



SOMMAIRE

Entre intérêts nationaux et ambitions régionales : la difficile équation de l'accord UE-Mercosur

- Négociations commerciales et repositionnement géopolitique du Mercosur
- L'intégration sud-américaine à l'épreuve : quand les failles du Mercosur compromettent l'accord avec l'UE

RÉDACTION



Contact : Maelenn Royant
maelenn.royant@orange.fr

Entre intérêts nationaux et ambitions régionales : la difficile équation de l'accord UE-Mercosur

Alors que les perspectives de ratification de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur se précisent, les tensions restent vives entre partisans et opposants. En visite à Paris, le Président brésilien Lula a exhorté Emmanuel Macron à conclure cet accord. Dans ce contexte incertain, il est essentiel d'analyser les rapports de force et les points de tension, car ils révèlent les lignes de fracture profondes qui structurent le débat sur cet accord. Comprendre les intérêts divergents et les blocages récurrents est indispensable pour saisir les dynamiques à l'œuvre et envisager l'avenir d'un tel accord.

Dans un premier volet de l'analyse de l'accord UE-Mercosur, nous avons examiné les intérêts stratégiques des pays du Mercosur dans cet accord : valoriser leur puissance agricole à l'échelle mondiale et accéder au marché solvable qu'est celui de l'Union européenne. Mais cette ouverture s'accompagne aussi de risques majeurs, notamment celui d'une reprimarisation de leurs économies, renforçant leur dépendance aux exportations de matières premières¹.

Ce second volet explore les dynamiques qui compliquent la ratification et la mise en œuvre de l'accord. D'un côté, le repositionnement international du Mercosur, marqué par l'essor de la Chine comme partenaire commercial central et par un affaiblissement relatif de l'attractivité européenne, invite à relativiser l'intérêt stratégique de ce traité pour les pays sud-américains. De l'autre, les tensions internes au Mercosur et les divergences profondes avec l'UE sur les normes environnementales, sanitaires et sociales nourrissent une méfiance croissante, révélatrice d'un fossé entre deux visions des choses.

¹ Voir l'Analyse et perspective du mois de juillet n°2507 - "Le Mercosur à la croisée des chemins : entre promesses commerciales et risques structurels", Maelenn Royant, disponible sur le site de la Chambre d'agriculture France

► ENTRE INTÉRÊTS NATIONAUX ET AMBITIONS RÉGIONALES : LA DIFFICILE ÉQUATION DE L'ACCORD UE-MERCOSUR (SUITE)

Au croisement de ces tensions diplomatiques se trouvent les modèles agricoles des deux blocs, qui cristallisent les oppositions. En Europe, les inquiétudes des producteurs s'intensifient face à une mise en concurrence jugée déloyale, alimentée par des écarts de normes et de modes de production. Dès lors, une question s'impose : comment identifier et comprendre les fragilités qui entourent aujourd'hui le projet d'accord, afin d'imaginer les conditions d'une coopération effective et harmonieuse entre l'Europe et le Mercosur ?

NÉGOCIATIONS COMMERCIALES ET REPOSITIONNEMENT GÉOPOLITIQUE DU MERCOSUR

Depuis vingt ans, la Chine est devenue le principal partenaire commercial du Mercosur, passant de 6 % des échanges en 2005 à 23 % en 2024

Pour comprendre les fragilités du projet d'accord, il faut d'abord replacer le Mercosur dans les recompositions économiques mondiales, où s'affirment de nouvelles ambitions d'autonomie et de puissance face aux anciennes logiques de dépendance.

La Chine étend méthodiquement son influence économique en Amérique latine, en investissant dans les infrastructures et en consolidant des partenariats stratégiques dans le cadre des "nouvelles routes de la soie" ². En novembre 2024, la visite d'État de Xi Jinping à Brasilia illustre ce rapprochement : trente-sept accords bilatéraux y sont signés pour renforcer la synergie de leurs stratégies de développement³. L'Uruguay, de son côté, progresse vers un accord bilatéral de libre-échange avec la Chine, malgré les réserves d'autres membres du Mercosur.

Depuis vingt ans, la Chine est devenue le principal partenaire commercial du Mercosur, passant de 6 % des échanges en 2005 à 23 % en 2024. Elle absorbe une part majeure des exportations agricoles et minières du bloc (69 % du soja, 65 % de la viande bovine, 64 % du minerai de fer), engendrant un excédent commercial de 37 milliards USD. En retour, elle fournit des produits industriels et chimiques clés pour l'économie latino-américaine, surpassant en diversité l'offre européenne⁴. En comparaison, la part de l'UE dans le commerce du Mercosur chute à 15 % en 2024. Bien que présente dans certains secteurs (cuivre, café, pétrole), l'UE souffre d'un manque de compétitivité dans les biens industriels stratégiques (vaccins, pièces automobiles, intrants chimiques), peinant à rivaliser avec la Chine (graphiques 1 et 2).

Parallèlement, le Mercosur entretient un rapport ambivalent avec les États-Unis, entre coopération et méfiance. Dès sa création dans les années 1990, le projet d'intégration régionale visait en partie à renforcer l'autonomie économique de l'Amérique du Sud face à la domination nord-américaine⁵. Plusieurs projets d'accords, dont la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), ont échoué, cette dernière ayant été rejetée en 2005 au sommet de Mar del Plata sous l'impulsion du Brésil et de l'Argentine.

² James McBride, Noah Berman et Andrew Chatzky. *China's Massive Belt and Road Initiative*. Council on Foreign Relations. Mise à jour le 2 février 2023. <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>.

³ Bruno Meyerfeld, « Le Brésil et la Chine mettent en scène leur rapprochement », *Le Monde*, 21 novembre 2024. https://www.lemonde.fr/international/article/2024/11/21/le-bresil-et-la-chine-mettent-en-scene-leur-rapprochement_6406711_3210.html

⁴ Simon Gerards Iglesias, Marie Krpata et Ana Helena Palermo Kuss. *Entre "autonomie stratégique" et "changement d'époque" : L'importance économique et stratégique des relations commerciales entre l'UE et le Mercosur*. Institut français des relations internationales (Ifri), septembre 2024. https://www.ifri.org/sites/default/files/2024-09/ifri_gerards_iglesias_krpata_palermo_kuss_ue_mercosur_2024.pdf

⁵ J. F. Hornbeck, *Mercosur: Evolution and Implications for U.S. Trade Policy*. Congressional Research Service, 2008. Page. https://www.everycrsreport.com/files/20080326_RL33620_75c0b9fc05993333a2f1aa93c9b76ab7a1c4beaa.pdf

► ENTRE INTÉRÊTS NATIONAUX ET AMBITIONS RÉGIONALES : LA DIFFICILE ÉQUATION DE L'ACCORD UE-MERCOSUR (SUITE)

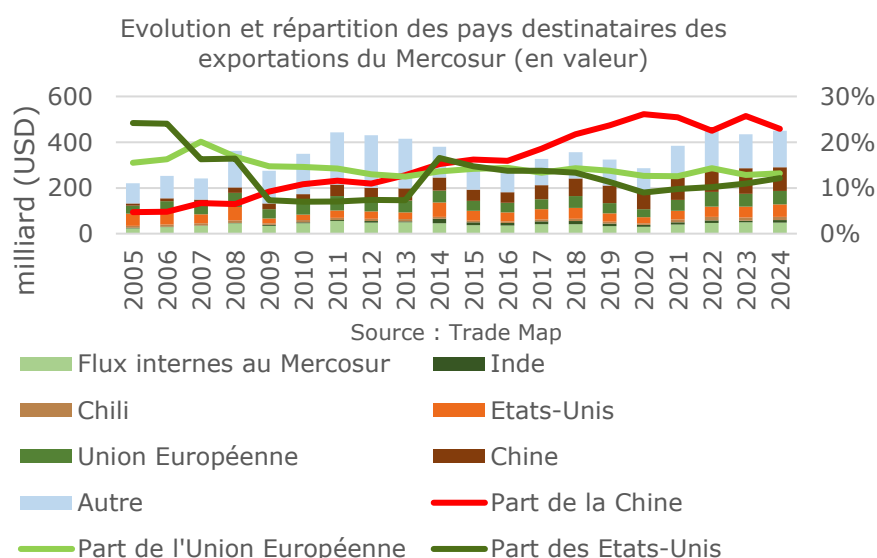
L'accord de libre-échange UE-Mercosur représente une opportunité réelle, mais soumise à des attentes fermes exprimées par le Mercosur

Aujourd'hui, les États-Unis restent le troisième partenaire commercial du Mercosur, à un niveau comparable à celui de l'UE, mais leur part de marché a diminué : les exportations vers le Mercosur sont passées de 19 % à 15 %, et les importations de 24 % à 12 % (graphiques 1 et 2). Dans ce contexte, le Mercosur adopte une posture économique marquée par le pragmatisme et la recherche d'autonomie. Refusant d'être un simple champ d'influence entre grandes puissances, il affirme sa volonté de s'insérer dans un monde multipolaire comme acteur stratégique à part entière. Cette ambition se traduit par le rejet des injonctions occidentales, notamment lorsque celles-ci impliquent un alignement politique, sur la Russie, la Chine ou la défense des modèles démocratiques occidentaux⁶.

La montée en puissance de la Chine, conjuguée au recul relatif de l'Europe et des États-Unis, pousse le Mercosur à diversifier ses partenaires pour éviter toute dépendance excessive. Le Mercosur a signé des accords de libre-échange avec l'Égypte, Israël, l'Inde, et plus récemment Singapour, marquant sa première ouverture vers l'Asie du Sud-Est. Des négociations sont en cours avec le Canada, la Corée du Sud et des pourparlers exploratoires ont également été amorcés avec les Émirats Arabes Unis⁷.

Dans ce cadre, l'accord de libre-échange UE-Mercosur représente une opportunité réelle, mais soumise à des attentes fermes exprimées par le Mercosur. Il ne saurait s'agir d'un retour aux logiques de dépendance commerciale ou d'un partenariat à sens unique. Les clauses jugées unilatérales ou néocoloniales sont rejetées, en particulier celles perçues comme protectionnistes d'un point de vue environnemental. Pour être acceptable, le partenariat avec l'Europe doit être fondé sur des intérêts mutuels⁸. Ainsi, cet accord avec l'Union européenne peut permettre au Mercosur de diversifier ses débouchés, de limiter sa dépendance à la Chine ou aux États-Unis, et d'affirmer sa capacité à négocier avec d'autres grandes puissances économiques mondiales.

Graphique 1 : la Chine représente une part croissante des exportations du Mercosur tandis que l'UE stagne



⁶ Jana Puglierin. "Die Macht der Blockfreien." Handelsblatt, 7 juillet 2023.

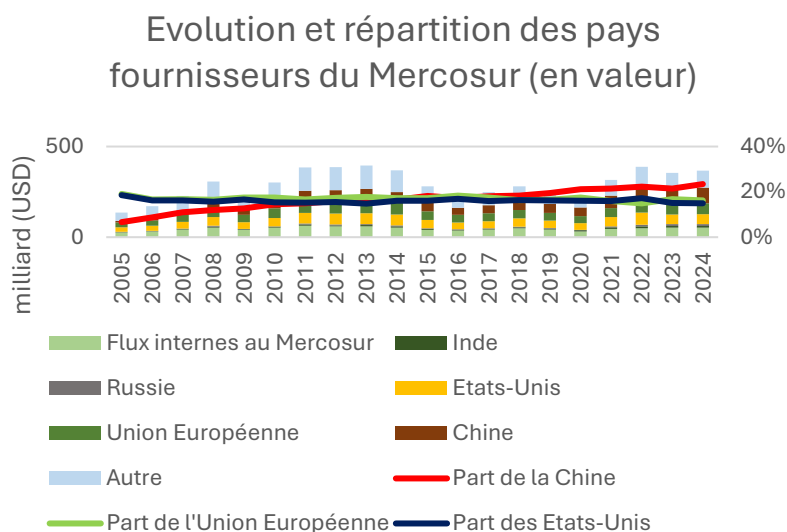
⁷ Mercosur. Réseau d'accords. Connexion le 28 avril 2025.

<https://www.mercosur.int/relacionamiento-externo/red-de-acuerdos/>.

⁸ Christophe Ventura. «Accord UE/Mercosur : le point de vue sud-américain - IRIS». <https://www.iris-france.org/accord-ue-mercador-le-point-de-vue-sud-americain/>.

► ENTRE INTÉRÊTS NATIONAUX ET AMBITIONS RÉGIONALES : LA DIFFICILE ÉQUATION DE L'ACCORD UE-MERCOSUR (SUITE)

Graphique 2 : évolution et répartition des importations du Mercosur



L'INTÉGRATION SUD-AMÉRICAINE À L'ÉPREUVE : QUAND LES FAILLES DU MERCOSUR COMPROMETTENT L'ACCORD AVEC L'UE

Le rêve bolivarien d'une Amérique latine unie, capable de rivaliser avec les grandes puissances mondiales, a nourri les projets d'intégration régionale contemporains, tels que le Mercosur (1991). Pourtant, entre cette ambition d'un bloc cohérent et solidaire et la réalité fragmentée de l'Amérique du Sud actuelle, le contraste est saisissant⁹. Le Mercosur repose sur une logique confédérale, sans institution supranationale forte, laissant aux États membres une large autonomie. Ce déficit d'intégration institutionnelle fragilise l'unité du bloc, d'autant plus que les divergences économiques et politiques entre les membres se sont creusées. En témoigne l'exclusion du Venezuela en 2016.

Le Brésil, puissance hégémonique du bloc, concentre à lui seul près des trois quarts du PIB du Mercosur. Ses choix stratégiques pèsent lourdement sur les orientations communes, ce qui alimente les frustrations de partenaires plus modestes comme l'Uruguay, qui revendique davantage de flexibilité pour signer des accords bilatéraux, notamment avec la Chine. Cette volonté d'autonomisation commerciale remet en cause le principe fondamental du tarif extérieur commun et suscite la défiance des autres membres. Les ministères des Affaires étrangères des trois autres pays concernés ont publié un communiqué conjoint afin d'exprimer leur indignation (figure 1). L'Argentine, sous la présidence de Javier Milei, adopte une position ambivalente : tout en affirmant son attachement au libre-échange et au renforcement des relations avec les pays occidentaux, elle critique ouvertement le fonctionnement du Mercosur, qu'elle considère comme un frein à sa souveraineté commerciale. Le président argentin a notamment déclaré que le Mercosur ne devait pas être « un obstacle à ceux qui veulent avancer », et a laissé entendre qu'il était prêt à assouplir le cadre d'intégration régionale si cela permettait de signer des accords bilatéraux plus avantageux¹⁰.

⁹ Théophile Montagne. *Le développement du MERCOSUR est-il toujours un objectif pour ses pays membres ? Les Yeux du Monde*, 14 avril 2020.

¹⁰ Sociedad Española de Radiodifusión (Cadena SER). *Milei baraja un acuerdo de libre comercio con EEUU que implicaría la salida de Mercosur*. 2 mars 2025.

<https://cadenaser.com/nacional/2025/03/02/milei-baraja-un-acuerdo-de-libre-comercio-con-eeuu-que-implicaria-la-salida-de-mercotur-cadena-ser/>

► ENTRE INTÉRÊTS NATIONAUX ET AMBITIONS RÉGIONALES : LA DIFFICILE ÉQUATION DE L'ACCORD UE-MERCOSUR (SUITE)

L'accord commercial avec l'Union européenne, cristallise les divisions

Dans ce contexte de fragmentation, l'accord commercial avec l'UE, cristallise les divisions. Si certains y voient une opportunité de repositionnement stratégique, d'autres dénoncent une perte de souveraineté économique. L'enjeu central réside dans la capacité du Mercosur à définir une position commune qui tienne compte des intérêts divergents de ses membres, afin que chacun puisse se reconnaître dans le projet régional et tirer profit de ses accords extérieurs. En l'absence de consensus clair entre les gouvernements sud-américains, et compte tenu du nécessaire passage de l'accord devant les congrès nationaux dominés par des oppositions, la mise en œuvre de cet accord demeure incertaine. Finalement, le Mercosur comme l'UE peinent à articuler intégration régionale et autonomie nationale, confrontés à un choc de souveraineté dans le cadre de la signature des accords de libre-échange.

Graphique 3 : les échanges commerciaux entre les pays membres du Mercosur ont connu une forte croissance au cours des deux décennies ayant suivi sa création

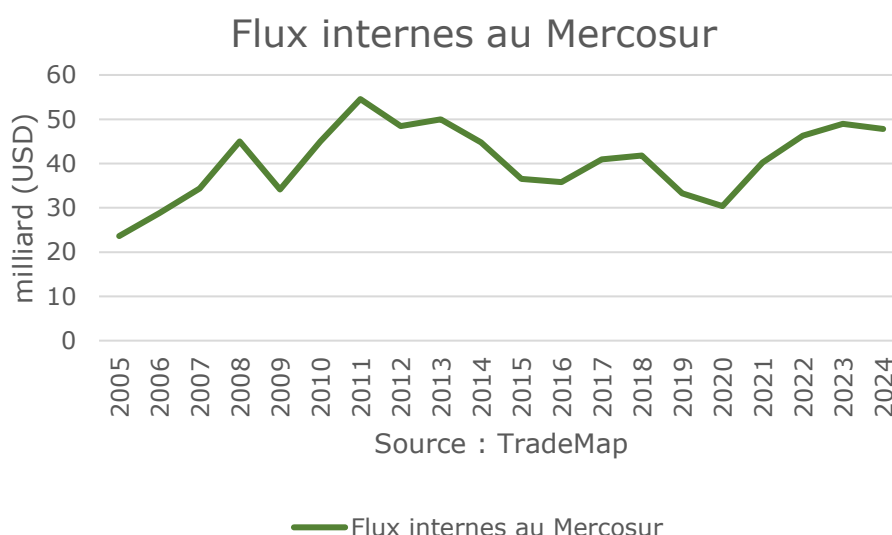


FIGURE 1 : POSITION COMMUNE DE L'ARGENTINE, DU BRÉSIL ET DU PARAGUAY SUR LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MENÉES PAR L'URUGUAY

Note conjointe des coordinateurs nationaux de l'Argentine, du Brésil et du Paraguay au Groupe du Marché commun du Mercosur

Compte tenu des actions menées par le gouvernement uruguayen en vue de la négociation individuelle d'accords commerciaux à dimension tarifaire, et compte tenu de l'éventuelle demande d'adhésion de la République orientale de l'Uruguay à l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP), les coordinateurs nationaux de l'Argentine, du Brésil et du Paraguay auprès du Groupe commun du Mercosur informent le coordinateur national de l'Uruguay que les trois pays se réservent le droit d'adopter toute mesure qu'ils jugent nécessaire pour défendre leurs intérêts juridiques et commerciaux.

Source : Cancillería Argentina. 2022. "Nota conjunta de los Coordinadores Nacionales de Argentina, Brasil y Paraguay ARBRPY ante el Grupo Mercado Común del Mercosur." X (anciennement Twitter), 30 novembre 2022.
https://x.com/Cancilleria_Ar/status/1597928311317213184

► ENTRE INTÉRÊTS NATIONAUX ET AMBITIONS RÉGIONALES : LA DIFFICILE ÉQUATION DE L'ACCORD UE-MERCOSUR (SUITE)

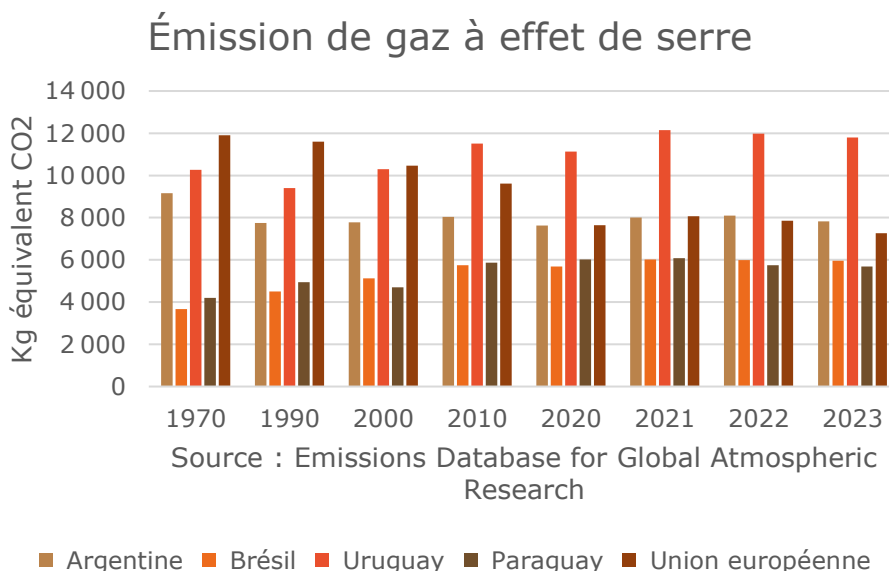
LES AMBITIONS ENVIRONNEMENTALES EUROPÉENNES À L'ÉPREUVE DE L'ACCORD UE-MERCOSUR

L'UE a réduit ses émissions de 37 % depuis 1990, alors qu'elles ont augmenté de 32 % côté Mercosur

Les divergences d'approches et de normes environnementales entre l'UE et les pays du Mercosur alimentent des incompréhensions réciproques, pouvant déboucher sur des tensions diplomatiques et des conflits commerciaux. Les pays du Mercosur, en particulier le Brésil, misent sur une transition énergétique axée sur l'innovation technologique, l'optimisation des ressources naturelles et la croissance industrielle. Cette stratégie se concrétise notamment dans le plan de néo-industrialisation verte lancé en 2023. Cette approche, centrée sur la performance, contraste avec le modèle européen, qui accorde une place importante à la régulation contraignante (seuils d'émissions, traçabilité...). Ces frictions attisent un climat de méfiance, les clauses miroir étant interprétées, côté Mercosur, comme du néoprotectionnisme.

Les trajectoires de décarbonation divergent aussi : l'UE a réduit ses émissions de 37 % depuis 1990, alors qu'elles ont augmenté de 32 % côté Mercosur (graphique 4). L'agriculture y est un secteur fortement émetteur, représentant 45% des émissions du Brésil contre seulement 12% dans l'UE (graphique 5)¹¹. Cette situation rend difficile l'alignement sur les normes européennes, perçues comme inadaptées aux réalités du Sud. Les écarts internes au Mercosur (ex. : émissions par habitant très élevées au Paraguay, stabilité en Argentine) soulignent la diversité des priorités nationales.

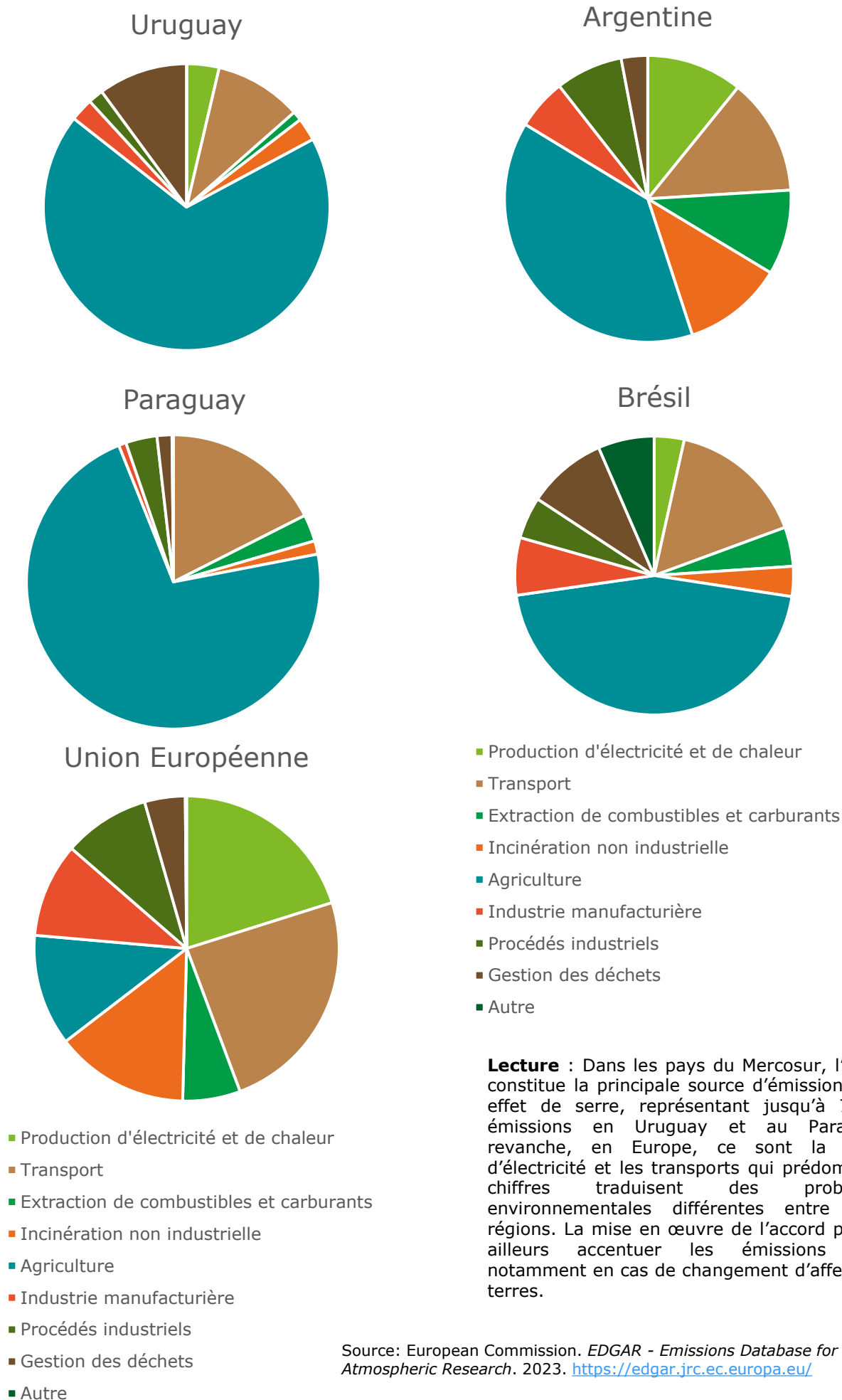
Graphique 4 : Les émissions des pays du Mercosur augmentent sensiblement mais restent plus faibles que celles de l'UE qui pourtant diminuent



¹¹ European Commission. EDGAR - Emissions Database for Global Atmospheric Research. 2023. <https://edgar.jrc.ec.europa.eu/>

► ENTRE INTÉRÊTS NATIONAUX ET AMBITIONS RÉGIONALES : LA DIFFICILE ÉQUATION DE L'ACCORD UE-MERCOSUR (SUITE)

Graphique 5 : Répartition des émissions de gaz à effet de serre (eq CO2) par secteur d'activité



► ENTRE INTÉRÊTS NATIONAUX ET AMBITIONS RÉGIONALES : LA DIFFICILE ÉQUATION DE L'ACCORD UE-MERCOSUR (SUITE)

Cette divergence de trajectoires en matière de transition écologique se reflète clairement dans les tensions autour du Règlement européen sur la déforestation importée (EUDR) et du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM)¹². Adopté en mai 2023, le Règlement européen sur les produits sans déforestation constitue une étape majeure dans l'effort de l'UE pour enrayer la déforestation mondiale liée à sa consommation intérieure¹³. Il impose aux entreprises européennes de démontrer, à partir de décembre 2025, que certains produits (notamment le bœuf, le soja, le cacao, le bois ou encore le café) ne sont pas issus de terres déboisées après décembre 2020. Dans ce contexte, l'introduction d'un mécanisme de rééquilibrage dans l'accord UE-Mercosur constituera sans doute un point de désaccord¹⁴. Ce dispositif, introduit à la demande des pays du Mercosur, permet à une partie de réclamer des compensations lorsqu'une mesure unilatérale de l'autre partie est perçue comme compromettant les concessions commerciales initialement prévues par l'accord.

Les pays du Mercosur y voient un levier stratégique pour contrer les restrictions imposées par certaines politiques européennes récentes, comme l'EUDR, le CBAM ou le Green Deal. Dans son analyse de l'Accord, le ministère uruguayen des Relations extérieures affirme que ce dispositif « permettra au Mercosur de contrecarrer les effets que les mesures unilatérales de l'UE (telles que le Green Deal) ont ou pourraient avoir sur les exportations des pays du Mercosur »¹⁵. D'après un "Factsheet" publiée sur le site du gouvernement, le Brésil adopte une position similaire¹⁶. La Commission européenne, quant à elle, considère que les instruments comme l'EUDR ou le CBAM sont prévisibles et ne peuvent donc pas faire l'objet de contestations. Cette divergence d'interprétation accroît les risques de conflit juridique. Loin de faciliter la coopération, les souplesses juridiques pourraient se transformer en vecteur de blocage mettant en péril la cohérence des engagements européens en matière de développement durable.

Aucun dispositif de sanction n'est prévu en cas de manquement aux engagements relatifs à la biodiversité, aux droits sociaux ou à la lutte contre la déforestation

Aucun dispositif de sanction n'est prévu en cas de manquement aux engagements relatifs à la biodiversité, aux droits sociaux ou à la lutte contre la déforestation, laissant place à des lectures différentes entre les partenaires. Les dispositions du chapitre sur le développement durable, bien que renforcées lors des dernières négociations, échappent au mécanisme de règlement des différends¹⁷. En cas de non-respect, des groupes d'experts peuvent formuler des recommandations dépourvues de toute force contraignante, sans possibilité de mesures commerciales, contrairement aux accords signés avec le Royaume-Uni ou la Nouvelle-Zélande¹⁸.

¹² Union européenne. Règlement (UE) 2023/1115 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union et à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, et abrogeant le règlement (UE) no 995/2010. Journal officiel de l'Union européenne, L 150, 9 juin 2023, p. 206–247.

¹³ Union européenne. Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Journal officiel de l'Union européenne, L 130/52, 16 mai 2023.

¹⁴ Dispute settlement chapter "Article XX.1 Objective The objective of this Chapter is to establish an effective and efficient mechanism to : (b) preserve the balance of concessions accorded by Part X of the Agreement, when applicable. Article XX. 4 The provisions of this Chapter apply with respect to any dispute : (b) concerning an allegation by a party that a measure applied by the other party nullifies or substantially impairs any benefit accruing to it under the covered provisions in a manner adversely affecting trade between the parties, whether or not such measure conflicts with the provisions of Part X of the Agreement, except if otherwise expressly provided."

Cirbac site de la Commission européenne. EU-Mercosur: Text of the Agreement – Chapter XX: Dispute Settlement. Révisé le 10 décembre 2024

¹⁵ Ministère des relations extérieures d'Uruguay. Resumen de l'accord Mercosur - Unión Europea. 6 décembre 2024.

¹⁶ Ministère des relations extérieures du Brésil. FACTSHEET Mercosur-European Union Partnership Agreement . 6 décembre 2024.

¹⁷ Cirbac site de la Commission européenne. EU-Mercosur: Text of the Agreement – ANNEX XX : Annex to the Trade and Sustainable Development chapter. Révisé le 16 décembre 2024.

¹⁸ D'après une analyse de l'Institut Veblen : Mathilde Dupré et Stéphanie Kpenou. Ce qu'il faut retenir de l'accord final UE- g Mercosur. Institut Veblen, janvier 2025.

► ENTRE INTÉRÊTS NATIONAUX ET AMBITIONS RÉGIONALES : LA DIFFICILE ÉQUATION DE L'ACCORD UE-MERCOSUR (SUITE)

L'accord finalisé a été présenté comme plus équilibré par les dirigeants du Mercosur

Le respect de l'Accord de Paris est certes qualifié de « clause essentielle », autorisant une suspension de l'accord en cas de violation grave, mais cette disposition reste symbolique et la clause ne s'applique pas aux engagements climatiques futurs. Dans le cadre d'un accord interrégional, leur activation serait d'autant plus complexe : une suspension totale de l'accord en cas de retrait de l'Accord de Paris par un seul pays, comme l'Argentine, paraît politiquement peu crédible, tandis qu'une suspension ciblée serait techniquement difficile. La fiabilité de cette clause est d'autant plus discutable que le gouvernement argentin a déjà montré sa mauvaise foi, en retirant ses ambassadeurs climatiques de la COP 29 peu après son ouverture, en novembre 2024.

L'absence de « mesures miroirs » affaiblit également la portée du texte, en permettant l'importation de produits ne respectant pas les normes européennes. Si cette absence de mécanismes contraignants dans le chapitre sur le développement durable peut sembler offrir une certaine marge de manœuvre aux pays du Mercosur, elle introduit aussi une dose d'incertitude. Les pays du Mercosur pourraient estimer que, sans mesures miroirs ni engagements stricts et vérifiables, l'UE ne peut légitimement imposer unilatéralement ses standards environnementaux. Inversement, l'UE pourrait considérer ses initiatives comme des réponses cohérentes à ses engagements climatiques internationaux. Les ambiguïtés juridiques du texte rendent son interprétation sujette à conflit. Si cette flexibilité peut convenir aux pays du Mercosur, elle n'a pas empêché des critiques virulentes de leur part face aux exigences environnementales initiales de l'UE¹⁹.

En 2023, les présidents des pays du Mercosur ont exprimé leur mécontentement face aux conditions imposées par l'UE. Le président brésilien Lula a critiqué les garanties environnementales supplémentaires proposées par l'UE, affirmant que les partenaires stratégiques ne devraient pas négocier sur la base de la méfiance et des menaces de sanctions²⁰. De même, le président argentin de l'époque, Alberto Fernández, avait dénoncé une vision partielle du développement durable, axée excessivement sur l'environnement au détriment des dimensions économiques et sociales²¹. Cependant, en décembre 2024, l'accord finalisé a été présenté comme plus équilibré par les dirigeants du Mercosur. Le président Lula a déclaré que le texte reconnaissait les engagements environnementaux du Mercosur et son rôle dans la lutte contre le réchauffement climatique. Lula ne rejette plus les exigences environnementales européennes : il les réinterprète à l'avantage du Mercosur, en soulignant la capacité du bloc à conjuguer compétitivité commerciale et engagement climatique²².

¹⁹ Analyse enrichie par l'article d'Alan Hervé. *Accord UE-Mercosur : et maintenant ?* Le Club des Juristes, 15 janvier 2025.

²⁰ Frédéric Simon. "Brazil Fears Environmental Sanctions from EU-Mercosur Trade Deal." Euractiv, 13 juin 2023. <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/brazil-fears-environmental-sanctions-from-eu-mercosur-trade-deal>

²¹ AFP. "Argentina, Brazil Take Aim at EU's Environmental Trade Deal Conditions." France 24, 4 juin 2023. <https://www.france24.com/en/live-news/20230704-argentina-brazil-take-aim-at-eu-s-environmental-trade-deal-conditions>

²² «Our bloc has a historic opportunity to lead the energy transition and tackle the challenges posed by climate change» - Luiz Inácio Lula da Silva, Asunción Agencia de Información Paraguaya. *The Agreement Reached with the EU Preserves Mercosur's Interests and Recognizes Its Environmental Credentials*. 6 décembre 2024.

► ENTRE INTÉRÊTS NATIONAUX ET AMBITIONS RÉGIONALES : LA DIFFICILE ÉQUATION DE L'ACCORD UE-MERCOSUR (SUITE)

Les exploitations agricoles du Mercosur bénéficient de conditions de production bien plus favorables

Le scandale impliquant Carrefour en novembre 2024 illustre les tensions récentes entre le Mercosur et l'UE concernant les normes environnementales dans le commerce agroalimentaire. En soutien aux agriculteurs français opposés à l'accord UE-Mercosur, le PDG de Carrefour, Alexandre Bompard, a annoncé que les magasins français cesseraient de vendre de la viande provenant des pays du Mercosur, invoquant des préoccupations sur le respect des normes environnementales et sanitaires. Cette décision a suscité une vive réaction. Le ministre brésilien de l'Agriculture, Carlos Fávaro, a soutenu le boycott des fournisseurs de viande brésiliens envers Carrefour, déclarant : « Si le bœuf brésilien n'est pas assez bon pour les rayons de Carrefour en France, il ne l'est pas non plus pour les rayons de Carrefour au Brésil » (Figure 2). Face à la controverse, Carrefour a exprimé ses regrets, affirmant que sa communication avait été mal interprétée²³.

La confrontation des modèles environnementaux entre l'Union européenne et les pays du Mercosur révèle des visions du développement durable éloignées. Ce décalage fragilise les bases d'une coopération entre les deux blocs. Derrière les différends techniques et réglementaires, se joue en réalité une question de souveraineté sur les chemins de la transition écologique. Malgré les différends, les négociations témoignent d'un effort de dialogue entre les partenaires.

Les divergences en matière de réglementations sanitaires et les écarts de coûts de production exacerbent également les inquiétudes des acteurs européens. Sur le plan sanitaire, l'UE impose un plus grand nombre de normes que les pays du Mercosur. Par exemple, le Brésil autorise l'utilisation de produits phytosanitaires interdits en Europe (comme le Fipronil ou le Thiaméthoxame) et l'usage d'antibiotiques comme facteur de croissance. Ces inquiétudes ont été renforcées par un audit mené par la DG Santé de Commission européenne en novembre 2023, portant sur les systèmes de contrôle des exportations de viande bovine brésilienne vers l'Europe²⁴. Les inspecteurs européens ont mis en évidence plusieurs défaillances structurelles, notamment un manque de traçabilité.

Par ailleurs, les exploitations agricoles du Mercosur bénéficient de conditions de production bien plus favorables : coûts salariaux plus faibles, réglementation environnementale moins contraignante, accès à des terres bon marché. Les coûts de production de la viande bovine au Brésil sont ainsi jusqu'à 40 % inférieurs à ceux observés dans l'UE²⁷. Cette asymétrie alimente le sentiment d'injustice parmi les éleveurs européens, confrontés à des normes rigoureuses et à des charges élevées.

Entre volonté d'exemplarité climatique et accusations d'ingérence, l'Union européenne marche sur une ligne de crête : ses exigences environnementales, jugées légitimes au regard de ses engagements internationaux, sont perçues par le Mercosur comme une atteinte à sa souveraineté politique, tandis que de nombreux agriculteurs européens, les jugent encore insuffisantes pour garantir une concurrence équitable.

²³ Indrabati Lahiri, et AP. *Traité Mercosur : Carrefour pris dans un scandale de bœuf sud-américain*. Euronews, 27 novembre 2024.

<https://fr.euronews.com/business/2024/11/27/traite-mercotur-carrefour-pris-dans-un-scandale-de-boeuf-sud-americaain>

²⁴ DG santé de la Commission Européenne. *Final Report of an Audit Carried Out in Brazil from 27 May 2024 to 14 June 2024 in Order to Evaluate the Control of Residues and Contaminants in Live Animals and Animal Products, Including Controls on Veterinary Medicinal Products*. 2024-8087.

<https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit-report/details/4804>

► ENTRE INTÉRÊTS NATIONAUX ET AMBITIONS RÉGIONALES : LA DIFFICILE ÉQUATION DE L'ACCORD UE-MERCOSUR (SUITE)

Figure 2 : Communiqué du gouvernement brésilien en réponse à la décision de Carrefour de suspendre l'achat de viandes en provenance du Mercosur



COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Le gouvernement brésilien regrette la récente publication de M. Alexandre Bompard sur le réseau social X concernant la décision de Carrefour de suspendre l'achat de viande originaire des pays du Mercosur.

Sa déclaration reflète un avis et des craintes infondés quant à la durabilité et à la qualité des produits proposés par l'élevage brésilien – qui ne correspondent en rien à la pratique commerciale de Carrefour lui-même qui, tous les jours, propose ces mêmes produits à ses plus de 2 millions de consommateurs brésiliens – et quant à un éventuel risque couru par les producteurs et consommateurs européens découlant des importations en provenance du Mercosur.

Dans le but de combattre cette désinformation manifeste, le gouvernement brésilien a pour devoir d'éclaircir que :

- La déclaration selon laquelle il y aurait un risque de « débordement sur le marché français d'une production de viande [du Mercosur] ne respectant pas ses exigences et ses normes » est fausse.
- L'Union européenne consomme 6,5 millions de tonnes de viande bovine par an, dont seulement 5 % est importée. L'Europe exporte plus de viande qu'elle n'en importe. Le quota de viande bovine dévolu au Mercosur correspond à seulement 1,5 % de la consommation européenne.
- L'accord commercial entre le Mercosur et l'Union européenne ne porte pas atteinte aux standards élevés, productifs et sanitaires, adoptés dans les deux régions.

Le Brésil s'enorgueillit d'être, depuis des décennies, un fournisseur sûr de protéine animale pour le marché européen, mais aussi de sa capacité de répondre pleinement aux exigences et aux contrôles sanitaires de plus de 160 pays, notamment les rigoureux contrôles de l'Union européenne.

En outre, il convient de noter que les producteurs brésiliens sont soumis à des normes de durabilité et de production très souvent plus rigoureuses que celles de l'UE. Outre les zones protégées, qui représentent près de la moitié du territoire amazonien, notre Code forestier réserve entre 20 % et 80 % de la superficie totale des propriétés rurales à la protection de la végétation indigène (80 % dans tout le biome amazonien), des chiffres sans équivalent dans la réglementation européenne.

Le Brésil respecte, démocratiquement, l'opposition de n'importe quel secteur à l'accord de libre-échange Mercosur-Union européenne. Une telle position, néanmoins, ne peut justifier une campagne publique fondée sur la dissémination généralisée de désinformation concernant les producteurs brésiliens.

► ENTRE INTÉRÊTS NATIONAUX ET AMBITIONS RÉGIONALES : LA DIFFICILE ÉQUATION DE L'ACCORD UE-MERCOSUR (SUITE)

L'alignement d'intérêts conjoncturels entre l'UE et le Mercosur masque en réalité une relation déséquilibrée

Longtemps présenté comme un regroupement de puissances émergentes promises à un essor spectaculaire, le Mercosur reste en réalité un acteur économique en demi-teinte. L'expression « Brésil, pays d'avenir... qui le restera longtemps » de Stefan Zweig, continue de résonner dans une région à la croissance irrégulière, marquée par des crises politiques récurrentes, une dépendance aux exportations de matières premières et une intégration régionale inachevée. Ce décalage entre les promesses de développement et la stagnation effective enferme le bloc régional dans un rôle secondaire. En face, l'UE, qui affiche une perte de puissance géopolitique relative, cherche désespérément à diversifier ses partenariats économiques, notamment dans le contexte des tensions commerciales avec les États-Unis et de la guerre en Ukraine. Le basculement géoéconomique mondial, marqué par la polarisation USA-Chine, pousse l'UE à se tourner vers de nouvelles alliances dont le Mercosur. Or, face à ce besoin urgent de sécuriser l'accès à des ressources stratégiques et à de nouveaux débouchés, l'UE semble en position de négociation affaiblie. Les dernières concessions arrachées au Mercosur lors des pourparlers de 2023-2024 sont restées minimales, révélant un rapport de force inversé où le bloc sud-américain est désormais en mesure d'imposer ses lignes rouges. Cette dynamique témoigne d'un glissement stratégique : le Mercosur, en s'insérant dans la rivalité sino-américaine, tout en restant attractif pour l'Europe en quête d'alternatives, parvient à monnayer plus habilement sa position. L'alignement d'intérêts entre l'UE et le Mercosur (sécurisation des chaînes d'approvisionnement, stabilité des exportations agricoles, diversification énergétique) masque en réalité une relation déséquilibrée, dans laquelle chaque bloc cherche à compenser ses vulnérabilités respectives, sans réelle symétrie d'ambitions ou de capacités. Reste désormais à observer si ces convergences superficielles suffiront à surmonter les résistances internes.

Quelle voie pour ratifier l'accord UE-Mercosur ? L'accord pourrait être ratifié soit comme accord mixte, nécessitant l'unanimité du Conseil, l'approbation du Parlement européen et la ratification par chaque État membre, soit sous forme scindée, permettant à la partie commerciale d'être adoptée à la majorité qualifiée sans passer par les parlements nationaux. Ce second scénario, plus controversé juridiquement et politiquement, suscite des tensions entre États membres et au sein du Parlement européen.