

UE-Mercosur, la géopolitique du faible

Monde

Par Edouard Gaudot

Publié le 3 mars 2026

L'accord commercial entre l'Union européenne et l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay reste très discuté. Entamée en 1999, la négociation n'a abouti cette année que dans un contexte international complètement chamboulé, avec la guerre commerciale voulue par Trump et l'utilisation par la Chine de sa puissance économique à des fins géopolitiques. Les Européens ont-ils pris la mesure de ce retournement ou restent-ils enfermés dans les chimères anachroniques de la «mondialisation heureuse»?

Le 21 janvier, le Parlement européen a adopté une résolution pour saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) afin qu'elle se prononce sur la conformité de l'accord UE-Mercosur avec les traités européens. Tant que la Cour n'a pas rendu son avis, les députés se sont engagés à ne pas ratifier le texte, ce qui en bloquait *de facto* l'entrée en vigueur complète. Mais la Commission européenne, le vendredi 27 février, a décidé de passer outre. Comme elle en

a le droit, elle a opté pour une application provisoire de l'accord, sans attendre sa ratification par le Parlement. Cette décision accentue la tendance récente de la Commission à négliger les équilibres institutionnels, au profit du Conseil, et des intérêts de certains Etats-membres.

Blocages révélateurs

Le vote de la résolution au Parlement avait été arraché à une très courte majorité (334 voix pour, 324 contre, 11 abstentions), signe d'un clivage profond entre ceux qui veulent sauver coûte que coûte la crédibilité commerciale de l'UE et ceux qui exigent qu'elle soit enfin alignée sur ses engagements climatiques, sociaux et démocratiques.

La saisine de la CJUE porte sur 3 points majeurs. Le premier questionne la compatibilité juridique du découpage entre « accord intérimaire commercial » et « accord global mixte » alors que le mandat initial de 1999 mentionnait un seul texte, couvrant aussi bien le volet commercial que le dialogue politique et la coopération. Ce point n'est formel qu'en apparence, car c'est grâce à cette scission que l'accord commercial pourrait entrer en vigueur par une simple ratification au niveau européen (à majorité qualifiée au Conseil et simple au Parlement) et par un seul pays du Mercosur, alors qu'un « accord global » exige, lui, une ratification par l'ensemble des États membres concernés – un processus qui sans doute se heurterait à l'écueil français (voire irlandais, ou hongrois) où l'opposition à l'accord rassemble largement.

Le deuxième point de saisine s'interroge naturellement sur la compatibilité de l'accord avec les objectifs de soutenabilité des politiques européennes, ce que soulignent les observateurs engagés à gauche et chez les écologistes, en particulier au Parlement européen. Mais c'est surtout le troisième point qui suscite l'inquiétude. L'accord prévoit en effet un mécanisme d'arbitrage entre les parties d'un genre particulier. Cette

disposition fait craindre aux législateurs européens une mise en cause par les pays du Mercosur des choix de politiques publiques ultérieurs de l'UE au prétexte d'une « atteinte aux intérêts commerciaux » des signataires. Plus concrètement, c'est une façon de garantir les avantages commerciaux attendus. Imaginons par exemple que le Brésil choisisse de réserver certains marchés publics d'infrastructure aux acteurs locaux, au détriment des constructeurs européens, ou que l'UE étende le domaine de son Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières à la production de viande... La partie qui s'estime potentiellement lésée est habilitée à demander un arbitrage *ad hoc*, et à obtenir une compensation monétaire ou le rétablissement des droits de douane, sans avoir besoin de prouver la violation. Sans être ni en rupture avec le droit international ni très original, ce genre de panel permanent est simplement censé équilibrer les relations commerciales à terme mais son principal effet est de menacer la portée du pouvoir normatif européen – en particulier sur la déforestation, sujet sur lequel le Président Lula entretient une position ambivalente, en promettant la fin de la déforestation illégale pour 2030 tout en dénonçant le règlement européen sur la déforestation importée comme une mesure protectionniste.

Un accord industriel avant tout

Sur le papier, l'accord est pourtant prometteur. C'est l'un des plus vastes jamais conclus par l'Union, couvrant un marché de plus de 700 millions de personnes et supprimant la quasi-totalité des droits de douane entre l'UE et l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Pour les exportateurs européens, il ouvre largement les marchés industriels et des services du Mercosur ; pour les pays sud-américains, il sécurise l'accès à un débouché solvable pour leurs matières premières et produits agro-alimentaires.

La place de l'agriculture dans l'architecture de l'accord, si centrale dans le débat français, reste quantitativement limitée. Les concessions portent surtout sur quelques filières sensibles (bœuf, volaille, sucre, éthanol, miel), encadrées par des contingents tarifaires et des clauses de sauvegarde bilatérales en cas de « menace de dommage grave » pour un secteur européen. Des clauses que par ailleurs les pays du Mercosur ne semblent pas très enthousiastes de ratifier.

Pour la volaille, selon les chiffres de la Commission, le quota de 180 000 tonnes en franchise de droits représente environ 1,3% de la production européenne, inférieur aux importations actuelles du Mercosur (près de 293 000 tonnes), et devrait grosso modo accompagner la hausse attendue de la consommation plutôt que la déstabiliser. En éthanol, les 450 000 tonnes à droit nul (chimie) et 200 000 tonnes à droit réduit (carburant) doivent être comparées à une consommation annuelle européenne de 6 millions de tonnes, dont 4 millions pour les carburants. Il y a indubitablement un choc sectoriel réel, particulièrement pour certaines zones d'élevage et de betterave françaises, mais sans commune mesure avec les scénarios « d'invasion » ou « d'abandons » brandis dans le débat public par les représentants des agro-industries.

La plupart des études d'impact disponibles convergent : oui, certains producteurs de bœuf, de volaille ou de sucre peuvent voir leurs marges comprimées si les prix baissent, mais les effets agrégés sur l'agriculture européenne restent modestes, tandis que l'industrie et les services européens sont largement gagnants. C'est la mémoire traumatique des crises rurales françaises, plus que les volumes réels en cause, qui alimente la mobilisation pour transformer cet accord globalement industriel en symbole d'abandon du monde paysan. C'est peu dire que la non-ratification de l'accord ne changerait en rien les données de la crise agricole française, dont les maux viennent de bien plus loin.

Fantôme de la « mondialisation heureuse »

Ce qui ne veut pas dire que ce soit un bon accord. Au fond, le vrai problème de l'accord UE-Mercosur est moins ce qu'il fait aux agriculteurs européens que ce qu'il dit de l'Europe dans ce quart de siècle. Initié à la fin du siècle dernier, il porte toutes les traces des logiciens politiques et idéologiques conçus dans les années 1990 : réduction généralisée des droits de douane, ouverture réciproque des marchés, encadrement minimal des aides publiques, comme si le « consensus de Washington » n'avait jamais été remis en cause par les crises financières, climatiques et géopolitiques.

Or, en 2026, les États-Unis pratiquent sans complexe une politique industrielle massive, hier avec l'Inflation Reduction Act de Biden, aujourd'hui avec les subventions aux semi-conducteurs, et les guerres tarifaires de Trump. De son côté, la Chine structure depuis longtemps ses chaînes de valeur autour d'un capitalisme d'État assumé et hautement subventionné. Et les BRICS, dont le Brésil et l'Argentine sont membres, contestent l'hégémonie du dollar et la domination géoéconomique et géopolitique de l'occident. Mais l'Union européenne, elle, continue de négocier à l'ancienne de grands accords commerciaux qui limitent sa marge de manœuvre en matière de subventions et de préférences locales, alors même qu'elle proclame une « autonomie stratégique ouverte » et prétend développer une politique industrielle soutenable. Quant aux conditionnalités environnementales plus fortes inscrites dans le texte, dont se félicitent certains, elles sont vertement critiquées par les experts des organisations environnementales qui dénoncent la faible portée des mesures contraignantes, l'encouragement à l'agro-industrie intensive latino-américaine qui menace la forêt amazonienne et la savane brésilienne – et surtout le levier que représente le mécanisme d'arbitrage pour les affaiblir définitivement.

En fait, l'accord UE-Mercosur est l'illustration parfaite des attermoissements de l'UE en matière de politique industrielle : en verrouillant sur le long terme des règles de concurrence et de libéralisation, il fige un modèle où le commerce reste le vecteur principal d'influence économique, quand notre époque réclame des stratégies coordonnées d'investissements, de normes, de technologies. En clair, cet accord protège moins la capacité européenne à planifier ses chaînes d'approvisionnement essentielles (matières premières critiques, technologies vertes, défense) qu'il ne consolide un vieux réflexe : gagner des parts de marché plutôt que reconstruire une puissance productive.

Une géopolitique de Bisounours

Certes, le commerce est le seul levier géopolitique dont dispose vraiment la Commission européenne, seule habilitée à négocier au nom des 27. Mais elle le fait sur mandat des États membres. Les critiques qui prennent pour cible uniquement la Présidente von der Leyen s'attaquent au seul acteur qui n'a pas de réelle marge de manœuvre. Même s'il y a effectivement une petite révolution culturelle à mener au sein de la Commission et surtout de sa DG Commerce pour parvenir à réinsérer la politique commerciale dans une perspective de politique de puissance, le péché originel de cet accord est d'abord dans l'esprit et la lettre du mandat de 1999. C'est-à-dire dans la vision du monde que portent encore beaucoup d'États-membres, en particulier les économies ouvertes, aux chaînes de valeur fortement mondialisées – on retrouvera le même décalage d'appréciation dans le débat sur le *made in Europe* qui oppose en ce moment Berlin et Paris.

La question n'est pas sur les intentions : l'UE a raison de vouloir exister en Amérique du Sud, de ne pas laisser à Donald Trump et à la Chine le monopole de l'influence auprès du Brésil ou de l'Argentine. Elle a raison de vouloir fixer avec ces partenaires

des standards démocratiques, environnementaux et sociaux supérieurs à ceux offerts par Pékin ou Washington. Cette initiative est vitale et justifierait presque le soutien à cet accord, malgré sa faiblesse et ses limites.

Mais l'Europe s'y prend mal à continuer de traiter la géopolitique comme un supplément d'âme de sa politique commerciale, plutôt que comme le cadre d'une stratégie industrielle et climatique intégrée. Un accord du type Mercosur, fût-il accompagné d'un chapitre développement durable renforcé, ne suffit plus à peser sur la scène globale pour extraire l'UE de la tenaille sino-américaine. Ce dont l'Europe et ses États-membres ont besoin, ce sont des partenariats ciblés sur les chaînes de valeur (hydrogène, batteries, agriculture durable), articulés avec une politique industrielle européenne assumée, y compris protectrice des secteurs les plus stratégiques.

Pour quelques voitures de plus...

Assumant le risque d'une crise politique pour défendre une idée étroite de l'influence européenne, la Présidente de la Commission a finalement décidé de ne plus attendre la décision de la CJUE. A l'heure où Trump bouleverse les équilibres mondiaux à coups de tarifs et de canons, l'accord UE-Mercosur apparaît plus que jamais comme une étrangeté : ni tout à fait du passé, ni vraiment de l'avenir. À l'Europe de décider si elle en fait un point d'orgue de la vieille mondialisation ou le point de départ d'un nouveau récit où le commerce sert enfin la puissance publique, et non l'inverse.