

Accord UE-Mercosur - Clause de sauvegarde – une bataille d'amendements au Parlement européen

Généralités :

- Les clauses de sauvegarde ne sont pas une nouveauté : elles sont définies par les textes de l'OMC et elles existent dans de nombreux accords multilatéraux, bilatéraux et régionaux
- Ce sont des « mesures d'urgence » prises suite à l'accroissement des importations d'un produit spécifique, lorsqu'elles causent ou menacent de causer un dommage grave à la branche de production nationale du Membre importateur (art. 2 de l'accord sur les sauvegardes) ;
- En cas de préjudice significatif, celui-ci peut alors suspendre certaines concessions et appliquer des restrictions quantitatives à l'importation et/ou des augmentations de droits de douane ;
- Ces mesures doivent néanmoins être exceptionnelles, temporaires, proportionnées et dûment justifiées pour ne pas être assimilées à des barrières commerciales ;
- Elles sont rarement utilisées, complexes à mettre en œuvre et souvent trop tardives : entre 1995 et 2018, seules deux enquêtes ont conduit à une action en Europe.

Rappels sur la clause de sauvegarde de l'accord UE-Mercosur (détails dans la note [« de quelle clause de sauvegarde parle-t-on ? »](#)) :

- La clause de sauvegarde n'est pas nouvelle : elle était déjà dans l'accord tel que conclu en 2019 ;
- Le [rapport Ambec](#), commandé par le Premier ministre et remis en sept. 2020 déplorait qu'elle ne soit pas assez protectrice des filières agricoles les plus fragiles et en réclamait une spécifique ;
- Néanmoins, elle est désormais présentée comme répondant aux objections du monde agricole ;
- Les chapitres [8](#) et [9](#) de l'accord encadre strictement son déclenchement : il exige un niveau élevé de « préjudice grave » et/ou de « circonstances exceptionnelles » (art. 9.3.1) ;
- Une fois déclenchée, elle est limitée dans le temps : deux ans maximum, avec une possibilité de reconduction dans des cas spécifiques (art. 9.8 et 9.9). Elle ne peut être déclenchée que pendant les douze premières années d'entrée en vigueur de l'accord.
- Elle est limitée sur la forme : soit une suspension de la baisse du droit de douane, soit une simple réduction de cette préférence tarifaire sur ce seul produit (art. 9.6). Pas d'interdiction d'importation.
- En septembre 2025, la Commission n'a pas annoncé un renforcement de la clause existante, mais un [règlement unilatéral](#) précisant les modalités d'utilisation de cette clause de sauvegarde par l'UE.

Rappels sur la France et la clause de sauvegarde :

- depuis 2019, la France n'a jamais fait de proposition pour exiger le renforcement de la clause de sauvegarde existante ou la création d'une clause spécifique aux filières agricoles les plus fragiles, comme cela existe dans d'autres accords et comme proposé par le rapport Ambec ;
- La bienveillance avec laquelle la France a accueilli la proposition de la Commission de sept. 2025 (accord inchangé + règlement UE unilatéral) a été perçue comme un feu vert à la ratification ;
- Lors de l'adoption du règlement européen au Conseil (oct. 2025), la France n'a porté aucune proposition visant à le renforcer : la proposition de la Commission a été adoptée à l'unanimité et sans modification ;
- À cette heure, malgré les faiblesses intrinsèques du dispositif, la France ne fait toujours aucune proposition pour renforcer le règlement européen.

Vote du règlement européen sur la clause de sauvegarde au Parlement européen :

IMPORTANT : le vote ne porte pas sur la clause de sauvegarde elle-même, présente dans le contenu de l'accord. Il porte sur le [règlement européen](#) précisant les modalités de déclenchement unilatéral par l'UE de la clause de sauvegarde telle que définie par le contenu de l'accord. Les députés européens ont déposé [88 amendements](#) pour modifier ce règlement. Certains ont déjà été adoptés en commission INTA et seront représentés en plénière. D'autres ont été déposés spécifiquement pour cette séance. Les amendements portent sur :

- L'introduction d'une obligation de réciprocité concernant les produits et les standards de production ;
- L'abaissement des seuils de déclenchement de la clause de sauvegarde : fixés à 10 % dans la proposition de la Commission (prix et quantités), les eurodéputés proposent de le fixer à 5 % en glissement annuel moyen sur 3 ans et de prendre en compte un effet cumulatif ;
- La réduction des délais de déclenchement de la clause de sauvegarde (déclenchement automatique et pas au-delà d'un délais de 14 jours) ;
- La proposition d'un déclenchement automatique sans attendre les résultats de l'enquête ;
- La proposition de prendre en compte les dommages cumulés par l'addition des accords de libre-échange ;
- La suppression de la limitation dans le temps de la possibilité de déclenchement d'une sauvegarde ;
- La mention des observatoires des marchés dont disposent la DG Agri pour superviser les prix qui ne sont jusqu'ici pas mobilisés ;
- L'ajout de produits dans la liste des produits et filières à surveiller (agrumes, oeufs...) et l'ajout de la possibilité d'étendre la surveillance à n'importe quel produit.
- L'ajout de mesures anti-contournement pour faire face à des importations en transit via des pays tiers ;
- Etc.

La Commission fait savoir que plusieurs de ces amendements sont inappropriés car ils vont à l'encontre des dispositions du chapitre 9 sur la clause de sauvegarde bilatérale de l'accord UE-Mercosur lui-même. Or, le Parlement européen ne peut modifier le texte de l'accord lui-même et il n'est pas possible d'avoir un règlement de sauvegarde qui contredise l'accord lui-même. L'introduction d'une clause de réciprocité est ainsi juridiquement impossible sans renégociation de l'accord. Il apparaît impossible que la définition de « préjudice grave » ou la limitation à 12 ans d'un possible déclenchement soit différentes entre le règlement européen et l'accord lui-même.

En raison du mécontentement général des eurodéputés observé en commission INTA, le plus probable est que le règlement soit assez substantiellement modifié avant d'être voté. Si la version votée par le Parlement est différente de la version proposée par la Commission, alors il y aura des négociations en « trilogue » pour aboutir sur une version commune. Deux dates sont déjà à l'agenda :

- mercredi 16 décembre 9h : discussion interne au PE avant trilogue
- mercredi 16 décembre 16h : trilogue programmé par la présidence danoise du PE

Conclusion :

Même substantiellement complétées, les dispositions de déclenchement de la clause de sauvegarde ne changeront pas les limites intrinsèques de cette clause telle que définie par le chapitre 9 de l'accord UE-Mercosur : cela reste un mécanisme d'intervention provisoire qui n'est pas taillé pour résoudre les différentiels de compétitivité structurels entre l'UE et le Mercosur : la déstabilisation des marchés est cumulative et permanente, fruits des multiples accords existants.

L'existence même de la proposition de règlement de la Commission européenne montre que les filières les plus fragiles vont souffrir des conséquences de l'accord UE-Mercosur. L'activation d'une clause de sauvegarde reste cependant l'exception et l'application de la libéralisation des marchés la règle générale. L'existence d'une clause de sauvegarde a pour but de garantir que l'application des nouvelles règles ne soit pas trop violente, et non d'éliminer les règles qui provoquent la déstabilisation des marchés : les agriculteurs ne veulent pas mourir moins vite, ils ne veulent pas mourir du tout et vivre dignement de leur travail.

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