis climatiques et sanitaires du 21e siècle. Si des entreprises exportatrices de produits agro-alimentaires du Mercosur et des entreprises exportatrices de produits industriels de l'UE seront dans le camp des gagnants, le camp des perdants sera majoritaire. Il renforcera le modèle agro-industriel au détriment de l'agriculture durable, portera atteinte aux droits des peuples indigènes du Mercosur. Il est incompatible avec les objectifs climatiques, le Pacte vert et l'approche « Commerce et développement durable » de l'UE. Par ailleurs, un mauvais accord avec le Mercosur créerait un précédent, les pays avec lesquels des négociations pour un accord commercial sont engagées comme l'Inde, l'Australie, l'Indonésie, les Philippines, etc. pourraient réclamer les mêmes concessions. Cela signifie-t-il pour autant que nous ne devons développer aucune autre forme de partenariat avec le Mercosur, évidemment que non!

Les Verts sont favorables à un partenariat étroit entre l'UE et le Mercosur. Mais celui-ci ne doit pas s'articuler autour d'un accord mercantiliste faisant fi d'objectifs de durabilité, de la santé, des droits des travailleurs et des agriculteurs. Au contraire, tous les pays concernés ont soutenu les Objectifs de Développement Durable, l'Accord de Paris, la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et d'autres textes qui structurent les relations internationales. Ces textes doivent fournir le cadre de cette nouvelle relation.

Les Verts ont commandé une [étude](#) à un consortium de think tanks chargé d'identifier des scénarios mettant en œuvre cette aspiration à une plus grande coopération entre nous et au profit de tous. Ces scénarios sont réalistes et crédibles et autorisent de travailler à des pistes complémentaires. Ainsi, en cas d'échec de l'accord UE-Mercosur, nous disposons d'un plan B d'autant plus convaincant que les populations y trouveront des intérêts réciproques. Il est temps de nous y atteler dès maintenant.

### **Pour aller plus loin : Informations additionnelles concernant des positions de la société civile**

BEUC (consommateurs) : <https://www.beuc.eu/press-releases/eu-mercossur-trade-deal-likely-fail-both-consumers-and-farmers-sustainability-goals>

ETUC-CCSCS (syndicats européens et du Mercosur) : <https://etuc.org/en/document/statement-etuc-and-ccscs-regarding-possible-conclusion-negotiations-eru-mercossur>

Secteur agricole: <https://effat.org/wp-content/uploads/2024/10/European-Agro-Food-Workers-Unions-and-Farming-Sector-Strongly-Reject-the-Conclusion-of-the-Mercosur-Trade-Agreement.pdf>

Greenpeace Germany (étude sur la compatibilité de l'accord avec le droit climatique européen) : <https://www.greenpeace.de/publikationen/handelsvertrag-eu-mercosur-verstoest-klimagesetze>

Déclaration commune d'ONG européennes et du Mercosur:  
<https://stopeumercosur.org/>

Déclaration des universitaires en 2021 :  
<https://warwick.ac.uk/fac/soc/law/research/centres/chrp/governance/eumercosuraa/statement.pdf>