

Europe

# ACCORD UE-MERCOSUR : TIRER LES LEÇONS D'UN ÉCHEC POLITIQUE

Théo Bourgoïn-Verdier

15/12/2025

**La Commission européenne entend signer prochainement l'accord de libre-échange avec les pays du Mercosur. En France, l'ensemble des forces politiques s'oppose au texte au point que s'impose le récit d'une Europe qui joue contre les intérêts français. Alors que l'agenda commercial européen comprend plusieurs nouveaux accords du même type, Théo Verdier, codirecteur de l'Observatoire Europe de la Fondation, analyse cet isolement hexagonal et montre pourquoi l'exécutif européen n'a pas su défendre son agenda et ses arguments dans le débat public national.**

L'année 2025 a été difficile pour la Commission européenne et sa présidente, Ursula von der Leyen. La nouvelle donne issue des élections européennes de juin 2024 amène l'exécutif à revenir sur ses engagements écologiques, élément clé au bilan de son premier mandat. Donald Trump a forcé la main des Européens dans la conclusion d'un accord commercial déséquilibré. L'Europe finit l'année en se faisant agresser verbalement par le président états-unien, nommé « personnalité européenne de l'année » par *Politico*<sup>1</sup> – et ce, tandis que l'administration américaine tente d'imposer à l'Ukraine un accord de paix reprenant les vues de Moscou.

Dans ce contexte, il apparaît clairement que rien ne fera plus reculer l'exécutif européen dans sa volonté de finir l'année sur une bonne nouvelle. Et donc de conclure au plus tôt l'accord de partenariat UE-Mercosur (APEM) entre quatre pays sud-américains – Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay – et l'Union européenne. Ce dernier comprend un accord commercial intérimaire (AIC) relevant de la seule compétence européenne. Il peut donc être ratifié et entrer en vigueur rapidement suite à un vote au Parlement européen et au Conseil.

## Un cas d'espèce qui rendait possible la défense de l'accord

L'année passée, trois Français sur quatre se déclaraient opposés à l'accord avec le Mercosur<sup>2</sup>. Dans le paysage politique, si le président Emmanuel Macron a changé de pied au gré des négociations<sup>3</sup>, aucun parti ne défend le texte. L'Assemblée nationale a invité le gouvernement à se positionner

contre son adoption au travers d'une résolution<sup>4</sup>. Et au gouvernement, tant la ministre de l'Agriculture Annie Genevard (LR) que Benjamin Haddad (Renaissance), son collègue délégué, chargé de l'Europe, jugent aujourd'hui le texte « inacceptable<sup>5</sup> ».

Le dossier que défend la Commission, ainsi que plusieurs États membres, dont l'Allemagne et l'Espagne, ne manque pourtant pas d'arguments valables. L'accord UE-Mercosur vise à rapprocher des partenaires partageant « les mêmes valeurs<sup>6</sup> » à l'heure où l'Union fait face à la nouveauté de l'opposition politique américaine couplée à la menace sécuritaire russe et commerciale chinoise.

L'accord vise à libéraliser les échanges sur plus de 90% des produits échangés pour une zone commerciale de 700 millions de consommateurs à travers les deux continents. Selon l'étude d'impact de la Direction générale du commerce de la Commission européenne<sup>7</sup>, l'Union pourrait attendre un gain potentiel de 39% pour ses exportations vers les pays concernés, de même qu'une croissance de 16% de ses importations – ce qui permettrait de repasser devant la Chine au rang des partenaires commerciaux du Mercosur, alors que celle-ci en occupe la première place depuis le milieu des années 2010.

À l'inverse, la France oppose trois arguments. Le rapport d'évaluation commandé par le gouvernement de Jean Castex à une commission indépendante pointe les risques de voir les normes sanitaires affaiblies dans l'intensification des échanges. Une accélération potentielle de la déforestation de 5% sur les six premières années est également mise en avant<sup>8</sup>. Enfin, le risque est de voir les produits de l'agro-industrie sud-américaine nuire aux filières françaises alors que les importations alimentaires françaises ont déjà doublé en dix ans selon la FNSEA<sup>9</sup>.

Pour intégrer ces réticences légitimes, la Commission européenne met en avant que le point d'arrivée de l'accord permettrait de lever les droits de douane sud-américains sur les secteurs exportateurs de l'Union – l'automobile, les équipements industriels et l'industrie pharmaceutique – et protégerait les appellations contrôlées européennes dans le domaine agricole. L'accord a aussi intégré des quotas de droits réduits sur les produits agricoles, notamment la viande bovine et la volaille, équivalents à moins de 2% de la production européenne. Enfin, des mesures de sauvegarde sont prévues pour suspendre l'application de l'APEM si la Commission ou les États membres constatent une forte augmentation des quantités importées ou une baisse des prix intérieurs sur les produits agricoles<sup>10</sup>.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

Abonnez-vous

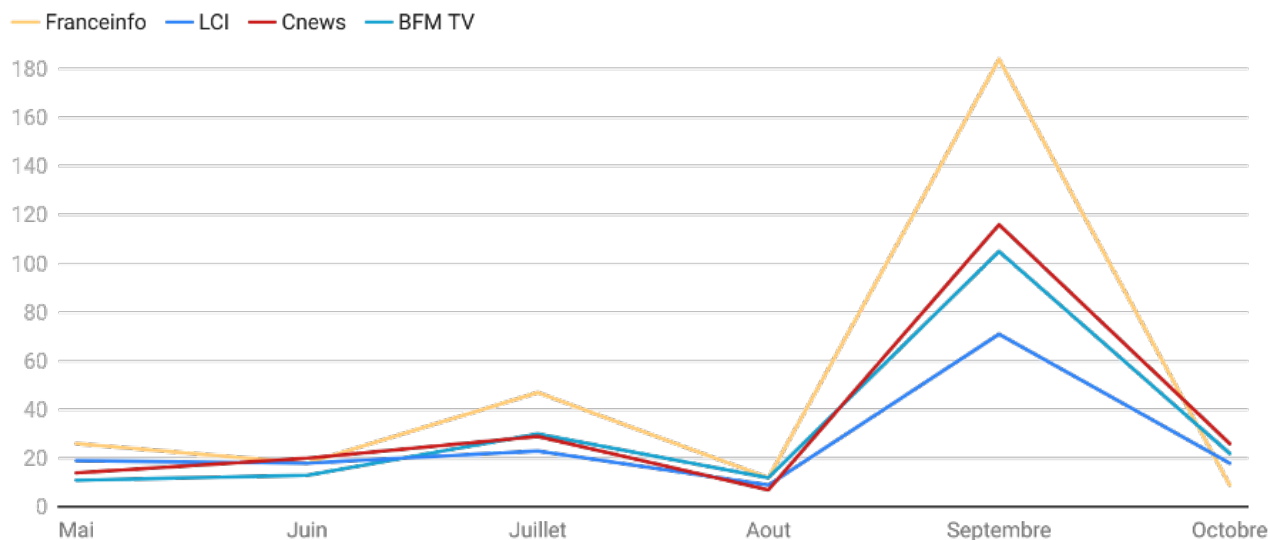
## L'absence de contradictoire dans le débat public français : le refus d'obstacle de l'exécutif européen

Sans préjuger entre hypothèses favorables ou défavorables de ce qui adviendra lors des premières années d'application de l'accord, on peut observer que les arguments favorables n'ont pas été défendus dans le débat public hexagonal.

Notre rapport de 2019<sup>11</sup> sur la médiatisation des affaires européennes en France racontait « la crise gratuite » que s'était offerte l'Union lors de l'annonce publique d'un accord entre négociateurs européens et sud-américains. À l'époque déjà, la Commission européenne n'avait pas défendu l'accord sur la scène française et ses équipes à Paris avaient été réduites à des *briefings* hors micros pour porter une parole contradictoire face à la levée de boucliers française.

À l'heure actuelle, l'accord avec le Mercosur demeure un thème important de notre discussion publique. On compte 26 sujets de journaux télévisés des chaînes traditionnelles entre mai et octobre 2025 faisant mention du mot-clé « Mercosur<sup>12</sup> » avec une couverture particulière au mois septembre dernier lorsque la Commission européenne a lancé le processus de ratification. On constate le même phénomène sur les chaînes d'information en continu, avec 859 mentions sur la période et un pic à la fin de l'été 2025<sup>13</sup>.

**Graphique n°1. Mentions du mot-clé « Mercosur » sur les chaînes d'information en continu**



Created with Datawrapper

Source : *Data.ina.fr*, mentions sur les quatre chaînes d'information en continu (France Info, LCI, CNews, BFM TV) entre mai et octobre 2025.

Or, si le traité de libre-échange est présent à l'antenne, l'exécutif européen en est absent sur ce sujet. On ne compte aucune mention du commissaire français, Stéphane Séjourné, ni de ceux au Commerce ou à l'Agriculture, Maroš Šefčovič et Christophe Hansen, dans les journaux télévisés du soir. Sur les chaînes d'information en continu, leur médiatisation reste là aussi très faible.

**Tableau n°1. Mentions sur les chaînes d'information en continu (en 2025)**

	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre
Ursula von der Leyen	362	96	1556	809	465	161
Stéphane Séjourné	19	7	23	0	7	7
Maroš Šefčovič	22	1	11	7	0	0

Source : *Data.ina.fr*, mentions sur les quatre chaînes d'information en continu (France Info, LCI, CNews, BFM TV) entre mai et octobre 2025. Le commissaire à l'Agriculture, Christophe Hansen, n'a fait l'objet d'aucune mention.

Seule la présidente de la Commission européenne émerge dans ce classement. Au vu de la temporalité, on peut émettre l'hypothèse que la principale actualité commentée pour ces trois

personnalités soit la conclusion en Écosse le 27 juillet 2025 d'un accord sur les droits de douane états-uniens lors d'une rencontre entre Ursula von der Leyen et Donald Trump.

Finalement, la seule communication proactive de la Commission européenne cette année en France sur le sujet Mercosur est le « passage à Paris » du commissaire à l'Agriculture le 24 novembre 2025. À cette occasion, il a donné une interview aux *Échos*<sup>14</sup>.

Le constat est le suivant : l'institution européenne qui dirige les négociations pour l'Union ne s'est pas investie dans le débat public français pour défendre l'accord de libre-échange. S'y expriment donc uniquement les forces gouvernementales, elles-mêmes défavorables, et les partis d'opposition.

Le choix de la Commission est difficilement compréhensible. La France est le deuxième État membre de l'UE par sa population et se distingue par son opposition historique sur les questions commerciales et agricoles. Or, si l'exécutif européen a une compétence exclusive sur les questions commerciales, n'a-t-il pas dans le même temps une responsabilité politique dans la défense de son agenda ?

## Une irritabilité française sur les questions agricoles et de libre-échange

La perspective française sur l'accord UE-Mercosur s'inscrit dans un scepticisme français plus large sur la question des accords de libre-échange. En 2015, la France comptait parmi les trois pays européens les moins favorables à l'accord *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) avec les États-Unis<sup>15</sup>, derrière l'Allemagne et l'Autriche. On n'était toutefois pas encore dans une opposition franche : 50% des Français le soutenaient. On retrouvait en revanche déjà une configuration politique similaire à celle d'aujourd'hui, avec un désengagement de la Commission, un gouvernement *mezzo voce* et une prééminence dans le débat des forces d'opposition à l'accord<sup>16</sup>.

De même en 2019 lors de la conclusion de l'accord de libre-échange avec le Canada (CETA), un Français sur deux s'y déclarait favorable. Nous comptons néanmoins parmi les pays européens estimant y avoir le moins à gagner, aux côtés de pays d'Europe centrale (Autriche et Tchéquie) ainsi que de certains pays du sud (Italie, Grèce)<sup>17</sup>.

### Tableau n°2. L'opinion des Français sur les accords de libre-échange

	Total « Favorables »
<b>TTIP (États-Unis - 2014)</b>	50
<b>CETA (Canada - 2019)</b>	50
<b>Mercosur (2024)</b>	24

Sources : *Pew Research Center* sur la base de données de l'Eurobaromètre, 2015 ; *Ifop* pour Fakir, 2019 ; *Elabe* pour BFM TV, 2024.

Le débat sur l'accord Mercosur prend un tournant plus radical. Déjà peu enthousiastes en 2014 et 2019, les Français sont désormais une nette majorité à juger défavorablement le projet<sup>18</sup>.

Aucune enquête Eurobaromètre n'a sondé l'opinion des Européens sur le texte. En comparant plus largement l'opinion nationale à celles de nos voisins, on observe toutefois que les Français se distinguent par leur perception négative de l'impact des politiques européennes sur les agriculteurs et l'économie nationale.

**Tableau n°3. Perception des politiques européennes : l'Union a-t-elle profité à votre pays ?**

	UE	Allemagne	France	Espagne	Italie	Pologne
<b>La priorité de la politique agricole de l'UE devrait être d'assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs (a)</b>	49	48	<b>68</b>	55	42	<b>32</b>
<b>L'UE contribue à la croissance économique de mon pays (b)</b>	28	27	<b>17</b>	<b>39</b>	22	24

Sources : (a) Eurobaromètre n°556, juillet 2024. Question : Parmi les propositions suivantes, lesquelles devraient constituer les principaux objectifs de l'UE en matière de politique agricole et de développement rural ? (Plusieurs réponses possibles)

(b) Eurobaromètre 103.1 du Parlement européen, mars 2025. Question : Que vous pensiez ou non que

*[VOTRE PAYS] a tiré profit de son appartenance à l'UE, quelles sont, selon vous, les principales raisons pour lesquelles les gens pensent que [VOTRE PAYS] a tiré profit de son appartenance à l'UE ? En premier lieu ? Et ensuite ? (%)*

On retrouve ici la sensibilité française sur les enjeux agricoles et le revenu des exploitants. Il s'agit à la fois d'un enjeu historique de la construction européenne – la France étant le premier bénéficiaire de la politique agricole commune (PAC)<sup>19</sup> – et d'une réalité économique spécifique à l'Hexagone, premier pays européen sur le plan de la production agricole<sup>20</sup>, second en matière d'exploitations de la filière bio. Or, c'est également en France qu'on observe la plus forte baisse parmi les Vingt-Sept de la production agricole entre 2023 et 2024<sup>21</sup>.

L'attention portée aux questions agricoles se couple à la sensibilité des Français sur les résultats économiques de l'Union. L'accord avec les pays du Mercosur vient se positionner au croisement de ces deux irritants dans l'opinion. En témoigne, sur un autre dossier, l'impossibilité de faire voter la ratification de l'accord CETA au Parlement français, alors même que la hausse des échanges est largement profitable à la France<sup>22</sup>.

## **Conclusion : pour une stratégie de défense de l'agenda commercial européen**

Après les accords conclus avec la Nouvelle-Zélande, le Chili et bientôt le Mercosur, la Commission négocie actuellement avec quatre nouveaux pays : la Malaisie, l'Inde, les Philippines et les Émirats arabes unis. D'autre part, un consensus a été établi avec l'Indonésie et le Comprehensive Economic Partnership Agreement (CEPA) est prêt à être ratifié<sup>23</sup>.

La criticité de la question commerciale en France mérite d'être étudiée plus avant par les instances européennes, au Conseil et à la Commission, pour espérer poursuivre cet agenda. Comment imaginer que chaque accord conclu occasionne le même type de critiques unilatérales sans que le rapport des Français au jeu politique européen s'en trouve profondément altéré ?

Il n'est pas question pour la Commission de mener une campagne d'opinion contre les forces politiques nationales. Mais rien n'interdit au collège des commissaires de défendre proactivement son agenda dans les États membres. Ce que le commissaire français a pu faire au début de l'année sur les questions de régulation et d'industrie<sup>24</sup> ou plus récemment quand il a fallu répondre au Rassemblement national (RN) sur l'intérêt de la contribution française au budget européen<sup>25</sup>.

Le développement des accords bilatéraux est un des éléments constitutifs de la réponse

européenne à la mobilisation croissante des questions commerciales comme arme politique par les États-Unis et la Chine. Ils visent à trouver de nouveaux débouchés commerciaux pour notre industrie et à sécuriser notre approvisionnement en matières premières critiques. L'Union européenne ayant une compétence exclusive en matière commerciale, il est également de sa responsabilité de sécuriser un consensus politique parmi les Européens sur la question.

Au vu des enjeux et de la multiplicité des accords restant à négocier et à faire ratifier, il est temps que la présidence de la Commission se dote d'une stratégie de plaidoyer national à la hauteur des enjeux. Et si, pour ce faire, elle estime ne pas bénéficier de l'outil ou des porte-parole adéquats, elle a le pouvoir de créer une structure *ad hoc*. On pourrait penser à un Haut-Représentant aux accords de libre-échange – ce qui a été fait pour les négociations du Brexit ou plus récemment *via* la nomination de l'ancienne commissaire Ylva Johansson au poste d'envoyée spéciale pour les réfugiés ukrainiens.

1. « [Ranking the most influential people in Europe. Class of 2026](#) », *Politico*, 2025.
2. Enquête [Elabe pour BFM TV](#), novembre 2024.
3. « [Accord UE-Mercosur : la position fluctuante d'Emmanuel Macron sur le sujet](#) », France Info, 12 novembre 2025.
4. « [Résolution invitant le gouvernement de la République française à s'opposer à l'adoption de l'accord commercial entre l'Union européenne et le Mercosur](#) », Assemblée nationale, 27 novembre 2025.
5. Et ce, encore au mois de novembre 2025, un mois avant la signature potentielle de l'accord. Voir la [déclaration](#) d'Annie Gennevard à l'occasion du Conseil agriculture et pêche du 17 novembre 2025 et l'[interview](#) de Benjamin Haddad sur RMC le 19 novembre 2025.
6. [Communiqué de presse de la Commission européenne](#), 3 septembre 2025.
7. Données issues de l'étude d'impact de la Commission européenne. Voir European Commission, Directorate-General for Trade and Economic Security, [Economic analysis of the negotiated outcome of the EU-Mercosur partnership agreement \(EMPA\) – An analysis prepared by the European Commission's Directorate-General for Trade](#) [Economic analysis of the negotiated outcome of the EU-Mercosur partnership agreement \(EMPA\)](#), Publications Office of the European Union, 2025.
8. [Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'Accord d'association entre l'Union européenne et le Mercosur en matière de développement durable](#), rapport au Premier ministre, avril 2020.
9. Communication du 22 novembre 2025, [page Facebook de la FNSEA](#).
10. Un projet de règlement a été proposé en ce sens. Voir le [communiqué du Parlement européen suite à l'adoption de sa position en commission du commerce internationale](#), 8 décembre 2025.
11. Rémy Broc, Rémi Lauwerier et Théo Verdier, [Renforcer l'information des Français sur l'Union européenne : le défi du cycle européen 2019-2024](#), Fondation Jean-Jaurès, 3 décembre 2019.
12. Source : [Data.ina.fr](#), données portant sur les journaux télévisés du soir de TF1, France 2, Arte et M6.
13. Ibid.
14. Édouard Lederer et Fabienne Schmitt, « [Sur la PAC, on ne peut pas toujours vouloir le beurre et l'argent du beurre](#) », *Les Échos*, 28 novembre 2025.
15. Abandonné en 2016 suite à l'arrivée au pouvoir de Donald Trump.
16. Elvire Fabry, « [France: a hotbed of opposition to the TTIP?](#) », Institut Jacques-Delors, 10 juin 2015.
17. Voir [Eurobaromètre spécial n°491](#), question A13 sur les accords commerciaux, mai 2019.

18. Voir Enquête [Elabe pour BFM TV](#), novembre 2024.
19. Valentin Ledroit, « [Budget de l'UE : à qui profite la politique agricole commune \(PAC\) ?](#) », ToutelEurope.eu, 3 novembre 2025.
20. [Eurostat](#), données pour 2024.
21. Voir les données 2024 d'[Eurostat](#) pour la comparaison européenne et les données de la [Chambre d'agriculture](#) pour le détail de l'évolution française.
22. Les exportations de biens comme de services vers le Canada ont augmenté depuis l'entrée en vigueur de l'accord commercial, avec une balance commerciale excédentaire et une progression notable dans le secteur agricole. Voir [l'analyse de la Direction générale du Trésor](#), novembre 2025.
23. Le détail des accords signés et en cours de négociation est disponible sur [le site de la Commission européenne](#).
24. [Interview sur France Inter](#) le 20 janvier 2025.
25. Stéphane Séjourné, « [L'UE n'est pas une tirelire, c'est un investissement](#) », *Le Monde*, 26 octobre 2025.