

# Accord UE-Mercosur : où sont passées les lignes rouges de la France ?

**Résumé :** subitement, l'exécutif français est passé d'un « Non en l'état » à un « Oui probablement », abandonnant en rase campagne les trois lignes rouges qu'il avait fixées, et acceptant de facto ce que la France jugeait inacceptable il y a encore peu.

Ce 3 septembre 2025, la Commission européenne a adopté le texte de l'accord de libre-échange UE-Mercosur, le transmettant au Conseil des 27 Etats-membres de l'UE pour adoption et ratification d'ici « à la fin de l'année ». En décidant de mettre en œuvre la division (« splitting) de l'accord en deux afin de faciliter la ratification de la partie commerciale de l'accord, la Commission lève de facto le droit de veto des Etats au Conseil, dont celui de la France. Alors que la position de la France était jusqu'ici « Non en l'état », et qu'elle avait posé trois lignes rouges, l'exécutif français s'est montré satisfait : la porte-parole du gouvernement, Sophie Primas, a affirmé que la Commission européenne avait « entendu les réserves » de la France par l'annonce d'une clause de sauvegarde sur les filières agricoles concernées (Lire notre décryptage sur les clauses de sauvegarde). Le texte présenté par la Commission « va dans le bon sens, celui que nous défendons » a ajouté le ministre du Commerce extérieur, Laurent Saint-Martin qui s'est dit « raisonnablement optimiste » sur son adoption. **Où sont donc passées les lignes rouges que la France avaient posées ? La France n'est-elle pas en train d'accepter ce qu'elle jugeait inacceptable hier ?**

## RAPPELS :

1) L'essentiel du contenu de l'accord a été conclu au premier semestre 2019, dont les quotas d'importations et l'essentiel des mécanismes clés de l'accord, avec l'assentiment initial de la France.

3) Depuis juin 2019, la France n'a pas dénoncé le mandat de négociation avec lequel la Commission a conclu cet accord. Ni proposé qu'il soit modifié ou complété.

Si la France n'était pas satisfaite du contenu de négociations, pourquoi n'a-t-elle rien fait en cinq ans pour modifier le contenu des négociations ou en bloquer la conclusion ?

Détails : [Comment la Commission européenne a-t-elle pu conclure l'accord UEMercosur ?](#)

## 1. Quelles étaient les lignes rouges de la France ? Qu'a fait la France pour les faire respecter ?

Lors de la remise du [rapport Ambec](#) analysant le contenu de l'accord en septembre 2020, l'exécutif français avait fixé trois lignes rouges, à savoir :

- qu'un accord UE-Mercosur ne devait en aucun cas entraîner une augmentation de la déforestation importée au sein de l'Union européenne ;
- que les politiques publiques des pays du Mercosur devaient être pleinement conformes avec leurs engagements au titre de l'Accord de Paris
- que les produits agroalimentaires importés en Europe devaient respecter, de droit et de fait, les normes sanitaires et environnementales de l'Union européenne.

En cinq ans, la France n'a rien fait de tangible à l'échelle européenne pour que ces trois lignes rouges soient respectées dans la négociation finale de l'accord. Depuis l'énonciation de ces lignes rouges, à notre connaissance, la France n'a jamais :

- produit de propositions écrites pour que le mandat de négociation de la Commission européenne, dont elle dispose sans discontinuer depuis 1999, ne soit revu en ce sens ;

- précisé comment ces trois lignes rouges pourraient concrètement être prises en compte et respectées suite à des modifications du contenu de l'accord, dont l'essentiel a été finalisé au printemps 2019 ;
- exigé publiquement et par écrit que ces lignes rouges soient dûment respectées dans la dernière phase de négociation (2022-2024) au cours de laquelle, pourtant, les pays du Mercosur ont obtenu plusieurs concessions ;
- construit d'alliances d'Etats-membres de l'UE sur la base de ces lignes rouges ;

Depuis la conclusion des négociations le 6 décembre 2024, la France n'a produit aucun document d'évaluation visant à faire la démonstration publique que ces lignes rouges n'étaient pas respectées par le texte final de l'accord. A notre connaissance, elle n'a jamais produit de document écrit à destination de la Commission européenne et/ou des autres Etats-membres afin d'expliquer en quoi le non respect de ces lignes rouges n'était pas acceptable pour la France.

Ainsi, la position française n'a jamais été interprétée par la Commission européenne comme une demande de réouverture des négociations sur le contenu de l'accord ni comme une demande visant à mettre fin aux négociations, mais comme une demande de précisions à apporter ... sous des modalités non détaillées.

## 2. La position française ne cesse de s'effriter au point d'accepter aujourd'hui ce qui était inacceptable hier.

Suite au rapport Ambec, la position française officielle est devenue « Non en l'état », laissant penser qu'il fallait que les lignes rouges énoncées soient respectées pour que cette position soit modifiée. Néanmoins, cette position a clairement manqué de solidité au cours du temps.

Ainsi, les ministres du commerce extérieur français successifs, de Franck Riester à Olivier Becht, n'ont jamais cessé d'affirmer qu'il ne fallait pas « mettre à la poubelle » le résultat de 20 ans de négociations (1). L'exécutif français s'est longtemps comportés comme s'il suffisait de dire « non » 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 (2).

C'est suite à la très forte mobilisation du monde agricole de l'hiver 2023-2024, que la position de l'exécutif français est redevenue plus ferme. Au cours de son déplacement au Brésil en avril 2024, E. Macron avait ainsi affirmé que l'accord UE-Mercosur « tel qu'il est aujourd'hui négocié est un très mauvais accord », et avait plaidé pour « bâtir un nouvel accord » (3). Mais Paris n'a jamais demandé à rouvrir la négociation sur le contenu de l'accord ni appelé à réexaminer le contenu du mandat avec lequel la Commission négocie. 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 ».

Le 6 décembre 2024, alors qu'Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, annonçait la conclusion des négociations de l'accord, le palais présidentiel faisait savoir (4) à la presse que « l'accord n'était ni signé, ni ratifié », que « ce n'était donc pas la fin de l'histoire » et que le texte « restait inacceptable en l'état ». Lors du dernier Salon de l'agriculture, en février 2025, devant les syndicats agricoles, E. Macron **qualifiait** (5) l'accord de « mauvais texte » et disait qu'il ferait « tout pour qu'il ne suive pas son chemin, pour protéger cette souveraineté alimentaire française et européenne ».

Cette position n'a pas tenu longtemps : en marge de la visite d'État du président brésilien Luiz Inácio Lula da Silva à Paris en juin dernier, Emmanuel Macron a **affirmé** (6) qu'« un accord entre l'UE et le Mercosur » était « stratégiquement bon » et qu'il accepterait de le signer sous conditions.

Dans un entretien pour GloboNews, E. Macron évoquait alors « un protocole additionnel qui permette soit d'avoir des clauses miroirs, soit d'avoir des clauses de sauvegarde [...], qui définirait ces règles et qui dirait sur tel et tel secteur, on a la possibilité, si le marché d'un seul coup se dérègle complètement, d'activer une clause de sauvegarde ».

Sans plus d'explication, les conditions qu'E. Macron venait d'énoncer étaient en retrait par rapport à celles exprimées en septembre 2020 : plus rien sur la déforestation, plus rien sur l'accord de Paris, et rien qui ne puisse garantir que des produits importés des pays du Mercosur soient satisfaisants sur le plan sanitaire et environnemental. Par ailleurs, parler de « protocole additionnel » alors que la période de négociation était close, le contenu de l'accord est conclu NE faisait guère de sens.

### 3. Pourquoi les lignes rouges de la France ne sont pas respectées par le contenu de l'accord ?

Ces points sont détaillés dans la note de décryptage qui analyse notamment la nouvelle annexe sur le développement durable ajoutée dans la dernière ligne droite des négociations (déc. 2024)

[« Accord UE-Mercosur :](#)

[Qu'a conclu la Commission européenne en notre nom ? »](#) :

- **déforestation** : de nombreux rapports officiels montrent que cet accord va encourager des filières agricoles qui sont responsables d'une partie de l'accroissement de la déforestation. Pour se justifier, la Commission communique sur le fait qu'il y aurait « un engagement légalement contraignant » pour les États du Mercosur à « stopper la déforestation d'ici à 2030 ». Ni du côté du contenu de l'engagement, ni du côté de sa force exécutoire, cette promesse n'est réelle : les parties réaffirment ce qu'elles ont déjà promis de faire dans le cadre de leurs engagements internationaux (alinéa 16). De plus, il ne s'agit pas d'un engagement d'ici à 2030 mais à compter de 2030. La première version de cette annexe comprenait un engagement chiffré : réduire la déforestation de 50% d'ici à 2025. Il a été supprimé. Enfin, cette promesse ne comporte aucune dimension exécutoire : si elle n'est pas tenue, aucune des parties ne peut ouvrir une procédure dans le cadre du dispositif des règlement des différends entre États prévu par l'accord. En cas de manquement, seul un processus de « consultations » pourrait déboucher sur un « groupe d'experts indépendants » chargé de formuler des recommandations non contraignantes.
- **Climat et accord de Paris** : de nombreuses études montrent que l'accord de libre-échange UE-Mercosur n'est pas climato-compatible. La Commission européenne veut éteindre cette critique en affirmant que l'accord de Paris serait désormais intégré comme « clause essentielle » à l'accord UE-Mercosur. Pour la Commission, cela signifierait « qu'une partie peut suspendre l'accord si elle considère qu'il y a une violation grave de l'accord de Paris » 3 . Ce n'est pas exact. Si chaque partie prenante doit « rester membre, de bonne foi, à la CCNUCC et à son accord de Paris », il faut noter que la « clause essentielle » ne porte pas sur les engagements ou les politiques climatiques menées par les États ... mais sur l'appartenance à l'Accord de Paris et à la CCNUCC. Il ne saurait donc être reproché à un État qui resterait membre de ces deux instances internationales mais qui ne respecterait pas ses engagements internationaux ou mènerait des politiques contraires à la lutte contre le changement climatique de ne pas satisfaire cette clause essentielle. Contrairement à ce que laisse entendre la Commission européenne, l'accord UE-Mercosur ne pourrait donc pas être suspendu si un État violait ses engagements climatiques. Il ne pourrait l'être que dans le cas particulier où un État se retirerait officiellement de l'accord. Dans ce cas de figure, il est prévu qu'il y ait d'abord des « consultations urgentes » entre les États parties prenantes de l'accord afin de trouver une solution acceptable de toutes les parties. Une période d'examen et d'analyse de la situation devra donc être respectée et, le temps de celui-ci, l'accord sera toujours pleinement appliqué. Si la violation de la clause essentielle est confirmée, et une suspension possible, il est important de noter que le texte finalisé indique clairement que l'accord de libre-échange ne serait pas suspendu globalement, mais uniquement pour le pays ayant violé cette clause essentielle. Etant donné que les pays de l'UE d'un côté, et les pays du

Mercosur de l'autre, forment dans chaque région des zones de libre-échange régionales, suspendre l'accord de libre-échange pour la seule Argentine ou la seule Hongrie semble peu opératoire. Nous avons là ce qui est une constante en matière commerciale : les manquements des États dans la mise en œuvre de politiques climatiques ambitieuses ne peuvent être mobilisés pour suspendre tout ou partie des dispositions de libéralisation du commerce prévues par ces mêmes accords. Cas pratique : alors que la Nouvelle-Zélande lève l'interdiction de l'exploration d'hydrocarbures dans les eaux néo-zélandaises, et alors que l'accord UE-Nouvelle-Zélande donne une définition plus large de l'inaction climatique, la Commission européenne n'a pas, à notre connaissance, menacé le nouveau gouvernement néozélandais de suspendre l'accord de libre-échange entré en application au 1er mai 2024.

- **respect des normes sanitaires et environnementales de l'Union européenne** : au cours de l'ultime vague de négociations (2022-2024), les dispositions portant sur les marchés agricoles (quotas, droits de douane, normes sanitaires etc.) n'ont pas été modifiées. Ce qui a justifié les mobilisations du monde agricole perdure dans le texte finalisé. Il n'y a aucune garantie dans l'accord UE-Mercosur que seuls des produits aux processus de production similaires à ce qui est exigé sur le territoire européen puissent être importés. De telles exigences sont, dans la plupart des cas, contraires aux règles mêmes de l'OMC. Ainsi, la clause miroir interdisant aux producteurs néo-zélandais d'exporter de viande bovine d'animaux élevés en feedlots (centres d'engraissement industriels), présente dans l'accord UE-NZ alors qu'il n'y a quasiment pas de feedlots en Nouvelle-Zélande, n'a pas été intégrée à l'accord UE-Mercosur : cette mesure légitime reviendrait à interdire l'exportation de bœuf brésilien sur le territoire européen et à empêcher la conclusion d'un tel accord. L'annexe sur le développement durable ajoutée dans la dernière vague de négociations rappelle même explicitement les restrictions prévues par l'accord SPS de l'OMC (accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires) quant à la mise en œuvre de possibles mesures sanitaires et phytosanitaires encadrant les importations de produits. Alors que de telles mesures sont évoquées pour répondre aux mobilisations du monde agricole, il est rappelé qu'elles doivent i) « n'être appliquées que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux ; ii) être fondées sur des principes scientifiques ; iii) être fondées sur des normes internationales pertinentes, iv) ne pas être maintenues sans preuves scientifiques suffisantes, sauf disposition contraire de l'accord SPS, v) ne pas être appliquées d'une manière qui constituerait une restriction déguisée au commerce international » (alinéa 4 page 4). Bref, il faut que ce soit l'exception plutôt que la norme.

**Rédaction : Maxime Combes, économiste à l'Aitec (maxime.combes@gmail.com, 06 24 51 29 44)**

#### **Notes :**

1) Accord UE/Mercosur : l'objectif de la France « n'est pas de stopper toute démarche », AFP, 22 septembre 2020, <https://www.lefigaro.fr/flasheco/accord-ue/mercocur-l-objectif-de-la-france-n-est-pas-de-stopper-toute-demarche-20200922>

2) Paris is warming up to EU-Mercosur deal, but slowly, Politico, 10 juin 2023, <https://www.politico.eu/article/france-olivier-brecht-warms-up-to-ue-mercocur-deal-but-not-too-soon-trade-minister-says/>

3) L'accord UE-Mercosur est « très mauvais », « bâtissons un nouvel accord », dit Emmanuel Macron au Brésil, AFP, 28 mars 2024, [https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/03/28/l-accord-ue-mercocur-est-tres-mauvais-batissons-un-nouvel-accord-dit-macron-aubresil\\_6224535\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/03/28/l-accord-ue-mercocur-est-tres-mauvais-batissons-un-nouvel-accord-dit-macron-aubresil_6224535_3234.html)

(4) Accord UE-Mercosur : « Ce n'est pas la fin de l'histoire », réagit l'Elysée, pour qui le texte « reste inacceptable en l'état » [https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/12/06/accord-ue-mercocur-ce-n-est-pas-la-fin-de-l-histoire-reagit-l-elysee-pour-qui-le-texte-reste-inacceptable-en-l-etat\\_6433653\\_3235.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/12/06/accord-ue-mercocur-ce-n-est-pas-la-fin-de-l-histoire-reagit-l-elysee-pour-qui-le-texte-reste-inacceptable-en-l-etat_6433653_3235.html)

(5) Face aux agriculteurs, Macron fustige l'accord Mercosur, « un mauvais texte » <https://www.lafrance.fr/economie/france/face-aux-agriculteurs-macron-fustige-l-accord-mercocur-un-mauvais-texte-1018933.html>

(6) Un accord "stratégiquement bon": Emmanuel Macron est prêt à signer le traité avec le Mercosur "d'ici la fin de l'année" si le texte est amendé [https://www.bfmtv.com/economie/entreprises/agriculture/un-accord-strategiquement-bon-emmanuel-macron-est-pret-a-signer-le-traite-avec-le-mercocur-d-ici-la-fin-de-l-annee-si-le-texte-est-amende\\_AD-202506060591.html](https://www.bfmtv.com/economie/entreprises/agriculture/un-accord-strategiquement-bon-emmanuel-macron-est-pret-a-signer-le-traite-avec-le-mercocur-d-ici-la-fin-de-l-annee-si-le-texte-est-amende_AD-202506060591.html)