

### L'AMBITION FRANÇAISE DE GUIDER L'EUROPE, VOIRE LE MONDE... PISTES POUR LA PFUE DU PREMIER SEMESTRE 2022

La Présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE), qui se tient de janvier à juin 2022, met à l'agenda plusieurs projets sur le plan agricole et environnemental : les clauses miroirs, la lutte contre la déforestation importée, le MACF (mécanisme d'ajustement carbone aux frontières), l'agriculture bas-carbone, la réduction de l'utilisation de pesticides. Ces annonces n'auront surpris personne : voilà déjà des mois que le gouvernement clame haut et fort ses ambitions de concilier protection de l'environnement et des agriculteurs avec libéralisation des échanges, tout en se plaçant dans une perspective d'influencer le reste du monde en matière de normes de production et de climat. Du slogan « relance, puissance, appartenance » énoncé par Emmanuel Macron, on retiendra un désir de souveraineté et d'autonomie, à ne surtout pas comprendre comme du protectionnisme. Il faudra être convaincant auprès des 26 autres Etats membres, pour appliquer cette politique du « en même temps » pendant six mois (ou presque)... Et c'est sans compter la prétention française de peser sur la scène internationale, notamment dans la réforme de l'OMC.

#### DES SUJETS RELATIFS À L'AGRICULTURE PLUS OU MOINS AMBITIEUX

Le 9 décembre 2021, les annonces d'Emmanuel Macron sur le plan agricole se sont concentrées sur trois projets : la lutte contre la déforestation importée, le MACF et les clauses miroirs (dans l'ordre, du plus réalisable, ou plus ambitieux). Les ambitions françaises relatives à ces trois projets ont été réitérées par le chef d'Etat français lorsqu'il a présenté l'agenda de la PFUE devant le Parlement européen le 19 janvier dernier. Le programme officiel de la PFUE<sup>1</sup> fait figurer d'autres ambitions, notamment le développement de l'agriculture bas-carbone et la réduction de l'utilisation de pesticides. Revenir préalablement sur ces projets nous permettra ensuite de mieux analyser la stratégie que souhaite impulser la France durant sa présidence du Conseil.

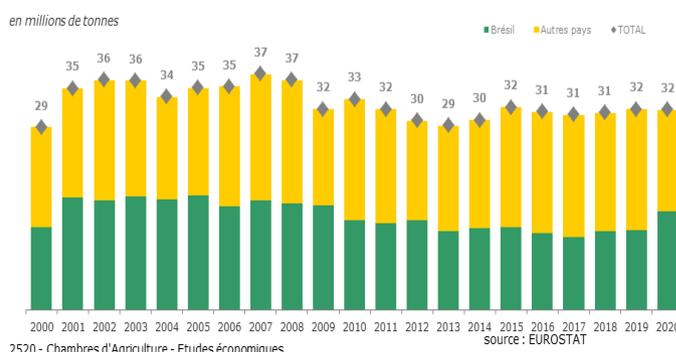
#### Lutter contre la déforestation importée

La lutte contre la déforestation importée est une ambition qui pourrait voir le jour. Le 17 novembre 2021, la Commission européenne a rendu publique une proposition législative à ce sujet, intitulée : « règlement relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union ainsi qu'à l'exportation depuis l'Union de certaines matières premières et produits liés à la déforestation et à la dégradation des forêts et abrogeant le règlement n° 995/2010 ». Son objectif est d'interdire la mise sur le marché européen de produits contribuant à la déforestation : viande bovine, cacao, huile de palme, soja, café, bois et leurs dérivés. Le titre de ce règlement indique que l'UE s'engage également à ne pas exporter de produits contribuant à la déforestation.

L'intention est de montrer une réciprocité entre les règles que l'UE s'impose et celles qu'elle met en place pour les pays tiers exportant sur son marché. Toutefois, on devine que ce règlement, s'il est adopté au Conseil et au Parlement européen, sera sûrement plus contraignant pour les exportateurs hors-UE que pour les Etats membres, non seulement parce que la déforestation est moindre dans l'Union, mais aussi parce que les denrées ciblées sont rarement produites dans l'Union, à l'exception du bois et de la viande de bœuf, laquelle contribue à la déforestation si le bétail est nourri avec des protéines importées, tel que le soja.

Notons que le règlement ne mentionne pas de stratégie protéique européenne, un projet mis en place à l'échelle nationale, notamment en France depuis 2018<sup>2</sup>, et qu'Emmanuel Macron souhaiterait étendre à l'Union. L'autonomie protéique permettrait, en effet, de limiter la contribution de l'Union à la déforestation, puisque le bétail européen serait nourri avec des protéines européennes, cultivées sans recourir à la déforestation.

#### Graphique 1 : Importations européennes de soja



On peut toutefois d'ores et déjà mettre au jour une contradiction entre les intentions et la réalité. On sait en effet que l'UE exporte des produits laitiers vers l'Afrique de l'Ouest (Nigéria, Sénégal, Ghana, Mali...), et en particulier de la poudre de lait écrémée, incorporant de l'huile de palme (matière grasse végétale MG). Elle est même le premier fournisseur de l'Afrique de l'Ouest, puisqu'elle représente 68 % des importations totales. Ces exportations répondent à une augmentation régulière de la demande émanant de ces pays en produits laitiers, avec des coûts moindres pour les consommateurs africains. L'UE importe donc de l'huile de palme – produit agricole qui contribue à la déforestation – avant de l'incorporer à la poudre, qui est ensuite exportée (graphique 2, importations de produits laitiers par les pays d'Afrique de l'Ouest (source : BACI, traitement INRAE)).

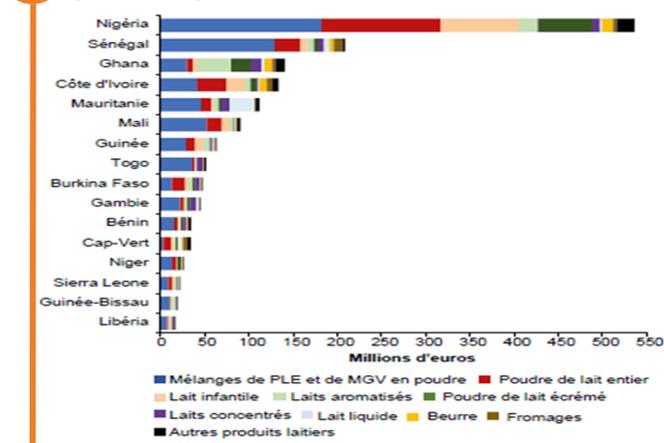
On pourrait donc anticiper la perte des marchés d'Afrique de l'Ouest du fait de cette mesure, car la restriction des importations d'huile de palme rendra inévitablement la poudre de lait plus chère, et donc, moins attractive.

<sup>1</sup> « Relance, puissance, appartenance. Le programme de la présidence française du Conseil de l'Union européenne », Disponible via le lien : [https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/zeqny1y5/fr\\_programme-pfue-v2-5.pdf](https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/zeqny1y5/fr_programme-pfue-v2-5.pdf)

<sup>2</sup>SNDI : stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée.

D'autres puissances agricoles convoiteront sûrement ce marché à combler.

## Graphique 2 : Importations de produits laitiers par l'Afrique de l'Ouest

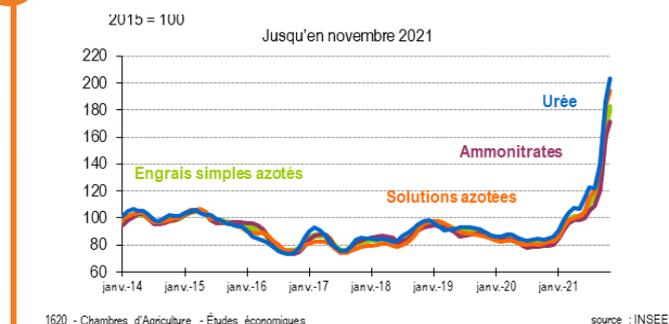


### Le MACF et la réduction de l'utilisation d'engrais et de pesticides chimiques

Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières – qui figure dans le paquet législatif Fit for 55 – est une *taxe environnementale* qui serait appliquée aux importations de produits dont la production est fortement émettrice en carbone : le fer, l'acier, l'aluminium, le ciment, les engrais et l'électricité figurent parmi les principaux. Il s'agit de mettre sur un pied d'égalité les productions européennes soumises au système d'échange de quotas d'émissions (SEQUE) et les importations, afin d'éviter le phénomène des fuites de carbone<sup>3</sup>.

Les productions agricoles ne sont pas visées par ce MACF. Et pour cause, le système de production extensif français serait désavantagé par rapport aux productions intensives hors-UE, moins émettrices de carbone selon les calculs utilisés (c'est du moins l'argument qu'avance le Ministre de l'Agriculture Julien Denormandie<sup>4</sup>). En revanche, les engrais figurent parmi les produits concernés, au grand dam des agriculteurs qui y voient un risque d'augmentation des coûts de production, alors qu'ils sont déjà confrontés à une hausse du prix des engrais (cf. graphique 3). A bien y regarder, ce MACF appliqué aux engrais s'inscrirait dans l'objectif de la stratégie Farm to Fork de réduire de 20% l'utilisation de tels produits d'ici à 2030. La stratégie Farm to Fork s'emploie également à réduire de 50% l'utilisation de pesticides chimiques d'ici à 2030. Emmanuel Macron avait abordé le sujet le 3 septembre 2021 lors du Congrès pour l'environnement qui s'est tenu à Marseille. Il avait affirmé vouloir porter le projet à l'occasion de la PFUE. La promotion d'initiatives

## Graphique 3 : Indice des prix des engrais azotés



<sup>3</sup>Une entreprise taxée pour sa pollution décidera de délocaliser sa production dans un pays dont la régulation environnementale est moins exigeante. Le pays où est mis en place la taxe subit la désindustrialisation, et la détérioration de l'environnement (objectif visé par la taxe) n'est pas endiguée, au contraire.

<sup>4</sup>Voir la conférence-débat organisée par les Chambres d'agriculture, sur « la politique commerciale européenne : entre défis environnementaux et préservation de la compétitivité de l'agricul-

ture européenne » du 20 octobre 2021, lien : <https://www.youtube.com/watch?v=chz2PXPks&t=590s>

pour accélérer la transition agroécologique et réduire l'usage de pesticides – qui passera par la révision de la directive SUD 2009/128 (sur l'utilisation durable de produits phytopharmaceutiques) - figure dans le programme de la PFUE. Reste à souligner que limiter l'utilisation d'engrais et de pesticides impliquera forcément une adaptation des agriculteurs ainsi que la mise en place de mesures d'accompagnement. Le Ministre de l'Agriculture a ainsi insisté sur le fait qu'il n'y aurait « pas d'interdiction sans solution », afin de ne pas porter préjudice à notre agriculture.

### L'agriculture bas-carbone

Si le MACF ne prend pas en compte les productions agricoles, il n'en reste pas moins que l'agriculture aura son rôle à jouer dans l'objectif de neutralité carbone de l'UE d'ici à 2050. La PFUE s'attache ainsi à traiter la question de l'agriculture bas-carbone et de la séquestration du carbone dans les sols agricoles. La France est en avance dans ce domaine car elle a déjà un label bas-carbone. Le leadership français au Conseil pendant ces 6 mois, la volonté de la Commission de légiférer sur une certification bas-carbone européenne, et la publication d'une communication à ce sujet le 15 décembre laissent espérer des avancées dans ce domaine. L'objectif serait de récompenser les pratiques agricoles permettant de séquestrer du carbone et de créer une certification des absorptions de carbone au niveau européen, à l'instar de ce qui existe en France avec le label bas-carbone. Il est estimé que cette initiative permettrait de stocker 42 Millions de tonnes de CO<sub>2</sub> dans les puits de carbone naturels d'ici 2030. Pour compenser leurs émissions de carbone, des entreprises pourront acheter des crédits carbonés aux agriculteurs qui stockent du carbone dans les sols.

### Clauses/mesures miroirs

Le sujet agricole le plus crucial de cette PFUE est les clauses (ou mesures) miroirs. Elles consisteraient à imposer une réciprocité des normes de production aux partenaires commerciaux de l'UE. Une distinction est dorénavant faite entre « clauses miroirs » et « mesures miroirs », puisque les clauses seraient mises en place dans les accords de libre-échange, alors que les mesures seraient intégrées dans la législation sectorielle (lorsque cela serait pertinent) et porteraient sur les produits importés quel que soit le pays d'origine. Ce système de réciprocité des normes permettrait aux agriculteurs européens de s'engager plus facilement dans une transition environnementale sans craindre la concurrence étrangère, mais aussi de mieux protéger la santé des consommateurs européens, et de diffuser sur d'autres continents l'ambition de préserver l'environnement. C'est du moins ce qu'espèrent les promoteurs de cette mesure.

Si les clauses miroirs seraient, dans une certaine mesure, compatibles avec les règles de l'OMC<sup>5</sup>, elles pourraient engendrer des perturbations géoéconomiques, et plus spécifiquement, sur le plan des relations commerciales entre l'UE et ses partenaires<sup>6</sup>. C'est sans compter la difficulté à les mettre en place. Si la communauté européenne semble se rallier à la cause, la bonne application des règles européennes par les pays tiers restera difficile à mettre en place.

<sup>5</sup>Voir le rapport de l'Institut Veblen, de la Fondation Nicolas Hulot et d'Interbev, « Mondialisation : comment protéger l'environnement et les agriculteurs ? », mars 2021.

<sup>6</sup>Voir Clémence Dehut et Thierry Pouch, « Une analyse des bénéfices et des risques des clauses miroirs sur les produits agricoles », juillet 2021, *Analyses et perspectives*, n°2108, pp.1-6. Clémence Dehut et Thierry Pouch, « Politique commerciale de l'UE et clauses miroirs, ambition ou mirage ? », *Paysans & société*, vol. 389, septembre, no. 5, 2021, pp. 5-13. Clémence Dehut, *Accords de libre-échange, politique commerciale agricole et stratégie environnementale de l'UE : enjeux et perspectives pour l'agriculture française*, octobre 2021, Chambres d'agriculture, 109 pages.

## DES AMBITIONS À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE... VOIRE INTERNATIONALE

*Pour une « culture stratégique commune » européenne... à l'image de la France*

Le discours d'Emmanuel Macron du 9 décembre 2021 n'est pas sans rappeler celui de la Sorbonne de septembre 2017, ou encore celui de Rungis quelque temps après. On y retrouve, en effet, le désir de créer une « culture stratégique commune<sup>7</sup> », de rendre l'Europe plus souveraine et libre de son destin. Le chef de l'Etat français entend donc rassembler les 27 autour d'un projet commun. Sur le plan agricole, il s'agira de concilier le développement économique avec les ambitions climatiques de l'UE car « les acteurs économiques européens ne peuvent pas être les victimes de leurs efforts pour la planète<sup>8</sup> ».

Cependant, à y regarder de plus près, il est difficile de comprendre quels intérêts Emmanuel Macron semblent vouloir défendre : ceux de l'UE ou ceux de la France ? En effet, en annonçant vouloir « défendre au niveau européen notre modèle agricole, qui est un modèle de haute qualité », Emmanuel Macron s'exprime davantage à propos de l'agriculture française plus que sur celle de l'Union européenne. Le modèle agricole européen est loin d'être uniforme, et les différents plans stratégiques nationaux élaborés pour la nouvelle PAC ne contribueront assurément pas à harmoniser les pratiques agricoles de chacun des Etats membres. Avant de mettre en place des mesures miroirs sur les produits importés non-européens, il faudra mettre en cohérence les modèles de production européens. Le Green Deal, et l'ensemble des stratégies agricoles qui en découlent, donnent une orientation à suivre pour les prochaines années.... Mais le peu d'ambitions sur les transitions qui transparaît dans les PSN nous indique que les objectifs fixés sont bien au-dessus de ce qui pourra être atteint. Le premier chantier à mettre en œuvre est donc peut-être celui d'une harmonisation des règles et pratiques au sein de l'UE. A ce titre, la révision de la directive SUD souhaitée par la Commission, et soutenue par la France dans le cadre de la PFUE, contribuerait à harmoniser les normes relatives à l'utilisation des pesticides dans l'UE, pour in fine réduire les distorsions de concurrence intra-européennes.

La France a donc six mois pour concilier les intérêts des 27. La tâche s'avère rude. Les positions des Etats membres sur chaque stratégie relative à l'agriculture ne sont pas clairement affichées, mais on redoute déjà le rejet des clauses miroirs par les pays moins enclins aux politiques environnementales et dans lesquels l'agriculture pèse moins que d'autres secteurs d'activité sujets aux exportations.

*« Une autonomie stratégique ouverte »*

Les prétentions françaises ne s'arrêtent pas aux frontières de l'Europe. Fidèle à son discours de la Sorbonne, Emmanuel Macron a insisté durant son discours du 9 décembre 2021 sur le fait que la souveraineté et l'autonomie stratégique européennes ne seront pas synonymes de protectionnisme. Au contraire, il entend faire de l'Europe une puissance mondiale. C'est en abordant la question des clauses miroirs, qu'il a ainsi déclaré : « Nous allons tout faire – ce ne sera pas à l'échelle de la PFUE – pour que dans le cadre de la réforme de l'OMC nous puissions intégrer cet agenda environnemental et social ». Cette ambition est réaffirmée dans le programme de la PFUE qui spécifie que : « La présidence entend également promouvoir

l'influence de l'Union européenne dans les instances multilatérales sur les questions d'agriculture au sens large et d'alimentation.<sup>9</sup> »

Emmanuel Macron est donc en phase avec la vision qu'a la Commission européenne de l'UE : une puissance normative capable d'influencer le reste du monde. En effet, dans sa communication du 18 février 2021 sur la politique commerciale renouvelée, ouverte, durable et ferme, de l'UE, et dans la section 4 de la stratégie Farm to fork dédiée à la nouvelle politique commerciale, la Commission avance l'idée selon laquelle l'UE peut dicter les règles mondiales grâce à la coopération avec ses partenaires, une exigence de comportements ambitieux de leur part, et sa capacité à influencer d'autres Etats. Qu'en est-il réellement ?

L'OMC est en proie à des divergences d'intérêts entre ses membres. Ces divergences ont empêché, depuis vingt ans – soit le plus long cycle de négociations commerciales multilatérales – d'aboutir à un Accord commercial entre les 165 membres de l'OMC. Le désengagement des Etats-Unis de l'OMC depuis Donald Trump (son successeur Joe Biden semblant ne pas se presser pour réactiver l'institution de Genève), la volonté chinoise de prendre le leadership de cette institution<sup>10</sup>, et l'opposition entre pays développés et pays en développement/les moins avancés sur les efforts environnementaux et de libéralisation à mettre en œuvre, bloquent l'institution. La Conférence Ministérielle de l'OMC qui devait avoir lieu fin novembre 2021, et reportée sine die à cause de la crise du Covid-19, aurait peut-être été l'occasion de faire avancer les discussions pour une réforme en faveur d'une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux. Dans la mesure où les pays membres ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur le commerce, il sera difficile de faire converger les intérêts vers cette noble cause qu'est le climat, comme en témoignent d'ailleurs les résultats mitigés de la COP 26.

Il apparaît que, pour la France, les clauses miroirs seraient la première étape vers une OMC plus en phase avec la protection de l'environnement. On pourrait toutefois douter de la capacité de l'Union à se positionner en puissance normative, d'autant que c'est surtout la France qui impulse cette dynamique. D'aucuns pourraient avancer l'argument selon lequel des normes environnementales et sanitaires internationales existent déjà, et qu'imposer les règles européennes serait surtout bénéfique aux produits de l'UE. En d'autres termes, qu'est-ce qui motiverait les Etats membres de l'OMC à se plier à des normes plus strictes, dont la mise en place serait perçue par certains comme du protectionnisme déguisé de la part de l'UE ? Pour les pays non-européens, ne serait-il pas préférable de laisser l'UE s'engager dans une transition environnementale coûteuse, et de se comporter en passager clandestin ? Enfin, à l'OMC, le consensus est la règle. L'UE pourra difficilement convaincre les autres membres – surtout ceux bénéficiant du traitement spécial et différencié – de faire davantage d'efforts pour lutter contre le dérèglement climatique.

## DES AMBITIONS ET DES QUESTIONNEMENTS

A la suite des annonces présidentielles, le journal Contexte a publié un article<sup>11</sup> dans lequel est évalué le degré de faisabilité des projets français pour la présidence du Conseil. Sur l'ensemble des annonces faites, 23% se-

<sup>9</sup>Programme de la PFUE, p.60.

<sup>10</sup>Voir l'article du Monde, « L'OMC, tremplin de la Chine dans le commerce mondial », de Julien Bouissou, 12-13 décembre 2021.

<sup>11</sup>Jean-Sébastien Lefebvre et alii, « Présidence française de l'UE : les ambitions de Macron sont-elles crédibles ? », Contexte, 10 décembre 2021, disponible via : [https://www.contexte.com/article/pouvoirs/presidence-francaise-de-la-pfue-les-ambitions-francaises-sont-elles-credibles\\_142974.html](https://www.contexte.com/article/pouvoirs/presidence-francaise-de-la-pfue-les-ambitions-francaises-sont-elles-credibles_142974.html)

<sup>7</sup>Expression prononcée lors du discours à la Sorbonne, qui se retrouve sous le désir d'« appartenance » figurant dans le slogan de la PFUE.

<sup>8</sup>Discours d'Emmanuel Macron du 9 décembre 2021 (PFUE).

raient réalisables, 38% vagues, 31% difficiles et 7,7% très difficiles. Sans revenir sur le doute qui s'installe quant à la probabilité que la France influence ses partenaires européens, et sur la réforme de l'OMC, il convient de rappeler que cette PFUE risque d'être entravée sur son calendrier par l'élection présidentielle. En effet, une période de réserve sera nécessaire, et en cas de non-réélection d'Emmanuel Macron l'ensemble de la stratégie qui a été élaborée pour cette présidence pourrait être modifié.

Sur les sujets relatifs à l'agriculture, la lutte contre la déforestation importée a une chance d'être adoptée au Parlement et au Conseil pendant la PFUE. Des avancées peuvent être attendues sur l'agriculture bas-carbone ; peut-être moins sur la révision de la directive SUD qui devrait contribuer à réduire l'utilisation des pesticides, à renforcer la mise en œuvre effective du texte et les contrôles de sa bonne application. Pour limiter les distorsions de concurrence, il faudra que cette révision s'attache à harmoniser les stratégies entre les Etats européens. La directive – qui ne fait que fixer les objectifs à atteindre sans dicter les formes et moyens à mettre en œuvre par chaque Etat membre – est-elle l'outil adéquat pour rendre cette « utilisation durable des pesticides » effective dans l'UE ? A ce travail d'homogénéisation s'ajoutera la réduction de l'utilisation des pesticides, conformément aux engagements pris dans Farm to Fork. La révision fera sûrement débat entre les agriculteurs européens – qui critiquent les contraintes grandissantes qu'on leur impose – et la société civile européenne – réclamant une agriculture plus durable, et moins de recours aux pesticides. Il faudra voir de quel côté penchera la balance : soit la révision de la directive sera au niveau des ambitions environnementales européennes, soit l'on s'attachera à homogénéiser les règles européennes relatives aux pesticides mais en les nivelant par le bas dans un souci de préservation de l'agriculture européenne (confrontée à la concurrence étrangère), ce qui rendra la Stratégie Farm to Fork caduque.

Toujours sur le plan des pesticides, il faudra s'attendre à des débats houleux sur le très médiatisé glyphosate. Alors qu'Emmanuel Macron s'était engagé à l'interdire en France fin 2020, il s'est finalement rétracté face aux réticences des Etats membres à en proscrire l'utilisation sur leur sol. Pour éviter de confronter l'agriculture française à celle des partenaires européens, il faudrait que cette substance soit interdite à l'échelle de l'UE. Or, elle devrait être ré-autorisée dans l'UE fin 2022, si l'on se rapporte au (très contesté) rapport du groupe d'évaluation du glyphosate (composé des autorités compétentes de la France, la Hongrie, les Pays-Bas et la Suède), lequel conclut que la substance n'est pas dangereuse pour la santé, ce qui la rend conforme au Règlement N° 1107/2009 sur la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques. Le glyphosate serait l'herbicide le plus utilisé au monde. Ainsi, la France, qui y a elle-même largement recours<sup>12</sup>, pourrait difficilement porter l'interdiction durant cette PFUE alors même qu'elle cherche à montrer son soutien aux agriculteurs via la réciprocité des normes.

Le MACF prendra également du temps à être mis en place, car il impliquera une révision du SEQE (système d'échange de quotas d'émissions) dans l'objectif de supprimer l'attribution de droits à polluer gratuits (on peut craindre une opposition des industriels à cet égard). Il faudra que les 27 s'accordent sur ce mécanisme. L'opposition du secteur agricole à davantage taxer les engrais pourrait aussi être un frein.

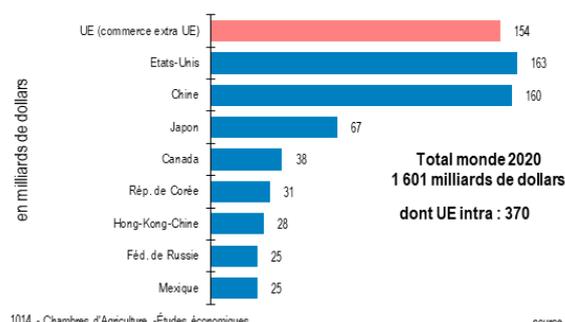
Quant aux mesures miroirs, la Présidence française servi-

ra surtout à initier les débats. Le secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, Clément Beaune, l'avait clairement affiché lors de la conférence-débat sur la politique commerciale européenne qui s'est tenue à l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture le 20 octobre 2021<sup>13</sup>. Il a néanmoins souligné que la France parviendra à faire avancer les discussions dans ce sens. Reste donc à espérer que les présidences tchèques et suédoises reprendront le flambeau.

Pour l'instant, l'impression laissée par les propos tenus et les ambitions affichées est, que les mesures de réciprocité figureront dans la législation sectorielle sur certains produits agricoles importés, quel qu'en soit le pays d'origine. De fait, les débats porteront davantage sur les mesures que sur les clauses miroirs.

Il sera sans doute utile de clarifier sur quelles dispositions ces mesures de réciprocité s'appliqueront, en explicitant les intentions. Car n'oublions pas qu'en 2020 l'UE était le troisième importateur mondial de produits agricoles et alimentaires (en valeur), et qu'imposer de telles mesures sur une large gamme de produits apparaît d'ores et déjà comme une ambition démesurée (graphique 4). La politique souverainiste de l'UE, si elle consiste à devenir autosuffisante, mettra du temps à s'installer au vue de la dépendance européenne à l'égard de ses importations agricoles.

**Graphique 4 : Importateurs de produits alimentaires**



Pour le moment, la Commission s'est engagée à remettre une étude sur ces mesures de réciprocité à la fin de la PFUE. Elle a également pour ambition de mettre rapidement fin aux tolérances aux résidus de néonicotinoïdes clothianidine et thiaméthoxame – interdits dans l'UE – sur les produits importés. La mise en place de mesures miroirs se fera donc de manière progressive, en commençant par traiter la question des LMR (il faudra voir si cela se fera sur l'ensemble des pesticides ou au cas par cas), avant de se pencher sur le bien-être animal. A ce titre, l'entrée en vigueur du règlement 2019/6 relatif aux médicaments vétérinaires sera un premier défi que l'UE devra relever. En effet, elle devra s'assurer de l'application de l'article 118 de ce règlement, qui obligera les pays tiers à respecter l'interdiction des antimicrobiens (favorisant l'accroissement des rendements) pour exporter des animaux et produits d'origine animale dans l'UE. L'acte délégué de la Commission en application de cet article 118 est attendu. Il permettra de comprendre comment l'application de cet article sera assurée.

Ces clauses miroirs (ou mesures, l'usage des termes aura sans doute son importance) et le mécanisme d'ajustement carbone à la frontière seront-ils imposés de ma-

<sup>12</sup> Voir C. Antier et al., « A survey on the uses of glyphosate in European countries », INRAE, UCLouvain, Endure, 2020, p.8 et p.20, <https://doi.org/10.15454/A30K-D531>

<sup>13</sup> Lien de la conférence : <https://www.youtube.com/watch?v=-chzP2XPks&t=2097s> [Consulté le 10/01/2022].

nière unilatérale, sans concertation, ou bien feront-elles l'objet de nouvelles négociations avec les pays pris un à un, par blocs régionaux, ou à une échelle plus multilatérale, ce qui, dans ce dernier cas, pose la question de savoir si l'OMC demeurera une enceinte appropriée à ce type de projet ? Définir un périmètre pour les produits et le cadre institutionnel dans lequel les décisions seront négociées et prises, est un exercice qui s'annonce donc difficile et qui, de surcroît, devrait s'étaler sur une durée suffisamment longue, au-delà d'une PFUE qui, en l'état actuel des choses, ne pourra que planter le décor et avancer quelques pistes de réflexion.

Il découle de ces considérations que deux scénarii peuvent se présenter : soit la France parvient à rallier à sa cause l'ensemble de l'UE, laquelle serait alors dotée de leviers pour négocier et pour convaincre ses partenaires commerciaux de l'impératif de partager et d'appliquer les mesures dont il a été question plus haut, ce qui signifierait qu'elle serait en mesure de peser dans les relations commerciales du fait de sa puissance normative ; soit l'ambition portée par Paris se heurte à des contraintes internes trop lourdes qui entraveront la PFUE (les clivages voire oppositions entre les Etats membres restant nombreux sur la question du commerce international, puisqu'un pays comme la Hollande par exemple dépend cruciallement des exportations pour sa croissance économique), et, surtout, à un rejet catégorique de la communauté internationale, du moins des Etats les plus influents dans le commerce mondial de marchandises (Etats-Unis, Brésil, Canada, Chine...), au motif qu'il s'agit de mesures dissimulant des intentions protectionnistes, obligeant l'UE à réexaminer sa politique commerciale telle qu'elle semble prendre forme dans le Green Deal. Les pays les moins avancés (PMA) – et particulièrement d'Afrique – feront aussi entendre leur voix car ils seront inévitablement lésés par ces mesures de réciprocité. Celles-ci représentent pour eux davantage de contraintes alors même qu'ils tentent d'opérer une révolution verte, à l'instar de l'Europe, au détriment d'une agriculture de subsistance, dans l'objectif de mieux intégrer le jeu de la mondialisation<sup>14</sup>. Imposer à ces pays des règles environnementales équivalentes à celles de l'UE aura donc des conséquences sociales, et devrait inciter l'Europe à les soutenir financièrement, via le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDS), d'autant que la coopération Europe-Afrique semble prendre une place importante dans cette présidence française du Conseil.

La PFUE aura donc comme priorité d'accomplir un travail de conviction, de coopération avec les partenaires de l'UE, pour susciter leur adhésion à cette ambition de réformer la politique commerciale de l'UE, sans négliger la Commission européenne dont on connaît l'appétence pour négocier et signer des Accords de libre-échange (ALE). A propos de ces ALE, il est légitime de se demander si ceux qui

ont été signés et appliqués seront révisés ou non, si d'aventure les propositions de la France étaient retenues. Les discussions penchent davantage pour des mesures que des clauses miroirs. De fait, l'instauration d'une mesure miroir ne pourrait-elle pas entrer en contradiction avec certaines dispositions d'un accord bilatéral ? Si oui, quelle législation sera prise en compte dans le cadre des échanges entre l'UE et un partenaire privilégié par un accord ? Cette superposition de règles – créant une forme de pyramide de Kelsen des réglementations commerciales – risque de rendre la stratégie européenne hasardeuse. Dans le même ordre d'idées, et toujours dans l'hypothèse favorable qui vient d'être évoquée, les négociations d'accords bilatéraux en cours seront-elles suspendues, reportées sine die, abandonnées, ou bien leur périmètre sera-t-il redécoupé, les parties concernées acceptant d'incorporer les mesures préconisées par la France ? La PFUE, ou la longue marche d'une ambition louable mais encore mal partagée.

## Contacts

**Clémence Dehut**

[clemence.dehut@apca.chambagri.fr](mailto:clemence.dehut@apca.chambagri.fr)

**Thierry Pouch**

[thierry.pouch@apca.chambagri.fr](mailto:thierry.pouch@apca.chambagri.fr)

<sup>14</sup>Voir Clémence Dehut, « Clauses miroirs : un caprice de riches ? », Le Blog de la Fondation FARM, 30 novembre 2021, disponible via : <https://www.fondation-farm.org/zoe.php?s=blogfarm&w=wt&idt=4057>

Voir également Gerardo Fortuna, « Les agriculteurs africains déconcertés par la position de l'UE sur les résidus de pesticides », euractiv, 6 janvier 2022, disponible via : <https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/les-agriculteurs-africains-deconcertes-par-la-position-de-lue-sur-les-residus-de-pesticides/> [Consulté le 10/01/2022].

**Chambres d'agriculture France (APCA)**

9 avenue George V — 75 008 Paris

Tél : 01 53 57 10 10

E-mail : [accueil@apca.chambagri.fr](mailto:accueil@apca.chambagri.fr)

Siret : 18007004700014

[www.chambres-agriculture.fr](http://www.chambres-agriculture.fr)



**REPUBLIQUE FRANCAISE**

Avec la participation du CasDAR

**Directeur de la publication : Thierry Pouch**

Mise en page par : Odile Martin-Lefèvre



Avec la contribution financière du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural CASDAR

**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION**

Liberté  
Égalité  
Proximité