

Accord UE-Mercosur - La ratification peut-elle être reportée ? L'accord peut-il encore être bloqué ? Que penser des exigences françaises ?

Rappels :

- Les négociations ont été annoncées comme conclues le 6 décembre 2024 : près de 360 nouvelles pages ont été ajoutées à la version de l'accord de 2019 (lire [notre décryptage](#)) ;
- Le contenu de l'accord que la Commission a transmis aux 27 Etats-membres de l'UE début septembre 2025, et que la France a d'abord accueilli avec bienveillance, est strictement le même que celui conclu en 2024 qu'elle critiquait vivement. Il n'a pas été et ne sera pas modifié.
- Le règlement sur la clause de sauvegarde en cours d'examen au Parlement ne modifiera pas la clause elle-même, mais les modalités de son utilisation par l'UE.

Résumé : L'accord UE-Mercosur peut encore être bloqué car réunir une majorité qualifiée en faveur de cet accord (15 Etats représentant au moins 65 % de la population) est encore incertain : les pays s'opposant ou s'abstenant peuvent représenter plus de 35 % de la population européenne. D'autre part, la clause de sauvegarde, insuffisamment protectrice, ne peut pas être rendue plus protectrice par le Parlement européen : cela supposerait une modification du contenu de l'accord lui-même. Enfin, aucune clause miroir ne peut être ajoutée à l'accord, et les mesures miroirs envisagées sont peu signifiantes.

1. Une « clause de sauvegarde » n'a-t-elle pas été ajoutée ?

La communication de la Commission européenne et les propos de l'exécutif français pourraient laisser penser qu'une clause de sauvegarde visant à protéger les filières agricoles aurait été ajoutée ou serait sur le point de l'être. Il n'en est rien :

- cette clause est présente dans le contenu de l'accord depuis a minima la version de 2019 ;
- aucune modification ne va être apportée à son fonctionnement défini par l'accord ;
- seules les modalités unilatérales de son déclenchement par l'UE sont l'objet d'un nouveau règlement dont l'objectif est d'amadoué la France, l'Italie, la Pologne etc ;

Selon notre analyse, confirmée par de nombreux experts, cette clause n'est pas assez protectrice ne permet pas de résoudre les difficultés que l'accord UE-Mercosur va générer sur les filières agricoles européennes les plus fragiles. Plus de détails dans cette note : [de quelle clause de sauvegarde parle-t-on ?](#)

Au Parlement européen, la commission INTA (commerce international) et désormais les parlementaires ont proposé des amendements sur ce règlement. La grande majorité des modifications proposées ne sont pas recevables car elles proposent de modifier des éléments (définition de « préjudice grave », seuils d'application, limitation dans la durée, etc) qui sont définis par l'accord lui-même. Elles ne peuvent être modifiées de façon unilatérale car le règlement européen ne aller à l'encontre de l'accord : la fragilité intrinsèque de la clause de sauvegarde ne peut donc être levée.

2. Des clauses miroir peuvent-elles être ajoutées au contenu de l'accord ?

Absolument pas. Les partisans de telles clauses cherchent à imposer aux productions non domestiques des conditions sur le processus de production lui-même et non seulement sur le produit final, et donc intervenir directement sur les législations nationales des pays tiers. De telles mesures n'existent dans quasiment aucun accord de libre-échange. Quand elles existent, elles sont tout à fait secondaires du point de vue de leur champ d'application ou de leur effectivité comme c'est le cas pour l'accord avec la Nouvelle-Zélande qui interdit l'importation de bœuf issu de « feedlots » (centre d'engraissement) vers l'UE alors que ce mode de production n'existe pas en NZ. Cette clause ne figure pas dans l'accord UE-Mercosur alors qu'elle y serait appropriée. L'introduction de telles clauses nécessiterait la réouverture des négociations et la modification du contenu de l'accord. Ce n'est

absolument pas à l'ordre du jour.

3. Des mesures miroir peuvent-elles introduites en Europe ?

Des mesures miroir visent à restreindre les importations de produits par des mesures réglementaires unilatérales exigeant que les processus de production des produits importés suivent les mêmes règles que celles appliquées sur le territoire qui les importe. Elles sont dans la majorité des cas contraires aux règles de l'OMC qui ne prévoient pas qu'un Etat puisse distinguer deux biens identiques en fonction des processus de production. On peut s'étonner que leurs promoteurs ne proposent jamais qu'elles portent sur les régulations sociales (salaire minimum, droits sociaux, etc) pourtant à l'origine de l'essentiel des différentiels de compétitivité. Elles sont souvent évoquées sur le cas des pesticides : en février 2023, on comptait plus de 3000 pesticides autorisés au Brésil, et dont 63 % des ingrédients actifs n'ont pas d'autorisation correspondante dans l'UE. Interdire l'importation de tous les produits sud-américains ayant nécessité l'utilisation de substances interdites d'usage en Europe reviendrait à interdire la quasi-totalité des importations. La Commission s'y refuse. Elle envisage juste de publier une analyse d'impact sur les pesticides dangereux entrant dans l'UE par le biais des importations et envisagerait de passer à zéro les LMR sur quelques produits tout au plus.

4. Quel est l'agenda institutionnel ?

- 16 déc : vote en plénière du PE de la réglementation clause de sauvegarde
- 17 ou 18 déc : vote sur l'accord global au sein du Conseil de l'UE / conseil européen (à préciser)
- 20 déc : sommet du Mercosur, le 20 décembre à Rio de Janeiro, avec possible déplacement d'U. Von der Leyen pour signer l'accord.

5. Selon quelles modalités cette ratification est-elle menée ?

- La Commission a scindé (« splitting ») l'accord en deux pour faciliter et accélérer son adoption : la partie commerciale de l'accord, de compétence européenne exclusive, est regroupée dans un accord intérimaire (ITA), qui, une fois adopté, s'appliquerait sans limite de durée ; l'accord d'association comprenant également les parties de coopération politique prendra le relais une fois qu'il sera pleinement ratifié par l'ensemble des Etats-membres
- Plus aucun Etat européen, ni la France ni un autre, n'a de droit de veto, et seule une minorité de blocage (un minimum de 4 pays représentant au moins 35 % de la population de la population européenne) pourrait bloquer sa ratification au Conseil ;
- La majorité simple est requise au Parlement européen.

Analyse du « splitting » et de ses conséquences [ici](#).

6. Une minorité de blocage est-elle encore possible au Conseil ? Oui

Selon nos calculs tenant compte des évolutions des positions des pays, une minorité de blocage est toujours possible : au moins 4 pays représentants 35 % de la population rendrait impossible la ratification de l'accord à la majorité qualifiée.

Scénario possible au 15 déc. 2025 : à date, la Pologne, l'Irlande, la Hongrie, l'Autriche et la France ont des prises de position jugées assez franches contre l'accord UE-Mercosur. La Belgique devrait s'abstenir, divisée qu'elle est au niveau fédéral. Il suffirait alors que la Roumanie s'abstienne pour empêcher que le camp du OUI représente l'équivalent de 65 % de la population européenne.

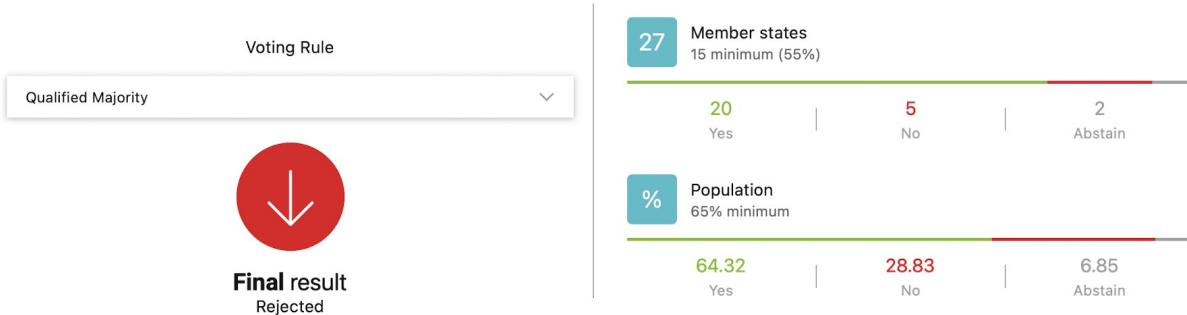


Fig. 1 : scénario de vote au Conseil montrant qu'une minorité de blocage est toujours possible.
(calcul réalisé en utilisant [l'outil du Conseil](#))

Détails pour quelques pays clefs :

- **Pologne** : le gouvernement autrichien est l'un des plus vocaux en Europe, notamment en raison des impacts attendus sur le monde agricole ;
- **Autriche** : une résolution contraignante votée par le Parlement autrichien impose normalement au gouvernement de s'opposer à l'accord ;
- **Irlande** : si l'Irlande est un pays historiquement favorable aux accords de libre-échange, le gouvernement irlandais juge celui-ci trop défavorable pour son agriculture ;
- **Hongrie** : l'exécutif hongrois s'oppose à cet accord.
- **Pays-Bas** : si une résolution avait été votée par la précédente assemblée imposant au gouvernement de s'opposer à la ratification de l'accord, la nouvelle coalition au pouvoir dispose visiblement désormais d'une majorité au sein de l'assemblée en faveur de l'accord ;
- **Belgique** : la division entre wallons et flamands sur le sujet implique que la Belgique s'abstienne lors du vote au Conseil ;
- **Espagne** : malgré des prises de position contre l'accord de nombreux acteurs de l'agriculture espagnole, le gouvernement reste favorable à l'accord, moins pour son contenu, que pour les liens historiques avec les pays sud-américains.
- **Italie** : si des réserves ont été exprimées par le monde agricole italien, il semblerait que Meloni soit désormais favorable à l'accord ;
- **Roumanie** : la Roumanie fait partie des Etats qui expriment des réserves sur l'accord et n'ont pas encore pris de position définitive.

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