

Déclaration unilatérale de la Commission européenne adossée à l'accord UE-Mercosur : Quelles nouvelles garanties pour les agriculteurs ?

Le contexte

La Commission européenne a rendu public, ce mercredi 3 septembre, le contenu définitif de l'accord d'association finalisé avec le Mercosur le 6 décembre 2024, lançant ainsi officiellement son processus de ratification (signature et conclusion).

Cette communication a été l'occasion pour la Commission d'apporter deux précisions concernant :

- **l'architecture juridique de l'accord, qui affecte les conditions de sa validation démocratique.** Sans surprise et en dépit de l'opposition affichée par le gouvernement français dans le débat public national, la Commission européenne a ainsi choisi de scinder l'accord pour ne soumettre son volet commercial, en tant "qu'accord intérimaire", qu'à un vote à la majorité qualifiée des Etats membres au Conseil, avant consultation du Parlement européen. Les parlements nationaux, eux, n'auront aucune possibilité de bloquer l'application de cet accord intérimaire commercial. Selon le TFUE, les accords d'association dits "mixtes" doivent pourtant théoriquement être votés à l'unanimité des Etats et être ratifiés à la fois par le Parlement européen et les Etats membres (selon les procédures nationales de ratification, soit en France par le Sénat et l'Assemblée nationale).
- **de nouvelles "garanties" pour les agriculteurs, pour répondre aux inquiétudes exprimées notamment par la France, la Pologne et l'Italie, incluses dans une déclaration unilatérale de la Commission européenne, que nous nous proposons d'analyser dans cette note.**

La forme et la portée juridique globale de cette déclaration unilatérale

L'accord UE-Mercosur a été finalisé une première fois en juin 2019, en marge d'un sommet du G20 à Osaka. L'accord conclu contenait déjà à la fois **les préférences commerciales** concédées d'un côté et de l'autre (libéralisation totale ou partielle - quotas - pour les produits sensibles), **les conditions d'accès à ces préférences commerciales ainsi qu'une clause de sauvegarde**. Sur le volet agricole, les experts indépendants mandatés par le gouvernement français pour analyser les effets de l'accord UE-Mercosur avaient d'ailleurs jugé cette clause de sauvegarde "générale" insuffisante et regretté que l'UE n'ait pas fait le

choix d'une clause de sauvegarde spécifique à l'agriculture¹ : «Les Parties à l'Accord ont pris acte de ce qu'elles n'utiliseraient pas la sauvegarde spéciale en matière agricole : «Les parties exemptent le commerce bilatéral soumis à un traitement préférentiel de l'application de la clause de sauvegarde spéciale pour l'agriculture de l'Accord sur l'Agriculture de l'OMC». Cela signifie que les conditions de déclenchement restent aussi rigoureuses que le régime général².

En outre, le rapport des experts soulignait que dans les accords avec le Japon et la Corée du Sud, l'UE avait accepté l'introduction de clauses de sauvegarde renforcées et simplifiées dans le secteur agricole, au bénéfice des pays tiers («régime simplifié de déclenchement des droits additionnels avec pour chaque année, un seuil de déclenchement déterminé en termes de volumes d'importation au-delà desquels les sauvegardes peuvent être appliquées»³). Selon les experts, l'absence de dispositions équivalentes dans l'accord UE Mercosur signifie que l'UE n'a donc pas cherché ou n'a pas su obtenir des mécanismes plus protecteurs pour les filières sensibles.

Après un épisode important d'incendies en Amazonie en 2019, sur fond de déclarations provocatrices de l'ancien président brésilien Jair Bolsonaro et de manifestations agricoles, la France, rejointe par d'autres Etats membres, ont enjoint la Commission européenne à rouvrir les négociations avec le Mercosur pour obtenir de nouvelles garanties aux plans agricole et environnemental. **Ce nouveau cycle de négociation a abouti le 6 décembre 2024. Aucune nouvelle règle contraignante environnementale ni nouvelle condition aux importations agricoles du Mercosur n'a été adoptée dans ce cadre. En revanche, un nouveau «mécanisme de rééquilibrage» visant à sécuriser les exportations du Mercosur et réduire la capacité de l'UE à se doter de nouvelles règles en matière de durabilité susceptibles d'impacter le commerce bilatéral a été intégré à l'accord⁴.**

Depuis cette dernière version, les demandes de la France ne portaient plus sur les lignes rouges tracées en 2020 sur le climat, la déforestation et les normes de production mais sur le renforcement de la clause de sauvegarde. **Toutefois, les négociations n'ont pas été rouvertes avec le Mercosur sur le contenu de l'accord après le 6 décembre 2024. La déclaration présentée le 3 septembre 2025 lors de l'adoption de l'accord en collège des commissaires n'implique donc en rien les membres du Mercosur. Il s'agit d'une déclaration politique unilatérale - qui ne porte pas même l'entête de la Commission européenne -, qui ne revêt aucune portée juridique contraignante envers les pays du Mercosur.**

¹ S. Ambec et al., Rapport au Premier ministre, Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'Accord d'Association entre l'Union européenne et le Mercosur en matière de développement durable, Avril 2020, page 29, article 1.2 du chapitre «Défense commerciale et mesure de sauvegarde spéciale»

² Elles imposent d'identifier des « circonstances exceptionnelles » plutôt que des « circonstances imprévues » pour sa mise en œuvre

³ Ambec et al. op cit., page 27

⁴ Voir l'analyse de ce mécanisme rédigée par Sabrina Robert et Florian Couveinhes Matsumoto : <https://www.veblen-institute.org/Analyse-du-Mecanisme-de-reequilibrage-de-l-Accord-de-libre-echange-UE-Mercosur.html>

Le contenu de cette déclaration unilatérale

1) Aucune réponse sur le respect des normes de production européennes pour les produits agricoles du Mercosur bénéficiant de préférences commerciales

La déclaration de la Commission en 11 points présentée lors de l'adoption de l'accord UE-Mercosur au collège des commissaires européens ne comporte aucune mention de l'enjeu de respect des normes sanitaires ou environnementales européennes de production agricoles, pourtant brandi comme la principale ligne rouge de la France depuis 5 ans vis-à-vis de cet accord. A de multiples reprises, le Président de la République a qualifié l'accord UE-Mercosur de "très mauvais accord, en l'état" parce qu'il contribuerait à faciliter l'importation de produits agricoles et alimentaires produits avec des substances interdites (pesticides, médicaments vétérinaires, ...) au sein de l'Union européenne. Il le rappelait en ces termes le 1er février 2024, en marge des manifestations agricoles en France et à la sortie d'un Conseil européen : *"Ce qui est incompréhensible et que moi-même je ne sais pas expliquer, c'est lorsque nous imposons des règles pour ce qu'on produit en Europe et qu'on laisse importer des produits qui ne respectent pas ces mêmes règles et qui viennent hors d'Europe."*

Tel qu'il a été publié le 3 septembre, l'accord UE-Mercosur prévoit, à titre d'exemple (parmi de nombreux autres) **un quota d'un million de tonnes pour le maïs du Mercosur traité notamment à l'atrazine** - un herbicide classé toxique pour la santé et l'environnement interdit en Europe depuis 2004 -, **des quotas de 180 000 T de viandes de volaille et 99 000 T de viandes de boeuf traités aux antibiotiques utilisés comme activateurs de croissance** (une pratique interdite en Europe depuis 2006, responsable du développement de l'antibiorésistance en santé animale et humaine) et la réduction, voire la suppression des taxes à l'exportation pour le soja traité avec du Gluphosinate ou de l'Acéphate interdits dans l'UE, respectivement depuis 2018 et 2003.

2) Des conditions d'activation de la clause de sauvegarde particulièrement incertaines

Au-delà de la portée juridique globale de cette déclaration unilatérale de la Commission sur la clause de sauvegarde qui n'engage pas le Mercosur et n'est pas incluse dans l'accord, son contenu soulève plusieurs interrogations.

Dans cette déclaration, la Commission européenne s'engage d'abord à suivre le marché des produits sensibles et évaluer périodiquement la situation : un rapport devrait être fourni au Parlement et au Conseil tous les six mois après la mise en application de l'accord. Elle s'engage ensuite à "ouvrir une enquête, sur demande d'un ou plusieurs Etats membres" ou de "toute autre personne morale ou association agissant au nom de l'industrie de l'UE" s'il existe des "éléments de preuve suffisants" qui attestent d'une déstabilisation de marché.

Cependant, ce suivi précis des importations sera impossible à réaliser pour plusieurs catégories de produits sensibles. C'est le cas de la viande bovine par exemple, pour

laquelle les morceaux sensibles sont ceux d'aloyau (pièces à griller). Or, ces importations d'aloyaux, qui sont celles à même de déstabiliser le plus le marché européen (le segment de marché de l'aloyau n'est évalué qu'à environ 800 000 T), **ne peuvent pas faire l'objet d'une comptabilisation spécifique car en dépit de demandes de longues dates formulées par le secteur, il n'existe pas, dans le code douanier, de ligne tarifaire correspondante.** Ces morceaux à haute valeur ajoutée sont inclus dans le même code douanier que l'ensemble des viandes bovines fraîches importées.

Par ailleurs, pour qu'une enquête soit ouverte, il faut que la hausse des importations du produit donné venant du Mercosur soit d'au moins 10% par rapport à l'année précédente et "dans le même temps" que le prix moyen à l'importation depuis le Mercosur est inférieur d'au moins 10% au prix "pertinent" observé sur le marché européen. Un autre indice de **dommage grave ou de menace de dommage grave** serait, selon cette déclaration, une baisse d'au moins 10% par rapport à l'année précédente du prix des importations du Mercosur et dans le même temps que ce prix à l'importation depuis le Mercosur est inférieur d'au moins 10% au prix "pertinent" observé sur le marché européen.

Dans le cas où ces conditions seraient réunies, la Commission européenne s'engage à mettre en œuvre sous 21 jours des mesures de sauvegarde provisoires, y compris à l'échelle d'un seul ou plusieurs Etat(s) membre(s) : suspension temporaire du calendrier de réduction tarifaire, réduction de la préférence tarifaire, ... A l'issue de son enquête qui ne pourra excéder 4 mois, celle-ci pourrait imposer des "décisions finales" pour des mesures de sauvegarde d'une durée de 4 ans maximum, "si les conditions restent remplies".

Il n'est donc fixé aucun niveau de volume ou de prix au-dessus ou en dessous desquels cette clause pourrait être activée. Et cette référence à un "prix pertinent" de comparaison est particulièrement floue.

Il sera, en outre, particulièrement difficile pour un Etat membre ou une partie prenante de remplir les deux éléments de preuve cumulatifs demandés par la Commission européenne, en imputant directement une baisse de prix constatée à un flux d'importation spécifique.

Contact :

Marine Colli, Consultante en politiques publiques agricoles, mcolli.cap@gmail.com
Stéphanie Kpenou, Chargée de plaidoyer pour la réforme de la politique commerciale, kpenou@veblen-institute.org