

Accord UE-Mercosur : la clause de sauvegarde et ses modalités d'application européennes peuvent-elles protéger les filières agricoles les plus fragiles ?

La clause de sauvegarde est devenue un élément central du débat public sur l'accord UE-Mercosur, le plus contesté de l'histoire de l'Union européenne. Certains commentateurs laissent entendre qu'elle aurait été ajoutée, ou renforcée, suite à l'action de la France. Il n'en est rien. Dans sa formulation actuelle, la clause de sauvegarde est présente dans l'accord depuis a minima 2019, et elle n'a pas été modifiée suite à la conclusion des négociations le 6 décembre 2024. Elle est considérée par les experts comme peu protectrice et elle n'a pas été renforcée par les dernières négociations qui se sont tenues de 2022 à 2024.

Si elle est au cœur du débat, c'est parce que la Commission a proposé une modification de la réglementation européenne qui en précise les modalités de déclenchement. De nombreux amendements votés par le Parlement européen, qui renforçaient ces modalités et instauraient un début de réciprocité normative, ont été écartés sans ménagement par le Conseil et la Commission. Motif : ne pas instaurer de modalités contraires à l'accord lui-même, mettant en lumière la faiblesse intrinsèque de la clause de sauvegarde : elle-même et ses modalités de déclenchement européenne sont insuffisamment protectrices.

Note : cette version est une mise à jour d'une note précédente, dont la plus-value réside dans l'analyse des amendements écartés par la Commission et le Conseil.

RAPPEL : que sont les clauses de sauvegarde?

Les clauses de sauvegarde ne sont pas une nouveauté dans le droit commercial international : elles sont définies par les textes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et elles existent dans de nombreux accords multilatéraux, bilatéraux et régionaux, selon des modalités d'utilisation variable. 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 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 du point de vue juridique et souvent trop tardives.

1. Que prévoit la clause de sauvegarde présente dans l'Accord UE-Mercosur ?

Comme de nombreux accords de libre-échange, l'Accord UE-Mercosur reconnaît la possibilité d'activer une clause de sauvegarde. Deux chapitres en définissent les modalités. Le [chapitre 8 « Trade defense & Global safeguards »](#) qui stipule le cadre général d'application conforme au droit de l'OMC et le [chapitre 9 « Bilateral Safeguard Measures »](#) qui précise les modalités d'application spécifiques de la clause bilatérale prévue par l'accord UE-Mercosur.

Il faut commencer par noter qu'il n'existe aucun mécanisme de sauvegarde spécifique aux filières agricoles les plus fragiles, celles qui pourraient être les plus touchées par les effets de la

libéralisation prévue par l'accord UE-Mercosur. Il n'y en avait pas dans la version de l'accord de 2019, comme le notait déjà le rapport Ambec (2020). Il n'y en a pas plus dans la version du rapport telle que conclue en décembre 2024. La Commission européenne a jugé que l'accord pouvait être conclu malgré les fortes mobilisations du monde agricole. Des clauses de sauvegarde agricoles pour les filières les plus exposées ont pourtant été intégrées aux accords avec la Corée du Sud ou le Japon.

Le régime global définit un cadre limitatif et exigeant dans lequel la clause de sauvegarde peut être actionnée par l'une des parties :

- les mesures prises doivent « *affecter le moins possible le commerce bilatéral* » (Art. 8.5.1) ;
- les mesures ne doivent pas être actionnées immédiatement mais après une consultation de la partie tierce (Art. 8.5.2) ;
- 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 8.4.1).

Le régime bilatéral de sauvegarde, qui se distingue du cadre général seulement par des éléments de détail, **ne présente aucune source de protection supplémentaire significative que n'offre le cadre global**. Le rapport Ambec le notait déjà en 2020. Pour être activé, il exige un niveau élevé de « préjudice grave » et/ou de « circonstances exceptionnelles » (art. 9.3.1), notions très similaires de celles fixées par l'OMC. Le « préjudice grave » est ainsi défini comme « une détérioration globale significative de la situation d'une industrie nationale » (art. 9.2.e).

La décision d'appliquer une mesure de sauvegarde bilatérale doit être fondée sur la démonstration objective et quantifiable que le préjudice (ou une menace de préjudice) **est réel** et qu'il existe un lien de causalité entre l'importation du produit en question et ce préjudice ou cette menace de préjudice : dans un monde complexe où de très nombreux facteurs économiques, climatiques, politiques, sociaux et environnementaux entrent en considération, cette démonstration n'est pas aisée.

Une fois déclenchée, une mesure de sauvegarde est également limitée dans le temps et sur la forme qu'elle peut prendre : elle ne peut être appliquée plus longtemps que pendant deux ans, avec une possibilité de reconduction dans des cas spécifiques (art. 9.8 et 9.9). D'autre part, elle ne peut prendre la forme que d'une suspension de la baisse du droit de douane, soit une simple réduction de la préférence tarifaire (art. 9.6). Enfin, une mesure de sauvegarde ne pourra être décidé que pendant les douze premières années d'entrée en vigueur de l'accord. Pas après.

L'usage de cette clause de sauvegarde est donc limitatif. Par définition, l'activation d'une clause de sauvegarde est temporaire. C'est une exception au cadre général existant. Le caractère temporaire et exceptionnel implique qu'elle n'est pas adaptée pour faire face aux éventuels problèmes structurels soulevés par les filières agricoles européennes soumises à une concurrence accrue provenant des pays du Mercosur : **la clause de sauvegarde ne protège pas structurellement les filières fragiles qui devront s'adapter, ou disparaître, face à cette nouvelle situation. On ne règle en effet pas un problème structurel – la mise en compétition de secteurs aux compétitivités prix fort différentes – par une mesure exceptionnelle et temporaire.**

2. Que prévoit la proposition unilatérale de règlement européen sur la mise en œuvre de la clause de sauvegarde ?

Il est à noter qu'il existe déjà une [régulation européenne](#) (UE 2019/287) qui définit le cadre d'application des clauses de sauvegarde – et d'autres mécanismes – prévues dans les nombreux accords de libre-échange que l'UE a conclu avec des pays tiers (Singapour, Vietnam, Japon, Nouvelle-Zélande, Kenya et Chili). La Commission a néanmoins proposé un nouveau règlement, et le justifie en reconnaissant « *les sensibilités particulières liées au commerce des produits agricoles avec les partenaires du Mercosur* ». Elle reconnaît ainsi explicitement les menaces que

l'accord de libre-échange fait peser sur ces filières agricoles et, sans doute, en creux, que l'absence de mécanismes de sauvegarde dédiés à ces filières est source de fragilités majeures.

La proposition de la Commission européenne :

Elle liste dans une [annexe](#) les 23 produits concernés par un suivi renforcé pouvant être l'objet de l'activation de cette clause de sauvegarde (1). Ce sont donc autant de filières considérées comme fragiles et devant craindre la concurrence provenant des pays du Mercosur, telles que la viande bovine, la volaille, le riz, le miel, les œufs, l'ail, l'éthanol et le sucre.

Le nouveau règlement s'organise autour de la triple promesse suivante :

- la Commission va surveiller plus étroitement ces marchés et rendre compte deux fois par an au Conseil et au Parlement européen ;
- la Commission ouvrira des enquêtes de sauvegarde dans des délais plus courts que ceux prévus par le règlement existant ;
- la Commission ouvrira une enquête de sauvegarde sur la base d'une augmentation prédéterminée des importations et/ou d'une baisse des prix.

En cas de « préjudice grave » sur l'une de ces 23 filières, et à la demande d'un Etat-membre, la Commission pourra lancer une « enquête » sans délai. Dans les cas les plus urgents, où il existe des éléments tangibles montrant la déstabilisation du marché, et où le préjudice serait significatif, la Commission pourrait immédiatement adopter, et dans un délai de 21 jours maximum, une mesure de sauvegarde provisoire, pouvant par exemple suspendre le quota d'importation et/ou le tarif préférentiel (sauf pour le Paraguay), le temps que l'enquête soit menée à terme. Celle-ci doit être conclue dans les quatre mois.

La Commission a fixé des seuils à partir desquels elle considère la déstabilisation des marchés comme effective : elle considère que si les importations d'un produit donné augmente de plus de 10 % en volume, d'une année sur l'autre, alors que son prix moyen est inférieur d'au moins 10 % au prix européen, alors le préjudice existe. De manière analogue, un préjudice serait reconnu si les prix des produits importés baissent de 10 % par rapport à l'année précédente et restent 10 % moins chers que dans l'UE.

Quels sont les amendements du Parlement européen qui ont été acceptés ?

Ont été introduits essentiellement des changements mineurs :

- **Seuils pour l'ouverture d'une enquête** : ils sont abaissés de 10 à 8 %. Le PE avait voté de les abaisser à 5 % ;
- **Mesures anti-contournement** : le renforcement de la coopération en matière de règles d'origine et de traçabilité a été accepté mais l'extension du champ d'application des mesures de sauvegarde à d'autres importations s'il s'avérait que le Paraguay était utilisé pour contourner la sauvegarde a été rejeté ;
- **Liste des produits sensibles suivis** : les agrumes ont été ajoutés à la liste, mais pas les œufs et les produits dérivés de l'oeuf

Quels sont les amendements du Parlement européen qui ont été rejetés ?

Tous les amendements renforçant substantiellement le règlement européen ont été rejetés :

- **Renforcement des critères déclenchant l'application des mesures de sauvegarde** : tous les amendements visant à renforcer la définition de la « préjudice grave » afin de clarifier les conditions d'application ont été rejetés, au motif que ces modifications ont été jugées incompatibles avec les termes de l'accord avec le Mercosur.
- **Clause environnementale, sanitaire et phytosanitaire et obligation de réciprocité** : la proposition exigeait que la Commission mène une enquête et adopte des mesures de sauvegarde lorsqu'il existe des preuves crédibles que les produits importés ne sont pas

conformes à des normes équivalentes et lorsqu'il existe des risques avérés pour la santé humaine, animale ou végétale, y compris l'utilisation de méthodes de production interdites dans l'Union. Ils imposaient également à la Commission l'obligation de suspendre immédiatement les importations. Tous ces amendements ont été rejetés au motif qu'ils étaient contraires au texte de l'accord avec le Mercosur.

- **Imposition de mesures de sauvegarde définitives** : l'amendement exigeant que la Commission impose des mesures de sauvegarde définitives lorsqu'une enquête confirme l'existence d'un préjudice grave a été rejeté
- **Réduction des délais d'enquête** : Le PE a demandé des délais d'enquête plus courts qui ont été rejetés.
- **Renforcement du suivi** : la proposition du Parlement visant à augmenter la fréquence des rapports d'études a été rejetée ; ils resteront fixés à six mois.

Ce règlement européen modifie-t-il l'accord UE-Mercosur ?

Ce futur document européen unilatéral n'a pas été validé par les pays du Mercosur. Ainsi, au niveau du droit international, c'est le régime général et le régime particulier tels que définis par les chapitres 8 et 9 de l'accord UE-Mercosur qui prévalent. Ce règlement européen, qui ne modifierait ni ne complèterait le contenu de l'accord ne nécessite pas, sur le plan de la légalité des textes de l'UE, une approbation par les pays du Mercosur. Il s'agit d'un texte éclairant les intentions de l'UE sans altérer ni contredire le contenu de l'accord lui-même : il ne change rien au traité lui-même. Aucune véritable obligation nouvelle, ni aucun nouveau mécanisme disposant d'une force exécutoire ne serait créé.

3. Quelles sont les effets et limites de cette clause de sauvegarde ?

Plusieurs organisations agricoles affirment que la clause de sauvegarde et ses modalités d'application seraient inapplicables. « Cette clause de sauvegarde a été conçue pour ne jamais être activée dans notre secteur » affirme l'AVEC, qui représente les producteurs de volaille de l'UE. Puisque le nouveau quota de 180 000 tonnes d'importation de volailles doit être introduit sur 5 ans, soit 30 000 tonnes par an, et qu'en 2024, l'UE a importé 286 600 tonnes de volaille en provenance du Brésil, l'organisation en conclut que le taux de 10 % d'augmentation annuelle nécessaire à l'activation de la clause de sauvegarde a très peu de chances d'être atteint. La CIBE, qui représente les producteurs européens de sucre de betterave, fait le même constat : « la clause de sauvegarde (...) ne fonctionnera jamais pour le sucre de l'UE ! »

D'une manière générale, l'activation d'une clause de sauvegarde reste 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. De fait, la clause de sauvegarde est l'équivalent du temps-mort en sport : elle ne change pas les règles mais peut permettre aux concurrents de récupérer et adapter leurs pratiques dans le cadre de règles inchangées et/ou d'en profiter, sans garantie, pour porter réclamation et exiger une modification des règles.

Ce n'est de toute façon qu'une fois l'enquête menée à son terme qu'il peut-être envisagé des mesures pérennes. Elles sont extrêmement rares et n'ont été appliquées que dans des cas très spécifiques : celui du diméthoate en est un (cf. Encadré). Ce cas particulier montre qu'une clause de sauvegarde est utile pour faire face à une urgence ponctuelle ... mais qu'elle ne règle rien des causes structurelles de déstabilisation d'une filière : ce n'est que lorsque le diméthoate a été interdit d'utilisation et d'importation (taux de résidus ramenés à zéro) que la source de cette concurrence déloyale s'est tarie. Cet exemple semble peu approprié aux effets structurels que l'accord UE-Mercosur va produire sur les filières agricoles les plus fragiles.

Exemple de la clause de sauvegarde sur le diméthoate

En février 2016, l'Anses interdit le diméthoate, un insecticide utilisé pour lutter contre la drosophile suzukii dans les vergers, en raison de son impact sur la santé humaine. Les producteurs de cerise dénoncent une concurrence déloyale provenant de cerises importées et traitées avec du diméthoate. Fin mars 2016, le ministre de l'agriculture saisit la Commission européenne pour lui demander l'interdiction immédiate de l'utilisation du diméthoate dans toute l'UE sur les fruits et légumes, ainsi que l'interdiction de mise sur le marché de cerises provenant de pays ou d'États membres dans lesquels l'utilisation du diméthoate est permise. Sans réponse de la Commission, la France déclenche une clause de sauvegarde pour interdire la commercialisation, en France, de cerises traitées au diméthoate. L'Italie et l'Espagne en font de même pour conserver l'accès au marché français. La même disposition est renouvelée en 2017, 2018 et 2019 en France. Il faudra attendre 2019 pour que l'UE ne renouvelle pas l'autorisation d'utilisation de ce pesticide et de facto interdise l'importation de cerises traitées avec ce produit.

4. Pas de modification de l'économie générale de l'accord en matière agricole

L'examen du contenu de l'accord permet de constater que les pays du Mercosur ont obtenu dans la dernière phase de négociations 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.

La Commission européenne a pleinement conscience des déstabilisations structurelles que les filières agricoles européennes les plus fragiles vont devoir supporter. Que propose-t-elle pour faire face à ces effets structurels ? Un fonds de compensation, évalué à environ 1 milliard d'euros par an, pour jouer un rôle de filet de sécurité afin que les filières qui ne pourront pas s'adapter à cette nouvelle compétition internationale puissent obtenir des fonds de reconversion ou d'arrêts d'activités : elle reconnaît ainsi des effets attendus significatifs auxquels ce fonds doit faire face, comme si les agriculteurs de ces filières acceptaient déjà d'être indemnisés pour fermer boutique.

L'économie générale de l'accord est définie par son mécanisme le plus central : le libre-échange dérègle 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. Une clause de sauvegarde ne modifie en rien cette économie générale. Elle peut juste en adoucir les effets dans le temps.

(1) Les 23 produits : 1. Viande bovine fraîche 2. Viande bovine fraîche, réfrigérée et congelée de haute qualité 3. Viande bovine congelée, y compris destinée à la transformation 4. Viande porcine fraîche et réfrigérée, congelée et préparée 5. Viande de volaille désossée, y compris les préparations à base de volaille 6. Viande de volaille non désossée 7. Lait en poudre 8. Fromage 9. Préparations pour nourrissons 10. Maïs et sorgho 11. Riz 12. Sucre destiné au raffinage 13. Autres sucres 14. Œufs 15. Albumines d'œufs 16. Miel 17. Rhum et autres spiritueux obtenus par distillation de produits fermentés de la canne à sucre 18. Maïs doux 19. Amidon de maïs et amidon de manioc 20. Dérivés de l'amidon 21. Éthanol 22. Ail 23. Biodiesel