

Accord UE-Mercosur : de quelle clause de sauvegarde parle-t-on ?

La Commission européenne a adopté le texte de l'accord de libre-échange entre l'UE et les pays du Mercosur le 3 septembre 2025. Il est désormais entre les mains des 27 Etats-membres de l'UE. Le contenu de l'accord a été scindé en deux (voir [note sur le « Splitting »](#)). La partie commerciale de l'accord pourrait être ratifiée à la majorité qualifiée par le Conseil d'ici la fin de l'année, et par le Parlement européen début 2026. 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 jusqu'ici son contenu « en l'état », se dit désormais « satisfaite » d'avoir « été entendue » (voir [note sur « où sont passées les lignes rouges de la France ? »](#)). Début septembre, le commissaire au commerce extérieur Maros Sefcovic a pourtant confirmé qu'il n'avait jamais été question de « renégocier l'accord » et qu'il n'avait pas été modifié.

Pour « rassurer nos États membres et notre communauté agricole », la Commission européenne insiste désormais sur l'utilisation possible de la « clause de sauvegarde ». Celle-ci est présente dans le contenu de l'accord depuis au moins 2019, et n'a pas été modifiée depuis. Néanmoins, elle est désormais présentée comme répondant aux objections du monde agricole. En septembre, la Commission avait annoncé qu'elle proposerait un règlement européen unilatéral précisant les modalités d'utilisation de cette clause de sauvegarde. Cette proposition unilatérale, qui ne modifie pas le contenu de l'accord, a été [publiée](#) le 8 octobre : selon notre analyse, elle ne règle aucun des problèmes structurels soulevés par le monde agricole.

1. L'accord UE-Mercosur a-t-il été modifié entre le 6 décembre 2024 et aujourd'hui ?

La communication de la Commission européenne et la première réaction officielle de la France pourraient laisser penser que le contenu de l'accord de libre-échange a été modifié et qu'une clause de sauvegarde a été ajoutée au contenu de l'accord. Il n'en est rien. 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. A notre connaissance, la version actuelle est celle adoptée en 2019 et ce chapitre n'a pas été l'objet de modifications rendues publiques lors de la conclusion de l'accord en décembre 2024. Aucune nouvelle clause de sauvegarde n'a donc été ajoutée au contenu de l'accord.

RAPPEL : 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.

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 de nombreux accords multilatéraux, bilatéraux et régionaux, selon des modalités d'utilisation variable. Le 3 septembre dernier, en plus de l'accord lui-même, la Commission européenne a adopté un « engagement politique » dans lequel elle annonçait 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, rendu [public](#) le 8 octobre, qui précise comment

l'UE entend utiliser la clause de sauvegarde existante. C'est donc un document unilatéral d'interprétation d'un accord de libre-échange lui-même resté inchangé. Ce qui est nouveau est la communication de la Commission européenne autour de cette clause, pas la clause elle-même.

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

Le [chapitre 8 « Trade defense & Global safeguards »](#) de l'accord UE-Mercosur définit le 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).

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.

3. 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 réglementation européenne (EU 2019/2871) 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 justifie ce nouveau texte juridique spécifique 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.

Elle liste dans une [annexe](#) les 23 produits concernés par ce 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 projet de règlement européen ne s'applique donc pas aux autres filières agricoles ou industrielles qui restent donc couverts par le cadre classique.

Le nouveau règlement proposé par la Commission 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.

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

Ce futur document européen unilatéral ne nécessite pas une négociation avec les pays du Mercosur, puisqu'il ne modifierait ni ne compléterait 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.

4. Quelles sont les effets et limites des clauses 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 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 ces 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.

5. 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 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. 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

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