

Accord UE-Mercosur : de quelles clauses de sauvegarde parle-t-on ?

Le collège des commissaires de la Commission européenne a adopté le texte de l'accord de libre-échange entre l'UE et les pays du Mercosur ce mercredi 3 septembre. Il est désormais dans les mains du Conseil des 27 Etats-membres, avant celles du Parlement. La ratification de la partie commerciale de l'accord, celui-ci ayant été scindé en deux (voir note sur le « Splitting »), est attendue pour la fin de l'année.

Pour tenter de désarmer les critiques du monde agricole et de certains Etats-membres, la Commission européenne a annoncé qu'elle allait préciser les modalités de fonctionnement des « clauses de sauvegarde » prévues par l'accord. Pour « rassurer nos États membres et notre communauté agricole », selon les propos du commissaire au commerce extérieur Maros Sefcovic qui a confirmé qu'il n'avait jamais été question de « renégocier l'accord ». Si le contenu de l'accord de libre-échange n'a pas été modifié depuis l'annonce de sa conclusion le 6 décembre 2024, la France, qui rejetait le contenu de l'accord, se dit désormais « satisfaite » d'avoir « été entendue » (voir note sur « où sont passées les lignes rouges de la France ? »).

1. Qu'a adopté la Commission européenne ? L'accord UE-Mercosur a-t-il été modifié ?

La communication autour de l'annonce de la Commission européenne pourrait laisser penser que le contenu de l'accord de libre-échange a été modifié et qu'une clause de sauvegarde a été ajoutée. Il n'en est rien. Les clauses de sauvegarde ne sont pas une nouveauté dans le droit commercial international : elles sont définies par les textes de l'OMC et elles existent dans des accords multilatéraux, bilatéraux et régionaux.

RAPPELS : que sont les clauses de sauvegarde ?

En matière commerciale, les clauses de sauvegarde sont précisément définies par les textes de l'OMC. Ce sont des « mesures d'urgence » prises suite à l'accroissement des importations de produits particuliers, lorsque ces importations causent ou menacent de causer un dommage grave à la branche de production nationale du Membre importateur (article 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 tarifs. 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 du point de vue juridique et souvent trop tardives.

Ce 3 septembre, en plus de l'accord lui-même, la Commission européenne a adopté un « engagement politique » dans lequel elle annonce un projet de règlement qui viendrait expliciter comment « les clauses de sauvegarde bilatérales » prévues par l'accord pourraient être utilisées. Ce projet de règlement est donc un texte unilatéral de l'UE, non encore rendu public, qui donnerait l'interprétation que l'UE fait de l'usage possible des clauses de sauvegarde existantes. C'est donc un document d'interprétation d'un accord de libre-échange lui-même inchangé.

La Commission en a donné les grandes lignes. Elle a promis qu'elle exercerait une « surveillance » du commerce des produits issus des filières les plus sensibles et remettrait un rapport aux Etats-membres et aux députés européens tous les 6 mois. En cas de « préjudice grave » sur une filière donnée, une enquête pourrait être ouverte. Elle durerait jusqu'à quatre mois. La Commission a annoncé qu'elle aurait alors 21 jours pour adopter des « mesures de sauvegarde » qui peuvent aller jusqu'à la suspension des contingents tarifaires préférentiels. Une attention particulière serait portée aux filières dont les produits importés ont des prix de vente en

moyenne inférieurs de 10 % aux produits européens. Dans ce cas-là, une évolution des quantités ou des prix à l'importation de 10 % par rapport à l'année précédente justifierait une enquête.

Ce futur document européen unilatéral ne nécessite pas une négociation avec les pays du Mercosur, puisqu'il ne modifierait ni ne complèterait aucunement le contenu de l'accord. Il s'agit d'un texte éclairant les intentions de l'UE sans altérer le contenu de l'accord lui-même : il donnerait du contexte, fournirait des éléments de compréhension mais ne changerait rien au traité lui-même. Aucune véritable obligation nouvelle, ni aucun nouveau mécanisme disposant d'une force exécutoire ne serait créé.

2. Quelles sont les effets et limites des clauses de sauvegarde ?

L'examen de l'accord permet de constater que les pays du Mercosur ont obtenu un rééquilibrage afin de mieux protéger certaines de leurs filières (Voir note de décryptage de l'accord). De son côté, la Commission n'a obtenu (ou cherché à obtenir?) aucun rééquilibrage en matière agricole, malgré les mobilisations sur le sujet : l'ouverture des marchés agricoles européens a bien servi de monnaie d'échange à l'ouverture des marchés et filières sud-américaines aux entreprises exportatrices européennes dans le secteur des services et de l'industrie.

Face aux critiques, la Commission européenne a toujours répondu que l'accord de libre-échange comprenait déjà des clauses de sauvegarde couvrant les produits soumis à des contingents tarifaires et qu'elles pourraient être appliquées sur les filières mises en concurrence par les exportations de produits agricoles provenant des pays du Mercosur. Preuve sans doute que la Commission a parfaitement anticipé les effets nocifs de l'accord sur certaines filières.

Le chapitre « Trade defense & Global safeguards » de l'accord UE-Mercosur comprend une clause de sauvegarde générale qui peut être actionnée par l'une des parties. Dans un cadre très limitatif et exigeant :

- les mesures prises doivent « affecter le moins possible le commerce bilatéral » ; (art. 5.1)
- les mesures ne doivent pas être actionnées immédiatement mais après une consultation de la partie tierce. (Art. 5.2)
- la partie qui souhaite activer une clause de sauvegarde doit fournir « un rapport public exposant les constatations et les conclusions motivées sur tous les points de fait et de droit pertinents examinés dans le cadre de l'enquête de sauvegarde » (Art 4.1) ;

L'usage de cette clause de sauvegarde est donc extrêmement limitative. Par définition elle serait temporaire. Ce qui implique que cela ne permet pas de régler, par exemple, les problèmes structurels soulevés par les filières agricoles européennes soumises à une concurrence accrue provenant des pays du Mercosur : elles ne seront pas protégées structurellement et devront s'adapter, ou disparaître, à cette nouvelle situation. Par ailleurs, on ne règle pas un problème structurel – la mise en compétition de secteurs aux compétitivités prix fort différentes – par une mesure exceptionnelle et temporaire.

3. Un élastique pour que le filet de sécurité soit moins violent ? Pas de modification de l'économie générale de l'accord en matière agricole.

Que propose la Commission européenne face aux effets structurels qui vont toucher le monde agricole ? Un fonds de compensation, évalué à environ 1 milliard d'euros par an, illustrant que la Commission ne sous-estime aucunement les effets nocifs que l'accord va produire sur certaines filières agricoles qui ne pourront pas s'adapter à cette nouvelle compétition internationale. En l'occurrence, une clause de sauvegarde permet juste de retarder dans le temps les effets structurels attendus d'un tel accord.

L'économie générale de l'accord est définie par son mécanisme le plus central : le libre-échange dérégule le commerce international en mettant en concurrence des secteurs, des filières, des entreprises dont les compétitivités-prix sont fort inégales en raison de l'application de règles sociales, environnementales, économiques etc variables, mais aussi en raison de conditions de

production (climat, nature des terres, environnement économique, infrastructures, formation des salariés etc) qui le sont tout autant. La résultat est le même : les moins compétitifs des deux côtés de l'Atlantique vont pâtir de cette nouvelle concurrence internationale et sont condamnés à disparaître. Clause de sauvegarde ou pas.

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