



ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE, POLITIQUE COMMERCIALE AGRICOLE ET STRATÉGIE ENVIRONNEMENTALE DE L'UE : ENJEUX ET PERSPECTIVES POUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE

Octobre 2021

Direction Economie des Agricultures et des Territoires
Service Etudes, Références et Prospective
Clémence Dehut

chambres-agriculture.fr



**AGRICULTURES
& TERRITOIRES**
CHAMBRES D'AGRICULTURE

Avant-propos



Sébastien WINDSOR

***Président des Chambres
d'agriculture France***

Qu'ils aient été négociés puis signés dans un cadre multilatéral ou bien bilatéral, les Accords commerciaux ont souvent été pour les agriculteurs une source de préoccupation. S'il est évidemment souhaitable de continuer à échanger des produits agricoles et alimentaires avec le reste du monde, encore faut-il que les conditions de l'ouverture des marchés soient à la fois transparentes et équilibrées, afin que les termes des Accords ne portent pas préjudice à l'efficacité économique et à la pérennité des exploitations agricoles en France. C'est pourquoi les agriculteurs manifestent parfois leur désapprobation et leur inquiétude quant aux retombées économiques de la politique commerciale conduite par l'Union européenne, à laquelle les Etats membres ont confié leur mandat.

La politique commerciale ne se limite plus désormais à la seule dimension des tarifs douaniers. La question des barrières non tarifaires occupe une place décisive dans les négociations. La reconnaissance des produits sous signes de qualité s'est installée dans le paysage commercial, avec les difficultés que l'on connaît, du fait de systèmes juridiques très contrastés.

Avec la crise climatique, et plus encore depuis la pandémie, les règles du commerce international sont appelées à changer. Si le constat de la dépendance de l'agriculture française aux importations de protéines végétales est irréfutable, il est désormais nécessaire de faire en sorte que de telles importations ne contribuent pas à dégrader plus encore le climat, puisque, en se procurant par exemple du soja, l'impact sur la déforestation doit être pris en considération.

On fait par ailleurs que les consommateurs expriment des exigences de plus en plus fortes sur la qualité des produits, sur leur origine, et sur l'impact de ce qu'ils consomment sur l'environnement.

Répondre au défi climatique conduit nécessairement à une révision de la politique commerciale dans et par l'Union européenne. Le projet d'instaurer un Mécanisme de taxe carbone aux frontières ou bien encore des clauses miroirs appliquées aux importations répond à cette ambition. Les clauses miroirs constituent un vœu porté par la France qui prendra la Présidence du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2022. Il y va de l'autonomie stratégique et de la souveraineté de l'UE.

Qu'elle soit encore l'objet de dissensions entre les Etats membres de l'UE, et entre l'UE et ses principaux partenaires commerciaux, la nouvelle politique commerciale de l'UE ne doit pas laisser indifférent, au regard de l'enjeu climatique. Par anticipation, les Chambres d'agriculture ont investi dans le sujet, dont les principaux éléments et résultats figurent dans cette Etude qui est aujourd'hui rendu public. Il était indispensable de se doter d'une

connaissance de la nouvelle politique commerciale de l'UE, mais aussi d'en évaluer les bénéfices à en retirer et les risques encourus.

Avec cette Etude, les Chambres d'agriculture entendent apporter leur expertise, et contribuer activement aux débats, qui seront assurément nombreux, riches et contradictoires. Car outre la réforme de la PAC, outre les mutations que doivent accomplir les agriculteurs dans leurs pratiques culturales et d'élevage, c'est bien également par la voie commerciale que passe l'avenir de l'agriculture française.

Table des matières

AVANT-PROPOS	2
ACRONYMES	6
INTRODUCTION	7
I. LES ALE ET L'UE	10
SECTION 1. LES VOLONTES EUROPEENNES DERRIERE CES ALE	11
A. <i>Les ambitions (géo)économiques</i>	11
B. <i>Les ambitions géopolitiques</i>	12
C. <i>Simulation de l'impact de ces ALE sur l'agriculture européenne</i>	13
SECTION 2. L'AGRICULTURE DANS LES ALE EN VIGUEUR, EN PASSE D'ÊTRE SIGNES OU RATIFIES	15
A. <i>La portée agricole et environnementale des accords en vigueur</i>	15
a. Les accords et leurs objectifs généraux.....	16
L'accord UE-Corée du Sud	16
L'accord UE-Ukraine	16
Le JEFTA	16
Les accords avec les pays d'Asie du Sud-Est.....	17
b. La portée agricole de ces accords.....	17
Une facilitation des échanges de produits agroalimentaires	17
La reconnaissance des produits authentiques et régionaux	18
Les conséquences de la facilitation des échanges sur l'agriculture européenne/française ..	19
c. La portée durable, et particulièrement environnementale de ces accords	20
Garantir la qualité et la salubrité des produits.....	20
Renforcer la coopération environnementale.....	20
...jusqu'à un certain point.....	21
B. <i>La portée agricole et environnementale des accords en cours de négociation ou de ratification</i>	21
a. Des dispositions facilitant le libre-échange de produits alimentaires	22
b. Considérées comme des mesures créant une concurrence planétaire déloyale entre les agriculteurs	24
c. Et s'opposant à des valeurs sociales et des engagements environnementaux chers à l'UE	26
SECTION 3. DES NEGOCIATIONS OU RATIFICATIONS RETARDEES VOIRE BLOQUEES POUR CAUSE DE DIFFERENDS SUR LE PLAN AGRICOLE	29
A. <i>Négociations au point mort</i>	29
a. Les raisons géopolitiques	29
b. Les raisons agricoles et environnementales	30
B. <i>Les retards de ratification par certains Etats membres : deux accords archétypaux des problématiques agricoles en environnementales</i>	34
a. Le CETA.....	34
Les dispositions de l'accord sur le plan agricole.....	34
Les problèmes qu'elles posent	35
b. Le MERCOSUR	38
Les dispositions de l'accord sur le plan agricole.....	38
Les problèmes qu'elles posent	39
II. ALE ET GREEN DEAL : AMBIVALENCE OU COHERENCE ?	47
SECTION 1. ALE VS. GREEN DEAL : L'APPARENTE INCOMPATIBILITE.....	48
A. <i>Le volet agricole du Green Deal</i>	48
a. La réduction des émissions de GES émanant de l'agriculture	49
La réduction des émissions carbone	49
La réduction des émissions de méthane	50
b. L'amélioration du bien-être animal	51

c.	La protection de la biodiversité	51
	Le cadre général de la protection de la biodiversité	51
	Le plan d'action pour le développement de l'agriculture biologique	51
	La limitation de l'utilisation des engrais, des pesticides chimiques et des antimicrobiens	52
d.	Le soutien aux agriculteurs	52
	En les encourageant à mettre en œuvre des pratiques durables	52
	En leur garantissant un revenu décent	53
e.	La modification des habitudes de consommation	53
	Pour une alimentation plus durable	53
	La diversification des sources en protéines	53
B.	<i>Environnement et libre-échange sont-ils antinomiques ?</i>	56
a.	La non-harmonisation des législations environnementales et sanitaires	56
	Le risque d'un nivellement par le bas des normes environnementales et sanitaires européennes causé par les ALE	56
	ALE + Green Deal : La création d'une concurrence déloyale entre les agriculteurs européens et les autres	58
b.	La délocalisation de la pollution agricole	60
c.	L'augmentation de la circulation des marchandises et des transports	64
d.	Une question d'équilibre et de transition ?	64
SECTION 2.	UNE POSSIBLE COHERENCE	66
A.	<i>Un système de règlement des différends environnementaux/sociaux finalement contraignant ?</i>	67
a.	Une procédure de suivi de la mise en œuvre des chapitres relatifs au développement durable	67
b.	La signature de conventions de l'OIT par la Corée du Sud, un cas d'école ?	67
B.	<i>Les ALE comme outil de coopération et de promotion des pratiques agricoles durables ...</i>	69
a.	Montrer l'exemple	69
b.	Exiger des comportements ambitieux de la part des partenaires grâce aux accords	70
c.	Coopérer au service de la durabilité	70
C.	<i>Innovater dans les accords et la politique commerciale européenne pour davantage protéger l'environnement</i>	71
a.	Les clauses miroirs	71
	Pourquoi des clauses miroirs ?	71
	Les clauses miroirs sur les aliments cultivés avec des pesticides dangereux pour la santé	73
	Les clauses miroirs sur les aliments cultivés avec des pesticides détériorant l'environnement	73
	Les clauses miroirs pour la protection du bien-être animal	74
	Les clauses miroirs interdisant l'importation de bœuf nourri aux protéines animales	75
b.	Mettre en place un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières sur les produits agricoles	76
c.	Lutter contre la déforestation importée	78
SECTION 3.	PISTES DE REFLEXION ET RECOMMANDATIONS	82
A.	<i>Les clauses miroirs : un débat loin d'aboutir</i>	82
a.	Les limites des clauses miroirs	82
b.	Les difficultés liées à la concrétisation de ce projet	83
B.	<i>Green Deal vs. PAC : une stratégie agricole européenne véritablement plus verte ?</i>	84
C.	<i>Les ALE dans l'avenir</i>	85
a.	Renégocier des accords pour davantage inclure la protection de l'environnement	85
	Les accords déjà en vigueur	85
	Les accords en cours de ratification	86
	Les accords en cours de négociation	86
b.	Continuer à négocier des ALE ?	87
III.	AGRICULTURE EUROPEENNE, ENVIRONNEMENT ET OMC	89
SECTION 1.	LA JURISPRUDENCE DE L'OMC PEU EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT	90

SECTION 2. LES DEBATS ACTUELS SUR UNE REFORME DE L'OMC ET DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE.....	93
A. <i>Les blocages de l'OMC et des négociations sur le commerce des produits agricoles.....</i>	93
a. Statu quo à l'OMC	93
Rappel des raisons du blocage des négociations à l'OMC	93
L'arrivée de la nouvelle GD Ngozi Okonjo-Iweala : un espoir ?.....	94
b. Les raisons du blocage de la réforme de l'Accord sur l'agriculture.....	94
Les négociations en cours	94
Des réformes de façade et des blocages persistants	95
B. <i>La volonté et le poids de l'UE dans la réforme des règles de l'OMC</i>	97
a. Un fort attachement au bon fonctionnement de l'institution	97
b. Peser dans la réforme de l'OMC via trois orientations.....	98
Rétablir un objectif commun.....	98
Mieux intégrer le développement durable dans l'OMC, en particulier dans le secteur agricole	98
Mieux intégrer la société civile dans les négociations	99
SECTION 3. PISTES DE REFLEXION	100
A. <i>Faire de l'OMC une instance d'échange ouverte et démocratique.....</i>	100
B. <i>Créer un cadre global contraignant pour la protection de l'environnement et l'atteinte des ODD.....</i>	101
a. L'OME : l'Organisation Mondiale de l'Environnement	101
b. Intégrer davantage les enjeux de développement durable dans l'OMC	102
C. <i>L'OMA : L'Organisation Mondiale de l'Agriculture</i>	104
CONCLUSION.....	106
REMERCIEMENTS.....	107

Acronymes

ALE : Accords de libre-échange

ASEAN/ ANASE : Association de Nations de l'Asie du Sud-Est

CETA/AECG : Comprehensive Economic and Trade Agreement/ Accord économique et commercial global (accord de libre-échange entre l'UE et le Canada)

ESR : Effort Sharing Regulation

GES : gaz à effet de serre

JRC : Joint Research Center (Centre commun de recherche de la Commission européenne)

JEFTA : Japan-EU Free Trade Agreement (Accord de libre-échange entre l'UE et le Japon)

ODD : Objectifs de Développement Durable

PAC : Politique Agricole Commune

R&I : Recherche et Innovation

UE : Union européenne

UTCAF : Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie

SEQE : Système d'échange de quotas d'émission

TAFTA : Transatlantic Free Trade Agreement (=TTIP)

TTIP : Transatlantic Trade and Investment Partnership (=TAFTA)

USDA : United States Department of Agriculture (Département de l'Agriculture des Etats-Unis)

Introduction

En décembre 2019, la Commission européenne a présenté son Pacte vert – plus communément appelé *Green Deal*. Cet événement fut un tournant décisif dans la politique européenne, dont l'objectif principal est dorénavant la lutte contre le changement climatique et la protection de l'environnement. Cette stratégie s'inscrit pleinement dans les préoccupations environnementales de plus en plus prégnantes au sein de la société occidentale.

Certains défenseurs de la cause écologiste tendent aujourd'hui à blâmer les effets néfastes du libre-échange sur l'environnement et le changement climatique. Ce point de vue n'est pourtant pas partagé par les institutions européennes qui voient dans le libre-échange un moyen d'inciter les pays les moins investis dans la cause environnementale à changer leurs pratiques. Cette position s'est traduite par la publication d'une nouvelle stratégie pour la politique commerciale européenne, qui porte en son cœur le concept d'autonomie stratégique ouverte, reflétant la volonté de l'UE de mieux préserver ses intérêts et ses valeurs en matière commerciale tout en faisant la promotion des bonnes pratiques environnementales au-delà de ses frontières¹. La stratégie du *Green Deal* semble donc avoir rebattu les cartes de la politique commerciale européenne, en faveur d'une meilleure intégration des enjeux environnementaux tout en conservant son attachement au libre-échange.

L'agriculture occupe une place centrale dans cette nouvelle stratégie européenne, puisqu'elle subit les conséquences liées à la dégradation de l'environnement et au changement climatique, tout en y contribuant. Le *Green Deal* a donné lieu à des communications de la Commission dont certaines portent exclusivement sur le secteur agricole, à l'instar de la stratégie *Farm to Fork*. Celle-ci recouvre un ensemble de propositions à mettre en œuvre dans le secteur agricole afin d'atteindre les objectifs que la Commission a fixés à l'UE dans son *Green Deal*, en particulier, réduire de 55% les émissions de carbone d'ici à 2030 pour atteindre la neutralité carbone en 2050. Cette ambition fait d'ailleurs l'objet du paquet législation *Fit for 55* proposé par la Commission en juillet 2021.

Pour la Commission, cette transition environnementale ne doit pas se faire au détriment du commerce. Le blocage de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) a conduit l'UE à privilégier la voie bilatérale pour pallier les obstacles à la libéralisation de l'économie mondiale. Si les accords de libre-échange (ALE) dans lesquels l'UE s'est engagée jusque 2011 ne portaient que sur la suppression des barrières tarifaires aux échanges, l'Accord UE-Corée marque l'apparition de nouveaux accords, dits « de nouvelle génération ». Au-delà de la suppression des obstacles tarifaires aux échanges, ces accords s'emploient aussi à limiter les obstacles non-tarifaires, et intègrent des chapitres relatifs à l'environnement, au développement durable, aux droits des travailleurs, ainsi qu'un système de règlement des différends interne. La prise en compte des problématiques environnementales et sociales dans les ALE fait donc porter l'espoir d'une meilleure intégration de ces enjeux dans le commerce mondial.

Dès lors, se pose la question de la compatibilité entre les ambitions environnementales de l'UE et sa politique commerciale. Car, si la Commission avance l'argument selon lequel le libre-échange contribue à répandre les bonnes pratiques, dans les faits, rien n'est moins sûr. A ce titre, le CETA (ALE entre l'UE et le Canada) et l'accord UE-MERCOSUR servent d'exemple. Ces ALE, décriés par la société civile européenne et les associations environnementales, faciliteraient les exportations de produits non-conformes aux normes environnementales européennes vers l'UE. En résulteraient une augmentation des risques sanitaires et environnementaux, une potentielle délocalisation de la pollution vers des pays où les exigences environnementales sont moins strictes, et une perte de compétitivité de l'agriculture européenne.

¹ Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme », Bruxelles, 18 février 2021, COM(2021) 66 final, p1-27.

L'objet de cette étude consiste à analyser la compatibilité des ambitions environnementales de l'UE et le développement du libre-échange dans le cadre d'accords bilatéraux, en s'attachant à leurs impacts sur le secteur agricole. L'enjeu de l'adéquation entre respect des engagements environnementaux de l'UE et préservation de la compétitivité de son agriculture sera au cœur de ce travail. Le rapport s'articule entre trois chapitres. Le premier est consacré à l'analyse des ALE de deuxième génération, entrés en vigueur, en attente de ratification, en cours de négociation ou abandonnés pour prendre connaissance de leur portée agricole et environnementale. Le deuxième chapitre se penche sur la question de la compatibilité entre le *Green Deal* européen et les ALE. Il s'agira de dresser un état des lieux des différents points de vue à ce sujet, mais aussi d'étudier l'éventualité d'instaurer des mesures contribuant à réduire le risque de distorsion de concurrence entre les agriculteurs européens et non-européens. On s'attardera ainsi sur les clauses-miroirs défendues par la France et qui seront à l'ordre de jour de la Présidence française du Conseil de l'UE au cours du premier semestre 2022. Le dernier chapitre élargira la question de la compatibilité entre la protection de l'environnement, l'agriculture et le libre-échange sur le plan international. Car, si l'UE est engagée dans la voie bilatérale, elle reste, comme ses partenaires commerciaux, membre de l'OMC, actuellement en crise.

Ce rapport s'appuie sur des articles académiques, sur différents rapports, sur des textes législatifs bruts mais aussi sur des entretiens menés auprès de la Direction Générale du Commerce de la Commission européenne, du Député français Jean-Baptiste Moreau, du Sénateur français et Président de la commission des affaires européennes du Sénat Jean-François Rapin, et du Député européen Jérémie Decerle. Ces entretiens nous ont permis de retranscrire la diversité des points de vue relatifs à la politique commerciale européenne, à son *Green Deal* mais aussi aux clauses miroirs, un sujet prégnant au moment de l'écriture de ce rapport.

I. Les ALE et l'UE

Il s'agira, tout d'abord, de comprendre pourquoi l'UE signe des ALE. Puis nous examinerons la portée agricole et environnementale des ALE déjà entrés en vigueur, en cours de négociation ou de ratification depuis 2011. Enfin, nous nous pencherons sur les négociations échouées et les retards dans la ratification des accords du CETA et UE-MERCOSUR, des cas de figure très révélateurs de la dichotomie entre les ambitions environnementales de l'UE et la stratégie commerciale qu'elle opère. Le fait de se concentrer sur les ALE depuis 2011 s'explique par le fait que la portée de ces accords, dits de nouvelle génération, vont au-delà d'une simple réduction des droits de douane entre les parties, puisqu'ils consistent aussi à éliminer les entraves non tarifaires au commerce.

Section 1. Les volontés européennes derrière ces ALE

L'UE est un acteur prépondérant du commerce international et est l'une des économies les plus ouvertes au monde. En effet, son taux d'ouverture était de 14,5% en 2019, soit légèrement au-dessus de celui des Etats-Unis (13,14%). Les ALE sont au cœur de la politique commerciale européenne et contribuent à pérenniser sa prédominance économique. L'UE est déjà signataire d'une quarantaine d'ALE. Certains ont récemment été ratifiés comme le JEFTA avec le Japon et l'accord commercial UE-Singapour en 2019. Ces dernières années ont vu se multiplier les projets d'accords, une tendance qui peut s'expliquer par des facteurs géoéconomiques et géopolitiques. Des études d'impact permettent d'anticiper les conséquences de ces accords sur l'agriculture européenne.

A. Les ambitions (géo)économiques

Un accord de libre-échange est un partenariat entre deux ou plusieurs pays dont l'objectif est de faciliter le commerce, souvent en abaissant les barrières à l'échange, qu'elles soient tarifaires ou non. Les liens commerciaux entre les deux zones en sortent renforcés. La signature d'un ALE implique généralement une stratégie de « gagnant-gagnant » : chaque pays cherche à en tirer un avantage, si possible, égal à celui de son partenaire. En effet, les ALE s'avèrent être un outil indispensable pour ouvrir des débouchés à certains secteurs d'activité, pour l'instant cantonnés au marché national ou à certaines zones géographiques spécifiques. L'accès à un nouveau marché contribue à augmenter la demande à laquelle les entreprises répondent en augmentant leur production ce qui, par conséquent, leur permet de bénéficier d'économies d'échelles. Les coûts de production ainsi que les prix sont donc amoindris, ce qui profite non seulement aux entreprises mais aussi aux consommateurs. En outre, les ALE entrent dans la théorie économique des avantages comparatifs. La signature d'un accord commercial permet en effet à un pays d'exporter au pays partenaire des biens et/ou services dans lesquels il est spécialisé en bénéficiant, en retour, d'importations de biens et/ou services dont la production est trop onéreuse sur le territoire national (il peut s'agir du coût de la main d'œuvre, du capital, de l'innovation et de la R&D). Ainsi, la spécialisation du pays dans les biens et/ou services, qu'il exporte plus facilement grâce aux ALE, en sort renforcée et peut s'avérer être créatrice de croissance et d'emplois. Enfin, les ALE permettent d'attirer les investissements sur le territoire national, pour rééquilibrer la balance des paiements du pays en question.

Certains exemples d'ALE en vigueur, ou encore en cours de négociation peuvent servir d'illustration à cette stratégie économique européenne. L'accord UE-Corée du Sud a ainsi contribué à augmenter les exportations européennes de biens de 55% et de services de 40% vers ce pays entre sa date d'entrée en vigueur (juillet 2011) et 2015². Aussi, chaque milliard d'euros d'exportations européennes soutient 14 000 emplois dans l'UE³. S'agissant du renforcement des avantages

² L'exemple de l'accord UE-Corée est cité dans le rapport de la Commission européenne sur les avantages du CETA : « L'accord économique et commercial global (CETA) entre l'Union européenne et le Canada. Les avantages du CETA », 2016, p1-16, disponible sur : https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155009.pdf

³ *Ibidem*.

comparatifs, le MERCOSUR (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay) peut faire office d'exemple, puisqu'il permettrait à l'UE, en particulier à l'Allemagne, d'augmenter ses exportations d'automobiles en Amérique Latine tandis que les pays de cette région du monde en bénéficieraient pour renforcer les secteurs de l'élevage et de l'éthanol. En effet, le MERCOSUR est une communauté économique avec des perspectives de croissance. Il représente actuellement 82% du PIB total de l'Amérique Latine, et offre à l'UE un marché d'environ 300 millions de consommateurs.

Outre ces arguments purement économiques, les ALE contiennent parfois des clauses relatives à la reconnaissance des produits traditionnels, connus sous l'appellation d'Indications Géographiques Protégées (IGP). Initiées par la France, ces IGP ont ensuite fait l'objet d'une reconnaissance et d'une législation spécifique dans l'UE, voire au-delà des frontières européennes. Cependant, les pays ne reconnaissant pas ces IGP ne sont pas contraints de se plier aux règles qui y sont relatives : interdire l'imitation, l'usurpation ou la dénomination de produits issus d'une région particulière. Le récent accord sur les IGP européennes et chinoises, conclu en septembre 2020, s'inscrit dans ce cadre. S'il ne s'agit pas d'un ALE en tant que tel, il contribue néanmoins à protéger et favoriser les exportations de produits traditionnels et issus d'un patrimoine spécifique, ainsi que leurs producteurs. Par conséquent, les exportations de ces IGP augmentent, puisque l'accord permet d'en assurer l'authenticité et de contribuer à leur valorisation⁴. La reconnaissance des IGP européennes est ainsi incluse dans la plupart des accords de nouvelle génération.

Sur le plan géoéconomique, il paraît envisageable que ces ALE s'inscrivent dans une rivalité avec d'autres pays ou zones de libre-échanges cherchant eux-mêmes à intensifier leurs relations commerciales avec d'autres régions du monde. Prenons l'exemple des négociations pour la signature d'un ALE entre l'UE et l'Indonésie. A l'origine, la communauté européenne souhaitait signer un accord avec l'ASEAN (l'Association des Nation-Unies du Sud-est), mais les négociations ont été vaines. L'UE a donc choisi de limiter l'échec en signant des accords bilatéraux avec le Vietnam (en vigueur depuis 2019) et l'Indonésie (encore en négociation). Or, il s'avère que l'AELE (Association européenne de libre-échange), composée de la Suisse, de la Norvège, de l'Islande et du Liechtenstein, a elle-même signé un ALE avec l'Indonésie en 2018 (et confirmé par un référendum Suisse en mars 2021)⁵. L'Indonésie représente la plus grande économie de l'Asie du Sud Est et a une véritable perspective de croissance, offrant ainsi un débouché intéressant pour les Européens. Il apparaît donc primordial pour l'UE d'accéder à ce marché prospère et de ne pas laisser l'AELE être son partenaire privilégié.

Une autre hypothèse consisterait à dire que l'UE cherche à contrer ou anticiper la perte de certains marchés. L'UE a perdu son deuxième débouché pour ses exportations de produits agricoles, la Russie, en 2014 à cause de l'embargo imposé sur ces produits. De la même manière, la sortie du Royaume-Uni de l'UE, même si un ALE est entré provisoirement en vigueur au 1^{er} janvier 2021, complexifie les échanges commerciaux agricoles avec ce partenaire.

B. Les ambitions géopolitiques

Sur le plan purement géopolitique, ces ALE ont également un rôle. En effet, ils permettent à l'UE de développer ou de conserver des relations privilégiées avec certains pays, mais aussi d'être présente sur certaines zones géographiques. En témoigne l'accord d'Association entre l'UE et l'Ukraine, qui comprend un ALE réduisant les droits de douane entre les deux entités. Cet accord n'a pas laissé indifférent Vladimir Poutine, encore proche de l'Ukraine et de son ex-président encore en poste en 2013, année qui a précédé la première étape du processus de ratification de cet

⁴ Pierre-Louis Chavernois, Thierry Pouch, Marine Raffray, « 100+100=IG sur quelques aspects d'un accord inédit entre Bruxelles et Pékin », dans *Analyses et Perspectives*, mars 2021, n°2104, p.1-4.

Clémence Dehut, « Les accords de libre-échange au défi des tensions diplomatiques et des exigences environnementales : une illustration par l'accord UE-Chine sur les indications géographiques », *Analyse et Perspective*, mai 2021.

⁵ Le Conseil fédéral, « Accord de partenariat avec l'Indonésie », disponible sur : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/votations/20210307/accord-de-partenariat-economique-avec-l-indonesie.html> [12/05/2021].

accord UE-Ukraine (achevé en 2017). L'accord symbolise ainsi le rapprochement entre l'UE et l'Ukraine, et le rejet des autorités ukrainiennes de rester sous la tutelle de la Russie.

En outre, les ALE permettent à l'UE de se positionner et de s'affirmer sur le plan géopolitique mondial. Alors que Donald Trump a, pendant quatre ans, pris des mesures protectionnistes et rétorsives à l'encontre de certains pays (on pense ici à la Chine) en taxant les importations en provenance de ces pays en question, l'UE a continué, voire accentué les négociations avec ses partenaires pour conclure des ALE. Rappelons, toutefois, que les négociations pour le TAFTA (projet d'ALE entre l'UE et les Etats-Unis) se sont soldées par un échec avant même que le Président Républicain ne soit élu en 2016. Les Européens ont, en effet, considéré que les conditions étaient plus à l'avantage des Etats-Unis, et l'arrivée de Donald Trump n'a évidemment pas aidé à reprendre les négociations. Multiplier les ALE avec d'autres pays pourrait être révélateur d'une stratégie européenne de s'affirmer face au superpuissant américain, en contrant leur isolationnisme et en affirmant ainsi l'indépendance européenne face à cet *hégémon*.

A travers les ALE, l'UE affirme donc sa position en faveur du libre-échange, qui doit aujourd'hui passer par ce genre de négociations bilatérales plus que multilatérales du fait des blocages de l'OMC. En effet, le multilatéralisme et les institutions internationales sont en panne. Le cycle de Doha, enclenché en 2001, a donné lieu à une opposition entre pays développés et en développement/moins avancés, ce qui a entravé le multilatéralisme. Cette confrontation résulte de la volonté des pays en développement de voir les pays développés arrêter de subventionner leur agriculture, une pratique qui rendait l'accès à leur marché plus difficile aux pays les moins riches. Depuis le lancement du cycle de Doha, les négociations commerciales multilatérales peinent à avancer. Cette situation a été accentuée par la paralysie de l'OMC, dont l'Organe de Règlement des Différends (ORD) est aujourd'hui inexistant. Depuis 2017, Donald Trump affirmait officiellement sa non-reconnaissance du pouvoir normatif de l'ORD, fondé sur sa jurisprudence, en bloquant la nomination des nouveaux juges. Or, depuis 2019, sur sept sièges, seul un juge est en place à l'ORD, un nombre trop peu suffisant puisque son fonctionnement ne peut être assuré qu'à partir de trois juges en poste.

C. Simulation de l'impact de ces ALE sur l'agriculture européenne

Il est attendu que les ALE signés entre l'UE et ses partenaires aient un impact sur l'agriculture européenne. A ce titre, une étude d'impact a été réalisée en 2021 par la Commission européenne⁶. Elle vient corriger une précédente étude faite en 2016. Le rapport de 2021 offre des résultats intéressants pour anticiper les répercussions de ces accords sur l'agriculture européenne. Il convient donc ici d'en faire une synthèse.

L'étude d'impact est faite sur douze accords de libre-échange avec les pays/zones suivants :

- Canada (CETA)
- MERCOSUR (comprenant l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay)
- Australie
- Chili (modernisation de l'accord en vigueur)
- Indonésie
- Japon (JEFTA)
- Mexique
- Malaisie
- Nouvelle-Zélande
- Philippines
- Thaïlande
- Vietnam

⁶ Ferrari et al., « Cumulative economic impact of trade agreements on EU agriculture », dans JRC science for policy report, Commission européenne, 2021, p1-104.

L'étude montre que les ALE auraient un impact positif sur la balance commerciale agroalimentaire de l'UE⁷. En effet, ils engendreraient une augmentation des exportations agroalimentaires européennes à destination des pays/zones cités ci-dessus de 25%* à 29% par rapport à une situation sans ALE en 2030. Quant aux importations de tels produits issus des partenaires de l'UE, elles augmenteraient également mais dans une moindre mesure : +13% par rapport à un scénario sans ALE. S'il est attendu que les exportations de produits agroalimentaires vers le reste du monde (les pays hors-ALE) diminuent, les exportations totales de produits agroalimentaires de l'UE devraient augmenter de 2,8% à 3,3% par rapport à une situation sans ALE selon la simulation. Quant aux importations totales de produits agroalimentaires, elles devraient également augmenter, de 3,3% à 4,2% en comparaison avec une situation où les ALE ne seraient pas en vigueur.

Reste à souligner, cependant, que l'impact des ALE sur l'agriculture européenne serait hétérogène selon les productions. L'étude anticipe un impact négatif des ALE sur les productions de viande bovine, caprine, la volaille, le sucre et le riz. Le tableau ci-dessous résume les conséquences de ces ALE sur ces produits sensibles.

Tableau 1 : impact des ALE sur les importations, prix et productions des filières agricoles européennes sensibles en pourcentage par rapport à une situation sans ALE en 2030.

Type de production	Impact sur les importations (en valeur)	Impact sur les prix	Impact sur la production
Viande bovine	+21/+26% (issue principalement du MERCOSUR et d'Australie)	-2,4%	-0,3%* (une augmentation des exportations à destination du Japon et des Philippines est prévue selon la simulation).
Viande ovine	+2,1/+3,7%	-1,9/-3,1%	-0,2/-0,4%
Riz	+2,7/+3,9% (issu principalement de Thaïlande, si aucun contingent n'est instauré)	-4,8/-7%	-1/-1,5%
Sucre	+12/+13% (issu du MERCOSUR principalement)	-2,5/-2,7%	-0,4%

Source : Ferrari et al., « Cumulative economic impact of trade agreements on EU agriculture », dans JRC science for policy report, Commission européenne, 2021, p1-104.

⁷ La méthodologie utilisée par les auteurs de l'étude repose sur une modélisation à deux niveaux :

- Une simulation sur un outil d'équilibre général appliqué modulaire « modular applied general equilibrium tool »/MAGNET et un modèle d'équilibre général calculable « computable general equilibrium (CGE).
- Une analyse d'impact détaillée sur l'agriculture européenne à des niveaux spécifiques (c'est-à-dire, par filière) grâce à l'utilisation du modèle Aglink-Cosimo par équilibre partiel.

Le MAGNET permet d'observer l'impact des ALE sur l'économie européenne et celle des partenaires aux échanges (la croissance économique et l'évolution des échanges). Deux scénarios sont envisagés : un ambitieux et un conservateur.

Le modèle Aglink-Cosimo permet d'observer l'impact détaillé des ALE sur chaque secteur agricole.

Les résultats sont fondés sur une comparaison entre une situation sans ALE en 2030 et une situation où tous les ALE sont mis en place.

Sont exclus de l'analyse les impacts du COVID-19, les frictions commerciales post-Brexit et la mise en place du Green Deal.

Il semblerait donc que les ALE soient dans l'ensemble profitables au secteur agricole européen mais il n'est pas négligeable de considérer le coup qu'ils pourraient porter à certaines filières.

Un autre point est important à considérer, celui relatif aux entraves que ces ALE créeraient sur la mainmise de l'UE sur son agriculture. En effet, une ouverture accrue du marché européen par la suppression quasi-totale des droits de douane contribue à limiter la régulation des prix agricoles, la restauration de prix minimums garantis pour certaines productions (qui seraient actuellement bénéfiques à la filière lait), et la maîtrise des volumes de production comme les quotas⁸. Aussi, de tels ALE pourraient encourager les Etats parties à l'accord à contester les subventions européennes à l'agriculture et donc, remettre en cause le fonctionnement de la PAC telle qu'elle est aujourd'hui.

Le rapport récent de la Commission donne une approche détaillée de l'impact des ALE sur l'agriculture européenne mais les modèles de l'analyse ne prennent pas en compte le *Green Deal*, qui pourrait affecter la production agricole européenne et remettre en cause certaines négociations d'accords (dans l'objectif d'inclure un volet environnemental contraignant). C'est d'ailleurs sur le point environnemental (et social) que les opposants aux accords se fondent pour contester de telles initiatives commerciales, outre les répercussions qu'ils auraient sur certaines filières agricoles déjà en difficulté, et les déséquilibres qu'ils créeraient entre les économies des Etats européens. Bref, les avantages – respectivement inconvénients – des ALE se limitent en général au volet économique et ce, jusqu'à un certain point. Notre rapport s'appliquera donc, comme convenu, à traiter du sujet environnemental relativement à l'agriculture européenne dans ces ALE. Pour cela, il convient de procéder à une description brève de chaque ALE en vigueur, en cours de ratification ou de négociation et d'en comprendre les portées agricoles et environnementales.

Section 2. L'agriculture dans les ALE en vigueur, en passe d'être signés ou ratifiés

Les ALE entrent parfois dans des accords plus larges, comme des accords d'association. La politique commerciale européenne, prenant en compte le développement du libre-échange avec des Etats tiers, est une compétence exclusive de l'UE. Toutefois, pour qu'ils entrent en vigueur, certains ALE nécessitent l'approbation des Parlements nationaux et régionaux, en plus de celle du Conseil de l'UE et du Parlement européen. De tels accords sont dits « mixtes », par opposition aux accords « simples » seulement ratifiés par les institutions européennes. L'approbation du Parlement des 27 Etats membres est parfois fastidieuse et peut ralentir l'entrée en vigueur de tels accords.

A. La portée agricole et environnementale des accords en vigueur

Depuis 2011, plusieurs ALE et Accords d'association sont entrés en vigueur. Ceux-ci sont appelés « accords de deuxième génération » car la facilitation des échanges commerciaux qu'ils prévoient ne se limite pas à la suppression des droits de douane comme c'était le cas jusqu'à cette date. Dorénavant, les deux parties à l'accord s'engagent à réduire les obstacles non-tarifaires aux échanges pour faciliter leurs relations commerciales et consacrent certains principes relatifs à la propriété intellectuelle, à la protection des travailleurs et au développement durable. Il convient donc d'analyser les accords emblématiques entrés en vigueur depuis 2011 : l'accord UE-Corée du Sud (qui marque le début des accords de nouvelle génération), l'accord UE-Ukraine en 2017, le JEFTA (accord entre l'UE et le Japon) et l'accord UE-Singapour en 2019, et l'accord UE-Vietnam en 2020. Bien que la période de négociations, la procédure de ratification et la date d'entrée en vigueur diffèrent légèrement entre chacun, les quatre accords présentent des similarités sur le plan agricole et environnemental. Il s'agira dans cette section de restituer les objectifs généraux de ces ALE, ainsi que leurs portées agricole et environnementale.

⁸ Aurélie Trouvé, Baptiste Buczinski, Philippe Chotteau, Estelle Antoine, Hervé Marouby, Michel Rieu, Jan-Peter Van Ferneij, « Analyse de l'accord de LE entre l'UE et le Canada (AECG/CETA) dans le secteur des produits animaux », Etude commandée par le Groupe Verts/ALE du Parlement européen et Interbev, janvier 2017, p4.

a. Les accords et leurs objectifs généraux

L'accord UE-Corée du Sud

L'ALE entre l'UE et la Corée du Sud, entré en vigueur en 2011, est le premier accord commercial européen de deuxième génération. Il marque donc le début d'une nouvelle ère dans les négociations commerciales menées par l'UE, qui s'étendent à la suppression des obstacles techniques au commerce et à des thématiques non commerciales (environnement, propriété intellectuelle, développement durable, droit des travailleurs) en plus de la suppression des barrières tarifaires aux échanges.

Cet accord a pour objectif de renforcer la coopération économique entre l'UE et la Corée, déjà prospère au moment de l'entrée en vigueur de l'ALE. En effet, en 2011, la Corée du Sud était le sixième partenaire commercial de l'UE, et l'UE le quatrième partenaire commercial du pays⁹. Le rapide développement économique de la Corée du Sud a contribué à la dynamisation des échanges commerciaux entre la Corée du Sud et le reste du monde. La signature d'ALE avec d'autres pays et organisations régionales, telle que l'UE, faisait donc partie de la stratégie économique de la Corée du Sud¹⁰. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord UE-Corée du Sud, les droits de douane sur les produits échangés ont pratiquement tous été supprimés.

L'accord UE-Ukraine

L'accord d'association UE-Ukraine est entré en vigueur en septembre 2017 et a pour objectif d'approfondir les liens politiques, de renforcer les liens économiques et les valeurs communes entre l'UE et l'Ukraine. Il contient un volet purement commercial, prenant la forme d'un « accord de libre-échange approfondi et complet »¹¹.

Cet ALE entre l'UE et l'Ukraine a permis de diminuer drastiquement voire de supprimer les droits de douane entre les deux parties à l'accord. Plus généralement, l'accord d'association oblige l'Ukraine à rapprocher sa législation, ses règles, procédures et normes de celles de l'UE pour faciliter les échanges et, peut-être, envisager son inclusion dans l'Union.

Le JEFTA

Les JEFTA (« Japan-EU free trade agreement ») est un accord de libre-échange entre l'UE et le Japon qui est entré en vigueur en 2019. Il a conduit à la création d'une zone de libre-échange représentant le tiers du PIB mondial et comptant 635 millions d'habitants.

L'un des objectifs de cet accord était de faciliter les échanges entre l'UE et le Japon, et ainsi, de contrer les puissances américaine – en particulier la politique commerciale protectionniste de Donald Trump - et chinoise. Comme pour les autres accords de deuxième génération, cette coopération entre l'UE et le Japon ne se limite pas au commerce puisque les autorités des deux parties espèrent en faire un levier de coopération sur la politique étrangère, le changement climatique, l'énergie et la cyber sécurité¹².

⁹ Lee, Hye-Min. « Les enjeux du partenariat Europe-Corée du Sud », *Géoéconomie*, vol. 65, no. 2, 2013, pp. 101-113.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ « Relations de l'UE avec l'Ukraine », Conseil européen, Conseil de l'UE, dans [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eastern-partnership/ukraine/), disponible via : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eastern-partnership/ukraine/> [Consulté le 25/05/2021].

¹² Quentin Mathieu, Thierry Pouch, « JEFTA : une opportunité pour l'agriculture européenne et une nouvelle donne du commerce international », dans *Analyses et Perspectives*, juillet 2017, n°1708, disponible via : https://chambres-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/National/FAL_commun/publications/National/Analyses_Perspectives_JEFTA_1708_APCA_2017.pdf

Les accords avec les pays d'Asie du Sud-Est

La motivation des ALE entre l'UE et Singapour et l'UE et le Vietnam est à trouver dans la volonté européenne de renforcer sa coopération avec l'ASEAN. Cet espace économique, créé en 1967, offre des perspectives de marché intéressantes pour les pays européens : son économie est en forte croissance, il compte 650 millions d'habitants et sa population est très jeune. Fin 2020, l'UE a d'ailleurs renforcé ses liens avec l'ASEAN mais davantage sur le plan politique et diplomatique que commercial, avec la signature d'un accord stratégique. Si l'UE continue d'entretenir ces relations prospères avec l'ASEAN, et parvient à signer d'autres ALE avec certains pays d'Asie du Sud-Est (Indonésie, Thaïlande, Philippines cf. B, et Malaisie cf. Section 3 A.), un ALE commun entre tous les pays de l'ASEAN et l'UE pourrait être envisagé. Pour le moment, l'ALE entre l'UE et Singapour est entré en vigueur en novembre 2019, en parallèle de la signature d'un accord de protection des investissements (EUSIPA). L'accord entre l'UE et le Vietnam est entré en vigueur en août 2020.

Singapour est le premier partenaire européen des pays d'Asie du Sud-Est et se place à la quatorzième position dans les exportations européennes de biens. En échange, Singapour exporte plutôt des services à l'UE, qui est son cinquième client mondial de services¹³. Le Vietnam compte à lui seul 97 millions d'habitants (soit 14,5% de la population de l'ASEAN), et se trouve à la dix-septième place des partenaires mondiaux de l'UE dans le commerce de biens. Dans les pays de l'ASEAN, c'est le deuxième client de l'UE derrière Singapour¹⁴.

Les deux accords ont sensiblement les mêmes objectifs. Toutefois, la mise en place de l'accord UE-Vietnam sera plus longue et progressive car le pays est encore en développement. L'ALE UE-Singapour consiste à supprimer progressivement les droits de douanes jusqu'en novembre 2024, en plus de l'affranchissement total des droits de douane depuis novembre 2019 sur l'électronique, les produits pharmaceutiques, la plupart des produits pétrochimiques et les produits agricoles transformés (à l'exception du fructose chimiquement pur et du maïs sucré), l'ensemble représentant, à l'époque, 84% des importations en provenance de Singapour vers l'UE¹⁵. L'accord prévoit également la facilitation des échanges par la suppression des barrières non-tarifaires aux échanges et des procédures administratives complexes. Dans le cas du Vietnam, la Commission a décidé de séparer les négociations en deux textes : l'un portant sur l'ALE, l'autre sur la protection des investissements. Ce dernier a un caractère mixte et n'a toujours pu être ratifié par tous les Etats membres, il n'est donc pas encore entré en vigueur. L'ALE, quant à lui simple est appliqué depuis l'été 2020. Les mesures qu'il met en place se rapprochent de celles de l'accord UE-Singapour : l'ALE consiste à supprimer progressivement les barrières tarifaires et non-tarifaires aux échanges de marchandises, faciliter les procédures administratives et les formalités réglementaires aux échanges de biens électroniques, de produits alimentaires et pharmaceutiques, ainsi qu'à ouvrir le marché vietnamien aux exportations de services européens (transports et télécommunication).

b. La portée agricole de ces accords

Une facilitation des échanges de produits agroalimentaires

Les accords UE-Corée, UE-Vietnam, UE-Ukraine et le JEFTA facilitent les échanges commerciaux de produits agricoles et alimentaires en supprimant les droits de douane sur la majorité de ces

Marie Guiton, « JEFTA : qu'est-ce que l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Japon ? », dans [touteleurope.eu](https://www.touteleurope.eu), disponible via : <https://www.touteleurope.eu/economie-et-social/jefta-qu-est-ce-que-l-accord-de-libre-echange-entre-l-union-europeenne-et-le-japon/> [Consulté le 25/05/2021].

¹³ « EU-Singapore Free Trade Agreement », dans Access2Markets, DG Trade, Commission européenne, disponible sur : <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-singapore-free-trade-agreement> [Consulté le 25/05/2021].

¹⁴ « EU-Vietnam Free Trade Agreement », dans Access2Markets, DG Trade, Commission européenne, disponible sur : <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-vietnam-free-trade-agreement> [Consulté le 25/05/2021].

¹⁵ « EU-Singapore Free Trade Agreement », *op.cit.*

produits. Cela se fera progressivement dans le cas de l’ALE UE-Vietnam, puisque les produits européens aujourd’hui taxés verront leur droit à l’importation supprimé d’ici à 2030. Le Vietnam peut lui aussi plus facilement exporter ses produits agroalimentaires vers l’UE. Si certains pourraient y voir une menace pour l’agriculture européenne, l’UE s’est engagée à limiter les exportations vietnamiennes de produits sensibles pour éviter d’affecter négativement les producteurs européens. L’accord UE-Corée du Sud réserve, quant à lui, des contingents à droit nul pour les fromages européens. Le Japon peut exporter plus facilement certains produits (comme le riz) et dont l’IGP est reconnue (le bœuf de Kobé, le saké) mais ce sont davantage les exportations de voitures nippones qui profiteront de l’ALE.

Enfin, il est important de souligner que les droits de douane sur les produits agroalimentaires européens à destination de Singapour étaient déjà pratiquement nuls avant l’entrée en vigueur de l’accord. En effet, Singapour dispose de très peu de terres agricoles. Le pays est donc contraint d’importer la plupart de ses produits alimentaires pour subvenir aux besoins de sa population et ainsi garantir sa sécurité alimentaire. Cela ne signifie pas pour autant que l’ALE n’apporte rien de nouveau pour les exportations européennes de produits agroalimentaires. Les bières, jusque-là soumises à des droits de douane, peuvent dorénavant être exportées sans taxe.

Ces échanges restent soumis aux normes internationales, et en particulier à l’Accord sur l’agriculture contenu dans l’annexe 1A de l’accord sur l’OMC, puisque toutes subventions aux exportations de produits agricoles ou mesures équivalentes sont interdites. Les ALE prévoient également une coopération dans le domaine agricole et l’harmonisation des exigences qualitatives et environnementales de tels produits. Dans le cadre de l’accord UE-Ukraine, la coopération *via* le partage de connaissances, d’expériences et de technologies dans le domaine agricole et la mise aux normes européennes de certains produits agroalimentaires ukrainiens facilitent indirectement les échanges et enclenchent un processus de rapprochement diplomatique et économique qui pourrait, à terme, permettre à l’Ukraine d’officialiser son association avec l’UE¹⁶.

Aussi, des mesures portant sur la protection des indications géographiques permettent de renforcer les exportations européennes de produits agroalimentaires...

La reconnaissance des produits authentiques et régionaux

Les cinq ALE ont été un moyen pour les Européens de faire reconnaître leur patrimoine gastronomique et de renforcer les exportations de produits authentiques et régionaux dans des régions tierces. Cette reconnaissance d’IGP est mutuelle. L’UE reconnaît donc 64 IGP coréennes, tandis que la Corée du Sud reconnaît 162 IGP européennes¹⁷. Les articles 202 et 205 de l’ALE entre l’UE et l’Ukraine officialisent une reconnaissance mutuelle d’IGP dont la liste, présente à l’annexe XXII-C de l’accord est exhaustive.

Le JEFTA garantit également la reconnaissance de plus de 200 IGP européennes au Japon ainsi des IGP japonaises dans l’UE. Inutile d’insister sur le fait que cet accord entre l’Union et le Japon est à l’avantage de l’agriculture française qui exportait déjà facilement des denrées alimentaires comme le vin, taxé à 15%, la viande bovine, taxée à 38% et le fromage, taxé à 30% avant l’entrée en vigueur de l’accord¹⁸. En 2019, avant l’entrée en vigueur de l’accord, le Japon était le treizième client de la France, tous produits confondus.

¹⁶ Rappelons pour autant que l’accord ne porte pas uniquement sur le volet agricole mais englobe d’autres domaines économiques pour lesquels une harmonisation des normes ukrainiennes à celles de l’UE (sur le plan sanitaire et phytosanitaire, les obstacles techniques au commerce, la protection des droits de propriété intellectuelle et la compétition) est exigée. C’est en cela que le rapprochement peut réellement être opéré entre l’UE et l’Ukraine, car le volet agricole ne suffirait pas à lui seul à officialiser ces tendances.

¹⁷ Lee, Hye-Min. « Les enjeux du partenariat Europe-Corée du Sud », *op.cit.* p.108.

¹⁸ Ministère de l’agriculture et de l’alimentation, « Accord commercial UE-Japon : entre opportunités nouvelles et protections renforcées », dans agriculture.gouv.fr, disponible via : <https://agriculture.gouv.fr/accord-commercial-ue-japon-entre-opportunités-nouvelles-et-protections-renforcees> [Consulté le 25/05/2021].

Si la portée d'un ALE entre l'UE et Singapour semble relative au premier abord – puisque les droits de douane étaient déjà inexistantes avant la ratification de l'accord - il n'en demeure pas moins que certaines mesures contribuent à faciliter les exportations européennes d'IGP, reconnues par Singapour. En contrepartie, l'UE reconnaît des IGP singapouriennes.

Dans le cadre de l'ALE UE-Vietnam, ce sont 39 produits alimentaires vietnamiens qui sont reconnus et protégés dans l'UE et 169 produits européens protégés au Vietnam, de quoi enhardir encore davantage les producteurs de ces produits authentiques et à forte valeur-ajoutée.

Les conséquences de la facilitation des échanges sur l'agriculture européenne/française

En 2019, l'agriculture représentait 12% du PIB ukrainien et 40% des recettes du total de ses exportations. L'Ukraine est riche de ses terres noires, des terres particulièrement fertiles dont le tiers, au niveau mondial, se trouve dans ce pays. Elle occupe la première place mondiale dans la production de graines de tournesol (c'est aussi la première exportatrice d'huile de tournesol), la troisième place mondiale dans les exportations de miel et la quatrième place mondiale dans les exportations de maïs¹⁹. L'UE est un client majeur de l'Ukraine en matière de denrées alimentaires. La majorité des exportations sont des céréales, oléagineux et huiles²⁰.

Les inquiétudes nées de l'ALE entre l'UE et l'Ukraine sont donc fondées. Les céréaliers français ont vu dans les facilitations à l'exportation de produits agroalimentaires ukrainiens, l'arrivée de produits concurrents et plus compétitifs. L'Ukraine, connue comme l'ancien grenier à grain de l'URSS (en atteste la couleur jaune de son drapeau symbolisant ses champs de blé) figure dans le classement des plus grands producteurs de blé au monde. La réduction des droits de douane implique donc une arrivée massive de produits agroalimentaires ukrainiens, en particulier de blé, dans l'UE, et fait donc entrer un concurrent majeur de la France sur le marché européen. Hors-UE, l'Ukraine, la Russie et la France sont en compétition sur le plan des exportations de blé dans la région MENA (Moyen-Orient Afrique du Nord) et en particulier en Egypte et en Algérie²¹. Il semblerait donc que l'ALE se positionne en contradiction avec la PAC, dont l'objectif est de soutenir les agriculteurs européens et d'assurer la sécurité (voire la souveraineté) alimentaire de l'UE.

Les quatre autres ALE font moins polémiques quant aux répercussions qu'ils auront sur l'agriculture européenne. L'ALE UE-Corée du Sud est une aubaine pour l'agriculture européenne et française, car la Corée est importatrice nette de produits alimentaires. En effet, son autosuffisance ne dépasse pas les 30%²². Elle importe donc la plupart de ses produits de Chine et des Etats-Unis. L'ALE ouvre donc de nouveaux débouchés aux européens en Asie. Encore faut-il que l'UE parvienne à s'imposer face aux autres exportateurs déjà présents sur le marché coréen...

Le JEFTA est plutôt à l'avantage de l'agriculture européenne puisqu'il réduit drastiquement voire supprime les droits de douane sur les vins, fromages et la viande européenne (bovine notamment). Le Japon, lui, cherche davantage à renforcer ses exportations de voitures à destination de l'UE même si quelques produits alimentaires spécifiques seront exportés en Europe mais n'entreront pas en concurrence avec les productions européennes puisqu'il s'agit de produits spécifiques (le saké, le bœuf de Kobe et le riz). Notons que l'agriculture japonaise pourrait pâtir de cet accord.

¹⁹ Mission of Ukraine to the European Union, « Cooperation in agriculture », 30 octobre 2020, disponible via : <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/2633-relations/torgovelnno-ekonomichne-spivrobitnictvo-ukrayina-yes/spivrobitnictvo-u-sferi-sil'skogo-gospodarstva> [Consulté le 25/05/2021].

²⁰ DG Trésor, « Ukraine, agriculture et alimentation », Ministère de l'économie, des finances et de la relance, janvier 2021, disponible sur : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/UA/agriculture-alimentation> [Consulté le 25/05/2021].

²¹ Géraud Bosman-Delzons, « L'Ukraine, un monstre agricole aux portes de l'UE », dans rfi.fr, juillet 2019, disponible via : <https://www.rfi.fr/fr/europe/20190708-ukraine-agriculture-ble-cereales-union-europeenne-accord-libre-echange> [Consulté le 25/05/2021].

²² Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, « La coopération agricole entre la France et la Corée du Sud se renforce », agriculture.gouv.fr [en ligne], le 11 mai 2018, disponible via : <https://agriculture.gouv.fr/la-cooperation-agricole-entre-la-france-et-la-coree-du-sud-se-renforce> [Consulté le 25/05/2021].

Historiquement très protégée et soutenue par les autorités mais aussi par un syndicat professionnel extrêmement puissant – le JA-Zenchu – l’agriculture nippone doit faire face aux conséquences du libéralisme renforcées par le JEFTA²³. Les ALE UE-Vietnam et UE-Singapour semblent eux aussi avantageux pour les producteurs et exportateurs européens de produits alimentaires.

c. La portée durable, et particulièrement environnementale de ces accords

Garantir la qualité et la salubrité des produits

L’amélioration de la qualité et la garantie de la salubrité des aliments *via* leur conformité à des règles sanitaires et phytosanitaires (SPS) communes et/ou reconnues mutuellement par les Etats partenaires sont des objectifs recherchés à travers ces ALE. Ainsi, la qualité des aliments importés d’Ukraine et la sécurité des consommateurs européens sont assurés par le fait que les denrées originaires de ce pays sont soumises aux normes européennes depuis l’entrée en vigueur de l’accord^{24*}. Dans le cas du JEFTA, l’UE et le Japon reconnaissent mutuellement leurs normes SPS²⁵. Cette équivalence des normes figure aussi dans l’accord UE-Vietnam^{26*}. Les accords UE-Singapour et UE-Corée sont peut-être les moins exigeants à ce sujet. En effet, si l’accord UE-Singapour mentionne cette reconnaissance mutuelle des normes SPS entre les deux parties, elle n’est pas contraignante. Quant à l’accord UE-Corée du Sud, il prévoit seulement une collaboration entre les deux parties en vue d’établir des recommandations et normes internationales à ce sujet²⁷.

Ces accords* instaurent une coopération relative à la protection de la santé et de la vie des personnes, des animaux et des végétaux par la mise en place de mesures SPS (à savoir, la reconnaissance de zones faibles/indemnes de parasites ou de maladies à des fins de prévention)²⁸.

Renforcer la coopération environnementale...

Les ALE sont plus qu’un renforcement des liens commerciaux entre les partis à l’accord ou encore de l’harmonisation des règles relatives à la qualité des produits. Depuis l’entrée en vigueur du premier accord de deuxième génération UE-Corée, ils sont devenus un outil de coopération pour la mise en place de politiques environnementales communes.

Prenons l’exemple de l’accord UE-Ukraine pour illustrer cette idée. Celui-ci a notamment pour mission de moderniser les politiques agricoles ukrainiennes pour qu’elles correspondent aux exigences européennes. Les efforts ne sont pas pour autant exigés que du côté ukrainien puisque l’article 339 de l’accord prévoit une coopération entre l’UE et l’Ukraine sur l’optimisation des émissions de méthane du secteur agricole (entre autres). Cette coopération est également mise à l’honneur à l’article 403, qui prévoit un travail commun pour la promotion du développement agricole et rural via un rapprochement progressif des politiques et de la législation. L’article 361 souligne que la coopération entre les deux parties a pour but de préserver, protéger, améliorer et

²³ Thierry Pouch, « L’accord de partenariat économique UE-Japon (JEFTA, 2017) », p96-97, dans Tancrede Voituriez, « L’Europe maîtrise-t-elle ses accords de libre-échange agricole ? », *Le Déméter* 2020, pp.81-99, 2020. .hal-0256793

²⁴ Article 59, Chapitre 4 de l’Accord UE-Ukraine.

Sarantis Michalopoulos, « L’accord avec l’UE est une aubaine pour le secteur agroalimentaire ukrainien », euractiv, 20 juin 2016, disponible via : <https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/interview/ukrainian-diplomat-eu-association-agreement-major-opportunity-for-agri-trade/> [Consulté le 25/05/2021].

²⁵ Philippe Vincent, « Les nouveaux accords commerciaux conclus par l’Union Européenne », *Cahiers de Science politique* [En ligne], Numéro spécial, p.66. URL : <https://popups.uliege.be/1784-6390/index.php?id=999>.

²⁶ Article 6.10, Chapitre 6 de l’Accord UE-Vietnam.

²⁷ Philippe Vincent, « Les nouveaux accords commerciaux conclus par l’Union Européenne », *op.cit.*

²⁸ Voir article 5.8 de l’accord UE-Corée, article 6.7 du JEFTA, article 65 accord UE-Ukraine, article 5.10 de l’accord UE-Singapour, article 6.6 de l’accord UE-Vietnam.

réhabiliter la qualité de l'environnement, la protection de la santé humaine, l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles et la promotion des mesures internationales pour faire face à des problèmes nationaux et régionaux relatifs au changement climatique, la qualité de l'air et de l'eau, la gestion des déchets et des ressources, la protection de la nature et de la biodiversité, la pollution et les risques industriels, les OGM notamment dans le secteur agricole.

Une telle coopération dans le domaine environnemental est également envisagée dans l'accord entre l'UE et Singapour puisque les partis souhaitent instaurer des systèmes communs d'éco-étiquetage et de marchés publics verts, promouvoir les politiques de Responsabilité Sociétale des Entreprises, supprimer les obstacles au commerce des biens et services respectueux de l'environnement, et réduire progressivement les subventions aux combustibles fossiles. Les efforts communs pour l'environnement ne se concentrent donc pas uniquement sur le volet agricole de l'accord, mais en font partie intégrante.

...jusqu'à un certain point

Outre la coopération pour des projets communs, les ALE sont aussi un moyen de réaffirmer les engagements environnementaux des parties à l'accord. Ils jouent en cela un rôle symbolique sur le plan politique et diplomatique. Pour autant, les actions concrètes justifiant ces engagements se font rares. Mises à part les quelques coopérations dans le domaine environnemental citées plus haut, les références aux engagements environnementaux dans les accords s'arrêtent souvent aux déclarations. En effet, les dispositions relatives à l'environnement ne sont en général pas contraignantes, puisqu'aucune sanction n'est envisagée en cas de manquement aux engagements environnementaux des parties (nous reviendrons sur ce point dans le chapitre II, qui traitera cette question de manière plus aboutie). De fait, c'est surtout le caractère symbolique des engagements environnementaux qui ressort de ces accords qu'une mise en œuvre concrète d'actions favorables à la protection de l'environnement, la lutte contre le changement climatique ou encore la protection de la biodiversité.

Ces cinq accords permettent donc de faciliter les échanges de produits agroalimentaires entre l'UE et ses partenaires. Dans le cas de l'Ukraine, cette ouverture du marché européen aux produits ukrainiens pourrait porter préjudice à l'agriculture européenne et en particulier française, ce qui ne semble pas être le cas dans le cadre des quatre autres accords. Toutefois, ces cinq ALE se rejoignent sur le plan de la protection d'IGP, permettant ainsi aux producteurs de produits authentiques d'entrer plus facilement sur certains marchés et d'augmenter leurs exportations. Sur le plan environnemental, les accords réaffirment les engagements des Etats à respecter les accords multilatéraux sur l'environnement, sans pour autant instaurer de mesures contraignantes. Il s'agit plutôt de symboles politiques que de mesures effectives, ce qui pourrait témoigner, dans une certaine mesure, de l'antagonisme existant entre facilitation du commerce international et protection de l'environnement. S'agit-il d'une timidité ou d'une volonté d'atténuer les risques que pourraient porter la protection de l'environnement sur le commerce ? Il est difficile de répondre à cette question. Par contre, il serait intéressant, maintenant, de se pencher sur l'évolution des négociations sur les ALE. Les volets agricoles et environnementaux sont-ils différents sur les accords actuellement en négociation ou en passe d'être ratifiés ?

B. La portée agricole et environnementale des accords en cours de négociation ou de ratification

Cette partie se focalise sur le volet agricole et environnemental des ALE en cours de négociation, en vigueur mais faisant l'objet d'une modernisation, ou bien négociés et en attente de ratification par les institutions européennes (Conseil, Parlement) et des Etats membres (accords mixtes). Les accords bilatéraux sont en cours de négociation entre l'UE et l'Australie, la Nouvelle-Zélande (depuis 2018), la Thaïlande (négociations reprises en 2019 après un arrêt à partir de 2014 pour cause de coup d'Etat), les Philippines, l'Indonésie (depuis 2014). Toutefois, au moment où ce rapport est écrit, les négociations entre l'UE et l'Australie semblent remises en cause compte tenu

des tensions diplomatiques qui ont émergé à cause de la rupture du contrat sur les sous-marins et du lancement d'une alliance stratégique entre l'Australie, les Etats-Unis et le Royaume-Uni. L'accord UE-Chili, quant à lui, est entré en vigueur en 2002 et fait l'objet d'une modernisation. Enfin, l'accord UE-Mexique est en attente de ratification du Conseil et du Parlement, et devra être ratifié par les Etats membres, comme l'accord UE-Pérou-Colombie-Equateur déjà entré en vigueur partiellement mais qui attend une ratification des Etats membres.

a. Des dispositions facilitant le libre-échange de produits alimentaires

La modernisation de l'accord entre l'UE et le Chili a pour ambition de renforcer la coopération entre les deux parties, baisser les prix à la consommation, améliorer l'accès aux marchés et contribuer à la croissance et à l'emploi²⁹, des objectifs d'autant plus prégnants depuis la crise du Covid-19. Le Chili espère, grâce à cette modernisation, augmenter ses exportations d'huile d'olive et accroître ses quotas d'exportation de viande et de produits laitiers.

Encadré 1 : Focus sur le pruneau d'Agen concurrencé par le pruneau chilien

L'ALE entre l'UE et le Chili entré en vigueur en 2003 n'a pas été bien accueilli par les producteurs de pruneaux d'Agen. Les pruneaux du Chili ont vu leur droit de douane de 9,6% supprimé, ce qui leur a permis de conquérir plus facilement le marché européen. Entre 2002 et 2012 la part des pruneaux chiliens sur le marché européen est passée de 10% à 33%, tandis que la part de la France a reculé de 7 points de pourcentage, passant de 45% à 38%¹. Pour cause, le pruneau chilien est beaucoup plus compétitif que le français et sa production est bien plus importante. Tandis que la France produit en moyenne 40 000 tonnes de pruneaux par an, le Chili oscille entre 80 000 et 100 000². La concurrence accrue entre les deux produits a sonné l'alerte chez les producteurs français. En 2015 a donc été lancé un plan de reconquête de la compétitivité du pruneau pour baisser les coûts de production (liés au séchage par exemple), tout en conservant la qualité du pruneau d'Agen³.

¹ Bureau national Interprofessionnel du Pruneau (B.I.P), « Répercussions sur la production européenne de pruneaux du projet d'Accord de Libre-échange UE/USA », CA 4 juillet 2013.

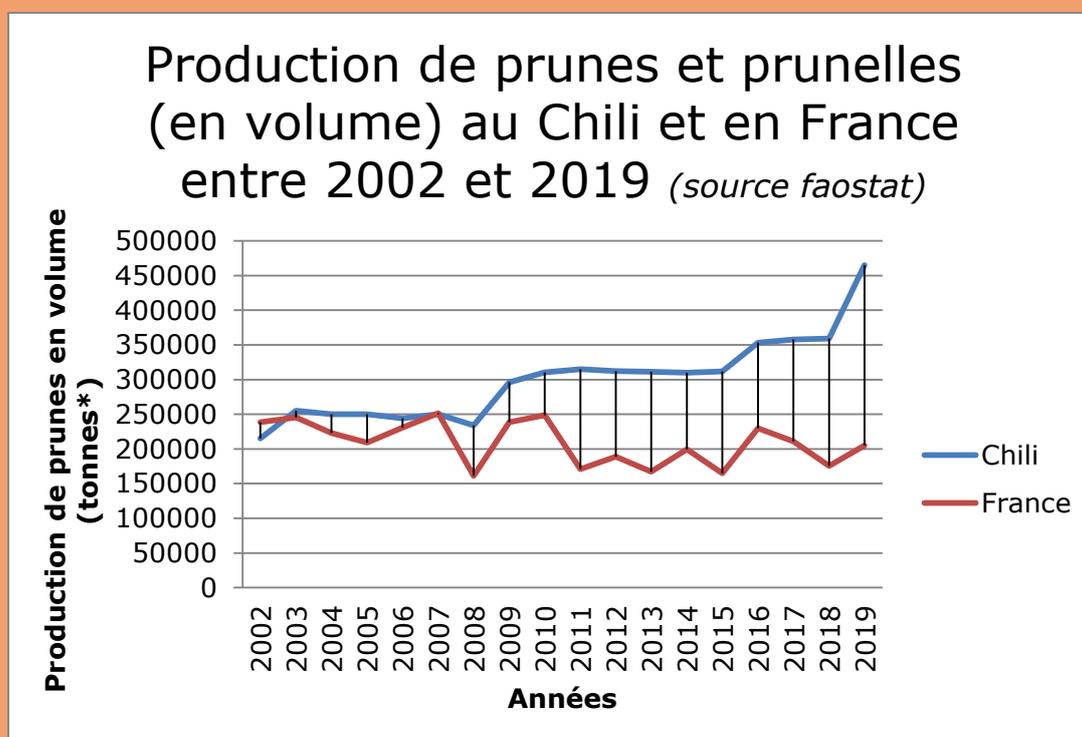
² Terre-net, « Entre le Chili et la Californie, le pruneau d'Agen revient de loin », 10 avril 2015, disponible via : <https://www.terre-net.fr/actualite-agricole/economie-social/article/entre-le-chili-et-la-californie-le-pruneau-d-agen-revient-de-loin-202-109224.html>

³ *Ibidem*.

²⁹ Mathilde Mortier, « L'UE et le Chili à la recherche de l'accord parfait », dans Euroactiv, 2018, disponible via : <https://www.euractiv.fr/section/commerce-industrie/news/lue-et-le-chili-a-la-recherche-de-laccord-parfait/> [Consulté le 31/05/2021].

L'Indication Géographique Protégée a joué en faveur de ce secteur d'activité si particulier et fragile du Lot-et-Garonne (qui assure 76% de la production française de pruneaux d'Agen⁴). Aujourd'hui, 30% des pruneaux français partent à l'export⁵ avec, notamment pour objectif la conquête du marché chinois. La reconnaissance des IGP européens en Chine et sur d'autres marchés permettrait d'éviter les contrefaçons au profit de la filière française. Mais si le consommateur s'attarde sur le prix, il se tournera davantage vers les pruneaux chiliens, ou californiens. La qualité et la renommée du produit seront donc les seuls atouts des pruneaux d'Agen pour se différencier sur des marchés hors-UE.

Les données ci-dessous représentent la production de prunes et prunelles par an au Chili et en France. Les pruneaux sont des prunes séchées, le graphique ne prend donc pas en compte la proportion de prunes transformées mais met en évidence l'évolution de la production de prunes dans les deux pays et la supériorité quantitative de la production chilienne en 2019. La production chilienne de pruneaux – ainsi que les tendances qui se dessinent – peut donc être appréciée à travers ce graphique.



⁴ Site officiel du Bureau national Interprofessionnel du Pruneau, rubrique « chiffres clés de la production », <http://www.pruneau.fr/chiffres-cles.html>

⁵ *Ibidem.*

L'accord UE-Pérou-Colombie-Equateur, entré partiellement en vigueur en 2017, met en place globalement les mêmes dispositions que l'accord UE-Chili. Pour l'heure, l'UE exporte vers ces pays principalement des produits manufacturés (machines, équipements de transport, produits chimiques), tandis que les pays andins exportent davantage de produits agricoles, carburants et produits miniers vers l'UE³⁰. Les droits de douane sont supprimés pour la quasi-totalité des marchandises à l'exception de certaines denrées sensibles pour lesquelles des contingents tarifaires ont été préférés (il s'agit précisément des champignons, maïs doux, confiseries, bovins, lait de vache, rhum, sucre, yaourts et bananes). Ces contingents sont gérés selon la règle du « premier arrivé premier servi », pouvant contribuer à une augmentation de la concurrence entre les trois pays andins pour ces produits spécifiques. Compte tenu du niveau de développement plus faible des trois pays d'Amérique latine par rapport à l'UE, il est prévu que la libéralisation de leur marché se fasse progressivement sur une période de dix-sept ans.

Dans le cas de l'accord avec la Thaïlande, la libéralisation des échanges devrait augmenter ses exportations de riz à destination de l'UE³¹. Enfin, dans le cadre des ALE UE-Nouvelle-Zélande, UE-Australie et UE-Mexique, la libéralisation des échanges facilitera l'accès des produits carnés au marché européen. Jusque-là exclue des échanges commerciaux avec le Mexique, la viande bovine se voit attribuée des contingents de 10 000 (20 000 avec les abats) tonnes équivalent carcasse par an dont les droits de douane seront progressivement réduits à 7,5%³². En outre, le texte prévoit la libéralisation totale de la viande de volaille à l'exception de certaines parties spécifiques dont les contingents sont limités à 10 000 tonnes³³.

b. Considérées comme des mesures créant une concurrence planétaire déloyale entre les agriculteurs

Cette libéralisation des échanges, notamment de produits alimentaires, n'est pas au goût des agriculteurs français qui les voient comme des mesures fragilisant la compétitivité de leurs produits. C'est particulièrement le cas des viandes bovine et ovine et du lait néozélandais et australien, dont les coûts de production sont moindres qu'en France. Pour cause, les coûts alimentaires et d'investissement sont plus bas qu'en France, les structures y sont relativement grandes, ce qui permet d'obtenir des économies d'échelle et une plus grande productivité du travail. Ainsi, en moyenne, pour ces deux pays, les prix à la production du lait sont 7,5% à 20% moins élevés que ceux du lait français, 25% pour la viande bovine et de 50% pour la viande ovine^{34*}. Une ouverture du marché européen à de tels produits serait une véritable opportunité pour la Nouvelle-Zélande et l'Australie qui consacrent ces produits à l'exportation.

En effet, les marchés australien et néozélandais étant étroits, la plupart des productions est destinée à l'export, en particulier vers les pays d'Asie. Par exemple, en 2016, respectivement, 95% et 34% de la production de lait de Nouvelle-Zélande et d'Australie était destinée à l'exportation, 86% et 63% de la viande ovine néozélandaise et australienne était exportée contre 9% pour la viande ovine française, et 85% et 64% de la viande bovine néozélandaise et australienne était exportée³⁵. De fait, ces deux pays s'affichent comme leaders mondiaux dans les exportations de ces produits. L'Australie était ainsi le premier exportateur de viande ovine en 2016, le troisième exportateur de viande bovine, et le quatrième exportateur de produits laitiers en volume. La Nouvelle-Zélande est, quant à elle, le premier exportateur de produits laitiers au monde, le

³⁰ European Commission, « EU-Colombia-Peru-Ecuador Trade Agreement », dans DG Trade Access2Markets, ec.europa.eu, disponible sur : <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-colombia-peru-ecuador-trade-agreement> [Consulté le 31/05/2021].

³¹ Ferrari et al., « Cumulative economic impact of trade agreements on EU agriculture », *op.cit.*

³² « New EU-Mexico agreement. The agreement in principle », Bruxelles, le 23 avril 2018, p1-18.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Marie Carlier, Mélanie Richard, Caroline Monniot, Philippe Chotteau, Mickaël Hugonnet, « Accord de libre-échange UE/Nouvelle-Zélande et UE/Australie : risques et opportunités pour les filières européennes de ruminants », Centre d'études et de prospective du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Analyse, novembre 2020, n°156, p1-4.

³⁵ *Ibidem*, p2.

deuxième exportateur de viande ovine et le cinquième exportateur de viande bovine en volume au monde. Si, pour l'instant, l'UE est un marché secondaire pour les exportations de viande bovine australienne et néozélandaise, des ALE pourraient permettre à ces pays d'accéder plus facilement à ce marché, dans lequel les producteurs de cette viande font déjà face à une situation difficile. Bref, ces ALE en négociation ne sont pas avantageux pour l'UE, puisque sur le plan agricole, seules les exportations de fromages en bénéficieraient. Cette entrée en concurrence est d'autant plus redoutée par les agriculteurs européens que la traçabilité et le bien-être animal sont régulés d'une façon beaucoup moins contraignante que dans l'UE.

Les mêmes arguments ont été avancés pour l'accord entre l'UE et le Mexique dont les négociations se sont terminées en 2020. Nous l'avons souligné plus haut, l'accès au marché européen est plus facile pour la viande bovine, la volaille, les œufs et le miel, qui étaient jusque-là exclus des échanges commerciaux avec le Mexique. Ces dispositions ont soulevé des mouvements de protestation de la part d'agriculteurs français, lesquels ont souligné que les normes sanitaires et phytosanitaires mexicaines étaient moins contraignantes que celles de l'UE. Par exemple, l'utilisation d'hormones et de farines animales n'est pas proscrite au Mexique, contrairement à l'UE où des normes strictes ont été mises en place en réponse à la crise de la vache folle. De fait, les coûts de production hors-UE sont inférieurs à ceux des producteurs européens et français. Ces derniers ne pourraient rivaliser face à l'arrivée de tels produits. La précaution européenne semble donc faire place au libéralisme au détriment des agriculteurs européens.

Reste à souligner qu'à travers ces ALE, se dégage une volonté de contribuer au développement économique de pays dits « en développement ». C'est d'ailleurs pour cette raison que l'ouverture du marché européen aux pays andins (Pérou, Colombie, Equateur) se fera plus rapidement que l'accès de l'UE à ces marchés. La population agricole européenne pâtira sûrement de cette stratégie particulière d'aide au développement.

c. Et s'opposant à des valeurs sociales et des engagements environnementaux chers à l'UE

Les problèmes sur le plan économique étant posés, passons maintenant à la question de la durabilité. De tels accords paraissent parfois contraires aux engagements environnementaux et sociaux de l'UE. C'est pourquoi, il arrive que certaines négociations rencontrent des moments de turbulence. L'accord de partenariat et de coopération entre l'UE et la Thaïlande en est un exemple concret, puisque les négociations ont été arrêtées en 2014 du fait d'un coup d'Etat, avant de reprendre en 2019 (avec la relance des négociations sur un ALE ambitieux et complet) malgré la situation politique toujours compliquée et les atteintes aux droits de l'homme dans ce pays. De tels problèmes relatifs au non-respect des droits de l'Homme sont également constatés aux Philippines et en Indonésie. Dans cette dernière, le Président Widodo a retardé l'adoption d'un nouveau code pénal autorisant les discriminations fondées sur le sexe, la religion et l'orientation sexuelle, à la suite de l'adoption d'une résolution européenne dénonçant ces dispositions. La signature d'ALE avec des pays qui ne respectent pas les droits de l'Homme ne serait pas à l'avantage de l'UE, dont les actes diplomatiques témoignent d'un certain attachement à ces valeurs (en témoignent, par exemple, les sanctions à l'encontre de la Russie après son annexion de la Crimée ainsi que la condamnation de la Chine sur le travail forcé des Ouïghours).

Outre les limites sociales, les engagements environnementaux, et en particulier le *Green Deal*, entravent les négociations en faveur du libre-échange. Le cas de l'accord entre l'UE et l'Indonésie est emblématique. Malgré la réaffirmation de l'Indonésie à respecter l'Accord de Paris, celle-ci n'a pas hésité à porter l'UE devant l'ORD lorsque les Européens ont annoncé vouloir réduire leurs importations d'huile de palme (utilisée en particulier dans les bio-carburants). En effet, cette culture est majoritairement responsable de la déforestation dans le pays et porte atteinte à la biodiversité. En l'état, l'UE ne peut procéder à de telles restrictions aux importations, bien qu'elle soit engagée à limiter le réchauffement climatique et à préserver l'environnement.

Un autre problème rencontré dans certains accords est celui de l'incompatibilité entre les normes SPS européennes et celles du pays/ de la zone géographique tiers(ce). Les négociateurs tentent de prévenir ces problèmes, comme dans le cas de l'accord entre l'UE et le Pérou, la Colombie et l'Equateur. En effet, l'accord prévoit une harmonisation des mesures SPS et de contrôle. Toutefois une question persiste : cette harmonisation va-t-elle se faire au bénéfice de l'UE, dont les normes SPS sont contraignantes, ou par un nivellement vers le bas ? Il semblerait que dans le cas de l'accord entre l'UE et les pays andins, un sous-comité chargé de résoudre les problèmes et de suivre les actions en faveur de cette harmonisation soit envisagé. Toutefois, le cas du Mexique fait émerger des critiques à ce sujet. Peut-être l'accord UE-Chili semble le plus volontariste sur le plan du développement durable, une preuve que les négociations peuvent aboutir à des décisions ambitieuses, puisque l'idée d'une adoption de clauses contraignantes sur le plan de la protection des travailleurs, de l'environnement et de l'égalité femme-homme, est en œuvre dans les négociations. Pour le moment, les dispositions relatives à l'environnement dans la plupart des accords en négociation, ne sont pas contraignantes, à l'image des chapitres portant sur le sujet dans tous les accords récemment ratifiés ou en cours de ratification.

Ces différends sur le plan de l'environnement sont utilisés comme arguments par les citoyens européens s'opposant à la ratification des accords de libre-échange. Les accords que nous avons cités dans cette section ne sont pas officiellement bloqués par les Etats membres puisqu'ils attendent encore d'être ratifiés par les institutions européennes, mais ils suscitent de véritables critiques de la part des agriculteurs et de la société civile. Le renoncement à la signature d'ALE a d'ailleurs été évoqué dans la Convention citoyenne pour le climat, comme solution pour éviter de renforcer les problèmes liés au changement climatique. Bref, si dans le cas des accords en cours de négociation et de ratification, des questions se posent sur le plan climatique, c'est parfois pour ces raisons que des négociations ont été abandonnées et officiellement bloquées.

Encadré 2 : L'accord de commerce et de coopération UE-Royaume-Uni : un cas particulier

Entre également dans cette section sur les ALE en cours de ratification, l'accord de commerce et de coopération UE-Royaume-Uni. Il représente un cas particulier puisqu'il établit les nouvelles règles après la sortie du Royaume-Uni de l'union douanière. Il consiste donc à limiter les dommages liés au Brexit, plus que de favoriser les échanges commerciaux entre le pays et l'UE (comme c'est le cas dans l'ensemble des ALE cités dans ce chapitre). L'accord de commerce et de coopération est entré en vigueur provisoirement en janvier 2021. Les échanges commerciaux sont conservés puisque les droits de douane et les quotas sont nuls sur « tous les biens qui respectent les règles d'origine appropriées » mais des déclarations et contrôles sanitaires sont imposés aux entreprises de part et d'autre de la Manche. Ces barrières non tarifaires aux échanges risquent d'entraver le commerce entre les deux parties, du moins, dans un premier temps d'adaptation.

L'Accord UE-Royaume-Uni n'est pas sans conséquence sur le plan agricole, et les négociations ont été difficiles, particulièrement dans le domaine de la pêche. Finalement, il a été convenu que les pêcheurs européens pourraient accéder aux eaux britanniques pendant une période transitoire de 5 ans et demi après l'entrée en vigueur provisoire de l'accord (soit jusque juin 2026). Pendant cette période, l'UE devra renoncer à 25% de ses prises en valeur.

Pour d'autres points relatifs à l'agriculture, les dispositions restent assez floues, ce qui fait craindre certains risques. L'accord n'inclut aucun chapitre relatif aux nouvelles IGP. Des divergences sur le plan environnemental sont également à anticiper, puisque le Royaume-Uni souhaite déréglementer l'utilisation d'OGM. Il en va de même pour l'utilisation des pesticides et la réglementation relative aux produits biologiques. Toutefois, ce risque est à relativiser puisque l'accord prévoit une clause de non-régression censée empêcher le nivellement par le bas des normes. L'accord a été l'occasion de réaffirmer la volonté des parties de maintenir des niveaux de protection environnementale et sociale relativement élevés. Un mécanisme de règlement des différends, contraignant, ainsi que le recours à des mesures correctives ont été accordés aux Etats.

Le Brexit a créé des inquiétudes chez les agriculteurs français car le Royaume-Uni représente le troisième client de la France dans ses exportations de produits agricoles et alimentaires. Les premières données relatives aux échanges UE-Royaume-Unis sur le plan des produits agricoles et agroalimentaires montrent que, malgré la mise en place d'un ALE, les exportations européennes vers le Royaume-Uni ont régressé de 41% en janvier 2021. Cette tendance à la baisse des exportations est également observable pour la France. Toutefois, une telle baisse avait déjà eu lieu avant l'application de l'accord¹. Cette baisse en début d'année 2021 pourrait s'expliquer par la nécessité d'un temps d'adaptation pour les exportateurs devant faire face à de nouvelles procédures administratives pour continuer leur commerce avec les Britanniques.

De manière générale, le Royaume-Uni est plus dépendant des ressources agricoles (et de la main d'œuvre agricole) de l'UE que l'UE du Royaume-Uni. Pour éviter les problèmes d'approvisionnement et affirmer son indépendance vis-à-vis de l'UE, le Royaume-Uni tente donc de négocier des ALE avec des pays partenaires. C'est le cas avec l'Australie, par exemple. Toutefois, ce projet n'a pas laissé les agriculteurs britanniques indifférents puisqu'un accès facilité à son marché pour les produits australiens, représente une menace pour les éleveurs du Royaume-Uni. Et c'est sans compter les concessions que le Royaume-Uni devra sûrement faire sur le plan environnemental et SPS puisque l'UE assurait un niveau de protection plus élevés que la plupart des autres puissances agricoles mondiales.

Pour l'UE, le Brexit a donc des répercussions sur ses exportations de produits agricoles et alimentaires, mais il est possible que cela ne soit que transitoire. Pour contrer la perte de ce marché, les ALE que l'UE tente de ratifier avec de nouveaux partenaires s'avèrent être une stratégie privilégiée, à l'image de ce que le Royaume-Uni essaie de faire avec certains pays. Reste à observer l'impact que les choix politiques et économiques du Royaume-Uni auront sur sa monnaie. Peut-être une dévaluation de la livre sterling favorisera les exportations de produits agricoles britanniques au détriment des Européens, mais ce risque reste à relativiser. Quoiqu'il en soit, la volonté britannique de conclure des ALE témoigne d'une forme de compétition entre le Royaume-Uni et l'UE.

¹. Thierry Pouch, « Brexit, es-tu là ? », dans la Lettre économique, Agriculture et territoire Chambres d'agriculture, n°415, mai 2021, p4.

Section 3. Des négociations ou ratifications retardées voire bloquées pour cause de différends sur le plan agricole

Les négociations pour la mise en place d’ALE se soldent parfois par des échecs ou font face à de fortes oppositions qui bloquent le processus de ratification. Les raisons de ces enraiments sont multiples. Elles peuvent être d’ordres géopolitiques, culturels, économiques ou environnementaux, et parfois, c’est l’agriculture qui est au centre des tensions. Il s’agira dans cette section de rappeler brièvement quels sont les ALE bloqués et pourquoi ils le sont, mais surtout de se concentrer sur le volet agricole et environnemental de ces accords, qui sont parfois à l’origine des différends entre les parties à l’accord.

A. Négociations au point mort

Trois accords sont au point mort : la modernisation de l’union douanière Turquie-UE, le TAFTA (ou TTIP : traité de libre-échange transatlantique entre les Etats-Unis et l’UE), et l’accord UE-Malaisie. Les raisons de ces blocages sont géopolitiques, mais peuvent également prendre racine dans les différends agricoles et environnementaux.

a. Les raisons géopolitiques

L’union douanière³⁶ entre l’UE et la Turquie a été créée en 1996. Les produits agricoles n’entrent pas dans le cadre de cette union douanière, à l’exception des produits agricoles industriels et transformés. Les produits agricoles simples font l’objet d’une décision de 1998 sur le régime commercial applicable aux produits agricoles³⁷. Actuellement, la Turquie impose des droits de douane très élevés sur des produits agricoles et alimentaires. A partir de 2016, des questions se sont posées quant à la modernisation de l’union douanière. Dans ce cadre, la France aurait souhaité une ouverture du marché turc aux produits alimentaires européens (nous reviendront sur ce point cf. b), mais la Turquie s’y est opposée (cf. b). Finalement, la question est en suspend puisque la modernisation de l’union douanière n’est plus à l’ordre du jour. Pour cause, des tensions géopolitiques ont émergé entre l’UE et la Turquie notamment au sujet des migrants. Ces différends n’ont été qu’accentués par le durcissement de la politique d’Erdogan et de sa confrontation avec Emmanuel Macron, lequel avait défendu la liberté d’expression, ce qu’Ankara a interprété, à l’automne 2020, comme une attaque à l’islam. Aussi, le récent conflit entre l’Arménie et l’Azerbaïdjan dans le Haut-Karabakh n’a pas joué en faveur d’un rapprochement diplomatique entre l’UE et la Turquie, cette dernière étant historiquement proche de l’Azerbaïdjan.

Les négociations pour un accord de partenariat et de coopération entre l’UE et la Malaisie, comprenant des clauses relatives au libre-échange, ont été achevées en 2015. Cependant, des dissensions se sont créées depuis sur le plan agricole mais aussi géopolitique. Sans que cela ne fasse l’objet d’une condamnation officielle, l’UE ne cautionne pas le non-respect des droits de l’Homme de la Malaisie. Le changement de gouvernement malaisien n’a pas contribué à faire évoluer la politique du pays relative à la peine de mort, les droits des personnes LGBTIQ+ ou encore à la liberté d’expression. La signature d’un accord de partenariat et de coopération avec un Etat en désaccord avec les valeurs de l’UE sur le plan des droits de l’Homme serait sûrement dénoncée par l’opinion publique européenne.

Enfin, si les sources de l’échec du TAFTA ne résident pas entièrement dans les oppositions géopolitiques entre l’UE et les Etats-Unis, il semblerait que la fermeté des positions américaines et européennes n’ait pas contribué à son aboutissement. Les Européens ont notamment souligné le

³⁶ Une union douanière est une zone qui impose des droits de douane communs aux Etats tiers. Elle est souvent décrite comme un prolongement d’une zone de libre-échange (dont l’objectif est de diminuer les barrières aux échanges entre les pays membres de cette zone).

³⁷ Aurélien Denizeau, Dorothée Schmidt, « France and the modernization of the EU-Turkey customs union. Interests and obstacles », Note de l’Ifri, juillet 2020, p1-32.

déséquilibre que créerait l'accord, en faveur des Etats-Unis. De plus, la politique protectionniste de Donald Trump n'a fait qu'aller dans le sens de la suspension des négociations.

b. Les raisons agricoles et environnementales

Nous l'avons déjà souligné, la France espérait une ouverture du marché turc aux produits agricoles par la modernisation de l'union douanière UE-Turquie. En 2018, la France figurait à la quinzième place des fournisseurs de produits agricoles et agroalimentaires de la Turquie, laquelle s'approvisionne plutôt en denrées agricoles russes (la Russie est, en effet, son premier fournisseur de produits agroalimentaires). L'accès à ce marché permettrait à la France d'augmenter ses exportations de produits agroalimentaires vers la Turquie et ainsi, de concurrencer la Russie sur un nouveau marché. En réalité, cet espoir est vain, non seulement parce que les tensions géopolitiques ne font que limiter encore plus la possibilité d'une ouverture du marché aux produits français, mais aussi parce qu'Ankara protège fermement son agriculture³⁸. Ce protectionnisme s'explique par la part importante que représente l'agriculture dans l'économie turque. En 2019, 19% de la population active en Turquie travaillait dans le secteur agricole. Une mise en concurrence des produits agroalimentaires turcs avec ceux importés d'Europe ne serait pas bien vue par cette population, et entraverait les subventions agricoles et la politique de souveraineté alimentaire mises en place par Ankara³⁹. Notons toutefois que ce volet agricole n'est qu'un élément de la modernisation de l'union douanière, et ne semblait pas vraiment faire l'objet de négociations puisque la Turquie avait bien affiché son scepticisme à laisser entrer des produits agricoles européens plus facilement sur son territoire. L'agriculture ne peut donc pas être l'élément à l'origine de l'arrêt des négociations, contrairement à l'accord entre l'UE et la Malaisie et, dans une certaine mesure, au TAFTA.

En effet, si les négociations entre l'UE et la Malaisie se sont achevées en 2015, cela n'a pas empêché la Commission européenne de prendre des engagements environnementaux pouvant rendre caduc l'accord. En 2019, la Commission a affirmé son intention de réduire progressivement l'utilisation d'huile de palme dans les biocarburants destinés aux transports⁴⁰. L'UE considère, à juste titre, que la culture de l'huile de palme contribue à des déforestations massives et entrave la protection de l'environnement et de la biodiversité. Or, l'Indonésie et la Malaisie sont les plus gros producteurs d'huile de palme au monde. L'Indonésie a donc ouvert le bal en portant l'affaire pour motif de discrimination devant l'OMC en 2019, une initiative qui a été imitée par son partenaire, la Malaisie, en janvier 2021⁴¹.

Enfin, le cas du TAFTA est sûrement l'échec le plus emblématique car il rassemble les problématiques culturelles, environnementales (et notamment relatives à la biodiversité), sanitaires et juridiques. Le *Courrier hebdomadaire* d'Arthur Meert, intitulé « Les aspects agricoles du TTIP »⁴² apporte des éclairages sur les blocages du TAFTA résultant de différends sur le plan agricole, bien que l'article ait été écrit avant l'arrêt des négociations. Les tensions au centre des négociations se sont focalisées sur plusieurs points liés à l'agriculture.

Tout d'abord, les Etats-Unis et l'UE n'ont pas du tout la même approche sur le plan des normes SPS. Tandis que l'UE veille à mettre en place un principe de précaution via un contrôle minutieux

³⁸ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, « Les politiques agricoles à travers le monde », dans agriculture.gouv.fr, 2019, p1-7.

³⁹ Aurélien Denizeau, Dorothee Schmidt, « France and the modernization of the EU-Turkey customs union. Interests and obstacles », dans Notes de l'Ifri, p. 1-32.

⁴⁰ Jorge Soutullo, Andreas Striegnitz, « Asie du Sud-Est », dans les Fiches thématiques sur l'Union européenne, Parlement européen, 2020, disponible via : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/183/asie-du-sud-est> [Consulté le 26/05/2021].

⁴¹ Organisation Mondiale du Commerce, « La Malaisie engage une procédure de règlement des différends à l'OMC au sujet des mesures de l'UE visant l'huile de palme », Règlement des différends, 19 janvier 2021, disponible via : https://www.wto.org/french/news_f/news21_f/ds600rfc_19jan21_f.htm [Consulté le 27/05/2021].

⁴² Arthur Meert, « Les aspects agricoles du TTIP », dans le *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2016/3, n°2288, p5-50.

« de la ferme à la table », les Etats-Unis se basent davantage sur la science. Pour eux, si rien n'est prouvé, malgré un doute persistant, le produit peut être commercialisé. Ainsi, le recours aux OGM est assez fréquent aux Etats-Unis. Un autre sujet à controverse sur le plan sanitaire porte sur les très médiatisés bœufs aux hormones et poulets chlorés. Bref, si les deux partis s'accordent pour une levée des obstacles techniques au commerce, cela mettrait en concurrence directe les agriculteurs européens et américains dont les types d'agriculture sont très différents. Le cas du bœuf aux hormones vient appuyer nos propos puisque ce type de production permet d'augmenter les rendements de bœuf de 40% par rapport à une production standard⁴³. Cela porterait un coup préjudiciable à la filière bovine européenne, déjà dans une situation critique (notamment en France). A l'inverse, le cas des produits laitiers non pasteurisés, beaucoup moins médiatisés, montre qu'une levée des obstacles techniques au commerce pourrait aussi être bénéfique à l'UE puisqu'elle pourrait exporter de tels produits vers les Etats-Unis. Or, la culture américaine n'est pas ouverte à la consommation de tels produits qu'elle juge peu sécurisants sur le plan sanitaire. Bref, le résultat d'une libéralisation des échanges de produits dont les normes SPS ne sont pas conformes à la législation nationale de chacun serait inévitablement une situation de concurrence déloyale.

Une solution pour éviter cette distorsion de concurrence entre l'agriculture européenne et états-unienne serait l'harmonisation des normes. Cependant, ce processus peut aboutir à deux situations très différentes sur le plan agricole et environnemental : soit les Etats-Unis se plient aux normes européennes plus strictes, ce qui garantirait une meilleure protection de l'environnement ainsi que de la vie des personnes et des animaux ; soit l'UE abaisse ses exigences pour se conformer à la législation américaine, ce qui reviendrait à minimiser ses engagements environnementaux.

Un autre point sujet aux frictions est celui des IGP. Les Européens souhaitent faire du TAFTA un outil en faveur de la reconnaissance des IGP européennes pour toujours mieux protéger ces productions traditionnelles et leurs producteurs. Une fois encore, la culture américaine ne tend pas à reconnaître ce type de propriété intellectuelle spécifique au domaine gastronomique. Pour les Etats-Unis, les IG sont davantage des dénominations marketing que des gages de qualité et d'authenticité. Ainsi, ils n'hésitent pas à utiliser ces appellations de manière « semi-générique »⁴⁴. En Europe, outre la plus-value que ces IGP apportent aux producteurs, il est considéré que le label est gage de qualité et qu'il rassure le consommateur sur la salubrité du produit.

⁴³ *Ibidem.*, p23.

⁴⁴ Arthur Meert, « Les aspects agricoles du TTIP », dans le *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2016/3, n°2288, p32.

Encadré 3 : L'abandon des négociations pour un accord-cadre institutionnel entre l'UE et la Suisse : un cas particulier

Les relations commerciales entre l'UE et la Suisse sont régies par un ALE datant de 1972, des accords bilatéraux (I et II) ratifiés en 1999 et 2004 (et entrés en vigueur quelques années après). Les accords bilatéraux I portent sur l'immigration entre la Suisse et l'UE, les échanges commerciaux, les marchés publics, l'agriculture, la recherche, les transports aériens et terrestres. Les accords bilatéraux II portent sur les règles fiscales et l'intégration de la Suisse à la zone Schengen. Sur le plan agricole, les échanges de produits ont été facilités, à partir de 1999, par les mesures suivantes¹ :

Concessions douanières réciproques sur des produits particuliers : fruits, légumes, horticulture, spécialités de viandes.

Libéralisation totale du marché du fromage depuis 2007.

Réduction voire levée des barrières non-tarifaires aux échanges (prescriptions techniques reconnues équivalentes (bio, santé de plantes, semences, normes de qualité sur les fruits et légumes, contrôles vétérinaires, vins et spiritueux)).

Protection réciproque des vins et spiritueux. Depuis 2011, reconnaissance réciproque des IGP et AOP (appellations d'origine protégée).

Suivi du bon fonctionnement de l'accord sur le plan agricole avec une réunion au moins une fois par an du Comité mixte de l'agriculture.

L'accord agricole s'applique depuis 2007 au Liechtenstein.

En 2006, la Suisse a exprimé sa volonté de consolider ses relations avec l'UE. Cette dernière ayant montré un intérêt à créer un accord-cadre, l'objectif d'une mise en place d'un mécanisme institutionnel pour les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE a été fixé en 2008. Les travaux communs pour un accord-cadre institutionnel ont commencé en 2010². Il avait pour ambition de faciliter les relations commerciales et diplomatiques entre l'UE et la Suisse, régies par cet ensemble d'accords bilatéraux peu adaptés à l'évolution du droit communautaire. Une modernisation semblait nécessaire aux yeux de l'UE pour que l'accès de la Suisse au marché unique ne soit pas détérioré.

¹Accord agricole, Office fédéral de l'agriculture, disponible sur : <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/international/institutionen/europaeische-union-eu/agrarabkommen.html> [Consulté le 04/06/2021].

Lors des négociations initiées en 2014, des compromis ont été trouvés sur le plan des mécanismes institutionnels, mais des problèmes ont été rencontrés dans le cadre de la libre circulation des personnes. Or, la libre-circulation était considérée par l'UE comme la véritable valeur ajoutée de l'accord. En novembre 2018, l'UE, considérant que les négociations avaient abouties, a tenté d'imposer à la Suisse, la signature de l'Accord. Certaines questions restaient pourtant en suspens, et le Conseil fédéral a préféré s'en remettre à l'avis de ses citoyens sur ce projet. Le référendum a donné lieu à un refus des Suisses de parapher l'accord. Depuis janvier 2021, les négociations réclamées par la Suisse pour clarifier certains points, butaient sur trois thématiques³ :

La directive relative aux droits de citoyens (en particulier la libre-circulation)

La protection des salaires des travailleurs

Les aides d'Etat (celles de la Suisse étant non-conformes au cadre mis en place dans l'UE).

Pour résumer, les questions relatives au respect de normes et obligations identiques pour l'UE et la Suisse – dans le but d'assurer l'équité et la viabilité juridique entre les deux partis - ont définitivement enterré le projet. De fait, ce sont l'exception démocratique suisse ainsi que la volonté du pays de rester indépendant de l'UE qui ont conduit la Suisse à endiguer un projet de facilitation du libre-échange.

Par ailleurs, le Royaume-Uni et la Suisse ont signé un ALE en 2019 pour maintenir leurs relations commerciales malgré le Brexit. Cet ALE bilatéral semblait nécessaire pour que les deux pays puissent continuer à commercer ensemble. De son côté, l'UE à 27 n'est pas parvenue à conclure un accord-cadre institutionnel avec la Suisse seule. Cette situation pourrait porter préjudice à l'image de la puissance économique que représente l'UE, incapable d'aboutir à un accord, alors même que les Britanniques y sont parvenus seuls. La modernisation des relations commerciales entre l'UE et la Suisse aurait pu aider les Européens à contrer la baisse potentielle des exportations de l'Union à destination du Royaume-Uni. L'échec des négociations rend ces espoirs vains.

Sur le plan purement agricole – compris dans l'accord-cadre institutionnel – la volonté de l'UE de ratifier le texte tel quel en 2018 a conduit à un blocage sur l'actualisation de plusieurs annexes de l'accord agricole (notamment l'annexe vétérinaire). La non-ratification de l'accord-cadre mènera sûrement à l'émergence de barrières non-tarifaires au détriment des échanges commerciaux de produits agricoles et alimentaires, puisque les accords bilatéraux persistants ne seront plus conformes à la législation européenne à mesure qu'elle se modifiera. Des blocages sont également à craindre dans les actions conjointes pour la protection de leur souveraineté alimentaire.

²Le Conseil fédéral, « Rapport relatif aux négociations sur un accord-cadre institutionnel ente la Suisse et l'UE », mai 2021, p2-3.

³*Ibidem*.

Les accords au point mort, ou abandonnés, viennent confirmer l'ensemble des observations faites jusqu'à présent : outre les tensions géopolitiques, se sont souvent les divergences sur le plan des normes SPS, de la propriété intellectuelle, mais aussi, et surtout de la protection du secteur agricole, et du volontarisme dans les engagements environnementaux des Etats, qui rendent les négociations caduques. Les accords au point mort sont des exemples intéressants à étudier, mais les blocages étatiques actuels sur des accords faisant l'objet d'une médiatisation importante en France, apportent davantage d'évidences sur le(s) talon(s) d'Achille des ALE.

B. Les retards de ratification par certains Etats membres : deux accords archétypaux des problématiques agricoles en environnementales

Le CETA (en anglais, *Comprehensive Economic and Trade Agreement*, ou accord économique commercial et global) est un accord de libre-échange dont les négociations ont duré 8 ans (2009-2017) avant d'être signé et mis en œuvre provisoirement à partir de septembre 2017. Cette entrée en vigueur partielle concerne tout de même plus de 90% de l'accord, consacrés aux compétences exclusives de l'Union. Le reste devrait entrer en application après la ratification par les Etats membres. Toutefois, si l'un des 27 Etats membres de l'UE ne ratifie pas l'accord, son application sera suspendue.

Les négociations sur l'accord UE-MERCOSUR ont été quant à elles menées pendant vingt ans. Les pays membres du MERCOSUR sont le Brésil (qui compte pour 74% du PIB de cette zone de libre-échange), l'Uruguay, le Paraguay et l'Argentine (la participation du Venezuela a été suspendue en 2016 pour des raisons politiques et économiques). Le volet commercial de cet accord de coopération a finalement abouti en juin 2019. Or, pour l'instant, l'accord n'a pas été ratifié par tous les Etats membres de l'UE. Parmi les réfractaires à l'accord se trouve la France. Cette opposition s'explique par l'absence de dispositions environnementales contraignantes, un point sur lequel nous nous pencherons particulièrement.

a. Le CETA

Les dispositions de l'accord sur le plan agricole

Les simulations montrent que le CETA aurait un impact positif sur l'économie du Canada – à hauteur de 8,2 milliards d'euros soit 0,77% de son PIB - et de l'UE – à hauteur de 12 milliards d'euros, soit 0,08% de son PIB⁴⁵. Cela n'exclut pas ses conséquences négatives sur des secteurs particuliers, comme l'agriculture. L'accord instaure une libéralisation des échanges en volume : cela correspondra, à terme, à 97% des importations agricoles européennes issues du Canada et à 95% des importations canadiennes issues de l'UE⁴⁶. Aussi, il est prévu que 93,8% des lignes tarifaires agricoles européennes et 91,7% des celles du Canada soient libéralisées dans les 7 ans après l'entrée en vigueur de l'accord⁴⁷. Les denrées exclues de ces mesures (le pourcentage restant) sont des produits dits sensibles (viande bovine, maïs doux en conserve pour les exportations canadiennes, fromages pour les exportations européennes) auxquels sont réservés des contingents tarifaires⁴⁸. De plus, certains produits sont interdits d'entrée sur le territoire européen pour des raisons sanitaires et phytosanitaires (comme le bœuf traité aux hormones ou le porc traité à la

⁴⁵ Aurélie Trouvé, Baptiste Buczinski, Philippe Chotteau, Estelle Antoine, Hervé Marouby, Michel Rieu, Jan-Peter Van Ferneij, « Analyse de l'accord de LE entre l'UE et le Canada (AECG/CETA) dans le secteur des produits animaux », Etude commandée par le Groupe Verts/ALE du Parlement européen et Interbev, janvier 2017, p9.

⁴⁶ *Ibidem*, p.14.

⁴⁷ Sylvie Alexandre *et alli.*, « Pour un suivi des effets du CETA sur les filières agricoles sensibles », rapport conjoint du Ministère de la transition écologique et solidaire, du Ministère de l'économie et des finances, du Ministère de l'action et des comptes publics, du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, et du Secrétariat d'Etat auprès du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, décembre 2018, p.2.

⁴⁸ A.Trouvé, B.Buczinski, *et alli.*, *op.cit.*, p.14.

ractopamine)⁴⁹. Une fois les droits de douane supprimés, l'article 2.7 de l'accord dispose de l'interdiction de les rétablir.

En outre, le CETA permet également une reconnaissance progressive de certaines IGP européennes (173), ce qui laissera du temps aux producteurs et entreprises canadiennes de s'adapter pour remplacer les noms correspondant à des IGP qu'ils utilisent de manière générique. L'accord est donc relativement souple à ce sujet et la protection des IGP n'est pas une disposition prioritaire dans les mesures à mettre en œuvre, sûrement au détriment des Européens qui s'efforcent de promouvoir leur culture gastronomique à travers le monde (l'accord sur les IGP entre la Chine et l'UE signé en septembre 2020 en est la preuve). Cela peut s'expliquer par la culture canadienne, relativement proche de celle des Etats-Unis, dans laquelle la propriété intellectuelle n'est pas collectivement associée à l'alimentation.

Les problèmes qu'elles posent

L'application du CETA n'a pas laissé les Européens, et encore moins les Français, indifférents. L'accord pose des questions sur le plan sanitaire, environnemental et concurrentiel, car beaucoup de mesures sanitaires européennes ne s'appliquent pas au Canada. Le rapport de la Commission Schubert de 2017 a exposé les risques que le CETA présente pour l'agriculture européenne, mais aussi les conséquences qu'il pourrait avoir sur l'environnement et la santé humaine⁵⁰. Il souligne ainsi que le principe de précaution cher aux Européens n'est pas mentionné dans l'accord, et que les normes de production canadiennes (relatives au bien-être animal, à l'utilisation de certains produits, aux OGM) ainsi que les règles portant sur la traçabilité des produits (étiquetage) sont beaucoup moins contraignantes que dans l'UE.

Penchons-nous d'abord sur le principe de précaution et les différences entre les normes de production européennes et canadiennes. L'UE interdit l'utilisation de traitement à la ractopamine, de stimulants de croissance hormonaux, de substances (comme le chlore) décontaminant des produits d'origine animale, de farines animales pour nourrir des animaux. Elle restreint aussi l'importation, la consommation et la production d'organismes génétiquement modifiés (OGM). Au Canada, au contraire, aucune norme d'étiquetage n'est exigée pour les aliments avec OGM, l'ensemble des produits cités au-dessus est autorisé, et même quarante-deux molécules interdites dans l'UE sont encore utilisées dans l'agriculture canadienne⁵¹. Des craintes résonnent non seulement chez les agriculteurs – qui voient la compétitivité de leurs produits menacée – mais aussi chez les citoyens européens, attachés au principe de précaution et redoutant l'arrivée sur le territoire de produits non conformes à la législation européenne. Certes, l'importation de produits traités aux hormones ou à la ractopamine est bannie de l'accord, mais le Canada considère cette clause comme une barrière non-tarifaire aux échanges. A l'instar de ce positionnement, le Canada, accompagné d'autres pays, a utilisé à deux reprises les mesures SPS de l'OMC pour peser dans les négociations intra-européennes relatives à l'interdiction du glyphosate. L'argument avancé portait sur les conséquences néfastes sur le commerce que créerait l'interdiction de ce produit⁵². De plus, si le saumon transgénique de la marque « Aqua Bounty » est interdit dans l'UE, aucune démarche concrète ni contrôle n'a été mis en œuvre pour faire respecter cette interdiction⁵³. Du côté canadien, le CETA s'avère être une stratégie intéressante pour faire accepter une tolérance aux OGM par des parties réticentes, et imposer ses normes (ou plutôt son absence de normes) aux Européens, notamment la non-obligation d'étiquetage sur les produits OGM. De telles dispositions

⁴⁹ *Ibidem*, p16.

⁵⁰ Katherine Schubert *et alli.*, « Rapport au Premier ministre. L'impact de l'Accord Economique et Commercial Global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA) sur l'environnement, le climat et la santé », 7 septembre 2017, p.1-69.

⁵¹ « 1 an après l'entrée en vigueur provisoire du CETA : un bilan inquiétant », Institut Veblen et Fondation pour la nature et l'homme, Communiqué de presse du 19 septembre 2018, p3.

⁵² *Ibidem*, p7.

⁵³ *Ibid*, p3.

seraient évidemment à l'avantage des industries de biotechnologies et interprofessions canadiennes (de soja ou de canola)⁵⁴.

Sur le plan commercial et des différentiels de compétitivité, le CETA rassemble toutes les craintes présentes chez les agriculteurs liées à la signature d'ALE. L'utilisation de produits et méthodes de production interdits en Europe contribue à réduire les coûts de production, et évidemment, les prix des produits, beaucoup plus compétitifs que ceux des produits européens. L'étude globale de la Commission européenne sur l'impact des douze ALE (cf. Chapitre 1, Section 1, C) montre que les seuls secteurs agricoles dans lesquels l'UE pourrait être gagnante seraient le secteur laitier et les boissons⁵⁵. En revanche, l'élevage, en premier lieu l'élevage bovin et l'aviculture (et dans une moindre mesure l'élevage ovin), en pâtirait⁵⁶.

Avant l'entrée en vigueur partielle du CETA, la balance commerciale alimentaire UE-Canada était excédentaire pour les Européens⁵⁷. A l'instar des conséquences attendues de l'ensemble des ALE sur l'agriculture européenne, les producteurs de produits laitiers pourraient profiter de cette ouverture du marché canadien. L'accord prévoit des droits nuls sur le contingent OMC de 800 tonnes de fromages accordés à l'UE, auxquels s'ajoute un contingent tarifaire de 16 000 tonnes de fromages et de 1 700 tonnes de fromages dits industriels⁵⁸. Alors que seulement 2% des fromages exportés par l'Union étaient destinés à la consommation canadienne, les mesures prévues par le CETA devraient permettre d'accroître cette part de marché.

⁵⁴ Aurélie Trouvé, Baptiste Buczinski, Philippe Chotteau, Estelle Antoine, Hervé Marouby, Michel Rieu, Jan-Peter Van Fernej, « Analyse de l'accord de LE entre l'UE et le Canada (AECG/CETA) dans le secteur des produits animaux », *op.cit.*, p26.

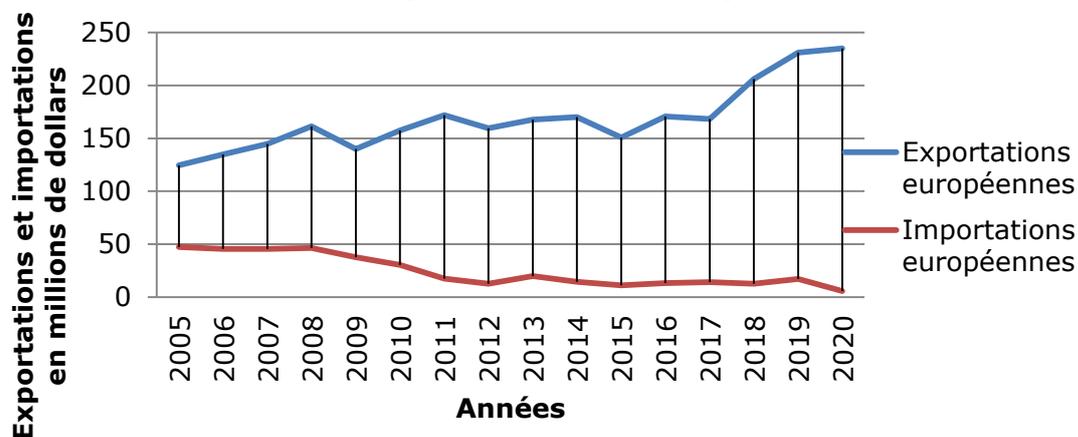
⁵⁵ Ferrari et al., « Cumulative economic impact of trade agreements on EU agriculture », dans JRC science for policy report, Commission européenne, 2021, p38.

⁵⁶ *Ibidem*, p38.

⁵⁷ Aurélie Trouvé, Baptiste Buczinski, Philippe Chotteau, Estelle Antoine, Hervé Marouby, Michel Rieu, Jan-Peter Van Fernej, « Analyse de l'accord de LE entre l'UE et le Canada (AECG/CETA) dans le secteur des produits animaux », *op.cit.*

⁵⁸ *Ibidem*, p21

Evolution des échanges de produits laitiers, œufs, miel entre l'UE et le Canada, en million de dollars (2005-2020) (Source : Comtrade)



En revanche, des conséquences négatives sont attendues pour les productions porcines et bovines. Certes, les contingents accordés ne correspondent qu'à 3% de la production bovine européenne et 0,8% de la viande porcine de l'UE mais cela pourrait suffire pour créer une crise de marché, d'autant que les produits concernés seraient de haute qualité (aloyaux)⁵⁹. Aussi, et comme nous l'avons souligné plus haut (cf. Chapitre 1. Section 1. c.), le CETA pourrait porter préjudice au fonctionnement de la PAC, si le Canada décide de contester les subventions directes que l'UE alloue à ses agriculteurs. De plus, l'ouverture du marché européen contribuera à libéraliser davantage le marché agricole de l'UE et à réduire l'impact de politiques régulationnistes⁶⁰.

Le CETA est donc encore en attente de ratification par les Etats membres (en France par le Sénat), lesquels ne sont pas toujours enclins à réaliser cette tâche. C'est particulièrement le cas de la France, qui a vu se lever l'opposition des agriculteurs et de ses citoyens au CETA. Cette opposition à la ratification du CETA s'est d'ailleurs renforcée avec le projet d'un ALE entre l'UE et le MERCOSUR.

⁵⁹ *Ibid.*, p64

⁶⁰ Aurélie Trouvé, Baptiste Buczinski, Philippe Chotteau, Estelle Antoine, Hervé Marouby, Michel Rieu, Jan-Peter Van Ferneij, « Analyse de l'accord de LE entre l'UE et le Canada (AECG/CETA) dans le secteur des produits animaux », *op.cit.*, p4/p28.

b. Le MERCOSUR

Les dispositions de l'accord sur le plan agricole

L'accord UE-MERCOSUR, comme l'ensemble des accords que nous avons abordés, prévoit une libéralisation des échanges. Toutefois, il prévoit que les produits dits sensibles bénéficient d'une forme de protection partielle puisqu'ils devraient être soumis à des contingents. Ces produits sont la volaille, le porc, le bœuf, l'éthanol, le riz, le miel, le maïs doux, et les produits laitiers (ces contingents étant appliqués de manière réciproque et leur libéralisation est prévue sur une période plus longue, de dix ans).

Comparaison des contingents proposés à l'ouverture pour les productions du Mercosur					
source : GEB-Institut de l'Elevage d'après DG Trade, COPA-COGECA					
	Offre UE Septembre 2004	Proposition Mercosur Mars 2006	*Projet offre UE Avril 2016 période transitoire de 6 ans	*Projet offre UE Octobre 2017 période transitoire de 6 ans	Accord politique 28 juin 2019 période transitoire de 6 ans hors produits laitiers / sucre
Viande bovine	60 000 + 40 000 (à 10% DD**)	300 000	----	70 000 téc à 7,5% 35 000 téc de viande réfrigérée + 35 000 téc de viande congelée	60 840 téc de Hilton à 0% (immédiat) 99 000 téc à 7,5% 54 450 téc de viande réfrigérée (55%) + 44 550 téc de viande congelée (45%)
Volaille	45 000 + 30 000 (à 49,7 €/t)	250 000	78 000 t (à 7,5%)	78 000 t (à 7,5%)	180 000 téc à 0% (50% avec et 50% sans os)
Porc	6 000 + 5 000 (à 125 €/t)	20 000	12 250 t (à 83 €/t)	12 250 t (à 83 €/t)	25 000 t (à 83 €/t)
Viande ovine	0	20 000	2 000 t à 6,4% + 1559 €/t	2 000 t à 6,4% + 1559 €/t	-
Poudre de lait	6 500 + 6 500 (à 640,7 €/t)	35 000	13 000 t à 251€/t	13 000 t à 251€/t	10 000 t à 0% (période transitoire de 10 ans : volume et DD)
Beurre	2000 + 2000 (à 434 €/t)	20 000	4 000 t à 284 €/t	4 000 t à 284 €/t	-
Fromages	10 000 + 10 000 (à 401,4 €/t)	60 000	20 000 t à 226€/t	20 000 t à 226€/t	30 000 t à 0% (période transitoire de 10 ans : volume et DD)
Lait infantile	-	-	-	-	5 000 t à 0% (période transitoire de 10 ans : volume et DD)
Ethanol	600 000 + 400 000 (à 9,6 €/hl et 5,1 €/hl)	1 000 000	-----	400 000 t pour l'industrie chimique à 3,4 euros/hl + 200 000 t incluant biocarburants à 6,4 euros/hl	450 000 t pour l'industrie chimique à 0% + 200 000 t incluant biocarburants à 1/3 droit NPF
Sucre	0	200 000	-	-	10 000 t à 0% pour Paraguay (immédiat) Le contingent Brésil OMC (180 000 t) à 0% (immédiat)

* Conditionnalité : réduction des taxes à l'exportation, mesures antidumping en cas de position dominante, mesures SPS, IG
** DD = droits de douane

Le MERCOSUR est le premier fournisseur de viande bovine de l'UE, avec le Brésil qui en fournit les deux tiers.

En outre, l'accord prévoit la reconnaissance de certaines IGP européennes par les pays du MERCOSUR, toujours dans l'objectif de protéger et d'exporter plus facilement ces produits, voire de faire reconnaître et appliquer ce modèle agricole européen dans les pays du MERCOSUR. Cependant, le rapport de Stefan Ambec remis au Premier Ministre en avril 2020 souligne que cette reconnaissance des IGP dépendra de leur prise en compte dans la législation des pays et ne règlera pas le problème de la concurrence entre les IGP et les marques qui utilisent des noms d'IGP comme des termes génériques⁶¹.

⁶¹ Stefan 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.

Les problèmes qu'elles posent

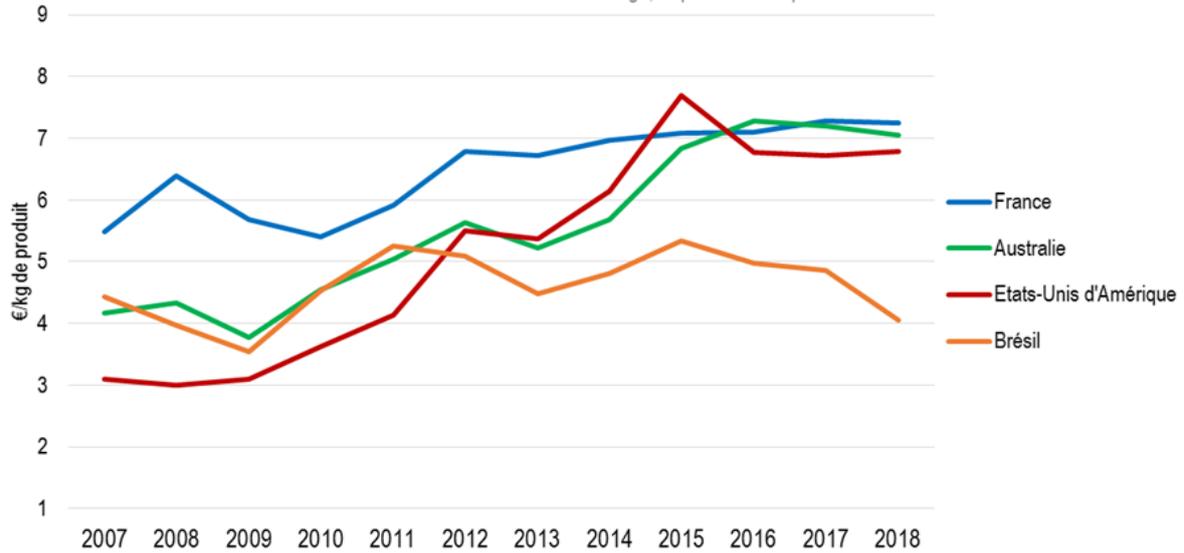
Cet accord est probablement celui qui cristallise le plus les tensions dans la société française aujourd'hui. Le rapport de Stefan Ambec remis au premier ministre en avril 2020 en souligne précisément les limites environnementales, entrant en opposition avec le *Green Deal* européen et le respect de l'Accord de Paris. Si le principe de précaution et l'Accord de Paris sont cités dans l'ALE UE-MERCOSUR, la mise en application de normes contraignantes sur le plan environnemental et social semble loin d'être garantie, selon le rapport Ambec⁶². Le rapport critique d'autant plus l'accord UE-MERCOSUR qu'il estime que les gains commerciaux engendrés par une telle zone de libre-échange auront un impact minime sur le revenu réel des Européens. En effet, l'un des objectifs principaux des ALE est d'augmenter les échanges commerciaux dans le but d'augmenter le bien-être des populations (qui peut passer par une réduction de prix et/ou une augmentation du revenu réel). Or, dans le cas de l'accord entre l'UE et le MERCOSUR, seuls certains secteurs d'activité et certains pays (plus que d'autres) pourraient bénéficier d'une telle libéralisation. Par exemple, si l'accord est une opportunité pour le secteur du vin et des spiritueux en Europe, il l'est moins pour l'élevage ou le sucre. Dans ce dernier cas, une augmentation des importations de sucre et d'éthanol cumulée à la fin des quotas sucriers, des prix garantis, et au Brexit, augmenterait les risques de volatilité des cours du sucre et fragiliserait d'autant plus la filière sucre.

Dans le cas de la production de viande (et d'éthanol), au-delà des risques sur le plan concurrentiel entre la production européenne et sud-américaine, se posent des questions relatives à la protection de l'environnement. Concernant le premier point, les problèmes de compétitivité, il semblerait que la forte disparité entre les coûts de productions de l'UE et des pays du MERCOSUR s'explique, en partie, par le caractère laxiste des normes SPS (ce point rejoint les arguments avancés dans le cadre du CETA). En 2018, le prix de la viande bovine réfrigérée brésilienne était inférieur de 45% au prix de la viande française (cf. graphique ci-dessous). L'ouverture du marché européen à la viande bovine sud-américaine, via des contingents, porterait un coup fatal à la filière bovine française, et c'est sans compter les risques sanitaires que cette arrivée de produits pourrait engendrer (l'usage d'antibiotiques, d'hormones de croissance et d'OGM n'est pas réglementé dans les pays du MERCOSUR comme il l'est dans l'UE). L'accord aurait pu être l'occasion pour l'UE d'étendre ses ambitions environnementales à d'autres régions du monde en obtenant de la part des pays du MERCOSUR des garanties pour se conformer à des attentes relatives aux objectifs environnementaux et sociaux fixés dans l'Accord de Paris. Toutefois, le rapport de Stefan Ambec souligne qu'en l'état, l'ALE risque surtout d'assouplir les normes SPS et environnementales européennes.

⁶² *Ibidem.*, p.4.

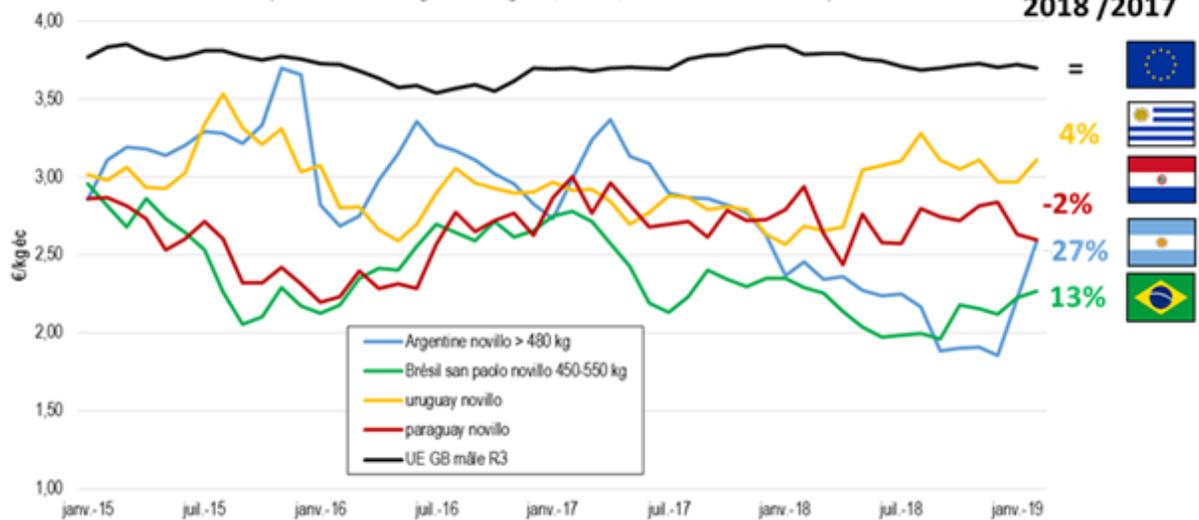
Prix de la viande bovine réfrigérée depuis le Brésil, les Etats-Unis, l'Australie et la France

Source : GEB - Institut de l'Elevage, d'après TradeMap



Prix à la production des bovins mâles finis

source : GEB-Idele d'après Ministère de l'Agriculture argentin, CEPEA, USDA et Commission européenne



Toutefois, comme nous l'avons souligné, c'est surtout sur le plan environnemental que les tensions se cristallisent en France. L'idée, selon laquelle l'Amazonie est le poumon de la planète, est très répandue dans la société (peut-être à tort⁶³). Quoiqu'il en soit, l'accord a suscité l'émoi et l'inquiétude de la société civile quant à l'avenir de l'Amazonie et le risque qu'il porte sur l'environnement. A ce titre, la Convention citoyenne pour le climat défendait un moratoire sur les accords de libre-échange tant qu'ils ne respecteront pas des dispositions conformes aux termes de l'Accord de Paris, la charte de l'environnement faisant fonction de principe de constitutionnalité, le *Green Deal*, ainsi que l'approbation des citoyens, du parlement français, d'experts indépendants et

⁶³ En réalité, les océans contribuent davantage à la production d'oxygène que la forêt amazonienne. Cela n'empêche pas cette dernière de jouer un rôle primordial dans la régulation climatique de l'Amérique latine, la biodiversité ainsi que l'autosuffisance des populations autochtones.

du GIEC avec, en plus, un contrôle régulier de leurs effets sur l'environnement. Autant dire que de telles dispositions semblent difficilement applicables, mais pourraient inspirer les dirigeants européens. Pour l'heure, les études économiques montrent que l'accord entre l'UE et le MERCOSUR se ferait en défaveur de l'environnement. L'ouverture du marché européen aux viandes bovines entraînerait une augmentation de la production de 2 à 4% par an en Amérique latine et, par là même, une augmentation de la déforestation de 5% par an⁶⁴ sur une période de six ans après l'entrée en vigueur partielle de l'accord, par rapport à la moyenne des cinq dernières années. Cette estimation de la déforestation se limite à l'élevage seul et ne prend pas en compte les surfaces supplémentaires nécessaires pour l'alimentation à destination des bovins, et de la volaille, ni de la canne à sucre (pour la production d'éthanol en particulier⁶⁵). L'évaluation d'impact de l'accord sur l'environnement – réalisée par LSE Consulting – montre aussi que, si cette libéralisation des échanges entre l'UE et le MERCOSUR a lieu, les émissions de gaz à effet de serre seront moins importantes pour l'UE (de -0,02 à -0,01%) en 2032 par rapport à une situation sans accord, tandis qu'elles seront plus importantes dans les pays du MERCOSUR (+0,79 à +1,15% pour le Brésil, +0,67 à +0,99% pour l'Argentine, +0,06 à +0,14% pour le Paraguay, +0,52 à +0,87% pour l'Uruguay)⁶⁶. Toutefois, cet accord n'aurait pas d'impact sur les émissions au niveau mondial, selon cette étude*.

Ce chapitre nous a permis de faire l'état des lieux de la stratégie commerciale agricole que l'UE met en place avec ses partenaires de manière bilatérale depuis maintenant vingt ans. On observe donc que les voix se lèvent de plus en plus pour dénoncer ces accords. Car, si les inquiétudes montent quant aux risques environnementaux, sanitaires et de distorsion de concurrence entre les produits européens et ceux des partenaires, il semble que ces ALE entrent en contradiction avec la politique environnementale de l'UE. Il convient donc de comprendre l'articulation entre les ALE et le *Green Deal* européen afin de vérifier si, finalement, leur compatibilité est possible.

⁶⁴ Stefan Ambec et al., « Rapport au Premier ministre » op.cit., p.5.

⁶⁵ La nécessité d'exploiter la forêt amazonienne pour produire de la canne à sucre utile à la production d'éthanol témoigne du caractère peu écologique de ce carburant dit « bio ». Encore une fois, l'ouverture du marché européen à ce type de produits pourrait, à première vue, aider l'Union à atteindre ses objectifs environnementaux de manière directe (les biocarburants sont moins polluants que des carburants classiques), mais en créerait de nouveaux (puisque confier la production d'éthanol à l'Amérique latine, incite les pays à cautionner la déforestation).

⁶⁶ London School of Economics, "Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur", Draft Interim Report, juin 2020, p89.

Tableau récapitulatif de l'ensemble des accords cités dans le chapitre 1

Nom/parties prenantes	Accord simple/mixte ?	Négociation/Entrée en vigueur ?	Volontés/opportunités
UE-Corée du Sud	Mixte	Signé en 2009, appliqué de manière provisoire à partir de 2011, définitivement en 2015.	Volonté de faciliter les échanges entre les deux pays. Pour la Corée du Sud, cet accord entre dans sa stratégie de développement économique. Opportunité pour l'UE d'augmenter ses exportations de produits agricoles et alimentaires, jusque-là très taxés. Le marché sud-coréen reste difficile d'accès : le pays importe beaucoup de produits alimentaires de la Chine et des Etats-Unis.
UE-Ukraine	Mixte	Entré en vigueur en septembre 2017.	Accord d'association comprenant une partie sur le libre-échange. Volonté d'un rapprochement entre l'UE et l'Ukraine avec un objectif, notamment, d'endiguer la mainmise de la Russie sur le pays. Augmentation des échanges commerciaux et conformité des normes ukrainiennes à celles de l'UE pour faciliter et accélérer une potentielle intégration de l'Ukraine à l'UE. Volonté de s'allier avec une puissance agricole, plutôt que d'entrer en concurrence. Alliance qui pourrait porter préjudice à certaines filières agricoles de la France (blé).
UE-Pérou-Colombie-Equateur	Mixte	Entrée en vigueur partielle en janvier 2017 (l'Équateur a rejoint l'accord appliqué de manière provisoire avec le Pérou et la Colombie depuis 2013).	Suppression des droits de douane élevés. Protections des Indications géographiques (IG). Mise en œuvre d'engagements environnementaux.

CETA/AECG	Mixte	Application provisoire (en attente de ratification par tous les Etats membres)	Le Canada est un partenaire historique de l'UE. En 2016 il se plaçait au 11 ^{ème} rang des exportations de l'UE (16 ^{ème} rang des importations). L'UE était le 2 ^{ème} partenaire commercial du Canada. Le Canada est aussi le 4 ^{ème} investisseur étranger de l'UE et l'UE est le 2 ^{ème} investisseur étranger du Canada. Objectif du CETA : renforcer ces liens commerciaux et soutenir les investissements entre les deux parties. Pour la Commission, il s'agit de renforcer la compétitivité des entreprises européennes. Crainte en Europe des distorsions de concurrence et de l'ouverture du marché européen à des produits canadiens non conformes aux normes européennes.
UE-Vietnam	Simple pour l'accord de libre-échange Mixte pour l'accord de protection des investissements.	Accord de libre-échange entré en vigueur en août 2020. Accord de protection des investissements en attente de ratification par les Etats membres de l'UE.	Elimination de presque la totalité des droits de douanes entre les deux parties. L'accord permet une sécurisation et une consolidation du partenariat en matière de commerce et d'investissement entre l'UE et l'ANASE.
UE-Japon/JEFTA	Simple	Entré en vigueur le 1 ^{er} janvier 2019.	Volonté de contrebalancer le TPP – Accord de partenariat transatlantique - (Australie, Brunei, Canada, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Japon, Pérou, Singapour, Vietnam) même s'il a été affaibli par le retrait des Etats-Unis.
UE-Singapour	Mixte pour l'accord d'investissement. Simple pour l'accord commercial.	Entré en vigueur de l'accord commercial en novembre 2019.	Faciliter les échanges commerciaux entre les deux entités. Protéger les droits de propriété intellectuelle et faire reconnaître les IG. Faciliter le commerce, les investissements et les échanges de services environnementaux.
TAFTA/TTIP	-	Arrêt des négociations avec Trump (en 2016) et peu de chances de reprise avec Biden. Déjà avant l'élection de Donald Trump, les négociations étaient mises en échec. Les gouvernements allemand et français ont jugé le traité déséquilibré et en faveur des Etats-Unis.	Eliminer davantage de barrières tarifaires et réglementations entre les deux marchés. Etendre la réglementation aux domaines non couverts par l'OMC. Contre l'influence et la puissance croissante des économies émergentes.
UE-Mexique	-	En attente de ratification par le Conseil et le Parlement.	Doit remplacer l'accord global UE-Mexique entré en vigueur en 2000. Il s'agit d'un accord global comprenant un accord commercial.

<p>UE-MERCOSUR</p>	<p>Mixte</p>	<p>Accord de principe trouvé en juin 2019 mais texte non ratifié et blocage, en particulier, de la France qui s'oppose à la déforestation et au non-respect de l'Accord de Paris du Brésil. L'Argentine et l'Uruguay ont individuellement signé des accords bilatéraux avec, respectivement, 21 et 14 pays européens.</p>	<p>Le nouvel accord élimine les droits de douanes élevés sur les produits alimentaires et les boissons européens imposés par le Mexique ; libéralise davantage la vente de services européens au Mexique ; renforce la protection des travailleurs et de l'environnement (engagement sur les résultats de l'application de l'Accord de Paris).</p> <p>Accord commercial compris dans un accord d'association. Pour l'UE cet accord est nécessaire puisque, au moment de sa négociation, la guerre commerciale entre la Chine et les Etats-Unis menaçait la croissance mondiale ; le multilatéralisme était menacé du fait de l'ancien président des Etats-Unis Trump. Cet accord est une opportunité pour le secteur automobile européen (allemand en particulier). Dans l'UE, crainte que cet accord contribue à dégrader l'environnement/le climat, et crainte de distorsions de concurrence.</p>
<p>UE-Indonésie</p>	<p>-</p>	<p>En négociation</p>	<p>L'Indonésie est l'économie la plus importante de l'ASEAN. Son marché intérieur est plus grand que celui du Canada. Un système de préférences généralisées, réduisant les droits de douane de 30%, est déjà mis en place avec l'Indonésie. L'objectif serait de supprimer les droits de douane sur les produits d'origine animale. NB : parallèlement, l'AELE a négocié un ALE avec l'Indonésie, soumis au référendum en Suisse en mars 2021 (concurrence pour l'UE). Les citoyens suisses se sont majoritairement positionnés en faveur de cet accord, malgré certaines réticences au sujet de la suppression des droits de douane sur l'huile de palme, à l'origine de la déforestation. L'Indonésie est le premier producteur mondial d'huile de palme. Cette question de l'huile de palme avive également les tensions dans le cadre de l'ALE UE-Indonésie.</p>
<p>UE-Philippines</p>	<p>-</p>	<p>En négociation</p>	<p>Créer une base juridique renforcée, pour renforcer les relations entre l'UE et les Philippines sur les sujets politiques, sociaux et économiques (dont droits de l'Homme).</p>

			NB : accord existant entre l'AELE et les Philippines.
UE-Thaïlande	-	Reprise des négociations en 2019 après un arrêt à partir de 2014 (coup d'Etat).	Libéraliser les échanges. NB : en parallèle, la Thaïlande a aussi relancé des négociations avec l'AELE.
UE-Malaisie	-	Point mort	Accord bilatéral dans l'objectif de faire avancer les négociations pour un accord entre l'UE et l'ASEAN (comme l'accord avec l'Indonésie). Négociations achevées en 2015 mais problèmes sur le plan diplomatique (non-respect des droits de l'Homme par les autorités malaisiennes) et agricole (l'huile de palme). Volonté de moderniser l'accord, notamment sur les investissements, les barrières non tarifaires, les droits de propriété intellectuelle, certaines indications géographiques, et le développement durable.
UE-Chili	-	Accord en vigueur depuis 2005.	Modernisation en vue de la facilitation des règlements des différends. Volonté d'harmoniser la législation, l'alignement de la Turquie sur des normes communautaires, et de renforcer les relations entre l'UE et la Turquie. Cependant, problèmes de différends géopolitiques entre la Turquie et certains pays de l'UE. Négociations au point mort.
UE-Turquie (union douanière)	-	Union douanière créée en 1995. Négociation depuis 2016 sur sa modernisation. Point mort.	Faire reconnaître à l'Australie davantage d'IG. Libéraliser les échanges de produits agricoles. Accord remis en cause à cause de tensions diplomatiques entre l'Australie et la France.
Accord-cadre UE-Australie	-	Ouverture des négociations en mai 2018.	Faire reconnaître à la NZ davantage d'IG. Conclure une approche commune sur les SPS, un accord sur des dispositions relatives à la coopération en matière de bien-être des animaux.
UE-Nouvelle-Zélande	Mixte	En négociation	Contrairement aux autres ALE, il ne s'agit pas d'augmenter les échanges, mais plutôt de limiter les dommages liés au Brexit. Les échanges de produits alimentaires et agricoles devraient être maintenus si les exportateurs parviennent à s'adapter aux nouvelles procédures administratives (représentant des barrières non-tarifaires aux échanges dans une certaine mesure), et si le Royaume-Uni ne se détourne pas trop de l'UE pour ses approvisionnements
Accord de commerce et de coopération UE-Royaume-Uni		Entré en vigueur provisoirement en janvier 2021.	

<p>Accord-cadre institutionnel entre l'UE et la Suisse</p>	<p>agroalimentaires (ce qui semble être le cas puisque le Royaume-Uni est déjà en négociation avec certains pays à ce sujet).</p> <p>Volonté de moderniser l'ALE entre l'UE et la Suisse, en vigueur depuis 1972, ainsi que l'ensemble des accords bilatéraux (une centaine, entrés en vigueur en 1999 et 2004).</p> <p>L'objectif des négociations devait porter sur le renforcement des liens entre les partenaires et leur facilitation. Sans modernisation, les relations commerciales entre l'UE et la Suisse risquent de se détériorer car le droit communautaire est en perpétuelle évolution. Le renoncement à l'accord s'explique par le refus des citoyens suisses à ratifier cet accord-cadre, mais aussi par les autorités suisses de conditionner leur accès au marché européen par la conformité des produits à des normes et obligations équivalentes à celles de l'UE.</p> <p>L'autre idée sous-jacente, derrière cet accord, était de contrer la sortie de Royaume-Uni de l'UE, en renforçant les liens commerciaux avec la Suisse.</p>
---	--

II. ALE et *Green Deal* : ambivalence ou cohérence ?

Section 1. ALE vs. *Green deal* : l'apparente incompatibilité

Les Etats membres de l'UE se sont récemment mis d'accord sur un Pacte vert (plus communément appelé *Green Deal*) dont les objectifs environnementaux sont ambitieux. Il prévoit notamment de faire de l'UE un continent neutre en carbone d'ici 2050, en passant par une réduction des émissions de 55% d'ici 2030. Dans l'UE, 10,3% des émissions de GES sont causées par l'agriculture, dont 70% des émissions sont imputables au secteur de l'élevage. Le *Green Deal* est donc le cadre général de plans d'action que la Commission élabore sur différents points relatifs à divers secteurs économiques, dont le secteur agricole. Ces plans d'actions ne semblent toutefois pas être totalement compatibles avec les ALE.

A. Le volet agricole du *Green Deal*

Plusieurs stratégies ont été élaborées par la Commission européenne pour pouvoir orienter l'agriculture vers les objectifs de ce *Green Deal*. Les deux principales sont la stratégie « de la ferme à la table » (*Farm to Fork*)⁶⁷ et la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030⁶⁸, qui ont fait l'objet de communications de la Commission en mars 2020. Depuis, la Commission a élaboré d'autres stratégies dont celle portant sur le méthane, en octobre 2020⁶⁹ (et dont une partie relève évidemment du secteur agricole), et un plan d'action sur l'agriculture biologique⁷⁰ datant de mars 2021. La Commission a également proposé douze mesures dans son paquet législatif *Fit for 55* présenté en juillet 2021, pour atteindre ses objectifs de réduction d'émissions de carbone. Une brève synthèse de l'ensemble de ces stratégies permettra de mieux comprendre les ambitions environnementales de l'UE, avant de les confronter aux ALE.

La stratégie « de la ferme à la table » est la clef de voute de l'ensemble des autres stratégies entièrement ou partiellement relatives à l'agriculture européenne. Son ambition est de « bâtir une filière alimentaire qui convienne aux consommateurs, aux producteurs, au climat et à l'environnement⁷¹ ». Cela signifie que l'UE doit s'assurer du maintien de sa sécurité alimentaire, tout en faisant en sorte que la chaîne alimentaire ait une incidence environnementale neutre voire positive, et en assurant des prix abordables des denrées alimentaires sans que cela ne se fasse au détriment des producteurs⁷². La stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité témoigne de l'ambition de la Commission de maintenir et de restaurer les écosystèmes, pour protéger l'environnement ainsi que la santé humaine. La stratégie relative au méthane consiste, comme son nom l'indique, à réduire les émissions de méthane, notamment celles émanant de l'agriculture européenne. Le plan d'action pour les produits biologiques devrait, quant à lui, renforcer la production biologique dans l'UE et promouvoir ces produits auprès des consommateurs et établissements de restauration collective. Enfin, la stratégie carbone, *Fit for 55*, propose des solutions, impliquant notamment le secteur agricole, pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050.

Un parallèle peut être établi entre les stratégies agricoles élaborées dans le cadre du *Green Deal* et les neuf objectifs de développement durable de la PAC que les Etats membres doivent retranscrire dans leurs plans stratégiques nationaux (PSN). En théorie donc, la PAC devrait s'inscrire dans le *Green Deal*. Ces neuf objectifs consistent à : assurer un revenu équitable aux agriculteurs,

⁶⁷ Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions. Une stratégie « de la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement », Bruxelles, le 20/05/2020, COM (2020) 381 final, p1-24.

⁶⁸ Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions. Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. Ramener de la nature dans nos vies », Bruxelles, le 10/05/2020, COM(2020) 380 final, p1-28.

⁶⁹ Communication de la Commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions sur la stratégie de l'UE pour réduire les émissions de méthane, Bruxelles, 14.10.2020, COM (2020), 663 final.

⁷⁰ Communication de la Commission au Parlement, au Conseil et au comité économique et social et au comité des régions, sur le plan d'action pour le développement de la production biologique, Bruxelles, 25/03/2021.

⁷¹ « Une stratégie « de la ferme à la table », *op.cit.*

⁷² *Ibidem.*

accroître leur compétitivité, rééquilibrer les pouvoirs dans la chaîne alimentaire, agir contre le changement climatique, protéger l'environnement, préserver les paysages et la biodiversité, soutenir le renouvellement des générations, dynamiser les zones rurales, et garantir la qualité des denrées. Toutefois, rien ne garantit que la PAC sera conforme aux objectifs, non-contraignants, du *Green Deal*. Les plans d'action écrits dans le cadre du *Green Deal* sont avant tout des feuilles de route plus que des actes législatifs.

La première partie de cette section 1 s'attardera donc sur l'ensemble des objectifs visés à travers les cinq stratégies relatives à l'agriculture dans le cadre du *Green Deal* (*Farm to Fork*, biodiversité, méthane, bio, *Fit for 55*). Le Schéma 1 (page 55*) propose une illustration des interdépendances entre chaque objectif et action⁷³.

a. La réduction des émissions de GES émanant de l'agriculture

La réduction des émissions carbone

L'objectif du *Green Deal*, rappelé dans ses différentes stratégies et *Fit for 55*, est de parvenir à la neutralité carbone d'ici 2050, via une réduction des émissions de 55% d'ici 2030. La stratégie « de la ferme à la table » souligne la nécessité d'instaurer des systèmes efficaces de comptabilité carbone agricole solide et transparente, dans le but de créer un cadre réglementaire pour la certification des absorptions de carbone. Cette ambition s'inscrit pleinement dans des stratégies déjà mises en œuvre dans les Etats membres avant même la signature du *Green Deal*. En effet, il existe déjà deux règlements européens dont l'objectif est de limiter, voire d'absorber les émissions de carbone : le règlement 2018-841⁷⁴ et le règlement 2018-842⁷⁵.

Le règlement 2018-842 porte sur les réductions annuelles contraignantes des émissions de GES par les Etats membres sur la période 2021-2030⁷⁶. Le règlement fixe un objectif de réduction des émissions de GES de 30% d'ici à 2030 par rapport aux émissions de 2005. Outre les émissions de GES issues de l'énergie, de l'industrie, et de certains déchets, le règlement 2018-842 prend aussi en compte celles émanant de l'agriculture. Dans ce cadre, la Commission adopte des actes d'exécution pour déterminer le nombre de quotas annuels d'émissions en tonnes équivalent CO₂ attribués à chaque pays pour la période allant de 2021 à 2030. En cas de dépassement des émissions de GES par rapport au plafond, la Commission oblige l'Etat membre à présenter, dans un délai de trois mois, un plan et un calendrier de mise en œuvre de mesures correctives. Le règlement 2018-841, quant à lui, porte sur les émissions et l'absorption de GES résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et la foresterie (UTCATF) pour la période 2021-2030. Il oblige les Etats membres à compenser leurs émissions de CO₂ de ces secteurs. L'absorption doit être au moins équivalente à l'émission de CO₂, donc le secteur UTCATF de chaque Etat doit avoir un bilan carbone neutre ou positif, ce qui implique la création de puits de carbone. La comptabilisation diffère selon les catégories considérées (terres cultivées, prairies et zones humides, forêts, produits dérivés du bois).

La Commission a réalisé des études d'impact initiales (inception impact assessments) pour adapter les règlements aux objectifs fixés par le *Green Deal* en 2019 et à l'augmentation de son niveau

⁷³ NB : nous nous limitons aux points les plus importants des communications.

⁷⁴ RÈGLEMENT (UE) 2018/841 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 30 mai 2018 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, et modifiant le règlement (UE) no 525/2013 et la décision (UE) no 529/2013, 19.06.2018.

⁷⁵ RÈGLEMENT (UE) 2018/842 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) no 525/2013, 19.06.2018.

⁷⁶ Il est plus communément connu sous le nom d' « Effort Sharing Regulation » ESR ou, en français, le règlement sur répartition des efforts.

d'ambition climatique⁷⁷. Cela implique de réviser les règlements 2018-841 et 2018-842. Concernant le règlement 2018-841, la Commission propose trois alternatives⁷⁸ pour que les secteurs concernés atteignent l'objectif de réduction de 30% d'ici à 2030 :

Éliminer progressivement le règlement sur la répartition des efforts en transférant les secteurs concernés dans le SEQE⁷⁹ et en fusionnant les émissions non énergétiques de l'agriculture du secteur UTCAF en un seul instrument de politique climatique.

Garder les secteurs inscrits dans le règlement sur la répartition des efforts mais en étendant, parallèlement, le SEQE.

Conserver les secteurs non couverts par le SEQE dans l'ESR⁸⁰.

Concernant le règlement 2018-841, la Commission envisage de le renforcer, de le rendre davantage flexible avec le règlement sur la répartition des efforts et/ou de combiner les politiques agricoles et l'UTCATF en un seul pilier (dans une logique de cohérence renforcée avec la PAC). Le suivi, le rapportage et la vérification pourraient également être renforcés.

La réduction des émissions de méthane

Conjointement à la décarbonation de l'UE, est lancé l'objectif de réduction des émissions de méthane, annoncée dans la communication de la Commission européenne du 14 octobre 2020⁸¹. Le méthane est le deuxième gaz, derrière le CO₂, contribuant au changement climatique, mais il est également responsable de problèmes de santé. La réduction des émissions anthropiques de méthane fait partie des objectifs nationaux contraignants dans le cadre du règlement 2018-842. Si l'UE ne représente, actuellement, que 5% des émissions mondiales de méthane, la Communication de la Commission témoigne de sa volonté de servir d'exemple. En effet, selon la communication de la Commission, « la diminution des émissions de méthane associées à l'activité humaine (anthropique) de 50 % au cours des 30 prochaines années pourrait permettre de réduire le changement de la température mondiale de 0,18 degré Celsius d'ici à 2050⁸². »

Parmi les émissions totales de méthane, 59% sont anthropiques, et 40 à 53% de ces émissions anthropiques émanent de l'agriculture (de l'élevage en particulier). Pour diminuer ces émissions, la Commission propose d'améliorer la santé et la fertilité des troupeaux à la faveur d'une meilleure alimentation animale. Cela diminuerait non seulement les coûts liés à la production mais aussi le recours à des méthodes de production peu propices à la protection de la biodiversité (par exemple les antibiotiques). La Commission prévoit la mise en place d'une surveillance, de contrôles et d'expertises à travers des programmes trans-sectoriels, le recours à des technologies innovantes et à la surveillance (via Copernicus par exemple) pour réduire les émissions agricoles de méthane de l'UE.

⁷⁷ Le 17 septembre 2020, la Commission a proposé d'augmenter son niveau d'ambition climatique en réduisant de 55% les émissions de GES de l'UE par rapport au niveau de 1990 d'ici à 2030. Jusqu'à cette date, l'objectif était de réduire de 50% les émissions de GES d'ici à 2030. Cette ambition a été réaffirmée avec les propositions faites par la Commission dans le paquet *Fit for 55* communiqué en juillet 2021. Parmi ces propositions figure d'ailleurs le renforcement de l'ESR et du règlement sur l'UTCATF.

⁷⁸ Commission européenne, « Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2018/842 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement », Bruxelles, le 14 juillet 2021, COM(2021) 555 final, 2021/0200 (COD).

⁷⁹ Système d'échange de quotas d'émission de carbone.

⁸⁰ « Effort Sharing Regulation »

⁸¹ Stratégie de l'UE pour réduire les émissions de méthane, *op.cit.*

⁸² *Ibidem.* (données reprises du Groupe consultatif de la coalition pour le climat et l'air pur, (2020)).

b. L'amélioration du bien-être animal

La Commission souhaite que la stratégie *Farm to Fork* contribue à l'amélioration du bien-être animal dans le but de réduire les besoins en médicaments dans l'élevage pour, non seulement préserver la biodiversité, mais aussi protéger la santé humaine. En effet, selon une étude publiée dans la revue scientifique médicale *The Lancet* en 2019, et citée dans la communication de la Commission sur la stratégie « De la ferme à la table », 33 000 morts par an dans l'UE et de l'Espace Economique Européen seraient causées par « l'utilisation excessive et inappropriée d'antimicrobiens en médecine vétérinaire et humaine » et de telles pratiques entraîneraient de lourdes dépenses de santé⁸³. De fait, la Commission envisage de diviser par deux la vente dans l'UE d'antimicrobiens destinés à l'élevage et l'aquaculture d'ici à 2050. Cet objectif s'inscrit parfaitement dans les souhaits des citoyens européens de plus en plus concernés par le bien-être animal. En réaction à des pratiques d'élevage et d'abattage jugées peu respectueuses des animaux, des nouvelles tendances de consommation émergent et se développent. Il s'agit des régimes flexitariens, végétariens ou végans.

Le développement des protéines végétales comme alternatives aux protéines animales est donc essentiel dans l'UE si l'on veut limiter la dépendance européenne au soja et autres produits du même type importés d'Amérique latine. Toutefois, assurer le suivi et le bien-être des animaux permettrait de maintenir l'élevage européen et, par là même, notre patrimoine gastronomique. C'est non pas par l'abondance mais par la qualité de ces productions que l'élevage européen pourra perdurer et convaincre les Européens de consommer de la viande.

c. La protection de la biodiversité

Le cadre général de la protection de la biodiversité

La stratégie environnementale de l'UE se concentre également sur la protection de la biodiversité. Cette volonté s'est traduite par la rédaction d'une Communication de la Commission dédiée à ce sujet. Un ensemble de quatorze engagements figurent dans la communication. Parmi eux, pour n'en citer que quelques-uns⁸⁴, figurent l'objectif de protéger strictement et juridiquement 30% des mers et 30% des terres européennes (contre respectivement 1% et 3% actuellement), endiguer le déclin des pollinisateurs (dont dépendent 75% des cultures alimentaires), planter 3 milliards d'arbres, limiter l'utilisation d'engrais, d'antimicrobiens et de pesticides, ou encore consacrer 25% des terres agricoles à l'agriculture biologique*. Ce-dernier point a d'ailleurs fait l'objet d'une Communication de la Commission à lui seul, qui mérite d'être évoqué de manière plus détaillée.

Le plan d'action pour le développement de l'agriculture biologique

Le 25 mars 2021, la Commission a publié une Communication sur un plan d'action pour le développement de l'agriculture biologique dans l'Union⁸⁵. Si, dans certains pays, la production biologique et la connaissance de la certification bio européenne se sont accrues ces dernières années, comme au Danemark, c'est moins le cas dans d'autres. L'objectif de la Commission est donc d'harmoniser les pratiques et ambitions à travers l'UE, pour que chaque Etat respecte la stratégie en faveur de l'agriculture biologique.

Les terres cultivées en agriculture biologique enregistrent 30% de biodiversité de plus que les terres conventionnelles. La Commission prévoit donc une stimulation de la production bio par la

⁸³ « Une stratégie « de la ferme à la table », *op.cit.* p.4.

⁸⁴ Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions. Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. Ramener de la nature dans nos vies », Bruxelles, le 10/05/2020, COM(2020) 380 final, p1-28.

⁸⁵ Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions concernant un plan d'action en faveur du développement de la production biologique », Bruxelles, 19/04/2021, COM(2021) 141 final/2, p.1-25.

demande, notamment en donnant accès à ce types de produits via la restauration collective (cantines scolaires, d'entreprises, d'hôpitaux). A travers chaque plan stratégique national dans le cadre de la PAC, les Etats membres de l'UE devraient prévoir des actions pour atteindre cet objectif d'augmentation du bio. Cela concerne également l'aquaculture. La Commission à l'intention de dédier au moins 30% du budget R&I de l'agriculture, de la sylviculture et des zones rurales à des sujets relevant du secteur bio. En résumé, cette stratégie pour l'agriculture biologique tourne autour de trois axes décrits dans la communication :

« Stimuler la demande et garantir la confiance des consommateurs » ;

« Encourager la conversion [à l'agriculture biologique] et renforcer l'ensemble de la chaîne de valeur » ;

« Améliorer la contribution de l'agriculture biologique à la durabilité ».

Reste à souligner que cette stratégie de promotion du bio ne sera prospère que si la demande suit. Or, rien n'est moins sûr, surtout si l'on regarde les tendances actuelles en France. Il s'avère que le prix des produits biologiques a baissé récemment. Le cas du lait bio est emblématique. Le surplus de production a fait chuter les prix, au point qu'il est dorénavant vendu comme du lait non-OGM. Les agriculteurs qui font donc le choix de la conversion prennent donc un risque puisque le retour sur investissement pourrait ne pas être au rendez-vous. La stratégie en faveur du développement du bio dans l'UE est bien conforme à ses ambitions environnementales mais il faudra que des plans de soutien à la demande et au maintien (à la suite de la conversion) soient mis en place.

La limitation de l'utilisation des engrais, des pesticides chimiques et des antimicrobiens

La Commission a mis en place un indicateur de risque harmonisé pour quantifier les progrès réalisés en matière de réduction des risques liés aux pesticides chimiques. Cet indicateur montre que l'UE a réduit le risque lié à l'utilisation de pesticides de 20% au cours des cinq dernières années. L'objectif est de diviser ce risque ainsi que l'utilisation de tels pesticides par deux d'ici à 2030⁸⁶. Réduire l'utilisation de pesticides chimiques et d'engrais contribuera à améliorer la fertilité des sols, à préserver la biodiversité et à améliorer la santé des animaux.

d. Le soutien aux agriculteurs

En les encourageant à mettre en œuvre des pratiques durables

Le *Green Deal* doit servir de clef de voûte pour la nouvelle PAC 2023-2027. La Commission souhaite que celle-ci « [aide] les agriculteurs à améliorer leurs performances environnementales et climatiques grâce à un modèle davantage axé sur les résultats, une meilleure utilisation des données et analyses, une amélioration des normes environnementales obligatoires, de nouvelles mesures volontaires et une orientation accrue des investissements vers des technologies et pratiques écologiques et numériques⁸⁷ ». Ce soutien aux agriculteurs doit passer par de l'investissement dans la R&I, afin de contribuer à la sécurité alimentaire et au développement d'une agriculture durable. Il est donc impératif que tous les agriculteurs puissent avoir accès à une connexion internet rapide et fiable (au profit notamment de l'agriculture de précision et de l'intelligence artificielle).

⁸⁶ « Une stratégie « de la ferme à la table », *op.cit.* p.7.

⁸⁷ Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Une stratégie « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement », Bruxelles, COM(2020), le 20.05.2020, p11.

Ainsi, « grâce aux garanties budgétaires de l'UE, le Fonds *InvestEU* encouragera les investissements dans le secteur agroalimentaire en réduisant les risques liés aux investissements des entreprises européennes et en facilitant l'accès des PME et des entreprises de taille intermédiaire au financement.⁸⁸ » En outre, l'espace européen commun des données relatives à l'agriculture contribuera à un renforcement de la durabilité compétitive de l'agriculture de l'UE.

En leur garantissant un revenu décent

Cette stratégie environnementale doit s'accompagner de garanties sociales : la communication de la Commission souligne que les agriculteurs doivent percevoir un revenu décent, suffisant pour vivre et faire face à des crises exogènes⁸⁹. En effet, garantir aux agriculteurs des moyens de subsistance à la hauteur de leur travail est un vecteur primordial du maintien de la souveraineté alimentaire.

e. La modification des habitudes de consommation

Pour une alimentation plus durable

Dans l'UE, près de 33 millions de personnes ne peuvent s'offrir un repas équilibré un jour sur deux tandis qu'un cinquième des aliments produits est gaspillé et que l'obésité s'intensifie avec 50% de la population adulte européenne en surpoids⁹⁰. On estime qu'un décès sur cinq dans l'UE, en 2017, serait imputable, de près ou de loin, à des régimes alimentaires inappropriés⁹¹.

La stratégie « de la ferme à la table » souhaite changer les comportements alimentaires pour les rendre plus durables. L'ingérence de la Commission dans les comportements alimentaires individuels se traduirait par une harmonisation de l'étiquetage nutritionnel obligatoire et une introduction potentielle d'allégations écologiques volontaires avec la création d'un cadre d'étiquetage durable couvrant « les aspects nutritionnels, climatiques, environnementaux et sociaux des produits alimentaires⁹² ». Afin de promouvoir et d'améliorer la disponibilité et le prix de denrées alimentaires durables, la Commission renforcera les critères de durabilité obligatoires dans la restauration collective.

Une autre solution envisagée est celle de l'incitation fiscale pour favoriser la consommation de produits durables et sains et ainsi, contribuer plus facilement à cette transition⁹³. Ce changement de consommation se traduit par l'ambition de la Commission de réduire de moitié le gaspillage alimentaire par habitant dans le commerce de détail et la consommation finale d'ici à 2030⁹⁴. Enfin, cette durabilité du système alimentaire doit inclure un meilleur contrôle et une répression plus efficace de la fraude alimentaire⁹⁵.

La diversification des sources en protéines

L'élevage est un vecteur du réchauffement climatique puisqu'il contribue aux émissions de gaz à effet de serre (CO₂, méthane, cf. a). La stratégie « de la ferme à la table » encourage la production d'algues puisqu'elles représentent une source de protéines alternatives aux protéines animales et contribueraient ainsi à améliorer la sécurité alimentaire mondiale tout en réduisant l'empreinte

⁸⁸ *Ibidem.*, p.19.

⁸⁹ *Ibid.*, p.11.

⁹⁰ Commission européenne, « Communication de la Commission [...]. Une stratégie « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement », *op.cit.*, p.4.

⁹¹ *Ibidem.*, p.15.

⁹² *Ibid.*, p.16.

⁹³ *Ibid.*, p.17.

⁹⁴ *Ibid.*

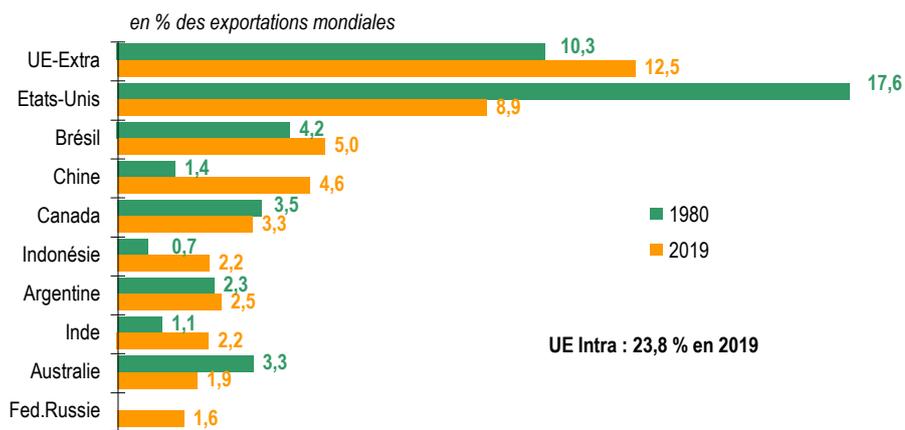
⁹⁵ *Ibid.*, p.18.

carbone de l'aquaculture et de l'élevage⁹⁶. La stratégie « de la ferme la table » souligne aussi la nécessité de réduire la dépendance aux approvisionnements en protéines végétales hors-UE, en stimulant leur production dans l'Union⁹⁷.

La stratégie « de la ferme à la table » s'inscrit pleinement dans les objectifs de développement durable des Nations Unies. Une telle orientation n'est pas sans risque pour l'UE, premier importateur et exportateur mondial de produits agroalimentaires, et premier grand marché du monde pour les produits de la mer (graphique 1).

Graphique 1

Exportateurs de produits alimentaires



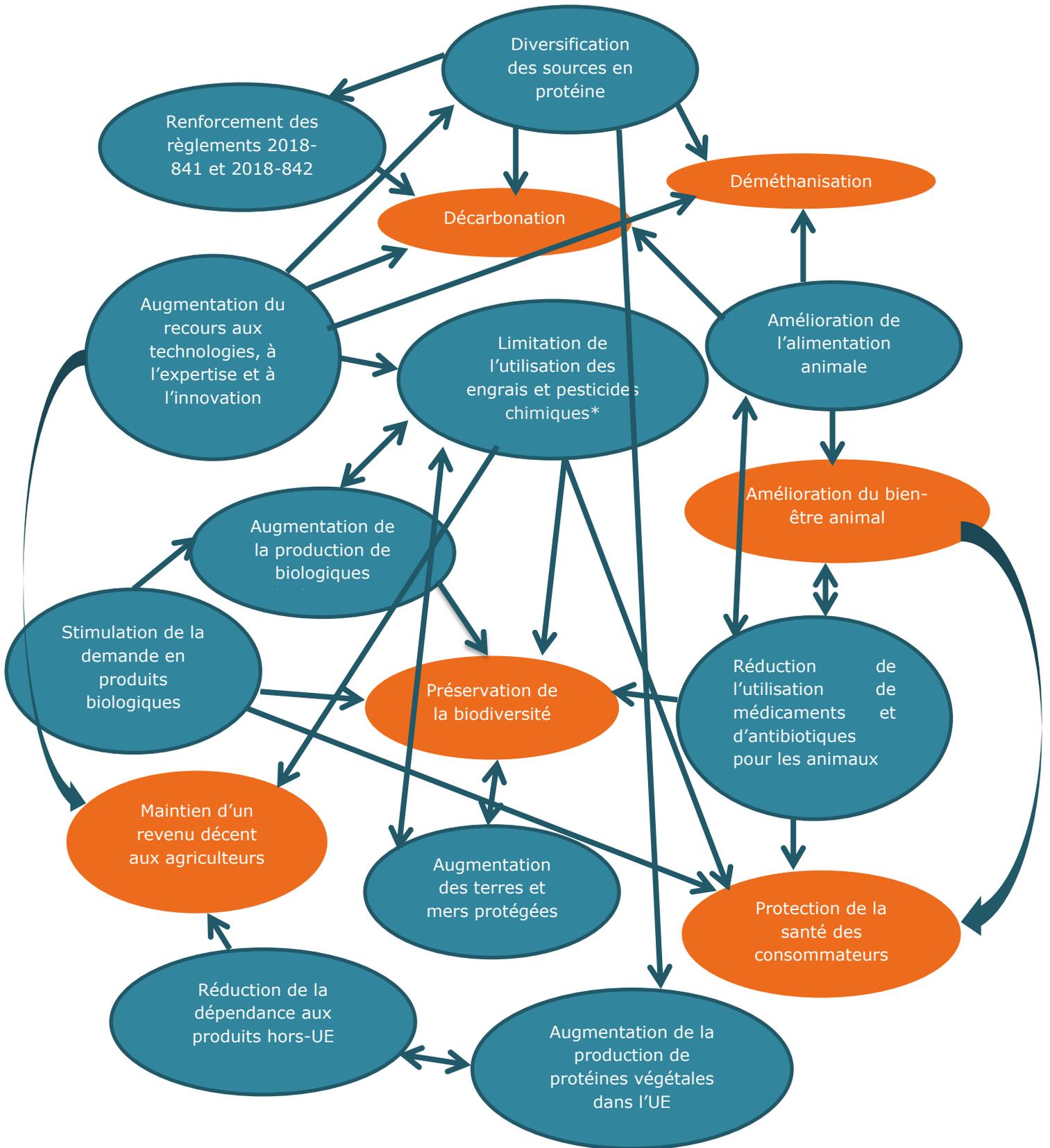
1012 - Chambres d'Agriculture - Études économiques

source : OMC

⁹⁶ Ibid., p.12.

⁹⁷ Ibid., p.9.

Schéma 1 représentant l'interdépendance entre les objectifs et actions prévues par la Commissions dans le domaine agricole dans le cadre du *Green Deal*



Légende :

 Objectifs finaux (pouvant également être des actions)

 Actions

 Lien de causalité

 Interdépendance

B. Environnement et libre-échange sont-ils antinomiques ?

Le *Green Deal* peut-il remettre en cause, dans ses fondements comme dans ses finalités, les négociations des ALE ? La société civile ne manque pas de souligner les contradictions entre les engagements environnementaux pris par l'UE et l'entrée en vigueur de tels accords commerciaux. L'ouverture du marché européen à des produits non-conformes aux normes environnementales européennes, la facilitation des exportations vers l'UE de produits à l'origine de la déforestation et l'augmentation des transports de marchandises s'opposent, en effet, à la réduction des émissions de carbone, à la protection de la biodiversité, à l'encouragement aux pratiques d'agriculture durables et à la protection des agriculteurs. L'existence d'un chapitre environnemental dans chaque accord pourrait atténuer les critiques. Or, ce chapitre est souvent le seul à ne pas être contraignant. En l'état actuel des choses, rien ne semble rendre compatible libre-échange et environnement *de facto*.

a. La non-harmonisation des législations environnementales et sanitaires

Le risque d'un nivellement par le bas des normes environnementales et sanitaires européennes causé par les ALE

Actuellement, les ALE en vigueur ou en cours de ratification ne prévoient pas que les produits alimentaires exportés dans l'UE soient soumis au respect de l'environnement et aux standards environnementaux de l'UE. Il existe bien un chapitre « commerce et développement durable » dans les ALE, mais c'est le seul qui n'a pas de caractère contraignant. Car, si ce chapitre réaffirme l'importance de l'Accord de Paris de 2015 (COP 21) (dans les accords qui ont été signés ou ratifiés après le CETA) et propose une coopération entre les parties dans le domaine environnemental (c'est le cas par exemple de l'article 16.12 « Coopération » du JEFTA), un litige relatif au non-respect d'une obligation environnementale ne pourra faire l'objet d'une procédure juridique stricte devant un tribunal arbitral.

En effet, un différend environnemental dans le cadre d'un ALE (de deuxième génération) ne peut qu'être soumis à un Groupe d'Experts désignés par les parties. L'avis final rendu par celui-ci n'a pas d'effet contraignant. La procédure prévue pour les litiges environnementaux relève donc de ce qu'on appelle un mode alternatif de règlement des différends, et dans ce cas particulier, de la conciliation. Les parties à l'accord ont donc l'obligation de négocier, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elles ont l'obligation d'appliquer les recommandations du Groupe d'Experts et d'aboutir à un résultat concret. En effet, aucune sanction n'est prévue en cas de litige sur ces questions. Le Comité du commerce et du développement durable, « composé de représentants de haut niveau des Parties compétents pour les questions » relatives à l'environnement, au travail et au développement durable⁹⁸, assure tout de même une procédure de suivi de la mise en œuvre des solutions proposées par le Groupe d'Experts et informe la société civile de ce que les parties ont finalement réalisé. Si certains voient dans cette procédure de suivi une forme de contrainte, le système singulier de règlement des différends environnementaux témoigne de la supériorité du commerce sur les préoccupations environnementales des Etats parties à l'accord.

Outre le règlement des litiges, figure dans ces ALE le problème des divergences de points de vue entre chaque partie à l'accord sur les atteintes portées à l'environnement. Ces dernières peuvent être avérées (par exemple la déforestation) ou présumées (l'utilisation d'OGM, de pesticides, d'engrais). La législation de l'UE est prudente et consacre un « principe de précaution » aux articles 168 paragraphe 1, 169 paragraphes 1 et 2, et 191 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne. Ce principe consiste à bannir des produits en cas de doute sur leur impact

⁹⁸ La définition du Comité du commerce et du développement durable est donnée, entre autres, à l'article 22.4.1, "Mécanisme institutionnel", du CETA.

environnemental, sur la santé humaine, animale ou végétale. Le principe s'étend donc aux aspects sanitaires et phytosanitaires. Comme le souligne le rapport de Foodwatch de février 2018 sur les impacts des accords commerciaux entre l'UE et le MERCOSUR, le Mexique, le Japon, le Vietnam et l'Indonésie⁹⁹, le principe de précaution européen est occulté dans les ALE, et quand il est abordé, il se trouve dans la section non contraignante de l'accord, à savoir, le chapitre « commerce et développement durable ».

De plus, le principe de précaution tel que défini dans l'accord UE-MERCOSUR (qui y fait explicitement référence dans son chapitre sur le commerce et l'environnement) ne s'apparente pas à celui de l'UE. L'« analyse préliminaire de l'accord de commerce entre l'Union Européenne et le MERCOSUR » réalisée par la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'Homme et l'Institut Veblen¹⁰⁰ démontre cette divergence dans l'interprétation du principe de précaution en comparant la définition donnée par le Tribunal de l'UE avec celle de l'article 10 du chapitre « commerce et développement durable » de l'Accord. Dans le premier cas, le principe de précaution est défini comme

« [ce qui] permet aux institutions, lorsque des incertitudes scientifiques subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé humaine ou pour l'environnement, de prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées ou que les effets adverses pour la santé se matérialisent. »

L'article 10 du chapitre « commerce et développement durable » de l'accord UE-MERCOSUR, quant à lui, dispose que :

« dans les cas où les preuves ou informations scientifiques sont insuffisantes ou peu concluantes et où il existe un risque d'atteinte grave à l'environnement ou pour la santé ou la sécurité au travail sur son territoire, une Partie peut adopter des mesures fondées sur le principe de précaution. Ces mesures sont fondées sur les informations pertinentes disponibles et font l'objet d'un examen périodique. La Partie qui adopte la mesure s'efforce d'obtenir les informations scientifiques nouvelles ou supplémentaires nécessaires à une évaluation plus concluante et réexamine la mesure le cas échéant.¹⁰¹ »

Il apparaît donc clairement que le principe de précaution tel qu'évoqué dans l'accord UE-MERCOSUR, implique de fournir des preuves scientifiques. L'analyse de l'Institut Veblen et de la Fondation Nicolas Hulot de 2019 rapproche d'ailleurs cette définition de celle de l'article 5.7 de l'Accord SPS de l'OMC. Celui-ci a servi de base juridique dans le cadre de litiges relatifs à l'interdiction d'exportations de bœuf aux hormones et du moratoire sur les OGM dans l'UE. Les décisions rendues à l'issue de ces litiges furent défavorables à l'UE. Ainsi, il semblerait que ce principe de précaution tel qu'invoqué dans l'ALE entre l'UE et le MERCOSUR ne garantira pas, sinon que très peu, les restrictions aux échanges de produits jugés potentiellement dangereux pour la santé humaine, des animaux et des végétaux et/ou pour l'environnement.

Les craintes ne s'arrêtent pas là : l'accord UE-MERCOSUR, en l'état, pourrait mener à un abaissement des exigences sanitaires et environnementales européennes. C'est l'hypothèse avancée dans le rapport Ambec :

⁹⁹ Foodwatch, Powershift, « Trade at any cost? Study of the European union's free trade agreements with MERCOSUR (Argentina, Brazil, Uruguay and Paraguay), Mexico, Japan, Vietnam and Indonesia », rapport 2018, p1-64, disponible sur :

https://www.foodwatch.org/fileadmin/foodwatch_international/campaigns/TTIP/2018-02_Trade-at-any-cost_report-foodwatch-powershift_EN.pdf [Consulté le: 23/06/2021].

¹⁰⁰ Clémentine Baldon, Mathilde Dupré, Samuel Leré, « Un accord perdant-perdant : analyse préliminaire de l'accord de commerce entre l'Union européenne et le MERCOSUR », novembre 2019, p1-43, disponible sur : https://www.fondation-nicolas-hulot.org/wp-content/uploads/2020/09/analyse_accord_ue_mercosur_fnh_veblen.pdf [Consulté le 24/06/2021].

¹⁰¹ Les auteurs de l'analyse préliminaire ont réalisé la traduction de cette partie de l'accord, reprise ici.

« L'Accord [...] offre une base juridique supplémentaire pour permettre l'importation de produits à l'occasion desquelles ces valeurs pourront être mises en cause devant les tribunaux arbitraux disposant du pouvoir, le cas échéant, de contraindre l'UE au retrait ou à l'aménagement desdites mesures de protection sanitaire.¹⁰² »

Au lieu d'exporter les valeurs européennes relatives au principe de précaution, à la protection de l'environnement et de la santé humaine, comme le prétend la Commission, l'Accord UE-MERCOSUR n'empêcherait aucunement les parties sud-américaines de contester devant les Tribunaux arbitraux prévus dans le cadre de l'accord ou bien devant l'ORD (s'il recouvre ses fonctions), les mesures SPS européennes. Le risque est que la mesure SPS soit considérée comme un obstacle technique au commerce. Peut-être les règles prévues dans le cadre de l'OMC seraient plus contraignantes que celles de l'Accord UE-MERCOSUR. L'instance internationale s'avèrerait donc être une solution à de tels risques. Cette hypothèse méritera d'être étudiée dans le cadre de la section 2 de ce chapitre.

Quoi qu'il en soit, l'incertitude face à l'absence de garantie du principe de précaution et de la menace que représente cet Accord pour l'environnement et la santé des citoyens européens au regard de la qualité des produits auxquels ils auront accès, n'a pas manqué de déclencher la colère des agriculteurs et de la société civile. En effet, ceux-ci y voient un risque de nivellement par le bas des exigences environnementales et sanitaires européennes. En outre, la compétitivité de l'agriculture européenne pourrait en pâtir.

ALE + Green Deal : La création d'une concurrence déloyale entre les agriculteurs européens et les autres

L'ouverture du marché européen à des produits non conformes aux normes environnementales européennes fait craindre une distorsion de concurrence en défaveur des agriculteurs de l'UE. Aujourd'hui, non seulement les agriculteurs, mais aussi la société civile reprochent aux institutions européennes l'opacité des négociations qui les ont empêchés, et les empêchent encore, de contester certains points, en particulier relatifs au manque de mesures environnementales contraignantes et en adéquation avec les engagements de l'UE.

Ainsi, comme le souligne le Président de la commission des affaires européennes du Sénat Jean-François Rapin, l'accroissement des exigences environnementales résultant du *Green Deal* conduira inévitablement à une augmentation des coûts de production dans l'UE et donc, à une « dégradation de la compétitivité de l'agriculture européenne »¹⁰³. En effet, selon les études d'impact faites par le Département d'Agriculture des Etats-Unis (USDA)¹⁰⁴, du JRC (*Joint Research Center* de la Commission européenne)¹⁰⁵ et du COCERAL¹⁰⁶, l'atteinte des ambitions énoncées dans le *Green Deal* conduirait à une baisse de la production agricole européenne, et donc inévitablement à une augmentation drastique des prix. Le récent rapport du JRC prévoit une baisse de 5 à 15% de la production agricole européenne, une conclusion qui se rapproche des prévisions de l'USDA, qui penche sur une réduction de 7 à 12%. En signant des ALE, cette perte de compétitivité ne sera qu'accentuée.

¹⁰² Stefan Ambec *et al.*, « Rapport au Premier ministre. » *op.cit.* p27.

¹⁰³ Entretien avec le Sénateur Jean-François Rapin le 8 septembre 2021.

¹⁰⁴ Jayson Beckman *et al.*, « Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies », USDA, Economic Brief n°30, novembre 2020, disponible via : <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/99741/eb-30.pdf?v=8247.6> [Consulté le 05/07/2021].

¹⁰⁵ Barreiro Hurlé, *et alli.*, "Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model", EUR 30317 EN, Office des publications de l'UE, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-20889-1 (en ligne), doi:10.2760/98160 (en ligne), JRC121368.

¹⁰⁶ Comité du Commerce des céréales, aliments du bétail, oléagineux, huile d'olive, huiles et graisses et agrofournitures, « EU and German Agricultural Associations Take a Critical View of Predicted Cut in Production. Scientists Identify Potential in Implementing Innovative Agricultural Policy », Communiqué de Presse du 13 septembre 2021, disponible via : http://www.coceral.com/data/1631520204Press%20Release_Study-F2F_GrainClub_210913.pdf [Consulté le 16/09/2021].

« Des importations agricoles viendront de fait se substituer à nos productions agricoles domestiques. C'est un choix politique très clair, bien que non assumé, qui a été effectué "à bas bruit" par les institutions européennes lors de l'adoption de la réforme de la PAC, car les impératifs de la Transition verte ont prévalu.¹⁰⁷ »

En outre, parmi les propositions faites par la Commission dans son nouveau paquet *Fit for 55* lancé le 14 juillet 2021 en vue de réduire de 55% des émissions de GES de l'UE d'ici à 2030, se trouve le *Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières*. Ce système consiste à soumettre certaines marchandises importées au Système d'Echange de Quotas d'Emissions européen afin de prévenir les fuites carbonées résultant d'une législation environnementale trop ambitieuse par rapport au reste du monde. Les engrais figurent parmi les produits ciblés par ce mécanisme, contrairement aux denrées agricoles, exclues d'office par la Commission. Or, inclure les engrais dans le MACF conduira inévitablement à une augmentation des coûts fixes des productions agricoles. Par conséquent, soit les prix des denrées agricoles européennes augmenteraient, et perdraient de la compétitivité face aux produits hors-UE, soit les agriculteurs réduiraient leurs marges (ce qui semble difficilement envisageable à l'heure actuelle, comme en témoigne la révision de la loi EGalim).

Cette confrontation des produits européens à des produits plus compétitifs pourrait menacer certains secteurs déjà en difficulté (l'élevage, le sucre). Le cas des lentilles canadiennes décrit dans le rapport d'avril 2021 de la Fondation Nicolas Hulot, de l'Institut Veblen et d'Interbev¹⁰⁸, est emblématique. Le Canada représente 54% des exportations mondiales de lentilles. Sa production a été multipliée par cinq entre 1990 et 2019. En France, les deux tiers des importations de lentilles sont originaires du Canada. Ces lentilles canadiennes comptent pour 20% de la consommation française de lentilles. Cela s'explique par le fait que les lentilles canadiennes sont plus compétitives que celles cultivées dans l'UE. En effet, si le prix des lentilles vertes canadiennes à leur arrivée dans l'UE (non soumises aux droits de douane depuis l'entrée en vigueur provisoire du CETA) est équivalent à celui des lentilles vertes européennes – soit entre 500 et 600 euros la tonne – ces dernières sont plus fragiles. Dans l'UE, les interdictions de traitement à l'herbicide sencoral depuis 2014 et au glyphosate les jours avant la récolte rendent les lentilles vertes plus vulnérables aux bruches¹⁰⁹, qui contribuent à la perte de 5 à 10% des stocks.

Cet exemple n'est qu'une illustration du différentiel de compétitivité qu'engendrent les ALE entre les productions européennes et celles de ces partenaires commerciaux privilégiés. Le rapport des trois think tank/interprofessions rappelle que, plus généralement, les mesures européennes encadrant et régulant l'alimentation animale, le bien-être animal, la traçabilité des productions, l'interdiction de l'utilisation d'hormones de croissance (et autres) n'existent pas dans les pays avec lesquels l'UE renforce ses liens commerciaux¹¹⁰. On estime que plus d'une quarantaine de molécules interdites depuis le début des années 2000 dans l'UE sont encore autorisées et utilisées au Canada¹¹¹.

En 2019, le Brésil a introduit 66 réglementations phytosanitaires relatives aux pesticides dérogeant aux standards internationaux du Codex Alimentarius¹¹². Plus de la moitié des nouvelles normes non conformes au Codex Alimentarius sont concentrées au Brésil. Le pays justifie ses choix en s'appuyant sur les différences climatiques, géologiques, environnementales interrégionales et/ou interétatiques. Outre les potentiels nouveaux scandales sanitaires (et environnementaux) auxquels l'UE s'expose, ce sont les agriculteurs français qui vont en payer les conséquences. En effet, en

¹⁰⁷ Entretien avec le Sénateur Jean-François Rapin le 8 septembre 2021.

¹⁰⁸ Clémentine Baldon, Marine Colli, Mathilde Dupré, Samuel Leré, « How can we stop the import of food produced using banned practices in Europe? A European regulation to protect the environment and our farmer », La fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'Homme, L'Institut Veblen, Interbev, avril 2021, p22-25.

¹⁰⁹ Type d'insectes affectant les cultures.

¹¹⁰ *Ibidem*. P7-9.

¹¹¹ Fondation pour la nature et l'Homme, Institut Veblen, « 1 an après l'entrée en vigueur provisoire du CETA : un bilan inquiétant »

¹¹² Stefan Ambec et al., « Rapport au Premier ministre. » *op.cit.*, p26.

France, les préoccupations grandissent dans le secteur de l'élevage déjà en difficulté. En 2017, 20% des agriculteurs français étaient incapables de gagner un revenu. Dans le secteur bovin, en 2020, les éleveurs gagnaient en moyenne 8000 euros par an, soit 700 euros par mois. De plus, chaque année, la France perd 2000 éleveurs bovins.¹¹³ Bref, un accès moins restreint au marché européen aux viandes bovines extra-européennes, non soumises à des normes sanitaires contraignantes, ne ferait qu'accentuer la crise à laquelle doit faire face l'élevage. D'autres productions seront, par extension, affectées elles aussi.

Ainsi, la perte de compétitivité de l'agriculture européenne, résultat d'une plus grande ouverture du marché européen aux importations, et de l'augmentation des exigences sur les productions européennes, aura un impact sur les prix des denrées alimentaires européennes. A l'export, l'UE risque également de perdre des marchés.

b. La délocalisation de la pollution agricole

Les ALE peuvent également contribuer à spécialiser davantage les pays dans des productions dans lesquels ils ont un avantage comparatif. Il s'agit d'un « effet de composition »¹¹⁴. Cet effet de composition peut être bénéfique ou défavorable à l'environnement, tout dépend des raisons de la spécialisation :

Dans le cas où cette spécialisation résulte d'un déséquilibre entre les régulations environnementales des pays, l'impact écologique est négatif. En effet, le pays le plus laxiste concentre et accueille les productions les plus polluantes, qui seront ensuite réexportées sur le territoire attentif à la protection de l'environnement.

Si la spécialisation résulte d'une différence entre les dotations en facteurs de production de chaque pays, l'impact sur l'environnement peut être positif ou négatif selon le type d'activité.

Les ALE, en l'état actuel, rendent certaines productions hors-UE plus compétitives puisqu'elles ne sont pas soumises aux mêmes normes environnementales et sanitaires que celles en place dans l'UE. Si le secteur parvient à réduire ses émissions de GES et son impact environnemental négatif, conformément aux ambitions du *Green Deal* et à la stratégie *Fit for 55*, la perte de compétitivité des denrées agricoles européennes ne sera qu'accentuée.

Cette hypothèse se rapproche de la théorie des havres de pollution, souvent appliquée au domaine industriel. Dans le cas où un pays décide de mettre en place une législation sévère relative à l'impact environnemental de l'industrie, les entreprises touchées décident de délocaliser leur production dans des pays où les normes environnementales sont moins contraignantes. Cette théorie n'est pas sans faille mais elle permet tout de même de comprendre certains mécanismes dans une économie mondialisée.

Certes, le secteur primaire est différent puisque les agriculteurs européens, confrontés à des standards environnementaux contraignants, ne peuvent s'installer dans un autre pays comme pourrait le faire une multinationale. Cependant, l'ouverture du marché européen à des productions issues de pays aux législations environnementales plus laxistes pourrait renforcer leur avantage comparatif dans le domaine agricole.

Ce n'est donc pas la dotation en facteurs de production travail ou capital qui permettrait aux Etats partenaires de l'UE d'être plus compétitifs, mais l'absence de normes environnementales et sanitaires contraignantes (sans pour autant négliger l'impact des parités monétaires). Par conséquent, l'UE pourrait atteindre ses objectifs de neutralité carbone fixés dans son *Green Deal*. Toutefois, cette neutralité carbone ne prendrait en compte que la production interne à l'UE, sans

¹¹³ Statistiques de l'INSEE citées dans le rapport de Clémentine Baldon, Marine Colli, Mathilde Dupré, Samuel Leré, *op.cit.*, p11.

¹¹⁴ Gene M. Grossman, Alan B. Krueger, « Environmental impacts of a north American free trade agreement », in Garber P. (ed.) *The US-Mexico Free Trade Agreement*, 1993, Cambridge, MIT Press, p1-57.

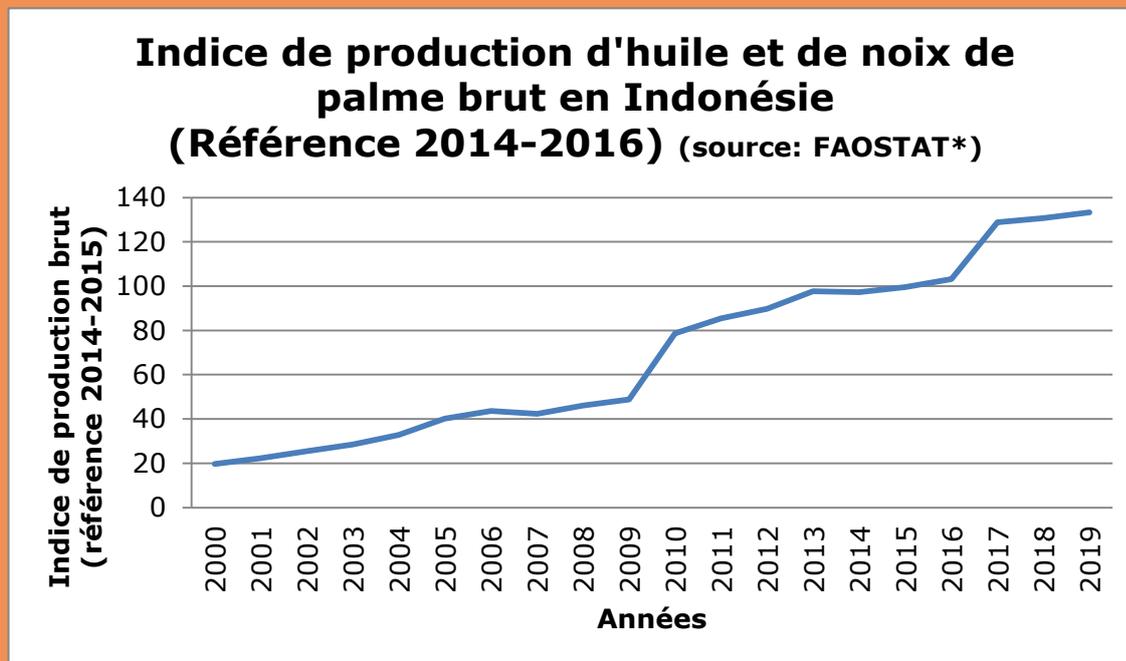
inclure les émissions causées par l'augmentation de la production agricole hors-UE pour approvisionner le marché européen en denrées alimentaires.

L'ensemble des arguments relatifs à un effet de composition négatif peut amener à craindre une substitution progressive des agricultures hors-Europe à celle de l'UE. L'idée paraît exagérée mais l'agriculture européenne risque de se voir concurrencée par de nouvelles puissances agricoles (Russie, Brésil, Chine) dans les années à venir, d'autant plus que seule l'UE semble prendre des dispositions pour rendre son agriculture plus propre.

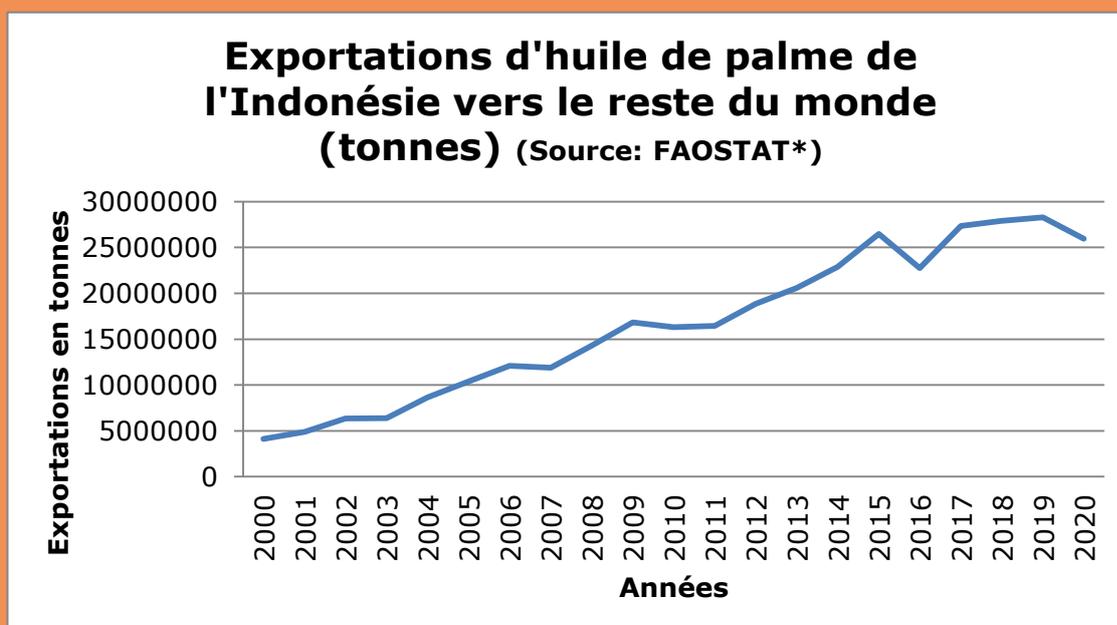
Dans les faits, si les ALE ne sont pas forcément la cause d'atteintes portées à l'environnement, leur négociation indique implicitement une approbation de l'UE à des pratiques peu respectueuses de l'environnement (déforestation, élevage intensif). Négocier de telles ouvertures de marché avec des pays rétifs à toute protection environnementale affecte inévitablement l'image de « bon élève » de l'UE, et peut la décrédibiliser.

Encadré 4 : Point sur l'huile de palme en Indonésie, et ses conséquences environnementales et sociales.

L'Indonésie est le premier producteur mondial d'huile de palme. Cette culture s'est d'ailleurs renforcée ces dernières années (cf graphique ci-dessous). La production d'huile et de noix de palme ne cesse de croître.



Cette évolution de la production s'est accompagnée d'une augmentation des exportations (cf graphique ci-dessous représentant les évolutions des exportations en volume). En 2015, l'huile de palme aurait rapporté environ 18,4 milliards de dollars au pays, soit 10% du montant de ses exportations.



L'huile de palme est communément blâmée par l'opinion publique européenne, du moins française. Outre la nocivité pour la santé de ce produit, ce sont les désastres environnementaux et sociaux provoqués par l'élaéculture (la culture de palmiers à huile) qui sont critiqués.

L'élaéculture contribue à la déforestation. Greenpeace avance ainsi un chiffre du Ministère indonésien de l'environnement et des forêts selon lequel l'exploitation de l'huile de palme aurait été à l'origine de 25% de la déforestation du pays entre 2009 et 2011¹. La diminution de la surface forestière indonésienne entraîne une baisse de la capacité du stockage de carbone. Cumulée à la monoculture de palmiers à huile, cette déforestation porte atteinte à la biodiversité. La plantation des palmiers à huile nécessite le drainage de zones tourbeuses, un procédé à l'origine d'émissions de CO₂ résultant de l'oxydation de la tourbe, et c'est sans compter les risques liés à l'affaissement des terres et à la vulnérabilité des sols aux incendies et aux inondations³. Les tourbières qui brûlent émettent l'équivalent de 250 tonnes de CO₂ pour un hectare brûlé sur 30 centimètres d'épaisseur².

L'élaéculture est également à l'origine de désastres sociaux. Le récent rapport de l'ONG Human Rights Watch sur les impacts sociaux et environnementaux de l'expansion des exploitations de palmiers à huile en Indonésie souligne l'atteinte aux droits de l'homme que porte l'élaéculture : spoliation des terres, poursuite des opposants par la police, impact de la culture sur la biodiversité et par conséquent les cultures vivrières (noix de coco détruites par des ravageurs dont il est impossible de se débarrasser sans pesticides auxquels certaines populations n'ont pas accès). A l'échelle de l'Indonésie, et de la région (Malaisie, Singapour inclus), les incendies fréquents ont des répercussions sur la santé des populations du fait de la pollution de l'air. Ils causent des morts prématurées : 100 000 estimées entre l'Indonésie, la Malaisie et Singapour en 2015 lors de l'épisode El niño⁴. Les chercheurs Jie-Sheng Tan-Soo et Subhrendu K. Pattanayak⁵ ont, quant à eux, démontré une corrélation entre l'exposition *in-utero* d'enfants indonésiens à la pollution de l'air causée par des incendies en 1997, et leur retard de croissance. La taille ayant un impact sur le salaire à l'âge adulte selon les chercheurs, un million d'Indonésiens nés dans cette période auraient perdu 4% de leur salaire mensuel moyen. Les deux chercheurs concluent donc que les coûts du défrichement par le feu pour planter des palmiers à huile est trop important par rapport aux bénéfices économiques de court terme qu'ils créent.

¹ <https://www.greenpeace.fr/huile-de-palme/>

² Cirad, « Incendies récurrents en Indonésie : briser le cercle vicieux », le 3 octobre 2019, disponible sur : <https://www.cirad.fr/espace-presse/communiqués-de-presse/2019/incendies-indonesie> [Consulté le 27/07/2021].

³ Human Rights Watch, « "Why our land ?" Oil palm expansion in Indonesia risks peatlands and livelihoods », juin 2021, disponible via : https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2021/06/indonesia0621_web.pdf [Consulté le 27/07/2021].

⁴ Romain Loury, « L'huile de palme, faux-ami économique de l'Indonésie », dans euractiv, 22 février 2019, disponible sur : <https://www.euractiv.fr/section/energie/news/lhuile-de-palme-faux-ami-economique-de-lindonesie/> [Consulté le 27/07/2021].

⁵ Jie-Sheng Tan-Soo, Subhrendu K. Pattanayak, « Seeking natural capital projects: Forest fired, haze, and early-life exposure in Indonesia », dans pnas.org, 2019, disponible via : <https://www.pnas.org/content/pnas/early/2019/02/12/1802876116.full.pdf?versioned=true>

c. L'augmentation de la circulation des marchandises et des transports

Un dernier point démontrant que les ALE sont antithétiques avec le *Green Deal* porte sur les transports. Le débat se focalise souvent sur la méthode de production et occulte la question du transport de marchandises sur des distances relativement longues, du moins, plus longues que celles intra-européennes. La signature d'un accord commercial consiste à augmenter les échanges et entraîne une augmentation des flux de marchandises. Ce phénomène est lié à « l'effet d'échelle » défini par les économistes Grossman et Krueger comme l'impact d'une augmentation de la production et des transports – elle-même découlant d'une ouverture des marchés – sur l'environnement¹¹⁵. De plus, le coût du transport ne prend pas en compte les externalités environnementales négatives qu'il crée.

La signature d'Accords contribuant à la pollution atmosphérique du fait de l'augmentation des échanges commerciaux paraît – au premier abord - paradoxal au regard des communications de la Commission relatives aux plans d'action pour l'instauration concrète du *Green Deal*. Alors que la Commission consacre l'agriculture locale, les approvisionnements en circuit court, et la souveraineté alimentaire européenne, elle continue à défendre des projets de libre-échange se soldant par l'augmentation des flux de marchandises et la dépendance croissante de l'UE à l'agriculture d'autres pays.

d. Une question d'équilibre et de transition ?

Face à ces critiques du libre-échange, la Commission avance l'idée selon laquelle les ALE sont utiles à la coopération entre les Etats, vectrice de la transmission de connaissances et de savoir-faire au service de l'environnement¹¹⁶. Cet argument s'apparente à ce que Grossman et Krueger ont appelé « l'effet technique »¹¹⁷ : une libéralisation des échanges permettrait à des technologies propres (et par extension, plus favorables à une agriculture durable) de circuler plus facilement. Cet effet technique peut contrebalancer les effets d'échelle et de composition (résultant d'une inégalité relative aux législations environnementales des pays)¹¹⁸. Les recherches de Grossman et Krueger montrent que le libre-échange a un impact positif sur l'environnement (β^+) à condition que l'effet technique (ET) soit plus important que les effets de composition néfaste pour l'environnement (EC^-) et d'échelle (EE) :

$$ET > EC^- + EE \rightarrow \beta^+$$

En revanche, si l'effet d'échelle et un effet de composition négatif surpassent l'effet technique dans le cadre d'une ouverture des marchés, la libéralisation des échanges détériorera l'environnement (β^-) :

$$ET < EC^- + EE \rightarrow \beta^-$$

Cet effet technique est d'actualité puisque beaucoup d'entreprises investissent dans l'intelligence artificielle au profit d'une agriculture 2.0 (on parle d'agriculture de précision). Néanmoins, innover dans les nouvelles technologies, sources de croissance, ne garantit pas forcément le maintien de la souveraineté alimentaire européenne, si l'UE souhaite mettre les ALE au service des secteurs à haute valeur ajoutée, en échange de produits agricoles bon marché venus d'ailleurs. Reste à espérer que l'agriculture européenne, elle aussi, tirera profit de ces technologies. Cela implique que les agriculteurs européens aient les moyens d'investir dans ces technologies onéreuses. Or, on peut craindre que seuls les agriculteurs des grandes exploitations et capables de réaliser des économies

¹¹⁵ Gene M. Grossman, Alan B. Krueger, *op.cit.*

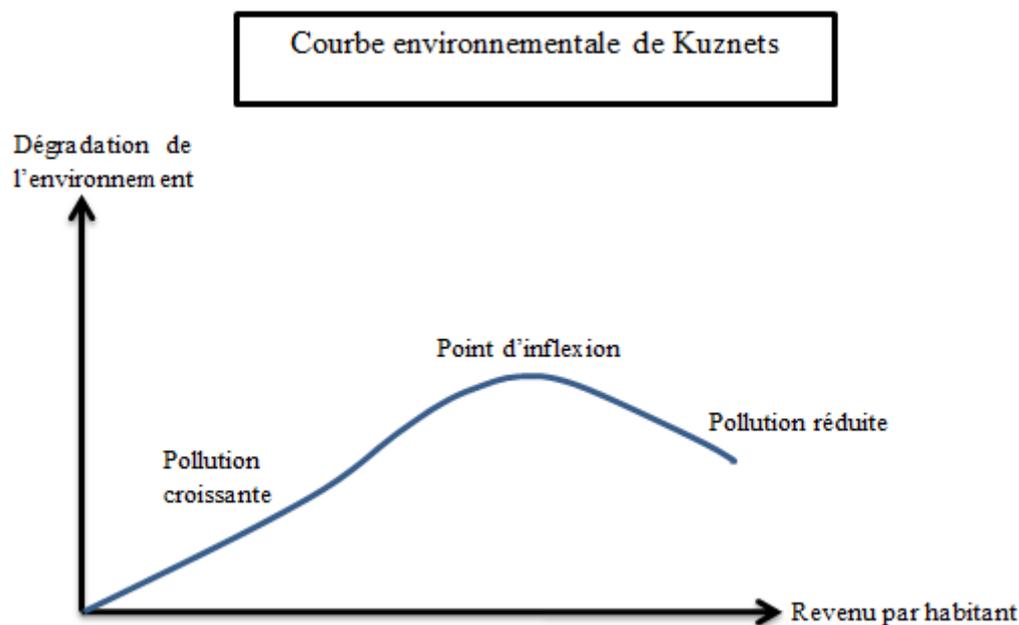
¹¹⁶ Commission européenne, « Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme », *op.cit.*

¹¹⁷ Gene M. Grossman, Alan B. Krueger, *op.cit.*

¹¹⁸ Effet de composition : cf. Chapitre II, Section 1, B, b.

d'échelle pourraient se permettre de tels investissements. Ce type d'agriculture est-il souhaitable ? Cette question relève d'un autre débat, qui ne sera pas abordé dans ce rapport, mais qui mérite d'être soulevé.

En outre, l'investissement dans des technologies propres n'est pas forcément immédiat à l'ouverture des marchés. Il dépendrait du stade de développement des pays. Grossman et Krueger considèrent ainsi que, dans un premier stade de développement, les pays s'industrialiseraient et augmenteraient leur production au détriment de l'environnement ($ET < EC + EE$). Il faudrait atteindre un certain stade de développement pour que la tendance s'inverse : une prise de conscience environnementale s'opèrerait et des investissements dans des technologies propres augmenteraient ($ET > EC + EE$). La démonstration prend la forme d'un graphique en U inversé, à l'instar de la courbe de Kuznets : Grossman et Krueger l'ont donc appelé la courbe environnementale de Kuznets.



Dans la mesure où le libre-échange est considéré comme un critère nécessaire à la croissance et au développement économique des pays, une certaine confiance à l'égard des apports des ALE à l'environnement peut se créer, si l'on s'en tient à l'hypothèse avancée ci-dessus. Cela implique que :

Les pays avec lesquels l'UE signe des ALE atteignent ce point d'inflexion (en particulier les pays émergents).

Une prise de conscience sociale se fasse à un moment.

Les politiques publiques s'orientent vers une économie durable.

Les technologies propres soient accessibles.

L'apport des technologies soient, en effet, supérieur à la pollution et à la dégradation de l'environnement engendrées par l'augmentation des échanges.

La demande en produits agricoles non tracés, issus d'une agriculture peu respectueuse de l'environnement, baisse.

En outre, le temps de transition reste à estimer. Il peut être plus ou moins long selon la prise de conscience des institutions politiques, de la population, des entreprises nationales. Miser sur la coopération est donc pertinent, à condition que les partenaires soient prêts à franchir le pas.

Green Deal	ALE
Atteindre la neutralité carbone pour 2050.	
Promouvoir le local et les circuits courts.	
Limiter les émissions de carbone de chaque Etat européen (en leur allouant un montant maximal de tonnes équivalent carbone émises chaque année). Cf : règlement 2018-842.	Augmenter les échanges de produits alimentaires avec des pays hors-UE, et donc les émissions de carbone dues aux transports.
Réduire l'utilisation de pesticides chimiques et d'engrais.	Augmenter les importations de produits agricoles de pays dans lesquels les standards de production sont moins contraignants que ceux de l'UE.
Dédier 25% des terres agricoles à l'agriculture biologique.	
Protéger la santé des Européens.	
Maintenir la sécurité alimentaire de l'UE et assurer un revenu décent aux agriculteurs européens.	Augmenter la concurrence entre les agriculteurs européens et ceux hors-UE.
Renforcer le bien-être animal.	Augmenter les contingents de viandes (particulièrement de bœuf) dont la production n'est pas soumise à des contrôles et/ou normes sanitaires aussi strictes que dans l'UE (MERCOSUR, Australie, Nouvelle-Zélande).
Réduire les émissions de méthane issues de l'agriculture (particulièrement de l'élevage).	
Créer des puits de carbone (par l'agroforesterie, les tourbières etc). Cf : règlement 2018-841.	
Planter 3 milliards d'arbres dans l'Union.	Importer des produits contribuant à la déforestation (élevage, sucre, huile de palme).
Protéger strictement 30% des terres et 30% des mers de l'UE.	
Protéger la biodiversité.	Augmenter les importations de produits issus de la monoculture (huile de palme) ou contribuant à menacer la biodiversité (par la déforestation).
Promouvoir les produits issus de l'agriculture biologiques, ou plus généralement, certifiés (campagnes de publicité, accès plus facile grâce à la restauration collective).	Donner accès aux Européens à des produits non conformes aux normes européennes.

Section 2. Une possible cohérence

Compte tenu de l'apparente incohérence entre libre-échange et environnement, à quoi faudrait-il accorder la prédominance ? Comment combiner commerce et environnement ? Privilégier le commerce semble être la solution la plus facile et la moins contraignante aussi bien pour les décideurs politiques que pour les agriculteurs européens. Ce serait également une bonne façon pour l'UE de conserver sa première place mondiale dans les échanges de produits agroalimentaires mondiaux, de garder sa mainmise sur certains marchés importants, et par la même de contribuer à la stabilité géopolitique de certaines régions, mais aussi d'assurer sa souveraineté alimentaire au niveau européen. Cependant, si l'UE fait ce choix, l'essence du *Green Deal* serait inhibée et l'image de l'UE détériorée aux yeux des citoyens européens, voire du monde entier. Alors que la société civile européenne, peut-être plus particulièrement de l'Europe occidentale et du nord, s'est appropriée la cause environnementale, faire un pas en arrière serait mal venu. Comment donc concilier libre-échange et environnement ?

Cette section tentera de démontrer que des changements radicaux ne sont pas forcément nécessaires. Peut-être, qu’au final, les ALE pourraient être vecteurs de bonnes pratiques environnementales ... ?

A. Un système de règlement des différends environnementaux/sociaux finalement contraignant ?

Il s’avère que les chapitres « commerce et développement durable », « commerce et environnement », et « commerce et travail » des ALE, jusqu’ici considérés non-contraignants, pourraient, dans une certaine mesure, obliger les parties aux Accords à respecter leurs engagements environnementaux et sociaux. Cela reste, toutefois, à relativiser.

a. Une procédure de suivi de la mise en œuvre des chapitres relatifs au développement durable

Les chapitres relatifs à l’articulation entre le commerce et le développement durable sont considérés contraignants par certains car un suivi de la mise en œuvre des dispositions des accords relatives aux objectifs de développement durable, au respect du droit des travailleurs et à la protection de l’environnement est assuré. Cette tâche est opérée par le Comité du commerce et du développement durable et le Forum de la société civile. Ce dernier se réunit une fois par an pour discuter de l’avancement des parties dans les engagements environnementaux et sociaux qu’ils ont pris dans l’accord. Elle débouche généralement sur une déclaration finale. Le Comité, lui, présente des rapports sur la mise en œuvre de ces chapitres au Forum de la société civile.

Nous avons déjà souligné qu’en cas de litige sur le plan environnemental ou social, la procédure de règlement des différends est différente de celle prévue dans le cadre de litiges commerciaux. Si la conciliation ne fonctionne pas, le Groupe d’Experts en charge du litige fait des recommandations, dont l’application est supervisée par le Comité du commerce et du développement durable.

b. La signature de conventions de l’OIT par la Corée du Sud, un cas d’école ?

La Commission européenne soutient le fait que ce Chapitre est bien contraignant en prenant l’exemple de la Corée du Sud¹¹⁹. En 2020, le Commissaire européen au Commerce, Phil Hogan, avait menacé la Corée du Sud en invoquant la possibilité de suspendre l’accord commercial UE-Corée si le pays ne ratifiait pas l’ensemble des conventions fondamentales de l’Organisation Internationale du Travail¹²⁰. Dans le chapitre « Commerce et Développement Durable » de l’ALE, les deux parties à l’accord s’étaient, en effet, engagées à respecter le droit international du travail. Il s’avère que la pression exercée par la Commission a porté ses fruits, puisque la Corée du Sud a ratifié certaines conventions de l’OIT en début d’année 2021¹²¹.

Cet exemple témoigne de la capacité de la Commission à obliger les partenaires commerciaux de l’UE à respecter les engagements sociaux ou environnementaux qu’ils ont pris au titre du chapitre sur le développement durable des ALE. Est-il donc envisageable, à l’avenir, que la Commission fasse pression sur les pays signataires d’ALE qui ne respecteraient pas l’Accord de Paris ?

¹¹⁹ Commission européenne, « Les échanges commerciaux entre l’UE et la République de Corée augmentent deux fois plus rapidement grâce à l’accord commercial », communiqué de presse du 1^{er} juillet 2021, disponible via : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_3261 [Consulté le 27/08/2021].

¹²⁰ Julien Bouissou, Philippe Mesmer, « Commerce : l’Union européenne met la pression sur la Corée du Sud », dans Le Monde, 14 janvier 2020, disponible via : https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/01/14/commerce-l-union-europeenne-met-la-pression-sur-la-coree-du-sud_6025798_3234.html [Consulté le 13/08/2021].

¹²¹ Ageznce Europe, « Séoul ratifie trois conventions fondamentales de l’Organisation internationale du travail », Bulletin quotidien europe n°12667, le 27 février 2021, disponible via : <https://agenceurope.eu/fr/bulletin/article/12667/15> [Consulté le 13/08/2021].

Encadré 5 : Question relative à la coexistence de systèmes de règlement des différends

Les accords de deuxième génération optent aujourd'hui pour la mise en place quasi systématique de règlements des différends qui leur sont propres. Toutefois, la multiplication des systèmes de règlement des différends peut entraîner des conflits voire du *forum shopping* (la partie plaignante choisira la juridiction qui lui sera la plus favorable dans le cadre de son litige). En effet, si les ALE reprennent des dispositions relatives au droit de l'OMC pour régler certaines questions, à mesure que les ALE se développent, se multiplient les possibilités de conflit entre ORD et règlement des différends interne à l'accord.

Une illustration de la concurrence entre la saisine du tribunal de l'ALE et l'ORD se dévoile dans l'affaire « Argentine-Droits antidumping définitifs visant la viande de volaille en provenance du Brésil » de 2002. Après la prise de mesure anti-dumping par l'Argentine contre le Brésil, ce dernier a contesté ladite mesure devant le tribunal ad hoc du MERCOSUR, qui a rejeté sa demande. Le Brésil a alors contesté la même mesure devant l'ORD, qui s'est reconnu également compétent pour juger cette affaire, les bases juridiques étant les accords multilatéraux de l'OMC. Sur cette affaire, l'ORD a considéré que la contestation d'une mesure prise par un Etat partie de l'OMC suffisait à reconnaître sa compétence.

Dans le chapitre des ALE (européens, de deuxième génération) relatif au règlement des différends, il est indiqué que les Etats sont obligés de faire un choix entre le système de règlement des différends interne à l'accord et celui de l'OMC, à moins que l'organe saisi ne se prononce incompétent. Ainsi, si une partie à l'Accord décide de faire appel au tribunal arbitral prévu dans le cadre de l'accord, l'ORD ne peut être saisi en parallèle ou à la suite du rendu de la décision (et vice-versa).

Or, les chapitres des ALE qui portent sur l'environnement, le travail et le développement durable ont un système de règlement des différends à part. Se pose dès lors la question suivante : un Etat partie à l'accord peut-il porter un litige devant l'ORD en cas de désaccord sur le plan environnemental ou social ? Car, si l'OMC défend davantage le libre-échange que le développement durable, des exceptions au commerce figurent dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (ou Accord SPS), l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et l'article XX alinéas b et g du GATT. En effet, l'accord SPS permet d'autoriser les restrictions au commerce en cas de risques sur la santé. Il peut s'agir de produits traités aux pesticides dont l'utilisation est interdite dans l'UE pour des raisons de santé. L'article XX alinéa b du GATT prévoit une restriction au commerce lorsque cela est « [nécessaire] à la protection de la santé et de la vie des personnes ». Cet alinéa de l'article XX du GATT permet également de justifier des restrictions au commerce lorsque la santé des animaux et la préservation des végétaux sont menacées par les échanges.

L'alinéa g de l'article XX, quant à lui, complète le point précédant puisqu'il autorise les restrictions aux échanges dans le but de conserver « des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales ». Enfin, les mesures justifiées par des raisons environnementales peuvent également entrer dans le cadre de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC).

Certes la jurisprudence de l'OMC montre que la reconnaissance de la cause environnementale passe au second plan, derrière le libre-échange (cf. Chapitre III. Section 1.). Toutefois, si les Etats avec qui l'UE ratifie des ALE sont membres de l'OMC, un recours à l'ORD sur un litige qui se rapporterait aux clauses citées ci-dessus ne semble pas impossible. Encore faut-il que l'ORD fonctionne (nous reviendrons sur ce point dans le Chapitre III).

B. Les ALE comme outil de coopération et de promotion des pratiques agricoles durables

Nous l'avons déjà souligné, certains voient dans les accords un risque de nivellement par le bas des normes environnementales européennes (cf. Section 1.B.a). Cependant, ces ALE pourraient, au contraire, promouvoir les bonnes pratiques environnementales à travers le monde. C'est ce que prévoit la section 4 de la Stratégie « de la ferme à la table » intitulée « promouvoir la transition mondiale ». L'objectif de l'UE, à travers cette ambition, est donc d'inciter les Etats partenaires de l'UE dans le cadre d'accords bilatéraux, à s'engager en faveur d'une transition durable. Pour la Commission, les enjeux environnementaux ne peuvent être résolus que par l'ouverture, les engagements internationaux et la coopération. Elle l'a ainsi rappelé dans sa communication du 18 février 2021 qui scelle cette nouvelle stratégie pour une politique commerciale européenne :

« La lutte contre le changement climatique et d'autres défis environnementaux ne peut être menée que grâce à l'ouverture ainsi qu'à l'engagement et à la coopération à l'échelle mondiale¹²² ».

Cette nouvelle stratégie commerciale de l'UE semble ambivalente puisque la Commission veut à la fois une UE autonome et ouverte. Cela se traduirait par l'autonomie de l'UE à faire ses propres choix - représentant ses intérêts stratégiques et valeurs - tout en influençant le monde autour d'elle.

La Communication du 18 février 2021 présente donc la stratégie commerciale générale de l'UE, également applicable aux échanges de produits agricoles et alimentaires. Elle vient confirmer la section 4 de la stratégie *Farm to Fork*. La lecture de ces deux textes permet de dégager trois tendances stratégiques de l'Union à travers sa politique commerciale agricole (et par extension, les ALE) : une volonté de montrer l'exemple pour influencer ses partenaires (a), une attente de l'UE à l'égard des comportements environnementaux de ses partenaires (b), un renforcement de la coopération pour plus de durabilité dans les pratiques agricoles au niveau mondial (c).

a. Montrer l'exemple

Les ALE sont des outils au service de l'exemplarité, de la puissance et de l'influence européenne dans le domaine environnemental et sanitaire. La section 4 de la Stratégie *Farm to Fork* témoigne de cette ambition :

« Dans le cadre de ses politiques extérieures, y compris de la coopération internationale et de la politique commerciale, l'Union poursuivra le développement des alliances vertes sur les systèmes alimentaires durables avec tous ses partenaires dans les enceintes bilatérales, régionales et multilatérales.¹²³ »

Il s'agit donc, pour l'UE, d'utiliser son « soft power », si l'on reprend l'expression de Joseph Nye, mais un « soft power » axé sur de nouvelles thématiques environnementales. En d'autres termes, les ALE sont un outil en faveur de l'influence diplomatique européenne pour promouvoir la cause environnementale à travers le monde et se positionner dans le « camp du bien ». Il est vrai que les ALE permettent de mettre en exergue les problèmes environnementaux au-delà des frontières sans que la souveraineté des Etats concernés ne soit directement attaquée. Par exemple, l'accord entre l'UE et le MERCOSUR permet de soulever les problèmes relatifs à l'agriculture brésilienne. Sans ce projet, les citoyens européens ne se seraient peut-être pas sentis concernés par les pratiques agricoles de ce pays, en-dehors des frontières européennes.

¹²² Commission européenne, « Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme », *op.cit.*

¹²³ Commission européenne, « Communication de la Commission [...]. Une stratégie « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement », *op.cit.*, p21.

Les ALE permettraient, en quelque sorte, à l'UE d'imposer les bonnes pratiques en se contraignant pour contraindre les autres. L'instauration de législations interdisant l'importation de produits contribuant à la déforestation dans certains pays est non seulement une façon pour l'UE d'affirmer sa position de défenseuse de l'environnement, mais aussi de contraindre les pays à développer une agriculture plus vertueuse pour les forêts, s'ils souhaitent continuer à commercer avec les Européens :

« Afin de réduire la participation de l'UE à la déforestation et à la dégradation des forêts à l'échelle mondiale, la Commission présentera, en 2021, une proposition législative et d'autres mesures visant à éviter ou à réduire au minimum la mise sur le marché dans l'UE de produits associés à la déforestation ou à la dégradation des forêts. »

Cependant, pour que ces ambitions prennent une forme concrète, l'UE doit avoir la garantie que les ALE prévoient des critères exigeants que les parties devront impérativement respecter.

b. Exiger des comportements ambitieux de la part des partenaires grâce aux accords

La section 4 de la stratégie « De la ferme à la table » montre que les ALE sont un moyen pour l'Union se s'assurer que les pays partenaires vont opérer une transition vers plus de durabilité :

« La politique commerciale de l'UE devrait contribuer à renforcer la coopération avec les pays tiers et à obtenir des engagements ambitieux de leur part dans des domaines clés tels que le bien-être des animaux, l'utilisation des pesticides et la lutte contre la résistance aux antimicrobiens. »

Pour s'assurer de cette transition *de facto*, une section des ALE doit spécifier les attentes des parties relatives à la protection de l'environnement et de la santé humaine :

« L'UE cherchera à faire en sorte qu'il existe un chapitre ambitieux sur la durabilité dans tous les accords commerciaux bilatéraux signés avec elle.¹²⁴ »

Cette disposition de la section 4 de la stratégie « De la ferme à la table » reste tout de même confuse quant au caractère contraignant du chapitre environnemental des Accords, puisque le règlement des différends sur le plan du développement durable est spécifique et ne prévoit pas de sanctions commerciales. Assurer l'existence d'« un chapitre ambitieux sur la durabilité » peut consister à retranscrire les objectifs des parties prenant la forme d'une feuille de route sans que celle-ci ne prévoie de sanction en cas de dérive. L'intention donnée dans cette section de la stratégie « de la ferme à la table » doit donc se concrétiser par des actions plus concrètes. La mise en œuvre d'une expertise pour réévaluer les tolérances européennes relatives à des produits nocifs pour l'environnement et la santé humaine est donc utile pour s'assurer que les volontés se traduiront par des faits :

« Un système alimentaire de l'UE plus durable exige également des pratiques de plus en plus durables de la part de nos partenaires commerciaux. [...] l'UE envisagera, dans le respect des règles de l'OMC et après une évaluation des risques, de réexaminer des tolérances à l'importation pour les substances qui remplissent les "critères d'exclusion" et qui présentent un niveau élevé de risque pour la santé humaine. »

c. Coopérer au service de la durabilité

La coopération est au centre de la stratégie commerciale de l'UE. Dans la Communication du 18 février 2021, la Commission insiste ainsi sur l'importance de la coopération pour relancer le multilatéralisme et supporter les règles basées sur l'ordre international. Selon la Commission, la coopération internationale, et bilatérale, servirait les intérêts de l'UE :

¹²⁴ *Ibidem.*

« Les accords de libre-échange (ALE) de l'UE sont des plateformes de coopération renforcée en vue de protéger nos valeurs et nos intérêts »¹²⁵.

Ainsi, la coopération internationale (et, sous-entendu, bilatérale) est espérée dans le domaine de la R&I, bénéfique à une agriculture plus durable :

« L'UE mettra l'accent, dans sa coopération internationale, sur la recherche et l'innovation portant sur les denrées alimentaires, notamment en ce qui concerne l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets; l'agroécologie; la gestion durable des paysages et la gouvernance foncière; la préservation et l'exploitation durable de la biodiversité; des chaînes de valeur inclusives et équitables; une alimentation et des régimes alimentaires sains; la prévention des crises alimentaires et la réaction à celles-ci, notamment dans des contextes fragiles; la résilience et la préparation aux risques; la lutte intégrée contre les ennemis des cultures; la santé des végétaux, la santé et le bien-être des animaux, les normes de sécurité alimentaire, la résistance aux antimicrobiens ainsi que la durabilité de ses actions humanitaires et de développement coordonnées.¹²⁶ »

La stratégie *Farm to Fork* est donc ambitieuse mais est-elle pour autant suffisante ? Elle est avant tout une feuille de route pour l'ensemble des actions de l'UE, sans que celle-ci ne soit, pour autant, obligée de la suivre. En l'état, les ALE en cours de négociation et de ratification ne semblent pas vraiment prévoir de chapitre environnemental contraignant, même si une coopération dans la R&I dans ce sens est mise en place (par exemple dans le JEFTA). Peut-être serait-il nécessaire d'effacer l'ambiguïté prégnante au sujet de l'environnement dans les ALE pour que les aspirations de l'UE, telles que retranscrites dans son *Green Deal* et dans l'ensemble des communications de la Commission, soient concrètement imposées.

C. Innover dans les accords et la politique commerciale européenne pour davantage protéger l'environnement

Les orientations stratégiques de la Commission donnent une ligne de conduite sans pour autant proposer des mesures concrètes. Quoiqu'il en soit, ces communications sont un terreau de réflexion et d'interprétation pour l'introduction de nouvelles mesures dans les ALE. Au-delà des orientations stratégiques de la Commission, ce sont aussi les débats politiques en cours qui font émerger de nouvelles idées pour assurer plus de cohérence entre commerce et *Green Deal*. Le point abordé ici se concentrera sur des propositions davantage avancées par certains parlementaires européens et français. Rien ne garantit qu'ils soient instaurés, mais ils font l'objet d'une attention toute particulière au moment de l'écriture de ce rapport. Ces mesures sont les clauses miroirs et, un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières appliqué aux produits agricoles et la lutte contre déforestation importée.

a. Les clauses miroirs

Pourquoi des clauses miroirs ?

La façon la plus sûre, bien qu'elle puisse être perçue comme trop radicale, pour éviter toute distorsion de concurrence entre les productions européennes et étrangères serait d'interdire l'importation de produits non-conformes aux exigences environnementales ou sanitaires européennes (la législation européenne à ce sujet est la plus stricte, c'est pourquoi des négociations avec d'autres pays impliqueraient en général une adaptation de l'autre partie à l'accord). Pour que ce système soit concrétisé, certains Députés européens, des ONG et des interprofessions revendiquent la mise en place de « clauses miroirs » dans les accords. L'idée n'est

¹²⁵ Commission européenne, « Une politique commerciale ouverte, durable et ferme », *op.cit.*

¹²⁶ Commission européenne, « Communication de la Commission [...]. Une stratégie « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement », *op.cit.*, p21.

pas nouvelle : le rapport Schubert sur le CETA évoquait déjà ce genre de mesures miroirs pour imposer les standards de production européens aux produits importés¹²⁷.

L'idée de mettre en place ces mesures gagne aujourd'hui du terrain dans la scène politique française. En effet, les clauses miroirs ont été défendues par le Président de la République Française, Emmanuel Macron, à plusieurs reprises ces derniers mois, ainsi que par le Ministre de l'Agriculture Julien Denormandie. Il est fort attendu que ces clauses miroirs occupent une place relativement importante lors de la Présidence Française du Conseil de l'Union européenne au premier semestre de l'année 2022.

Rappelons que ce système existe déjà en France puisque l'article 44 de la loi EGalim a introduit un article 236-1A au Code rural et de la pêche maritime :

« Il est interdit de proposer à la vente ou de distribuer à titre gratuit en vue de la consommation humaine ou animale des denrées alimentaires ou produits agricoles pour lesquels il a été fait usage de produits phytopharmaceutiques ou vétérinaires ou d'aliments pour animaux non autorisés par la réglementation européenne ou ne respectant pas les exigences d'identification et de traçabilité imposées par cette même réglementation. »

Cependant, l'application de ces mesures reste lettre morte. De plus, à l'échelle d'un Etat, les clauses miroirs sont inefficaces voire difficile à imposer. Les étendre à l'échelle européenne serait déjà plus pertinent, et c'est ce que réclament certains Députés européens, en particulier Eric Andrieu. Dans le cadre de la réforme de la PAC, le Député européen Éric Andrieu a proposé d'amender le texte de l'OCM (Organisation Commune des Marché dans le secteur des produits agricoles) pour y ajouter un article 188 bis dont l'objectif initial était d'imposer les normes de productions européennes aux produits importés :

« Les produits agricoles et agroalimentaires ne peuvent être importés en provenance de pays tiers que s'ils respectent des normes et obligations de production conformes à celles adoptées, notamment dans les domaines de la protection de l'environnement et de la santé, pour les mêmes produits récoltés dans l'Union ou élaborés à partir de tels produits. La Commission peut adopter des actes d'exécution fixant les règles de conformité applicables aux opérateurs en matière d'importation, en prenant en compte les accords de réciprocité avec les pays tiers. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 229, paragraphe 2.¹²⁸ »

Cet article, sans les citer explicitement, consistait à mettre en place des clauses miroirs dans les échanges commerciaux entre l'UE et d'autres pays. Il a ensuite été remanié pour se limiter à l'interdiction des importations de produits comportant des résidus de pesticides bannis dans l'UE. L'article n'a pas été adopté à l'issue du trilogue, mais la Commission s'est engagée à poursuivre cet objectif, notamment dans les enceintes internationales.

Le débat est donc loin d'être clos, d'autant que ONG, think tanks et interprofessions se sont emparés du sujet et défendent de telles mesures de réciprocité. Un rapport récemment écrit conjointement par Interbev, la Fondation Nicolas Hulot et l'Institut Veblen montre la nécessité d'exiger ces clauses miroirs dans les ALE, et plus généralement, sur tous les produits importés¹²⁹. Si les clauses miroirs peuvent être considérées comme des barrières techniques au commerce, le rapport conjointement écrit par la Fondation Nicolas Hulot, Interbev, et l'Institut Veblen démontre qu'elles pourraient, au contraire, être légitimes dans le cadre des règles de l'OMC.

Le rapport propose de mettre en place des mesures miroirs sur les pesticides potentiellement dangereux pour la santé, l'environnement, mais aussi sur le bien-être animal et sur l'interdiction à

¹²⁷ Katherine Schubert *et alli.*, « Rapport au Premier Ministre... », *op.cit.*, p9 et 43.

¹²⁸ Parlement européen, "P9_TA(2020)0289 Politique agricole commune – modification du règlement OCM et d'autres règlements ***I », disponible via : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0289_FR.pdf

¹²⁹ Clémentine Baldon, Marine Colli, Mathilde Dupré, Samuel Leré, « How can we stop the import of food produced using banned practices in Europe? A European regulation to protect the environment and our farmer », La foundation Nicolas Hulot pour la nature et l'Homme, L'Institut Veblen, Interbev, avril 2021, p1-64.

l'importation de bœuf nourri aux farines animales et carcasses. Les points suivants reprennent donc l'argumentation du rapport.

Les clauses miroirs sur les aliments cultivés avec des pesticides dangereux pour la santé

Les mesures miroirs sur des pesticides portant un risque sur la santé humaine doivent être compatibles avec l'Accord SPS pour qu'elles soient justifiées. Une preuve scientifique de la dangerosité du pesticide pour la santé doit être démontrée (article 2.2 de l'accord SPS) et basée sur une évaluation réalisée dans des circonstances appropriées (article 5.1 de l'Accord SPS) pour que les importations de denrées traitées aux pesticides soient interdites. Toutefois, les auteurs du rapport soulignent que le système actuel de la Limite Maximale de Résidus de pesticides permet tout de même d'importer des produits contenant des substances interdites dans l'UE et excédant ces LMR.

L'UE, à travers son principe de précaution, a préféré interdire l'utilisation de tous les pesticides et dérivés qu'elle jugeait dangereux sans recourir préalablement à une évaluation au cas par cas. L'Union a tout à fait le droit de mettre en place des mesures plus strictes que les standards internationaux. Cependant, imposer les mesures européennes strictes à d'autres Etats hors-UE ne semble pas compatible avec l'article 5.1 de l'Accord SPS compte tenu de l'existence du système LMR. C'est pourquoi, la mise en place d'une mesure miroir sur les pesticides pour des raisons sanitaires semble caduque.

Toutefois, les auteurs du rapport soulignent que dans un litige relatif au recours aux hormones dans l'élevage, la décision rendue considérerait qu'une opinion scientifique, même minoritaire, à condition qu'elle soit basée sur des études scientifiques valides, pouvait constituer une base suffisante pour être considérée. Par ailleurs, l'article 5.7 de l'Accord SPS permet l'adoption d'une mesure temporaire en cas de justifications scientifiques insuffisantes. Il s'agit là d'une forme de reconnaissance du principe de précaution. C'est donc à l'UE de faire un travail de démonstration scientifique pour convaincre ses partenaires de mettre en place des normes plus strictes que celles requises au titre du système des LMR et du *Codex Alimentarius*. La mesure doit tout de même être nécessaire et proportionnée au risque, pour qu'elle soit légitime (article 2 de l'Accord SPS).

Ainsi, une clause miroir sur les pesticides justifiée par des raisons de santé publique pourrait être adoptée au regard de l'Accord SPS et de la jurisprudence de l'ORD, mais à condition que l'UE parvienne à démontrer leur bien-fondé scientifique.

Les clauses miroirs sur les aliments cultivés avec des pesticides détériorant l'environnement

Dans le cas de mesures miroirs sur les produits issus d'une production ayant recours à des pesticides néfastes pour l'environnement, l'Accord OTC et le GATT sont les outils qui pourraient légitimer ce genre de décision. Pour que la mesure miroir soit adoptée, il faut qu'elle soit compatible avec l'article 2.1 de l'Accord OTC, c'est-à-dire, qu'elle ne conduise pas à la création d'une discrimination entre le produit importé et le produit domestique. *De jure*, il n'y aurait pas de discrimination puisque la mesure miroir aurait pour objectif d'harmoniser les critères entre les biens domestiques et ceux mis sur le marché européen. En revanche, cela créerait une discrimination *de facto*, puisque les produits cultivés avec des pesticides nuisibles à l'environnement ne pourraient avoir accès au marché européen. Cette discrimination serait tout de même acceptée dans le cadre de l'article 2.1 de l'Accord, puisqu'elle résulterait d'une distinction réglementaire légitime. Il faut, pour cela, que la mesure soit impartiale dans sa conception, son architecture, son fonctionnement et son application aux circonstances particulières.

En outre, le rapport souligne que l'UE pourrait citer la protection de la morale publique pour légitimer une telle clause miroir. Dans le cas de produits dérivés du phoque, le Groupe spécial a accepté ce raisonnement au titre de l'article 2.2 de l'Accord OTC, en analogie avec les exceptions

de l'article XX du GATT. Ici, ce n'est la protection de l'environnement qui compte, mais l'engagement de l'UE à ne pas endommager l'environnement pour répondre à des attentes sociétales de la part des citoyens européens. D'autre part, la mise en place d'une clause miroir dans ce cadre implique le respect de l'article 2.2 de l'Accord OTC spécifiant que la mesure doit être nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi – devant être légitime (protection de la vie et de la santé des animaux, protection de la santé des plantes, protection de l'environnement). En cas de conformité avérée de la mesure avec l'article 2 de l'Accord OTC, celle-ci respecte automatiquement l'article III : 4 du GATT. Si la mesure est incompatible avec les articles III : 4 et XI du GATT, elle peut être considérée dans le cadre de l'article XX qui prévoit des exceptions pouvant justifier la mesure (alinéas a, b et g). L'alinéa a de l'article XX du GATT, par analogie avec l'article 2.2 de l'Accord OTC, peut être sollicité dans le cas d'une atteinte à la morale publique. Dans ce cas, il serait nécessaire de montrer que la mesure empêche l'UE de participer à la dégradation de l'environnement afin de répondre aux attentes et exigences morales des citoyens européens. Cette argumentation a été utilisée dans le litige relatif aux produits dérivés du phoque.

Les clauses miroirs pour la protection du bien-être animal

Les mesures miroirs en faveur du bien-être animal s'inscrivent également dans l'Accord OTC et dans le GATT. Elles consistent à réduire la souffrance animale, pour éviter toute pathologie pouvant être transmise entre les animaux et des animaux à l'homme. Le transport du bétail, souvent peu réglementé en-dehors des frontières européennes, entre dans cette logique. Une mesure miroir sur ce sujet ne peut être justifiée au prisme des normes sanitaires et phytosanitaires internationales mais peut l'être dans le cadre des obstacles techniques au commerce et des questions éthiques et morales (CE-Produits dérivés du Phoque*). Pour qu'une clause miroir sur le transport des animaux soit mise en place, la même démonstration s'applique que celle pour les pesticides ayant un impact sur l'environnement : les produits doivent être similaires, la mesure ne doit pas être justifiée par une volonté de favoriser les productions domestiques, elle doit être impartiale, légitime et proportionnelle à l'objectif recherché. Cette mesure crée une discrimination temporaire *de jure*, le temps que le pays partenaire s'adapte à la réglementation européenne pour y exporter ses produits. La clause miroir doit se baser sur des raisons éthiques témoignant de la volonté de l'UE de ne pas participer à des pratiques contraires à ses valeurs.

Le rapport souligne qu'une clause miroir pour le bien-être animal pourrait être défendue dans le cadre de l'Organisation mondiale pour la santé animale et du Chapitre 7.3 – relatif au transport des animaux par voie terrestre - du Code sanitaire pour les animaux terrestres, ou encore de la norme ISO 34700 relative à la gestion du bien-être animal. Cependant, leurs exigences ne sont pas aussi strictes de celles de l'UE. Selon le rapport, il serait donc impératif pour l'Union, de porter cette cause dans les forums internationaux et d'inclure le bien-être animal dans tous les ALE afin qu'elle « [promeuve] ses valeurs, [poursuive] ses objectifs, [serve] ses intérêts, ceux de ses citoyens ; et ceux des Etats membres, [et qu'elle assure] la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions. » (Article 13 du TFUE).

La mise en œuvre de ce type de clauses miroirs est déjà enclenchée puisque la Commission s'est récemment engagée à interdire l'élevage en cage dès 2027 et les importations de produits de ce type¹³⁰. Fin mai 2021, les Etats-Unis ont aussi notifié à l'OMC une mesure miroir du même type sur le territoire californien¹³¹.

¹³⁰ Mathilde Gérard, « La Commission européenne s'engage à interdire l'élevage en cage des animaux », dans *La Monde*, 30 juin 2021, disponible via : https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/06/30/la-commission-europeenne-s-engage-a-interdire-les-cages-pour-les-animaux-d-elevage_6086386_3244.html [Consulté le 24/08/2021].

¹³¹ Eurogroup for animals, « The EU and the US pave the way for a ban on cages imposed on imported food », 11 juin 2021, disponible via: <https://www.eurogroupforanimals.org/news/eu-and-us-pave-way-ban-cages-imposed-imported-food> [Consulté le 24/08/2021].

Les clauses miroirs interdisant l'importation de bœuf nourri aux protéines animales

Enfin, des mesures miroirs sur la façon dont sont nourris les animaux semblent légitimes au regard de la législation européenne qui, depuis la crise de la vache folle, interdit le recours aux farines animales et autres produits carnés pour alimenter les animaux. Une telle mesure se justifie dans le cadre de l'Accord SPS, OTC et de l'article XX du GATT. Il s'agit de défendre la mesure en s'appuyant sur la morale publique (Accord OTC article 2.2, GATT article XX a, CE-Produits dérivés du Phoque*), sur la confiance des consommateurs, et sur la protection du bien-être animal (Accord OTC article 2.2). S'il est difficile de démontrer un risque sanitaire causé par les farines animales, les inquiétudes des citoyens européens depuis la crise de la vache folle pourraient servir d'argument.

Selon le rapport d'Interbev, de l'Institut Veblen et de la Fondation Nicolas Hulot, les clauses miroirs ne sont pas incompatibles avec le droit international. Cependant, pour qu'elles soient mise en place, il faudra que l'UE s'adapte également. En effet, le rapport souligne que l'UE devra arrêter de faire des dérogations pour l'utilisation de certains produits sur son territoire (ex : glyphosate, néonicotinoïdes). Elle devra également interdire la production de produits phytosanitaires dont l'utilisation est proscrite au sein de l'Union, mais qui sont malgré tout exportés vers des pays tiers. La mise en place de ces clauses miroirs semble donc possible, mais il conviendra d'étudier leurs limites (cf. Section 3. Pistes de réflexions et recommandations).

En outre, peut-être semble-t-il nécessaire de souligner que les clauses miroirs ne régleraient qu'une partie du problème environnemental, et ne doivent en aucun cas être envisagées comme la seule mesure à mettre en place pour atteindre les objectifs ambitieux de l'UE. En effet, les mesures miroirs, si elles peuvent régler les problèmes de concurrence déloyale, de bien-être animal, de protection de la santé des consommateurs et de l'environnement, ne contribueraient pas forcément à limiter les émissions de gaz à effet de serre. Le maintien des échanges génère toujours une activité polluante du fait des transports utilisés, sans compter les disparités entre les émissions de carbone de l'agriculture européenne (qui devraient être réduites si l'on en croit les ambitions de l'UE) et celles des partenaires commerciaux (peut-être moins enclins à les limiter) de l'UE. Un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières appliqué à l'agriculture pourrait donc être étudié...

Tableau résumant le cadre législatif et les conséquences de l'instauration de clauses miroirs (source : rapport d'Interbev, de la Fondation Nicolas Hulot et de l'Institut Veblen).

Clauses miroirs	Défendues dans le cadre de	Jurisprudence en leur faveur	Implications pour les pays partenaires	Implications pour l'UE
Pesticides ayant un impact sur la santé	Accord SPS : articles 2.2, 5.1, 5.7	CE-Hormones	Respecter les limitations dans l'utilisation des pesticides	Interdiction d'exporter des pesticides produits dans l'UE mais interdits d'utilisation dans l'UE. Interdiction des dérogations dans l'UE.
Pesticides ayant un impact sur l'environnement	Accord OTC : article 2.1, 2.2. GATT articles III : 4 , XI et XX a., b., g.	CE-Produits dérivés du Phoque CE-Hormones	Respecter les limitations dans l'utilisation des pesticides	Interdiction d'exporter des pesticides produits dans l'UE mais interdits d'utilisation dans l'UE. Interdiction des dérogations dans l'UE.
Protection du bien-être animal	Accord OTC : Articles 2.1, 2.2 GATT article XX	CE-Hormones CE-Produits dérivés du Phoque*	Traçabilité Arrêt de l'utilisation d'antibiotiques Limitation dans le transport des animaux	/
Interdiction de bœuf nourri aux protéines animales	Accord SPS Accord OTC : 2.2 GATT XX. a	CE-Produits dérivés du Phoque*	Interdiction de l'utilisation de viandes, carcasses, os pour nourrir les animaux	/

b. Mettre en place un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières sur les produits agricoles

Une seconde solution, complémentaire des clauses miroirs pour réduire les émissions de gaz à effet de serre est de taxer la pollution agricole selon la logique du « pollueur-payeur ». L'application concrète de ce raisonnement existe déjà sous la forme de quotas d'émissions destinés au secteur de l'industrie. Dans l'UE le système d'échange des quotas d'émission (SEQE) existe depuis 2005. Depuis sa création, le SEQE a permis de diminuer ses émissions de carbone d'un million de tonnes équivalent CO₂, ce qui représente une baisse de son empreinte carbone de 20%¹³². Fructueux en apparence, le système montre quelques dysfonctionnements : le prix des quotas est volatile, ce qui, certaines années, rend peu efficace le caractère dissuasif qu'il est censé avoir sur les entreprises polluantes ; et il n'empêche pas l'UE d'importer des produits ayant une empreinte

¹³² Kevin Parra Ramirez, « Un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières : quelles voies possibles ? », dans le Focus n°059-2021 du Conseil d'analyse économique, avril 2021, p.4.

carbone forte. Le SEQE contribuerait même aux fuites de carbone. L'UE serait ainsi le premier importateur mondial d'émissions de gaz à effet de serre. C'est pourquoi, la prise en compte des émissions importées est importante dans le cadre d'une politique ambitieuse des réductions des émissions de gaz à effet de serre.

« Dans une économie ouverte, il convient donc de fixer des objectifs de contenu en carbone qui ne soient pas uniquement basés sur la production, comme le prévoit l'ETS [SEQE en français], mais aussi sur la consommation afin de prendre en compte le carbone importé.¹³³ »

Cette idée figure dans les projets de l'Union puisque le Parlement a voté en mars 2021 une résolution pour un *Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières* (en complément du système de droits à polluer). Dans son paquet *Fit for 55*, la Commission a proposé un MACF sur certains secteurs d'activité à partir de 2026. Les marchandises importées, et comprises dans ce MACF, seraient soumises au SEQE. De fait, l'importateur devra prendre en charge le coût de la pollution, en se procurant des quotas d'émission, sauf si le producteur hors-UE démontre que le coût environnemental est déjà inclus dans le prix de la marchandise. Reste à savoir si les émissions dues aux transports seront comptabilisées, auquel cas le nombre de quotas carbone pour se procurer un bien importé risquerait d'être plus élevé que pour un bien produit dans l'UE.

Pour l'instant le projet de MACF n'est envisagé que pour les secteurs du fer, de l'acier, de l'aluminium, du ciment, des engrais et de l'électricité¹³⁴. L'agriculture n'en fait pas partie. Pourquoi donc s'y intéresser dans le cadre de notre rapport ?

Nous avons montré, jusqu'à présent, que faciliter l'accès au marché européen à des produits agricoles de pays hors-UE pouvait avoir un impact sur l'environnement. Imposer des normes contraignantes et équivalentes à celles de l'UE, mettre en place un système juridique strict concernant la protection de l'environnement et de la santé humaine semblent être les premières solutions qui viennent à l'esprit. Toutefois, une régulation par le marché, soit par la mise en place d'un système d'échange de quotas étendu au-delà des frontières européennes, soit par une taxation des produits à hauteur de leurs émissions de gaz à effet de serre (principalement carbone et méthane, ou bien en tonne équivalent carbone), pourrait être une autre stratégie à étudier. Le risque que créerait ce système repose sur le fait qu'il s'apparenterait à une forme de taxe sur les importations si les émissions causées par les transports de marchandises sont prises en compte dans le mécanisme.

Quoiqu'il en soit, ce système s'inscrit dans l'idée que le commerce peut contribuer à un engagement plus affirmé de certains pays pour combattre le changement climatique. Lionel Fontagné et Jean Fouré expliquent, dans une *Lettre du CEPII* de janvier 2017, qu'une politique commerciale seule ne peut limiter les émissions de GES mais peut appuyer une politique plus ambitieuse¹³⁵. Leurs études montrent qu'une réduction du commerce conséquente représenterait un sacrifice imposant par rapport aux réductions environnementales obtenues. Une politique climatique (telle que l'application de la COP21 par ses signataires) serait déjà plus efficace. La Lettre reprend l'idée de William Nordhaus qui consiste à mettre en place un Club de pays engagés et mutualisant leurs efforts pour réduire la pollution, par le biais d'un marché unique de droits à polluer, et l'application des droits de douane sur les pays non membres (pour éviter les comportements de passagers clandestins). Selon les auteurs, ce système permettrait d'obtenir les mêmes résultats que ceux qui seraient obtenus si l'Accord de Paris était strictement appliqué, mais

¹³³ *Ibidem*, p.5.

¹³⁴ Barthélémy Gaillard, « Changement climatique : qu'est-ce que le système d'ajustement carbone aux frontières », dans *Toute l'Europe* [en ligne], le 19 juillet 2021, disponible via : <https://www.touteurope.eu/environnement/changement-climatique-qu-est-ce-que-le-mecanisme-d-ajustement-carbone-aux-frontieres/> [Consulté le 10/08/2021].

¹³⁵ Lionel Fontagné, Jean Fouré, « La politique commerciale au service de la politique climatique », *La Lettre du CEPII*, n°373, Janvier 2017, p 1-4.

à moindre coût économique qu'une simple tarification des émissions carbone. Cette initiative serait plus une incitation qu'une sanction mais permettrait de mettre en place une coopération internationale pour des engagements environnementaux ambitieux et concrets. L'existence de droits de douane sur les produits issus des pays en-dehors du Club les inciterait à le rejoindre.

S'inspirer d'outils existant dans d'autres secteurs économiques reste intéressant, même si leur adaptation à l'agriculture serait peut-être plus difficile. Cela nécessiterait de mettre en place un système de comptabilisation des émissions carbone, de méthane ou équivalent dans chaque exploitation au niveau mondial, ou du moins, pour chaque pays faisant partie du Club. Evoquer cette idée peut donc faire émerger les débats, même si sa concrétisation semble inenvisageable. Pour le Président de la commission des affaires européennes du Sénat Jean-François Rapin, mettre en place un MACF dans le secteur agricole serait non seulement complexe mais aussi peu pertinent. Il considère ainsi que : « l'enjeu est moins le risque carbone que celui du respect des normes de production européennes.¹³⁶ »

c. Lutter contre la déforestation importée

Une autre stratégie pour limiter l'impact négatif des échanges commerciaux agricoles sur l'environnement consiste à réduire les importations de produits contribuant à la déforestation. La FAO indique une perte de 420 millions d'hectares de forêts au niveau mondial entre 1990 et 2020 du fait de la déforestation¹³⁷. Celle-ci est principalement causée par le secteur agricole, dont le tiers des productions est exporté¹³⁸. Les productions responsables de cette déforestation sont la culture de l'huile de palme, du soja, du cacao, du caoutchouc naturel (hévéa), l'élevage de bœufs (et la production de ses coproduits), et l'utilisation du bois¹³⁹ (cf. Encadrés 4 sur la production d'huile de palme en Indonésie). Selon une étude de la Commission européenne datant de 2013, les pays membres de l'UE seraient responsables d'un tiers de la déforestation au niveau mondial, résultant du commerce de produits agricoles¹⁴⁰.

Cette déforestation importée peut être assimilée à une forme de délocalisation d'une agriculture néfaste pour l'environnement dans des pays où les réglementations sont moins strictes que dans les pays importateurs de tels produits (cf. Chapitre II, B., b. La délocalisation de la pollution agricole). Outre les dommages environnementaux sur la forêt que la production agricole occasionne (diminution des absorptions de carbone, réduction de la biodiversité), des répercussions sont également constatées sur la santé humaine (cf. encadré 4 sur l'éleviculture), mais aussi sur 60 millions de membres de communautés autochtones qui dépendent des ressources qu'offrent la forêt, et sur la santé humaine.

Pour limiter les importations de produits contribuant à la déforestation hors du territoire national, la France a lancé en 2018 une Stratégie de lutte contre la déforestation importée. Elle souhaite ainsi se positionner en leader dans les initiatives portant sur la réduction des importations de produits néfastes pour les forêts. Adopté le 14 novembre 2018, cette stratégie a pour objectif de mettre fin

¹³⁶ Entretien avec le Sénateur Jean-François Rapin le 8 septembre 2021, au Sénat.

¹³⁷ FAO, « Global Forest Resources Assessment 2020. Main report », Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2020, p12, disponible via : <http://www.fao.org/3/ca9825en/ca9825en.pdf> [Consulté le 17/08/2021].

¹³⁸ Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, « Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée 2018-2030. Dossier de presse », p.13, disponible via : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2018.11.14_dp_sndi_mtes.pdf [Consulté le 17/08/2021].

¹³⁹ « 2018-2030 : Stratégie Nationale de lutte contre la Déforestation Importée », 25 février 2021, disponible via : <https://biodiversite.gouv.fr/actualite/2018-2030-strategie-nationale-de-lutte-contre-la-deforestation-importee> [Consulté le 17/08/2021].

¹⁴⁰ *Ibidem.*, p.3.

NB : la déforestation importée est définie par la SNDI comme : « L'importation de matières premières ou de produits transformés dont la production a contribué, directement ou indirectement, à la déforestation, à la dégradation des forêts ou à la conversion d'écosystèmes naturels en-dehors du territoire national », définition disponible dans le rapport « Stratégie Nationale de lutte contre la déforestation importée 2018-2030. Dossier de presse, *op.cit.*, p.13.

aux importations de produits forestiers ou agricoles non-durables d'ici à 2030. Le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire décline cette stratégie en cinq orientations majeures¹⁴¹ :

- **Le développement, le partage et la valorisation des connaissances** sur la déforestation grâce à la recherche, pour prendre conscience de l'impact de la France sur la forêt et ainsi, concevoir un programme de lutte contre la déforestation importée par la France.
- **Le développement d'actions de lutte contre la déforestation importée dans le cadre d'une coopération internationale** par un déploiement de plans d'actions d'opérateurs français de développement (l'AFD et Expertise France), et l'élaboration de feuilles de route par pays ou région exportatrice.
- **L'intégration de la lutte contre la déforestation dans les politiques publiques** pour garantir une augmentation de la demande de produits durables en France par
 - o des leviers d'ordre réglementaire
 - o des mesures incitatives pour les bonnes pratiques
 - o l'atteinte de l'autonomie protéique de la France
 - o un comportement exemplaire de l'Etat français par une politique d'achats publics « zéro déforestation »
 - o l'intégration de la lutte contre la déforestation importée dans les accords commerciaux négociés par l'UE
 - o une politique européenne de lutte contre la déforestation importée
 - o la suppression des biocarburants à fort impact sur la déforestation
 - o la lutte contre la fraude, notamment dans les filières du bois et des huiles usagées par le renforcement d'un dispositif de traçabilité
 - o une influence accrue de la France dans les négociations internationales et européennes sur la question de la déforestation
- **La promotion et la coordination de l'engagement des parties prenantes** par :
 - o l'obligation de mettre en place des indicateurs aux approvisionnements « zéro déforestation » dans les stratégies RSE des entreprises et le renforcement du devoir de vigilance des entreprises
 - o l'incitation au financement de projets et pratiques agricoles forestières durables
 - o la mise en place de certifications exigeantes
 - o la promotion d'une consommation responsable par la communication et la création de labels
 - o l'intégration de l'objectif « zéro déforestation » dans les plans des filières
 - o la création d'une plateforme nationale de lutte contre la déforestation pour un travail conjoint entre pouvoirs publics, ONG et entreprises
- **Le suivi de la mise en place concrète de cette SNDI** à travers une concertation entre les parties prenantes au sein du Groupe National sur les Forêts Tropicales.

L'arrêt des importations françaises de produits responsables de la déforestation aura toutefois une portée limitée sur la prévention de ce phénomène. La transposition de cette stratégie au niveau européen serait déjà plus significative. Néanmoins, une feuille de route ambitieuse de l'UE pour réduire son impact sur la déforestation ne contraindra pas d'autres pays à arrêter de commercer avec des Etats dans lesquels les pratiques agricoles sont peu respectueuses de l'environnement. Si

¹⁴¹ *Ibid.*, p.8-12 et 14-17.

elle ne peut être suffisante, cette initiative reste une étape nécessaire vers une régulation internationale sur les échanges de produits agricoles dont la culture, l'élevage ou la fabrication contribuent à la déforestation. Le poids normatif de l'UE dépend inévitablement de l'exemplarité de sa législation et de ses pratiques internes.

Pour conclure, la lutte contre la déforestation ne peut se faire que par la régulation des échanges, l'incitation aux bonnes pratiques et la voie diplomatique, puisque la souveraineté interdit l'ingérence d'un Etat dans les affaires nationales d'un autre Etat.

Matrice SWOT représentant les forces, faiblesses, opportunités et risques environnementaux, économiques et sociaux liés aux accords de libre-échange entre l'UE et des pays tiers.

S

- Surplus de croissance pour l'UE comme pour ses partenaires.
- Reconnaissance mutuelle des IGP (dans certains cas) contribuant à la protection de filières agricoles et alimentaires.
- Accès à de nouveaux marchés facilité (ex : produits laitiers européens exportés au Canada).
- Ouverture de débouchés pour les productions à haute valeur ajoutée (automobile par exemple dans le cas de l'Accord UE-MERCOSUR).
- Contingents élargis pour certains produits mais qui maintiennent la protection de secteurs d'activité agricoles fragiles (pas de libéralisation stricte).

O

- Promotion de la protection de l'environnement et des objectifs de développement durable ainsi que des actions pour y parvenir via les ALE.
- Prise de conscience des enjeux environnementaux par les citoyens européens.
- Les règles de l'OMC pourraient (selon l'interprétation qui en est faite par les juges) permettre de mettre en place des clauses miroirs, notamment dans les ALE.
- La coopération au service de la durabilité peut se faire à travers les ALE.
- La Commission européenne voit dans la nouvelle Administration américaine un espoir de réformer l'OMC avec la prise en compte des enjeux de développement durable et de nouvelles règles pour limiter les distorsions de concurrence.
- Echange de savoir, savoir-faire et de technologies durables (effet technique).

W

- Importations de produits non-conformes aux standards environnementaux et sanitaires européens, et à l'origine de la déforestation, de la monoculture détériorant la biodiversité (soja, huile de palme, bœufs et volaille).
- Fragilisation de secteurs agricoles déjà vulnérables.
- Création de distorsions de concurrence.
- *Green Deal* contrecarré par des ALE en contradiction avec les ambitions européennes.
- Augmentation des émissions de gaz à effet de serre dues aux transports de marchandises (voies maritime et aérienne).
- Risque d'un abaissement des exigences environnementales et sanitaires dans la législation européenne.

T

- Les engagements environnementaux et sociaux à l'échelle internationale sont des déclarations non-contraignantes.
- Les clauses miroirs ne sont pas défendues par la Commission européenne, ni par tous les Etats membres, et encore moins par les partenaires commerciaux de l'UE.
- Les partenaires commerciaux de l'UE se réclamant du libre-échange considèrent le principe de précaution et toute autre mesure justifiée par la protection de l'environnement et de la santé humaine comme une barrière au commerce.
- La législation européenne est plus contraignante qu'ailleurs.
- Les règles et la jurisprudence qui régissent le commerce international prévoient peu de clauses relatives à la protection de l'environnement.
- Absence de transparence dans les négociations des ALE.
- Risque d'une création de havres de pollution agricoles (effet de composition négatif).

Section 3. Pistes de réflexion et recommandations

Ce deuxième chapitre nous a permis de faire l'état des lieux des différents points de vue relatifs à la compatibilité du *Green Deal* avec les ALE européens. Il convient maintenant d'établir des pistes de réflexion pour alimenter les débats. Nous nous emploierons donc à comprendre les limites des clauses miroirs, pour préparer la Présidence Française de l'UE. Nous montrerons que la PAC ne semble pas être à la hauteur des ambitions affichées dans le *Green Deal*. Enfin, nous nous questionnerons sur l'avenir des ALE. L'ensemble des entretiens menés auprès des décideurs politiques nous permettra de faire le point sur les différents points de vue existants.

A. Les clauses miroirs : un débat loin d'aboutir

La démonstration faite conjointement par Interbev, la Fondation Nicolas Hulot et l'Institut Veblen semble convaincante sur la possibilité de mettre en place des clauses miroirs au regard des règles de l'OMC. Pour autant, il convient de prendre en compte d'autres éléments pour voir si l'on peut espérer une concrétisation de ce projet. Nos observations permettront d'alimenter les débats sur les clauses miroirs.

a. Les limites des clauses miroirs

Comme nous l'avons expliqué précédemment, l'instauration de clauses miroirs ne dépend pas que du comportement de la partie « victime » (celle qui devra adapter ses méthodes de production et, peut-être, sa législation). L'UE, qui serait à l'origine de ces clauses miroirs, devra elle-même interdire les dérogations pour l'utilisation de produits tels que le glyphosate ou les néonicotinoïdes sur son territoire. De plus, ces clauses miroirs obligeront l'UE à interdire la production de produits phytosanitaires dont l'utilisation est proscrite au sein de l'Union, mais qui sont malgré tout exportés vers des pays tiers. Cela risque de prendre un certain temps à mettre en place et pourrait attiser les intérêts des lobbys de l'agrochimie qui, sans aucun doute, renforceront de manière démesurée leur travail d'influence à Bruxelles. Et c'est sans compter les réticences de certains Etats membres de l'UE eux-mêmes : en témoigne le rejet du Conseil de l'UE de l'amendement de l'OCM pour l'ajout d'un article 188 bis sur la suppression des tolérances à l'importation sur les résidus de pesticides interdits en Europe. Si la Commission s'est engagée à porter cette cause dans les enceintes internationales, et affirme l'importance d'assurer des règles de jeu commerciales équitables¹⁴², elle ne semble pas pour autant défendre les clauses miroirs.

Quels sont donc les arguments avancés en défaveur des clauses miroirs ? Tout d'abord, interdire les importations de produits non-conformes aux normes européennes ne garantirait pas un changement de comportement plus vertueux de la part de pays partenaires. Au contraire, ce genre d'exigence pourrait attiser les tensions entre l'UE et ses partenaires. La conséquence serait un retrait d'une partie insatisfaite des négociations et donc, le maintien de ses pratiques agricoles peu respectueuses de l'environnement, de la santé humaine et du bien-être animal. Pis encore, les pays insatisfaits pourraient mettre en place des mesures de rétorsion. Le Président de la Commission des affaires européennes du Sénat Jean-François Rapin souligne, lui, que si les clauses miroirs sont nécessaires pour assurer une juste concurrence, une renégociation des accords commerciaux bilatéraux conduira inévitablement l'UE à faire des concessions sur d'autres points de l'ALE¹⁴³.

Par ailleurs, l'instauration de telles clauses miroirs dans les ALE négociés entre l'UE et d'autres pays, ne serait pas forcément vue d'un bon œil par les pays hors-UE. L'aboutissement de certains accords résulte parfois de débats longs et fastidieux, entrecoupés de blocages (c'est le cas de l'Accord UE-MERCOSUR dont les négociations ont commencé au début des années 2000). Il s'avère donc difficile d'imposer de nouvelles exigences dans un accord si arduement obtenu, et déjà ratifié

¹⁴² Commission européenne, « Une politique commerciale ouverte, durable et ferme », *op.cit.*

¹⁴³ Entretien avec le Sénateur Jean-François Rapin le 8 septembre 2021 au Sénat.

par les institutions européennes (même si les Etats peuvent voter contre, ce qui remet en cause l'application entière de l'accord).

Pour qu'il soit efficace, le combat environnemental doit se penser au niveau global plus que régional. Faire cavalier seul après un différend avec un partenaire est plutôt contre-productif. Il faut donc trouver des moyens pour promouvoir les bonnes pratiques environnementales, et c'est ce que l'UE souhaite faire, notamment avec son programme *Farm to Fork*. Reste à souligner que l'influence de l'UE en-dehors de ses frontières – une puissante influence que la Commission aime invoquer dans ses communications¹⁴⁴ – ne sera pas forcément bien accueillie à l'étranger. Imposer des règles à d'autres pays pourrait être interprété comme une ingérence dans la souveraineté des Etats. C'est d'ailleurs sur cette question de souveraineté que le Brésil s'appuie pour défendre son agriculture, et sa souveraineté alimentaire, dont le développement implique une détérioration de la forêt amazonienne, peut être considérée comme un bien commun en Europe, mais dont 63% se trouvent sur le territoire brésilien.

Pour conclure, la question des clauses miroirs devrait être prééminente dans la Présidence Française du Conseil de l'UE au premier semestre 2022, et parmi ceux qui y sont favorables – les Députés Jean-Baptiste Moreau et Jérémy Decerle¹⁴⁵ – elle est perçue comme un moyen de faire passer le projet. Cependant, ce projet ambitieux est loin de faire consensus entre les Etats européens, et c'est sans compter le travail qu'il faudra faire auprès de la Commission réticente à ce sujet... La tâche s'avère rude.

b. Les difficultés liées à la concrétisation de ce projet

Admettons que les nouveaux accords consacrent les clauses miroirs. Comment procéder à leur mise en place de fait ? De clauses miroirs existent déjà sur certains produits. Par exemple, l'UE interdit les importations de cerises traitées au diméthoate depuis 2020. Aussi, le règlement 1099/2009 dispose qu'un établissement hors-UE ne peut exporter des produits d'origine animale que si les conditions d'abattage respectent des prescriptions au moins équivalentes à celles des chapitres II et III du règlement¹⁴⁶. A l'échelle d'une denrée, l'application d'une clause miroir semble donc possible à instaurer, mais qu'en est-il de la généralisation de mesures miroirs à l'ensemble des produits alimentaires ?

Comme le souligne le Président de la commission des affaires européennes du Sénat Jean-François Rapin, la mise en place de clauses miroirs nécessite de se donner les moyens d'en vérifier l'application¹⁴⁷. La Commission européenne mène déjà des audits sur les productions hors-UE, mais ceux-ci n'incitent pas toujours les partenaires à respecter des normes équivalentes à celles de l'UE. En témoigne l'audit mené par la Direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire de la Commission européenne en 2019 et publiée en 2020 sur les systèmes de contrôle des productions de viandes bovine et porcine canadiennes exportées dans l'UE : les mesures correctives imposées au secteur de la viande bovine (relatives à la traçabilité et à l'absence d'hormones) n'ont pas été mises en œuvre¹⁴⁸. Quant à la question de l'application des clauses miroirs sur les qualités intrinsèques du produit (résidus de pesticides supérieurs aux normes, ou de pesticides interdits dans l'UE), le Député français de la Creuse Jean-Baptiste Moreau propose que l'UE se dote d'un

¹⁴⁴ Commission européenne, « Communication from the Commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy », Bruxelles, le 18.02.2021, COM(2021) 66 final, p1-23.

¹⁴⁵ Entretien avec le Député Jean-Baptiste Moreau le 21 juillet 2021 à l'Assemblée nationale. Entretien avec Jérémy Decerle du 28 juillet 2021.

¹⁴⁶ Article 12 du règlement 1099/2009.

¹⁴⁷ Entretien avec le Sénateur Jean-François Rapin le 8 septembre 2021, au Sénat.

¹⁴⁸ Audit de la Direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire de la Commission européennes : DG(SANTE)/2019-6681-rs, disponible via : https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=4287

organisme de contrôle des importations comme la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)¹⁴⁹.

L'initiative est donc intéressante mais son application s'avère ardue. Généraliser les clauses miroirs à l'ensemble des produits alimentaires exportés dans l'UE implique une logistique et des procédures de contrôle sûrement démesurées et inefficaces. De plus, rien ne garantit que les pays partenaires acceptent si facilement les audits menés sur leur territoire. La question de la souveraineté s'impose à nouveau. Peut-on imaginer le lancement d'audits sur la production de denrées susceptibles de contribuer à la déforestation ? Une telle opération au Brésil ne sera pas accueillie les bras ouverts.

B. *Green Deal* vs. PAC : une stratégie agricole européenne véritablement plus verte ?

Le contrôle du respect du *Green deal* et d'une adaptation des Accords commerciaux par l'UE nécessite de s'intéresser à la Politique Agricole Commune en cours de négociation. Quelques mesures en faveur de l'environnement ont été trouvées, comme l'attribution d'une enveloppe de 25% (20% les deux premières années) du premier pilier de la PAC aux éco-régimes, ou encore l'obligation de laisser en friche 4 à 7% des terres arables.

Toutefois, la nouvelle PAC qui se dessine ne semble pas convaincre tout le monde. Certains parlementaires estiment que le trilogue – durant lequel les négociations ont été difficiles – n'a pas abouti à des propositions ambitieuses pour défendre l'environnement. Le cadre des écorégimes – des aides aux agriculteurs qui s'engagent à mettre en place des programmes environnementaux exigeants – reste flou et les critères pour en bénéficier, relativement larges. Les parlementaires souhaitaient qu'ils correspondent à 30% des paiements directs du premier pilier de la PAC aux agriculteurs (et non 25% comme ce qui a été décidé). Divisé en deux niveaux, le premier réservé à une agriculture plus ambitieuse pour l'environnement est tout autant accessible pour les agriculteurs certifiés HVE3 que pour les producteurs bio, alors que les cahiers de charges sont très différents et, selon la FNAB, plus contraignants pour ces derniers. Par ailleurs, la volonté des parlementaires européens d'imposer une rotation annuelle « classique » des cultures se solde par une flexibilité : les agriculteurs auront le choix entre une simple diversification des cultures, l'introduction de légumineuses ou – pour les plus ambitieux – la rotation des cultures.

Malgré les neuf objectifs poursuivis par la nouvelle PAC, la stratégie agricole européenne ne sera pas unanime car chaque Etat respectera son plan stratégique national. Certes, il est prévu que ces plans stratégiques soient évalués par la Commission pour vérifier leur cohérence avec les engagements de l'UE prévus dans le *Green Deal*, mais le retard pris dans les négociations ainsi que le caractère peu contraignant que devraient avoir les recommandations de la Commission sur ces plans nationaux, risquent de ne pas aller dans le sens d'une PAC plus verte.

Une crainte de nivellement par le bas des projets environnementaux se concrétise à la lumière des positions du Conseil qui se montre davantage défenseur des règles de l'OMC que de politiques environnementales ambitieuses. Preuve en est, la proposition d'amendement pour un article 188 bis, prévoyant l'interdiction d'importer des produits contenant des résidus de pesticides dont l'utilisation est interdite en Europe, a été rejetée par le Conseil et la Commission, au grand dam des parlementaires européens qui, eux, affirmaient la compatibilité de la mesure avec les règles de l'OMC. Au Conseil, seules la France et la Pologne ont soutenu les clauses miroirs (cet article 188 bis). Pour consoler le Parlement européen, la Commission s'est engagée à introduire une législation à ce sujet. Reste à observer si la mesure prise sera à la hauteur des attentes des Parlementaires, bien qu'elle ne fasse pas partie de la nouvelle PAC.

Sans surprise, derrière les quelques réformes pour la défense de la biodiversité se cache une réelle timidité à légiférer en faveur d'une PAC plus verte. La base des négociations n'a pas changé depuis

¹⁴⁹ Propos recueillis dans un entretien avec Jean-Baptiste Moreau à l'Assemblée nationale le 21 juillet 2021.

trois ans, malgré l'arrivée d'Ursula von der Leyen à la Présidence de l'UE en 2019 et l'adoption du *Green deal*. Les objectifs initialement prévus ne peuvent donc être en phase avec les évolutions sociales et la prise en considération de l'enjeu climatique grandissant. Au final, c'est la vision du Conseil qui a primé dans les négociations.

Et pourtant, la présidence française du Conseil au premier semestre 2022 devrait consacrer la question des clauses miroirs, selon les déclarations faites par le Ministre de l'Agriculture français, Julien Denormandie. L'Europe à 27 n'est pas prête à faire l'unanimité sur ce sujet. Il s'agira donc pour la France de convaincre de la pertinence de cette mesure non seulement pour des raisons environnementales mais aussi, et c'est sûrement cela qui fera la différence, pour protéger les agriculteurs européens d'une concurrence déloyale à laquelle ils sont confrontés sans l'exigence de standards de productions égaux à ceux de l'UE.

C. Les ALE dans l'avenir

A l'heure où les débats se cristallisent au sujet des ALE, une question se pose : que faire des accords déjà signés, en cours de ratification ou bien encore en négociation ? Doit-on les amender, les suspendre, les abandonner ?

a. Renégocier des accords pour davantage inclure la protection de l'environnement

Les accords déjà en vigueur

Premièrement, il semble difficile de modifier rétroactivement des accords déjà entrés en vigueur. Les négociations ont abouti à l'adoption d'un texte approuvé conjointement par les parties. Pour pouvoir le modifier, il aurait fallu adopter une clause dédiée à l'adaptation de l'accord sur des domaines spécifiques par anticipation d'un changement de contexte ou de perception sociétale susceptible d'affecter l'accord en lui-même ou de le rendre néfaste. C'est ce que propose l'alinéa 10 de l'article unique de la « résolution européenne relative à l'avenir de la PAC, aux ALE entre l'UE et les Etats tiers, à la structuration des filières agricoles et à l'encouragement des circuits courts » adoptée à l'Assemblée nationale le 3 février 2021¹⁵⁰ qui : « Juge indispensable de procéder à un réexamen global et à une adaptation éventuelle de l'ensemble des accords conclus ».

Cependant, cela implique l'acceptation des deux parties à renégocier un ALE. C'est le cas, par exemple, de l'Accord d'association entre l'UE et le Chili qui date de 2005. Il est prévu une modernisation de l'Accord pour y intégrer des sujets occultés lors de son adoption : créer de l'emploi, renforcer la protection sociale, du travail, de l'environnement, promouvoir la justice sociale et le développement durable.

En cas de désaccord d'une des parties, la renégociation est impossible. La seule façon qui semble se présenter à la partie souhaitant renégocier l'Accord en cas de refus du partenaire est de faire pression, à l'instar de ce qu'a fait Donald Trump au sujet de l'ALENA (Accord de Libre-échange Nord-Américain) en 2017. Jugeant l'Accord néfaste pour l'emploi américain, Donald Trump avait menacé de quitter l'ALENA en cas de refus de renégociation. Toutefois, si cette stratégie s'est avérée efficace – un nouvel Accord Etats-Unis-Mexique-Canada a été ratifié en 2018 – les méthodes diplomatiques propres à Donald Trump ne semblent pas des plus circonspects. Un coup de force de la part de l'UE pour renégocier des accords déjà en vigueur impliquerait :

Un alignement des positions environnementales des 27 ;

¹⁵⁰ Texte adopté n°560, « petite loi », Assemblée nationale « Résolution n° 560 relative à l'avenir de la politique agricole commune, aux accords de libre-échange entre l'Union européenne et les États tiers, à la structuration des filières agricoles et à l'encouragement des circuits courts ».

La mise en place effective de mesures environnementales irréprochables dans le territoire de l'Union ;

Une démonstration scientifique du caractère néfaste pour l'environnement des accords en vigueur.

Peut-être vaudrait-il mieux d'abord s'intéresser aux accords en cours de ratification ou de négociation avant de s'attaquer à ce qui semble indéboulonnable.

Les accords en cours de ratification

La solution la plus radicale, qui semble prévaloir pour certains accords, est le veto d'un des Parlements nationaux à ratifier un accord (mixte) jugé peu respectueux de l'environnement. C'est ce que fait la France dans le cadre de la ratification de l'accord UE-MERCOSUR. Le blocage symbolise l'attachement d'un Etat à ses valeurs, ainsi que le poids qu'il a dans les décisions pour faire valoir son point de vue. Peut-être ce refus de ratifier l'accord UE-MERCOSUR permettrait-il de redonner un peu de légitimité à l'UE dont les citoyens se détournent du fait d'une défiance chronique à l'égard de ces institutions. Il faudrait pour autant savoir à quel point les citoyens européens s'opposent à ces Accords, et s'ils sont avant tout informés à ce sujet.

De plus, balayer de la main un accord négocié pendant vingt ans peut être très mal interprété par les parties à l'accord et risque de détériorer les relations diplomatiques entre elles. Dans le cadre de l'accord UE-MERCOSUR, c'est davantage le désaccord entre la France et la Brésil que des différends entre la France et les trois autres pays du MERCOSUR qui bloque la ratification. Cette confrontation pourrait donc causer des dommages collatéraux sur les relations franco-uruguayenne/ paraguayenne ou argentine voire au-delà. A terme, cela pourrait entraîner une défiance d'autres pays à l'égard de l'UE.

Sinon, la ratification de certains Parlements pourrait être conditionnée par une renégociation du texte avec un ajout de clauses miroirs et un chapitre environnemental contraignant. La renégociation peut être acceptée, ou bien rejetée, auquel cas l'Accord n'entrera pas en vigueur. Encore une fois, cette conditionnalité au dernier moment, après vingt ans de négociations pourrait être interprétée comme un caprice des Européens aux yeux des pays du MERCOSUR. Pourtant, c'est en affirmant ses positions et en défendant ses citoyens que la Wallonie est parvenue à obtenir des concessions de la part du Canada en 2016 dans le cadre du CETA.

Reste à souligner que l'UE se doit d'être cohérente dans sa stratégie commerciale. Si elle justifie une suspension de l'accord avec le MERCOSUR pour des raisons environnementales, notamment liées à la déforestation, elle prend un risque à ratifier un accord avec l'Indonésie tout autant actrice de la déforestation. Le Brésil pourrait s'en servir comme argument pour contrer la décision de l'UE.

Les accords en cours de négociation

Les accords en cours de négociations sont les plus malléables. Comme rien n'a été signé, ni par les institutions européennes, ni par les Parlements nationaux, le texte peut, en principe, être modifié et adapté. La résolution de l'Assemblée nationale, citée plus haut¹⁵¹, demande à la Commission européenne de réexaminer et d'adapter régulièrement les mandats de négociation de libre-échange entre l'UE et les Etats tiers (alinéa 9). Une plus grande implication des citoyens européens pourrait également être envisagée à la faveur de la transparence des négociations également réclamée dans cette résolution (alinéa 11). Ainsi, les citoyens auraient plus de possibilité de faire entendre leur voix en cas de désaccord. L'alinéa 11 propose aussi d'imposer une ratification systématique des textes par les Parlements nationaux (autrement dit, que tous les ALE soient mixtes) et, par là même, de reconnaître officiellement la compétence partagée dans le cadre de la signature d'accords commerciaux.

¹⁵¹ Texte adopté n°560, *op.cit.*

Par ailleurs, les négociations non abouties sont l'occasion pour l'Union d'intégrer les clauses miroirs à ces accords. A ce titre, l'alinéa 12 de la résolution demande que :

« L'Union européenne garantit par des actes normatifs et des moyens spécifiques et affectés le principe de réciprocité et d'égalité des conditions de concurrence sanitaires et environnementales, en interdisant de proposer à la vente ou à la distribution à titre gratuit, en vue de la consommation humaine ou animale, des denrées alimentaires ou produits agricoles pour lesquels il a été fait usage de produits phytopharmaceutiques ou vétérinaires ou d'aliments pour animaux non autorisés par la réglementation européenne ou ne respectant pas les exigences d'identification et de traçabilité imposées par cette même réglementation et ne respectant pas les standards environnementaux édictés au niveau européen. »

Les ALE en cours de négociation présentent l'opportunité d'intégrer des clauses garantissant un meilleur respect de l'environnement. Une analyse du Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire datant de 2018 propose ainsi de passer à des accords commerciaux « de troisième génération »¹⁵². Il s'agirait de conditionner la libéralisation des échanges entre l'UE et ses partenaires au respect de certains engagements sur le plan environnemental et au caractère durable des biens et services échangés.

Il pourrait également être envisagé d'intégrer un règlement des différends environnementaux ou sociaux plus contraignant que celui en place actuellement. Au lieu d'avoir recours à un Groupe d'Experts en cas de litige environnemental, les parties pourraient porter le différend devant l'organe d'appel de l'ALE qui, actuellement, ne statue que sur les litiges commerciaux. Environnement et commerce seraient donc mis sur le même plan dans les accords. Néanmoins, pour que cela ne reste pas qu'un vœu pieux, l'ensemble des parties à l'accord doivent accepter que les chapitres relatifs au développement durable, à l'environnement et au travail soient contraignants. Or, rien n'est moins sûr...

Rendre le libre-échange plus vertueux n'est pas une mince affaire et cette ambition pourrait voir se lever des oppositions. Finalement, une question simple se pose : doit-on encore négocier des ALE ?

b. Continuer à négocier des ALE ?

En plus de l'ensemble des limites relatives à la ratification d'ALE démontrées jusqu'à présent, une question fondamentale se pose : est-il encore judicieux de négocier des ALE ? A première vue, il semblerait qu'il soit mieux de ne pas continuer à signer de tels accords si l'on s'attache aux défis environnementaux de notre siècle. Cela représenterait, pour autant, un véritable tournant dans la politique extérieure de l'UE et, probablement, dans la perception communément admise (peut-être moins aujourd'hui) des bénéfices du libre-échange. Les ALE étaient un moyen de contourner les blocages de l'OMC pour toujours accroître les échanges commerciaux dans l'objectif de renforcer la croissance économique, créer de l'emploi et réduire les inégalités.

A ces objectifs, sans aucun doute légitimes, s'est progressivement ajoutée la protection de l'environnement, devenue l'un des enjeux sociétaux principaux de notre temps, si l'on en croit la médiatisation qui en est faite et l'intérêt qu'il crée dans certains pays. Selon une étude menée par le Programme des Nations Unies pour le Développement et le Département de Sociologie d'Oxford d'octobre à décembre 2020, 77% des Français croient en l'urgence climatique, et parmi ceux-ci, 73% considèrent qu'il est nécessaire d'agir et dans l'urgence¹⁵³. Une étude de l'eurobaromètre européen datant d'avril 2021 révèle, quant à elle, que 93% des citoyens de l'Union

¹⁵² Manuel Baude, Alexandra Bonnet, Pascal Dupuis, Vincent Marcus, Valéry Morard, Jean-Paul Torres, « Commerce international et environnement. Vers des accords de 3^{ème} génération ? », Analyse du Commissariat général au développement durable du Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, novembre 2018.

¹⁵³ Cassle Flynn, Erl Yamasumi, Stephen Fisher et al., "People's climate vote", UNDP, University of Oxford Department of Sociology, January 2021, p1-68.

pensent que le changement climatique est un problème grave, dont 78% considérant que c'est un problème très grave et 15% un problème assez grave¹⁵⁴.

Evidemment la place que la protection de l'environnement occupe dans les esprits dépend d'événements conjoncturels (COVID, chômage etc) mais n'en reste pas moins préoccupante. Un détournement des institutions européennes des enjeux environnementaux, ou bien la marginalisation de la question environnementale dans les accords commerciaux ne semble pas être en phase avec les inquiétudes sociétales (bien qu'elles diffèrent d'un pays à un autre). Ainsi, la Commission avance l'argument selon lequel il n'est pas souhaitable d'arrêter de négocier des ALE, car c'est un moyen pour l'UE de répandre les bonnes pratiques.

Le Président de la commission des affaires européennes du Sénat Jean-François Rapin avance le même argument : « la conclusion d'accords de libre-échange, outre le fait d'ouvrir des marchés, peut et doit permettre à l'Union européenne, qui est une puissance commerciale, d'imposer et de projeter son système de normes. » Encore faut-il que cette puissance normative présumée soit manifeste... Finalement, l'objectif primordial serait de garantir la cohérence des stratégies commerciales et environnementales européennes. Ainsi, pour le Député européen Jérémie Decerle, les futurs ALE se devront d'être cohérents avec les objectifs environnementaux de l'UE¹⁵⁵.

En se concentrant sur le respect des règles internationales relatives au commerce, on occulte parfois l'idée d'une remise en cause de ces bases. Celles-ci ont été adoptées il y a un certain nombre d'années (la création de l'OMC date de 1995, le GATT sur lequel elle repose, de 1994, et les Accords SPS et OTC, de 1995). Peut-être cette inclusion de la question environnementale dans les accords de l'OMC pourrait-elle se faire à l'initiative de l'UE...

¹⁵⁴ European Commission, « Special Eurobarometer 513. Climate change report », April 2021, 978-92-76-38399-4, p1-134.

¹⁵⁵ Entretien avec Jérémie Decerle du 28 juillet 2021.

III. Agriculture européenne, environnement et OMC

Ce dernier chapitre consiste à étudier l'agriculture au prisme du commerce mondial et des considérations accordées au développement durable à l'échelle internationale. Car l'OMC reste la base juridique dans laquelle les échanges commerciaux sont encadrés. Revenir sur les blocages de l'OMC et des réformes de l'Accord sur l'Agriculture paraît primordial pour anticiper les changements à venir et réfléchir sur le sort de l'agriculture dans le commerce mondial. La remise en route espérée de l'OMC pourrait s'avérer être une illusion compte tenu des divergences de points de vue sur la prise en compte des défis environnementaux dans le multilatéralisme.

L'analyse des enjeux commerciaux et environnementaux au niveau international nous conduira à établir des pistes de réflexion. Il s'agira de répondre aux questions suivantes : Comment réformer l'OMC pour une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux ? L'agriculture doit-elle être considérée seulement au prisme des échanges commerciaux ? Est-il possible d'envisager une nouvelle gouvernance mondiale qui permette de règlementer l'agriculture au niveau mondial non seulement sur le plan économique (les échanges commerciaux), mais aussi environnemental et social ?

Section 1. La jurisprudence de l'OMC peu en faveur de l'environnement

L'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC a été sollicité de nombreuses fois pour statuer sur les restrictions aux importations de produits jugés nocifs pour l'environnement ou la santé humaine. A la lumière de la jurisprudence de l'ORD, il apparaît que rares ont été les décisions en faveur de la protection de l'environnement et de la santé. Les exceptions au commerce pour des raisons environnementales, sanitaires ou sociales existent donc bien, mais leur application est contenue dans des critères stricts.

Prenons l'exemple de l'affaire « Canada – Mesure affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés » dont la décision du groupe spécial de l'ORD a été rendue en 1988¹⁵⁶. Le Canada a interdit l'exportation de saumons et harengs non préparés en justifiant cette décision par la volonté de conserver, gérer et développer les stocks de saumons et harengs. Si le Canada considérait les harengs et saumons comme des « ressources naturelles épuisables », les Etats-Unis y ont vu un protectionnisme déguisé et illégal au regard des articles XI et XX du GATT.

Au regard de l'article XI:2 b), le Groupe spécial a considéré que l'interdiction des exportations de telles denrées n'était pas **nécessaire** « pour l'application de normes ou réglementations concernant la classification, le contrôle de qualité ou la commercialisation de produits destinés au commerce international¹⁵⁷ ». En effet, le Canada justifiait ces restrictions par le fait qu'elles étaient, selon lui, « nécessaires » pour appliquer les normes de qualité canadiennes relatives à ces poissons. Or, les harengs et saumons non préparés mais conformes aux normes n'étaient pas exportés non plus. En outre, le Groupe spécial a considéré que ces restrictions aux exportations n'entraient pas dans le cadre de l'article XX g) du GATT. Ces mesures n'avaient pas pour objectif unique et principal la préservation d'une ressource naturelle, dans ce cas des poissons, même si elles y contribuaient. Elles permettaient avant tout au Canada d'obtenir des données statistiques sur les espèces. Or, pour le Groupe spécial, ce type de données était également collecté sur d'autres espèces de poissons sans que leurs exportations ne soient bannies. Ainsi, la prohibition des exportations de certains saumons et harengs n'était pas justifiée par un souci de préservation des espèces¹⁵⁸.

La décision rendue par l'ORD pour le cas « Etats-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes » n'a pas donné raison aux Etats-Unis mais

¹⁵⁶ Rapport du groupe spécial « Canada – Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés » L/6268-35S/106, 20 novembre 1987.

¹⁵⁷ Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (GATT de 1947).

¹⁵⁸ Rapport du groupe spécial « Canada – Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés » L/6268-35S/106, 20 novembre 1987.

tend davantage vers une reconnaissance de restriction du commerce justifiée par des mesures protégeant l'environnement¹⁵⁹. Le cas a émergé à la suite de la décision des Etats-Unis d'interdire les importations de crevettes pêchées selon les méthodes néfastes pour les tortues marines. Une exception était prévue pour les pays certifiés « DET » (dispositif d'exclusion des tortues marines) en raison de leurs pratiques de pêche respectueuses des tortues ou de l'absence de tortues marines dans leurs zones de pêche. Certains pays exportateurs de crevettes mais non-certifiés ont considéré que ces dispositions créaient des discriminations injustifiées à leur égard. Le Groupe spécial a approuvé ce point de vue et a souligné que la mesure n'était pas compatible avec l'article XI du GATT.

Les Etats-Unis ont fait appel pour contrer cette décision, en invoquant l'article XX g) du GATT, soulignant ainsi que les tortues étaient des ressources naturelles épuisables. L'Organe d'appel a conclu que la mesure pouvait être justifiée provisoirement dans le cadre de l'article XX g) du GATT mais qu'elle restait discriminatoire pour les pays non certifiés et non proportionnelle à l'objectif poursuivi. Les Etats-Unis ont donc révisé leur directive pour faciliter l'accès à la certification à certains pays. En outre, ils ont reconnu une équivalence entre le DET et les réglementations nationales pour la protection des tortues, et ainsi limiter les risques de discrimination. Cette fois, à la suite d'un recours de la Malaisie en 2001, le Groupe spécial a statué en faveur de la protection de l'environnement conformément aux dispositions de l'article XX g) du GATT.

Par conséquent, la jurisprudence de l'ORD montre que les considérations environnementales et sanitaires peuvent être invoquées dans le cadre d'une restriction au commerce si elles sont justifiées, non-discriminatoires (article XX du GATT), « nécessaires » (article XX.b du GATT), et « appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationale » (article XX.g du GATT).

« L'article 5 de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) autorise chaque pays à restreindre les importations dégradant son propre environnement national dans les mêmes domaines [que ceux ciblés à l'article XX b. et g. du GATT] : la protection de la santé ou de la vie humaine, animale ou végétale et la conservation des ressources non renouvelables, à condition que des restrictions limitent parallèlement la production et la consommation nationales. En outre, l'autorisation n'est valide qu'à condition de ne pas faire de discrimination selon les pays d'origine et que la restriction commerciale soit le seul moyen de protéger l'environnement.¹⁶⁰ »

L'affaire « crevettes-tortues » représente une évolution de la jurisprudence de l'ORD, laquelle avait eu une interprétation stricte de l'article XX du GATT sur un cas similaire en 1991 « Thon-Dauphin I »¹⁶¹. Toutefois, c'est la décision rendue dans le cadre du recours de la Malaisie, et non la décision initiale de 1998, qui a donné raison aux Etats-Unis, après qu'ils se soient conformés aux recommandations faites par l'ORD. L'affaire peut figurer parmi les exceptions jurisprudentielles favorables à des mesures restreignant le commerce en faveur d'une meilleure protection de l'environnement, dans la mesure où l'article XX.g s'est vu appliqué, mais seulement après que les discriminations préalablement observées aient été éliminées.

De manière générale, la balance penche davantage du côté du commerce que de la protection de l'environnement. En outre, comme nous l'avons déjà souligné, c'est davantage le principe de précaution qui pose problème.

¹⁵⁹ Uriell Choquet, « Les exceptions environnementales et sanitaires dans la jurisprudence de l'OMC », Thèse présentée et soutenue publiquement pour l'obtention du grade de Docteur, Université de Nice – Sophia Antipolis, novembre 2015, p70-73.

¹⁶⁰ Jacques Berthelot, « Reconstruire l'OMC pour un développement planétaire durable », Alternatives agroécologiques et solidaires, 2019, p1-20.

¹⁶¹ Uriell Choquet, *op.cit.*, p.73.

« [l'article XX du GATT] a toujours été appliqué très restrictivement, les risques environnementaux ne pouvant limiter les échanges internationaux que lorsqu'il existe un consensus scientifique international sur la réalité de ces risques du point de vue d'une « science saine » et s'il n'est pas possible de les limiter autrement qu'en restreignant les échanges¹⁶² ».

En soit, des mesures restrictives au commerce peuvent être défendables devant l'OMC si le risque que les produits présentent pour l'environnement ou la santé humaine est démontré scientifiquement. Or, dans la plupart des cas, l'UE base ses normes internes sur des suspicions, ce qui figure comme une exception à l'échelle mondiale.

Pour résumer, si les règles commerciales internationales peuvent contribuer à la protection de l'environnement, les décisions rendues par l'ORD montrent la fragilité de la frontière entre ce qui relève de mesures environnementales et des moyens de discrimination arbitraires, injustifiés, ou une restriction déguisée au commerce. Les pays en développement considèrent eux aussi les clauses sociales et environnementales aux échanges internationaux comme des mesures protectionnistes.

Reste à souligner, qu'à l'heure actuelle, il n'est pas possible de porter un litige devant l'ORD. L'OMC souffre d'un dysfonctionnement et les Etats membres ne parviennent à se mettre d'accord sur la réforme de l'institution.

¹⁶² Jacques Berthelot, *op.cit.*

Section 2. Les débats actuels sur une réforme de l'OMC et de l'Accord sur l'Agriculture

Une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux dans le commerce de denrées agricoles au niveau mondial pourrait se faire à travers une réforme de l'OMC et de son Accord sur l'Agriculture. Le dernier traité international relatif à la protection de l'environnement – l'Accord de Paris – paraît être une solution, ou du moins pour certains, une base juridique pour imposer aux pays des pratiques plus protectrices de l'environnement, notamment dans le secteur agricole. Cependant, cet accord ne prévoit aucun mécanisme de sanction en cas de non-respect des engagements pris par les Etats. De fait, certains critiquent son caractère non-contraignant et voient dans cet accord davantage une déclaration de bonne foi qu'un acte juridique capable de conduire les Etats vers de bonnes pratiques environnementales. Certes, l'obligation de transparence des observations relatives aux quantités de gaz à effet de serre émis par chaque Etat permet aux pays de se comparer les uns aux autres et d'augmenter leurs ambitions en fonction des objectifs atteints par leurs partenaires. En outre, cette transparence est au service de la société civile, attentive au respect des objectifs et prête à discréditer les mauvais élèves. Toutefois, ce pilier central n'est pas suffisant. La sortie des Etats-Unis, l'un des plus gros pollueurs du monde, de l'Accord fut une preuve supplémentaire que la nonchalance d'un des signataires est difficilement sanctionnable. Un Etat peut se retirer de l'Accord sans craindre de mesures de rétorsions, si ce n'est une critique de la communauté internationale et de la société civile.

La question se pose de savoir si, finalement, l'OMC et l'Accord sur l'Agriculture (qui en fait partie) ne devraient pas davantage prendre en compte la question environnementale dans leur texte. La nouvelle présidence de l'OMC, l'arrivée du démocrate Joe Biden à la Maison Blanche (synonyme du retour des Etats-Unis dans l'Accord de Paris et de la reprise des négociations sur le commerce international) et le souci grandissant de la société civile occidentale à l'égard des problématiques environnementales sont peut-être l'occasion d'envisager une réforme de l'OMC pour un commerce plus respectueux de l'environnement et ne se limitant pas à l'élimination des barrières aux échanges. La finalité serait de veiller à ce que le libre-échange ne cause aucun préjudice environnemental, ni dumping environnemental, en particulier dans le secteur agricole.

A. Les blocages de l'OMC et des négociations sur le commerce des produits agricoles

L'OMC est une institution qui peine à se réformer. Certains considèrent même qu'elle est obsolète, car les accords qui la fondent ont été signés il y a déjà plus de 25 ans. Le blocage de l'institution et le manque d'objectif commun entravent davantage l'inclusion de la question environnementale dans les accords, bien qu'elle soit au centre des discours politiques des dirigeants de l'OMC. Le secteur agricole, à la fois touché et responsable du réchauffement climatique, devrait être soumis à cette question. Pourtant, les négociations sur l'Accord sur l'agriculture stagnent depuis des années.

a. Statu quo à l'OMC

Rappel des raisons du blocage des négociations à l'OMC

Comme nous l'avons déjà expliqué, le multilatéralisme est en panne (cf. Chapitre I, Section 1, B). Les raisons de ce blocage sont à trouver dans l'échec du cycle de Doha, la paralysie de l'ORD, la défiance de certains Etats à l'égard de l'OMC (les Etats-Unis durant le mandat de Donald Trump), le retour du protectionnisme et les enjeux liés à la combinaison du commerce avec les objectifs de développement durable (plus spécifiquement environnementaux et, dans une certaine mesure, sanitaires). Outre ces blocages qu'on pourrait qualifier de « conjoncturels », l'OMC souffre d'un manque de cohésion entre ses membres. C'est du moins ce que souligne la Commission

européenne dans l'annexe I¹⁶³ de la communication du 18 février 2021*. Les membres n'ont pas les mêmes ambitions et voient dans l'OMC un moyen de servir leurs intérêts, pas toujours compatibles avec ceux des autres. Certes, l'OMC a été fondée sur l'objectif commun de faciliter le commerce entre les Etats, au profit du développement de leur économie. Toutefois, la prise en compte des défis environnementaux et sociaux dans les règles du commerce international ne fait pas consensus entre les membres. Le difficile aboutissement des négociations s'explique par les inégalités entre les pays. L'existence d'un système de traitement spécial et différencié, permettant une adaptation des exigences relatives à certaines règles, ou aux délais, paraît justifiée, mais crée des désaccords entre les membres. Certains voient dans cette flexibilité un outil propice aux abus et aux distorsions de concurrence. De fait, les règles de l'OMC ont du mal à être modernisées. Les négociations stagnent sur des sujets récurrents et aucun consensus n'est trouvé entre les membres. Enfin, sans que cela n'engendre de blocage, la Commission rappelle assez justement que les négociations entre les membres de l'OMC souffrent d'un manque de transparence pouvant affecter la fonction de suivi et de délibération de l'institution.

L'arrivée de la nouvelle GD Ngozi Okonjo-Iweala : un espoir ?

La nomination de la nouvelle Directrice Générale de l'OMC a créé de l'espoir pour les pays souhaitant une réactivation des négociations multilatérales. Beaucoup espèrent que ce changement, combiné avec l'arrivée du démocrate Joe Biden à la Maison Blanche, permettra de tourner la page d'un chapitre incertain du multilatéralisme. Depuis sa prise de poste à la tête de l'OMC, Ngozi Okonjo-Iweala a eu plusieurs fois l'occasion d'exposer ses ambitions. La question de l'ORD fait évidemment partie de ses priorités, ainsi que la reprise des négociations multilatérales. Dans une interview accordée au média euronews, Ngozi Okonjo-Iweala explique également espérer la conclusion des négociations sur la limitation des subventions à la pêche et aux pratiques de pêche illicites, renforcer l'utilité du commerce pour résoudre des problèmes sanitaires, relancer des négociations relatives à l'agriculture, aux subventions agricoles, et au maintien de la souveraineté alimentaire¹⁶⁴.

b. Les raisons du blocage de la réforme de l'Accord sur l'agriculture

Les négociations en cours

La réforme de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC est elle aussi bloquée depuis quelques années. Cet accord fut adopté à l'issue du cycle d'Uruguay en 1994. Il vise à libéraliser le commerce de produits agricoles. L'article 20 de l'Accord prévoit la possibilité de le réformer, toujours dans l'objectif de maximiser la libéralisation des échanges de denrées agricoles au niveau mondial. Depuis quelques années, les négociations se penchent sur sept thématiques. Elles seront traitées lors de la Conférence Ministérielle de novembre 2021, et portent sur :

- L'accès au marché
- La réduction du soutien interne
- La concurrence à l'exportation, par l'interdiction progressive des subventions et crédit à l'exportation de denrées alimentaires ;
- Les restrictions aux exportations, et plus spécifiquement, l'exemption de ces restrictions en cas de crise humanitaire ;
- Le coton ;
- La détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire ;

¹⁶³ Commission européenne, « Réforme de l'OMC. Vers un système commercial multilatéral durable et efficace », 2021, p1-19.

¹⁶⁴ Oleksandra Vakulina, « Ngozi Okonjo-Iweala : "L'OMC doit devenir une organisation qui obtient des résultats" », dans euronews.com, The global conversation, le 6 juillet 2021, disponible via : <https://fr.euronews.com/2021/05/12/l-omc-doit-devenir-une-organisation-qui-obtient-des-resultats-sa-directrice-generale> [Consulté le 05/08/2021].

- Les mécanismes de sauvegarde spéciale.

Au-delà des aspects purement commerciaux, les discussions se sont élargies à des questions plus sociales comme le montre le point relatif à la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire en cas de conflit. La crise du Covid-19 a renforcé l'attention portée sur la sécurité alimentaire. Le 21 janvier 2021, 80 Membres de l'OMC ont signé un accord consistant à exempter le Programme alimentaire mondial des restrictions aux exportations de denrées alimentaires qu'il achète à des fins humanitaires non commerciales¹⁶⁵. La Directrice Générale de l'OMC, Ngozi Okonjo-Iweala a récemment souligné le rôle prépondérant du commerce dans le maintien de la sécurité alimentaire. Un sixième de la population mondiale dépendrait du commerce pour se nourrir. Pour transférer des productions agricoles d'une zone excédentaire à une zone déficitaire, la libéralisation des échanges est considérée comme la meilleure solution, et encore plus en cas de crise. Le Covid a donc permis de mettre en exergue l'importance du maintien de la sécurité alimentaire au niveau mondial qui, selon la nouvelle DG, ne peut être assurée que par la suppression des barrières au commerce.

La question environnementale semble également prendre davantage de place dans les débats sur la réforme de l'Accord sur l'agriculture. L'ancien Directeur Général Adjoint de l'OMC, Alan Wolff a ainsi abordé plusieurs fois la nécessité de prendre en compte la question de la durabilité et, plus particulièrement, de l'environnement dans les discussions relatives au commerce de denrées alimentaires et agricoles¹⁶⁶. Ainsi, a été lancé un groupe de discussions sur le commerce et la durabilité en novembre 2020.

Des réformes de façade et des blocages persistants

Or, pour l'instant, la question environnementale occupe une place relativement marginale dans les négociations en cours sur le commerce des denrées agricoles. La réduction des subventions à la pêche illicite et/ou néfaste pour l'environnement semble être la seule préoccupation environnementale concrète que les Membres de l'OMC aborderont lors de la Conférence Ministérielle de cette fin d'année. La question a commencé à être abordée dès 2001 et n'a toujours pas été conclue. La limitation des subventions à la pêche, notamment illicite, correspond d'ailleurs à l'objectif de développement durable 14.6 visant à interdire, d'ici à 2020 « *les subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, [de] supprimer celles qui favorisent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et [de] s'abstenir d'en accorder de nouvelles, sachant que l'octroi d'un traitement spécial et différencié efficace et approprié aux pays en développement et aux pays les moins avancés doit faire partie intégrante des négociations sur les subventions à la pêche menées dans le cadre de l'OMC.* » On remarquera que cet objectif n'a pas été atteint à temps. A terme, cette mesure consisterait à protéger les océans et à maintenir les moyens de subsistance des pêcheurs.

Dans l'ensemble, les sujets faisant l'objet de débats entre les Membres de l'OMC sont axés sur l'élimination progressive des barrières aux échanges de produits alimentaires, avec des exceptions prévues pour les pays en développement. La crise du Covid a mis sur la table l'importance de la coopération internationale pour le maintien de la sécurité alimentaire, c'est une grande avancée. Toutefois, les négociations relatives au rôle de l'agriculture dans la protection de l'environnement, et les conséquences des désastres climatiques sur l'agriculture sont timides et plutôt marginales. Outre les dissensions internes entre les Membres de l'OMC – qui font perdurer les négociations sur certains sujets depuis de nombreuses années – la crise du Covid a retardé les discussions, puisque

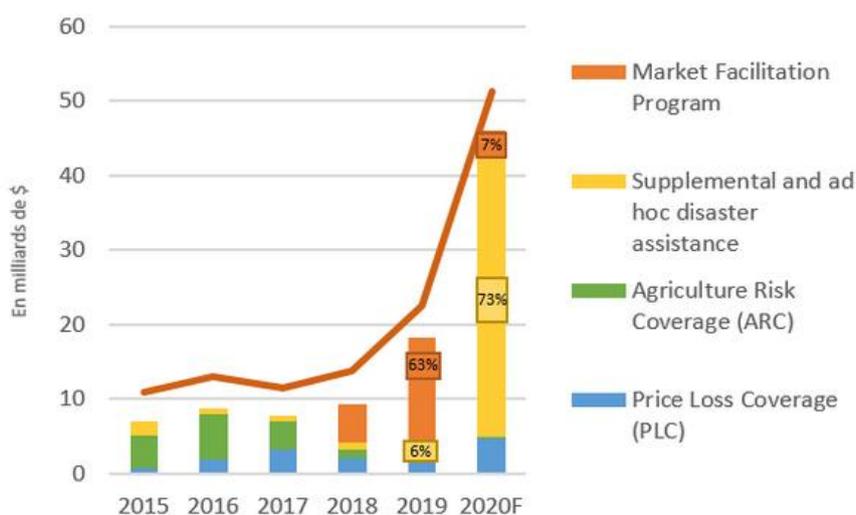
¹⁶⁵ OMC, « Un groupe de Membres prend un engagement conjoint concernant les achats alimentaires à des fins humanitaires », dans [wto.org](https://www.wto.org/french/news_f/news21_f/agri_21jan21_f.htm), 21 janvier 2021, disponible via : https://www.wto.org/french/news_f/news21_f/agri_21jan21_f.htm [Consulté le 10/08/2021].

¹⁶⁶ OMC, « DGA Wolff : Il est temps d'actualiser les règles de l'OMC relatives à l'agriculture », dans [wto.org](https://www.wto.org/french/news_f/news20_f/ddgaw_18jan20_f.htm), 18 janvier 2020, disponible via : https://www.wto.org/french/news_f/news20_f/ddgaw_18jan20_f.htm et « Le DGA Alan Wolff souligne la nécessité de progresser dans les négociations à l'OMC pour accroître la résilience du secteur agricole », 22 janvier 2021, disponible via : https://www.wto.org/french/news_f/news21_f/ddgaw_22jan21_f.htm [Consultés le 10/08/2021].

la prochaine Conférence Ministérielle devait se tenir en 2020. Depuis quelques années, Alan Wolff évoque les défis environnementaux et démographiques que l'agriculture devra relever à l'avenir, sans que ces questions ne soient mises à l'ordre du jour dans les négociations internationales entre les Ministres de l'Agriculture.

Reste à souligner que les règles déjà en vigueur ne font pas l'unanimité au sein de la communauté internationale. L'Inde et la Chine contestent fortement les mesures de soutien interne (MGS, faisant partie de la boîte orange). Elles considèrent, tout comme le groupe de Cairns, que les pays développés y ont trop recours et que cela conduit à une distorsion de concurrence dans les échanges de produits agricoles au niveau mondial¹⁶⁷. Or, depuis quelques années et plus particulièrement l'entrée en vigueur du *Farm Bill* en 2014, les Etats-Unis n'hésitent pas à recoupler leurs aides et à augmenter leurs subventions à l'agriculture¹⁶⁸. Donald Trump a d'ailleurs profité de la crise du Covid pour accroître considérablement les aides à l'agriculture, en réalité motivées par la volonté du Président de voir les agriculteurs s'allier à lui lors des élections¹⁶⁹. Le graphique ci-dessous témoigne de cette augmentation démesurée des aides octroyées par le gouvernement américain à ses agriculteurs :

Evolution des soutiens directs à l'agriculture aux Etats Unis



Source : USDA, graphique repris de l'article de Jacques Carles, Alessandra Kirsch, « De la crise du Covid aux Présidentielles américaines : une pluie d'aide pour sécuriser le revenu... et le vote des farmers », dans *Agriculture stratégies*, 6 novembre 2020.

Si l'UE s'efforce de faire passer la plupart de ses aides dans la boîte verte, on relève toutefois une réelle opposition entre pays développés et pays en développement/moins avancés au sujet des aides octroyées au secteur agricole. Bref, à l'heure actuelle, les discussions se penchent davantage

¹⁶⁷ François Nègre, « Le cycle de Doha et l'agriculture », Fiche thématique sur l'Union européenne, dans [aueparl.europa.eu](https://www.europarl.europa.eu) [en ligne], février 2021, disponible via : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/112/le-cycle-de-doha-et-l-agriculture> [Consulté le 09/09/2021]

¹⁶⁸ Benoît Pagès, Valérie Leveau, « Politique agricole des Etats-Unis. Aides couplées et assurance sont renforcées », dans *perspectives-agricoles.com*, n°414, septembre 2014, p.64-66, disponible sur : https://www.perspectives-agricoles.com/file/galleryelement/pj/1a/4a/65/aa/414_2779970603551178557.pdf [Consulté le 09/09/2021].

¹⁶⁹ Jacques Carles, Alessandra Kirsch, « De la crise du Covid aux Présidentielles américaines : une pluie d'aide pour sécuriser le revenu... et le vote des farmers », dans *Agriculture stratégies*, 6 novembre 2020, disponible via : <https://www.agriculture-strategies.eu/2020/11/de-la-crise-du-covid-aux-presidentielles-americaines-une-pluie-daide-pour-securiser-le-revenu-et-le-vote-des-farmers/> [Consulté le 09/09/2021]

sur les questions commerciales que sur les mesures environnementales qu'il faudrait mettre en place dans l'Accord sur l'agriculture pour à la fois limiter l'impact de l'activité agricole sur la dégradation de l'environnement/le changement climatique, mais aussi éviter qu'elle souffre de ces phénomènes.

B. La volonté et le poids de l'UE dans la réforme des règles de l'OMC

La Commission européenne est très attachée à l'OMC. Face au blocage de l'institution, elle propose des solutions pour la réformer. L'intégration des enjeux environnementaux et sociaux fait partie de ses propositions. Le communiqué de la Commission du 18 février 2021 pour « une politique commerciale ouverte, durable et ferme » montre à quel point elle souhaite dicter les réformes à mener pour une nouvelle gouvernance commerciale mondiale qui intégrerait les questions environnementales et climatiques. Car la lutte contre le changement climatique semble être le nouveau terrain de jeu des grandes puissances¹⁷⁰, dans lequel l'UE souhaite être aux avant-postes.

a. Un fort attachement au bon fonctionnement de l'institution

L'UE supporte le multilatéralisme et l'OMC, qu'elle considère comme une institution extrêmement bénéfique au développement du commerce international. Le blocage de la nomination de nouveaux juges à l'ORD n'a pas été vu d'un bon œil par l'UE. Pour pallier la paralysie de l'ORD, elle a initié un système de règlement des différends alternatif avec d'autres membres de l'OMC. Il s'agit d'une procédure arbitrale d'appel provisoire multipartite (AMPA), un système provisoire fondé sur l'article 25 du Mémorandum d'accord de l'OMC sur les règles et procédures régissant le règlement des différends¹⁷¹. L'attachement de l'Union à l'OMC et à son bon fonctionnement est donc manifeste.

L'UE voit dans la nouvelle administration américaine l'espoir d'une reprise du multilatéralisme et d'un retour à la normale du fonctionnement de l'OMC, et de son ORD. Cet enthousiasme est conforté par l'arrivée de la nouvelle DG, Madame Ngozi Okonjo-Iweala, une nomination que l'Union avait soutenue.

Au-delà d'une remise en route des rouages de l'OMC, l'UE souhaite une réforme « dans toutes les fonctions de l'organisation ». La communication de la Commission pour une politique commerciale renouvelée, du 18 février 2021, met en exergue la volonté de l'UE de peser dans cette réforme qu'elle souhaite orienter en faveur de ses valeurs et ambitions, une volonté clairement affichée par le Vice-Président de la Commission européenne lors d'une conférence de presse du 18 février 2021 où il a avancé que l'exécutif européen souhaitait « prendre la tête des efforts mondiaux de réforme » de l'OMC.

L'annexe I¹⁷² de la communication, intitulée « Réforme de l'OMC : vers un système commercial multilatéral durable et efficace » expose les propositions de l'UE pour réformer l'OMC, qui peuvent être résumées en trois points :

Rétablir un objectif commun entre les membres ;

Mieux intégrer le développement durable dans l'OMC, en particulier dans le secteur agricole ;

Davantage intégrer la société civile dans les négociations.

¹⁷⁰ Mathieu Carole, « Climat et commerce international : le choc des puissances », *Politique étrangère*, 2021/3 (N° Automne), p. 67-78. DOI : 10.3917/pe.213.0067. URL : <https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2021-3-page-67.htm>

¹⁷¹ « Le Conseil approuve un arrangement d'arbitrage multipartite visant à résoudre les différends commerciaux », Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 15 avril 2020, disponible via : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/04/15/council-approves-a-multi-party-interim-appeal-arbitration-arrangement-to-solve-trade-disputes/> [Consulté le 08/08/2021].

¹⁷² Commission européenne, « Réforme de l'OMC. Vers un système commercial multilatéral durable et efficace », 2021, p1-19.

Il convient donc ici de s'attarder sur ces trois orientations.

b. Peser dans la réforme de l'OMC via trois orientations

Rétablir un objectif commun

La Commission européenne voit dans l'échec du cycle de Doha, et les divisions lors des Conférences Ministérielles de Bali et Nairobi, le symbole d'une divergence de points de vue entre les membres de l'OMC dans la finalité de l'institution. Or, le ralliement des Etats autour d'un objectif commun est le critère principal d'une bonne gouvernance mondiale. La Commission propose trois objectifs autour desquels les membres de l'OMC devraient s'unir :

La reprise du développement économique, d'une importance capitale après la pandémie du Covid-19 ;

L'élimination des distorsions de concurrence ;

L'intégration de la durabilité environnementale et sociale dans le commerce international.

A ces trois objectifs principaux peuvent aussi s'ajouter les défis de la numérisation dans les négociations commerciales.

Les objectifs du développement durable occupent donc une place d'importance dans le nouveau projet de l'OMC que la Commission propose.

Mieux intégrer le développement durable dans l'OMC, en particulier dans le secteur agricole

La Commission souhaite que l'OMC intègre des dimensions sociales et environnementales. Cela passerait, par exemple, par une plus grande coopération entre les institutions internationales entre elles. L'Annexe I¹⁷³ de la Communication du 18 février 2021 envisage ainsi l'instauration d'une coopération entre l'OMC et l'OIT¹⁷⁴. Les membres de l'OMC pourraient aussi signer des accords relatifs aux ODD (objectifs de développement durable) dans le cadre de l'organisation pour mieux concilier commerce et développement durable. La Commission considère que la signature d'accords sur des sujets environnementaux ou sociaux serait une méthode favorable à la construction d'un objectif commun tourné vers le développement durable et susceptible de susciter la confiance entre les partenaires. Les négociations sur la limitation des subventions à la pêche illicite entrent dans cette stratégie, puisqu'un accord à ce sujet contribuerait à atteindre l'ODD 14.6.

¹⁷³ Commission européenne, « Réforme de l'OMC. Vers un système commercial multilatéral durable et efficace », 2021, p1-19.

¹⁷⁴ L'Organisation Internationale du Travail, une agence spécialisée des Nations Unies, qui promeut les droits du travail à l'international.

OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE



Néanmoins, l'absence de consensus dans les négociations relatives à la pêche depuis des années témoigne d'une difficile intégration du développement durable dans les règles régissant le commerce international. La raison de ce blocage est à trouver dans la question du traitement spécial et différencié, qui accorde une certaine flexibilité dans l'application des règles de commerce international aux pays en développement. L'UE soutient ce système mais souhaite qu'il ne soit pas l'objet d'un recours abusif par certains pays développés (on pense évidemment à la Chine). Face aux désaccords entre les membres de l'OMC, la Commission propose d'initier, sous certaines conditions, des accords plurilatéraux ouverts auxquels les membres volontaires pourront se joindre.

Ainsi, pour la Commission, le développement durable doit occuper une place conséquente dans la réforme de l'OMC, et notamment dans les règles régissant le commerce de produits agricoles et alimentaires, conformément aux objectifs que l'UE s'est fixée avec son *Green Deal* et le programme *Farm to Fork*. La Commission affirme donc qu' « il est nécessaire d'intégrer les questions de durabilité environnementale dans les négociations agricoles, en cohérence avec la nécessaire transition écologique des économies ».

Mieux intégrer la société civile dans les négociations

La Commission recommande également de mieux intégrer les parties prenantes dans les négociations relatives au commerce international. Certaines ONG et organisations représentatives des entreprises sont déjà impliquées dans des discussions thématiques, forums publics annuels, et parfois même dans les conférences ministérielles, mais elles sont souvent issues des pays développés et basées à Genève. La Commission propose de mieux intégrer les ONG accréditées du monde entier via l'utilisation d'outils électroniques et des plateformes virtuelles. En outre, elle envisage la création d'un comité consultatif composé de représentants d'entreprises et de la société civile, de manière équilibrée, pour faire valoir leurs intérêts dans les négociations. Le risque de ce système, s'il n'est pas transparent, ni encadré dans un comité restreint, est de voir émerger un lobbying très assertif et à l'avantage des entreprises capables de peser dans les négociations grâce à leur puissance financière. La Commission met donc en avant la nécessité de rendre les négociations transparentes en ouvrant les réunions au public (via des plateformes virtuelles).

Section 3. Pistes de réflexion

Cette troisième section s'attache à proposer des pistes de réflexion pour mieux intégrer les enjeux environnementaux dans les règles du commerce international, et plus particulièrement de denrées alimentaires. Il s'agira de réfléchir aux questions suivantes : Quelle est la place de la société civile dans la gouvernance mondiale ? Comment intégrer les Objectifs de Développement Durable de manière contraignante dans la gouvernance mondiale ? Quelle place réserver à l'agriculture dans cette nouvelle gouvernance ?

A. Faire de l'OMC une instance d'échange ouverte et démocratique

La proposition de la Commission d'ouvrir les débats à la société civile et de les rendre publics témoigne de la prise de conscience du caractère peu démocratique de cette organisation internationale. Cette opacité entre en contradiction avec l'omniprésence de l'information dans la société occidentale et un besoin accru de certains citoyens de prendre part aux décisions politiques, à l'instar de la création de la Convention citoyenne pour le Climat en France. La transparence des débats serait une première étape vers une OMC plus démocratique. Aussi, inclure plus facilement les ONG dans les discussions, comme le propose la Commission européenne, semble être une piste intéressante, même si leur influence s'apparenterait à une forme de lobbying, pas forcément représentative de l'opinion majoritaire. Pour Mehdi Abbas, il est essentiel de rendre à l'OMC sa fonction de « forum de discussion » et d'expertise pour qu'elle ne se limite pas à des négociations sur la libéralisation des échanges¹⁷⁵.

En effet, cela pourrait mener à prendre davantage en considération des thématiques importantes, environnementales ou sociales, dans le commerce international. La consultation d'experts ou de rapports, tels que ceux du GIEC, sont une source utile pour animer les débats à l'OMC. On pourrait également envisager de créer un Comité citoyen international au commerce et à l'environnement pour développer une forme de démocratie participative dans les décisions liées au commerce. Cependant, cela semble compliqué à mettre en place à l'échelle internationale. Jacques Berthelot propose, lui, de « refonder les votes de l'OMC sur une double majorité », de sorte à ce qu'une décision soit adoptée si 55% des Etats favorables représentent 65% de la population mondiale. En résulterait un système davantage démocratique, dans lequel les pays en développement auraient plus de poids¹⁷⁶. Cela ne garantit pas, pour autant, une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux dans les négociations.

Sur le plan agricole, une plus grande transparence et une participation accrue de la société civile dans les négociations internationales pourrait s'avérer être bénéfique. Peut-être la voix du citoyen pourrait se faire entendre autrement que par ses choix de consommation. Car pour l'instant, en France, c'est surtout de cette manière que les citoyens font valoir leur volonté de soutenir les agriculteurs de leur pays, ou de consommer des produits respectueux de l'environnement et de leur santé.

Or, responsabiliser les consommateurs à travers leurs choix a ses limites car tous ne peuvent accéder à une consommation responsable. La politique se doit d'instaurer des règles qui garantissent l'accès à chacun à des produits responsables. Les clauses miroirs seraient une solution, parmi d'autres, pour que la responsabilité environnementale ne repose pas uniquement sur les épaules du consommateur. Les entreprises de l'agroalimentaire et de la grande distribution s'engagent de plus en plus dans le développement durable, à travers leur politique de

¹⁷⁵ Mehdi Abbas, « Réformer l'OMC pour sortir de la crise du multilatéralisme », 2018, disponible via : <https://theconversation.com/reformer-lomc-pour-sortir-de-la-crise-du-multilateralisme-102440> [Consulté le 01/09/2021].

¹⁷⁶ Jacques Berthelot, « Reconstruire l'OMC pour un développement planétaire durable », SOL alternatives agroécologiques et solidaires, janvier 2019, p.20.

Responsabilité Sociétales des Entreprises (RSE), mais cela semble davantage relever d'une stratégie de communication. Tant que la politique ne règlera pas les échanges par des mesures prenant en compte les enjeux environnementaux et sociaux, seule la demande sera le levier de la transition écologique.

Ainsi, le souhait de faire de l'OMC une instance d'échange ouverte et démocratique permettrait de rendre les débats plus accessibles à tous, mais rien ne garantirait que les objectifs sociaux et environnementaux de notre siècle soient pris en compte dans les règles relatives au commerce. Non seulement parce qu'une plus grande transparence n'induit pas automatiquement une participation accrue aux débats (on peut, en effet, craindre un désintérêt des citoyens à l'égard des négociations internationales relatives au commerce et au développement durable), mais aussi parce que tous les citoyens ne sont pas forcément sensibles à la cause environnementale. Une meilleure représentativité de la population mondiale dans les votes, comme le propose Jacques Berthelot, conduirait à davantage faire valoir les intérêts des pays en développement, pas forcément favorables aux règles environnementales, qu'ils considèrent comme des freins à leur croissance économique. La prise de conscience environnementale est peut-être à l'ordre du jour en occident, mais c'est moins le cas dans les pays en développement. L'éducation à l'environnement et au développement durable a donc un rôle à jouer. Cependant, imposer cette pensée dans les pays peu développés pourrait s'apparenter à une forme de néocolonialisme, d'autant moins acceptable que les pays développés se sont industrialisés au prix de la dégradation de l'environnement.

B. Créer un cadre global contraignant pour la protection de l'environnement et l'atteinte des ODD

La prise en compte des Objectifs de Développement Durable dans un système normatif et contraignant au niveau international semble être une piste à explorer pour relever les défis de notre siècle. On peut ainsi proposer la création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement, assujettir l'OMC aux ODD, ou bien la réforme pour qu'elle devienne l'Organisation Mondiale pour le Développement Durable (qui intégrerait des objectifs non seulement économiques, mais aussi sociaux et environnementaux).

a. L'OME : l'Organisation Mondiale de l'Environnement

En théorie, il n'existe aucune hiérarchie des normes entre les règles dictées par les organisations internationales. Or, il s'avère que ce qui relève de l'OMC – décidé par consensus entre tous les Etats membres - prime sur les objectifs de développement durable (ODD). Les règles de l'OMC, approuvées par tous, sont donc contraignantes, contrairement aux ODD. Pourtant, la libéralisation des échanges était, à l'origine, conçue comme un moyen d'atteindre ces objectifs. Aujourd'hui, il semblerait que cela soit devenu une fin en soi, au point que les normes environnementales semblent souvent reléguées au second plan.

Pour contrebalancer cette suprématie du commerce sur la protection de l'environnement, il pourrait être envisagé de créer une Organisation Mondiale de l'Environnement. L'idée avait déjà émergé au début des années 2000, mais n'a pas abouti. Pourtant, il est vrai que la protection de l'environnement n'est pas ignorée par la communauté internationale. Nombre d'Accords et de Programmes internationaux portent sur la thématique environnementale. Or, cette multitude de textes, traités par différentes institutions internationales qui se sont saisies du sujet progressivement, empêche l'ancrage d'un système de gouvernance environnementale mondiale. Cette remarque n'est pas nouvelle. Elle avait déjà été soulevée en 2004 dans un rapport de l'Iddri intitulé « Créer une organisation mondiale de l'environnement ? Eléments pour le débat »¹⁷⁷, et

¹⁷⁷ Frank Bierman, Etienne Rolland-Piègue, Konrad von Moltke, « Créer une organisation mondiale de l'environnement ? Eléments pour le débat », Iddri, analyse n°01/2004, Gouvernance mondiale, p.1-35.

dans le chapitre 6 du livre *Politique internationale de l'environnement* dirigé par Jean-Frédéric Morin et Orsini Amandine, et paru aux Presses de Sciences Po en 2015¹⁷⁸.

Dès lors, se pose la question de rationaliser l'ensemble des principes et dispositions normatives relatives à la protection de l'environnement dans une seule organisation dédiée à ce sujet. Car si la question environnementale a fait l'objet d'un intérêt croissant de la part de certaines institutions initialement dédiées à d'autres sujets, ce « verdissement » paraît, aux yeux de certains, superficiel¹⁷⁹. L'idée défendue dans notre piste de réflexion est de créer une OME sous la forme d'un « modèle centralisé ». L'ensemble des règles existantes relatives à la protection de l'environnement serait donc rassemblé dans le cadre de cette OME, laquelle fonctionnerait selon un cadre prédéfini par ses Etats membres. Ce fonctionnement, similaire à celui de l'OMC, permettrait de mettre l'environnement et l'économie au même niveau dans les préoccupations internationales et dans les règles régissant les décisions prises par les Etats. Il ne s'agirait pas de contrer la souveraineté des Etats, puisqu'ils seraient à l'origine des nouveaux accords environnementaux adoptés dans le cadre de l'OME, à l'instar de la procédure existant à l'OMC. Pour rendre les normes environnementales contraignantes, il serait nécessaire de créer un Organe d'Appel environnemental qui sanctionnerait les pays dont la législation, l'absence de législation ou les activités porteraient atteinte à l'environnement.

Une telle organisation permettrait de ne pas considérer l'agriculture que sur le plan économique, comme c'est actuellement le cas avec l'OMC. Car, si l'article XX du GATT permet, en théorie, de limiter les échanges de produits (notamment agricoles) néfastes à l'environnement, la priorité reste, actuellement, de motiver les échanges commerciaux.

Cette piste de réflexion reste compliquée à concrétiser, puisque peu d'Etats s'accordent aujourd'hui sur le fait que la protection de l'environnement prime sur le commerce et le développement de leur économie. En outre, comme le soulignait Frank Biermann en 2004, « la protection de l'environnement ne peut pas être traitée de manière isolée ». En effet, la création d'une OME reviendrait à segmenter encore plus les thématiques discutées par la communauté internationale. Or, appréhender la question environnementale indépendamment du commerce est impossible. Les deux sujets ne peuvent être abordés séparément. Au contraire, il serait plus intéressant de réfléchir à une meilleure compatibilité entre commerce et environnement.

b. Intégrer davantage les enjeux de développement durable dans l'OMC

Le système de gouvernance mondiale est segmenté en organisations, dont chacune occupe une fonction particulière. Comme nous l'avons souligné au-dessus, les organisations internationales peuvent travailler de manière transversale, au sens où il n'est pas impossible qu'elles traitent de sujets qui, à l'origine, ne font pas partie de leur mandat, comme l'environnement. Pour autant, on peut déplorer un manque de transversalité dans le travail des organisations internationales entre elles. En résulte parfois une incompatibilité des dispositions prises par chaque organisation, comme en témoigne l'incapacité des Etats à s'accorder sur l'intégration des Objectifs de Développement Durable dans les règles qu'ils adoptent à l'OMC.

Compte tenu de l'importance des enjeux environnementaux et sociaux de notre siècle, leur intégration dans les règles relatives au commerce international pourrait paraître logique. Jacques Berthelot propose ainsi de créer une sorte de pyramide de Kelsen, au sommet de laquelle se trouveraient les droits fondamentaux humains, sociaux et environnementaux¹⁸⁰. Pour s'assurer que l'OMC y soit assujettie, Jacques Berthelot propose qu'un tiers des juges de l'ORD soit des

¹⁷⁸ Morin Jean-Frédéric, Orsini Amandine, « Chapitre 6. Institutions internationales », dans *Politique internationale de l'environnement*. sous la direction de Morin Jean-Frédéric, Orsini Amandine. Paris, Presses de Sciences Po, « Les Manuels de Sciences Po », 2015, p. 157-182. URL : <https://www-cairn-info.lama.univ-amu.fr/politique-internationale-de-l-environnement--9782724617450-page-157.htm>

¹⁷⁹ *Ibidem*, et Andresen, 2001, cité dans Jean-Frédéric Morin, Amandine Orsini, *op.cit.*

¹⁸⁰ *Ibidem*, p.18.

spécialistes des droits humains, sociaux et environnementaux (soit trois juges si la proposition de l'UE pour en nommer neuf est approuvée).

En somme, on pourrait imaginer de refonder l'OMC pour qu'elle ne se consacre plus uniquement au commerce, mais qu'elle prenne en compte les trois piliers du développement durable : l'économie, l'environnement et le social. Une telle organisation pourrait permettre de faire émerger un débat sur la mise en place de clauses miroirs au niveau international. Si celles-ci s'imposent à tous, alors des mesures de rétorsion pourraient être évitées. En soit, les échanges agricoles seraient soumis à une nécessaire compatibilité entre les trois piliers du développement durable. Il faudrait que ces échanges puissent se faire librement, à condition que les denrées exportées soient issues d'un travail décent, respectant les droits de l'Homme et des travailleurs (il faudrait donc se rapporter aux résolutions et recommandations de l'OIT) , et ne contribuant pas à la dégradation de l'environnement.

Si ces idées semblent raisonnables au regard de l'urgence climatique et de l'importance du respect des droits de l'Homme, la mise en pratique risque d'être confrontée à l'attachement des Etats à leur souveraineté, et à leur manque de volonté quant à la création de normes pouvant freiner leur croissance économique.

Au fond, ces blocages résultent de la croyance selon laquelle la protection de l'environnement est une contrainte au développement économique, lequel est primordial aux yeux des chefs d'Etat. L'objectif à atteindre rapidement n'est peut-être pas d'imposer des règles environnementales, mais de réaliser un travail pédagogique pour convaincre que la protection de l'environnement est impérative pour la préservation de l'espèce humaine, éviter les conflits internationaux et surtout contribuer à la prospérité économique. A ce titre, des études d'impact des crises environnementales sur l'économie mondiale pourraient être réalisées, puisque qu'il semble que la prospérité économique soit placée en haut des préoccupations politiques. Encore faut-il que les chefs d'Etat accordent de l'importance aux visions et politiques à mener à long-terme. Car cette temporalité n'est pas calquée sur leurs mandats politiques : les chefs d'Etats préfèrent, en effet, afficher des résultats politiques satisfaisants à la fin de leur mandat, souvent en vue de leur réélection.

Une autre solution serait de refonder l'imaginaire collectif relatif à la compétition internationale. Au lieu de ne s'attarder que sur le PIB, il pourrait être intéressant de considérer les pays au prisme de leur niveau de développement humain (IDH) et de leur empreinte écologique. Il pourrait aussi être envisagé de créer un indicateur de développement durable rassemblant le PIB, l'IDH, et l'empreinte environnementale des pays. Ce changement de paradigme reste encore difficile à imposer.

Bref, intégrer les ODD dans l'OMC, ou créer une organisation internationale fusionnant les fonctions de l'OMC et les ODD (une sorte d'Organisation Mondiale pour le Développement Durable), implique avant tout de convaincre l'ensemble des dirigeants politiques que la protection de l'environnement et des droits de l'Homme est aussi importante que la prospérité économique. La primauté du commerce sur l'environnement et le social s'explique par la croyance selon laquelle le libre-échange est l'élément essentiel, sinon suffisant, pour atteindre les ODD. Or, les préoccupations actuelles montrent que ce paradigme est peut-être erroné. L'attachement au libre-échange rend le changement de paradigme difficile. De plus, les pays en développement/les moins avancés bénéficiant d'un traitement spécial et différencié critiquent toute mesure environnementale ou sociale qu'ils considèrent comme des mesures protectionnistes.

Trop de blocages à une réforme de l'OMC perdurent donc aujourd'hui, bien que les normes établies il y a maintenant vingt-cinq ans soient désuètes. Le contexte actuel est bien différent de celui de 1995, lorsque l'Accord de Marrakech a été signé, non seulement parce que les enjeux climatiques et sociaux n'étaient pas aussi primordiaux qu'aujourd'hui, mais aussi parce la situation des pays en développement n'était pas aussi ambiguë.

Peut-être que la solution serait d'investir collectivement et proportionnellement dans une transition vers une OMC plus en phase avec les ODD, en créant un fonds commun au soutien aux pays en

voie de développement. Il s'agirait d'une aide financier allouée par les Etats développés aux pays en développement. Par exemple, si l'UE impose à un partenaire de produire selon ses propres standards (avec des clauses miroirs par exemple), peut-être pourrait-elle allouer à son partenaire un montant suffisant pour investir dans des technologies plus propres et subventionner une transition agricole régénératrice. Sur le plan agricole, la finalité serait d'avoir des normes internationales ambitieuses, respectées par tous.

C. L'OMA : L'Organisation Mondiale de l'Agriculture

Au fond, réfléchir à un système de gouvernance agricole au niveau mondial nécessite de comprendre la portée de ce secteur d'activité. Car, si l'agriculture est appréhendée au prisme des enjeux économiques et environnementaux, sa fonction principale reste de nourrir le monde. Dès lors, se pose la question de la place particulière qu'occupe l'agriculture dans le commerce international. Peut-on considérer les denrées alimentaires comme une monnaie d'échange ? Pour Jean-Baptiste Moreau, la réponse est non¹⁸¹. Ainsi, le soutien européen accordé à son secteur automobile par la ratification d'ALE avec des pays avides d'exporter leurs denrées alimentaires en échange ne semble pas justifié.

Le Député européen Jérémy Decerle considère qu'il serait judicieux de traiter les questions agricoles et alimentaires dans un cadre dédié, au sein de l'OMC, pour avoir une approche plus humaine des questions alimentaires dans le commerce international¹⁸². Si cela permettrait de rendre commerce et environnement plus compatibles, notamment en ce qui concerne les échanges de produits agricoles et alimentaires, la fonction nourricière de l'activité agricole fait émerger l'idée de sortir l'agriculture de l'OMC. L'idée d'une sortie de l'agriculture de l'OMC n'est pas nouvelle. Certaines ONG de solidarité Nord-Sud, dont l'organisation paysanne *Via Campesina*, portent ce projet depuis longtemps.

A cette sortie devrait succéder la création d'une Organisation Mondiale de l'Agriculture dont l'objectif serait de traiter les questions agricoles dans un cadre dédié, différent du reste des autres produits¹⁸³. Au-delà des questions relatives au commerce de denrées agricoles et alimentaires (soutien aux exportations, soutiens internes), l'OMA traiterait des enjeux environnementaux et climatiques liés à l'agriculture et de la sécurité alimentaire. La libéralisation des échanges de denrées agricoles et alimentaires ne serait pas l'objectif ultime des Etats membres. Ceux-ci s'accorderaient sur la suprématie de la sécurité alimentaire et des bonnes pratiques environnementales agricoles. L'agriculture serait donc considérée comme un secteur d'activité à part entière, qui pourrait entrer, certes dans le jeu du libre-échange, mais dont la fonction principale sera de nourrir le monde. Il pourrait être envisagé que cette organisation fasse l'objet d'un système de solidarité entre les pays développés et les moins avancés. Un fond commun au développement d'une agriculture durable et résiliente aiderait à mettre en place concrètement cette entraide.

On pourrait imaginer que cette OMA prenne la même forme que l'OMC. Les Etats volontaires pourraient y adhérer, et un organe de règlement des différends agricoles serait créé. Cela impliquerait donc une réforme de l'OMC, et d'autres institutions internationales, pour en éliminer toutes les dimensions liées à l'agriculture.

Une telle piste de réflexion semble donc utopique, compte tenu de l'enlisement actuel du multilatéralisme, de la difficulté à la mettre en place et de l'incertitude à convaincre les Etats membres de l'OMC d'encadrer l'agriculture dans une organisation à part entière. Car il existe déjà un cadre particulier aux échanges commerciaux agricoles : l'Accord sur l'agriculture. Toutefois, il reste soumis aux règles de l'OMC. Notre piste de réflexion, difficile à concrétiser, permet donc de

¹⁸¹ Entretien avec le Député Jean-Baptiste Moreau le 21 juillet 2021 à l'Assemblée nationale.

¹⁸² Entretien avec Jérémy Decerle du 28 juillet 2021.

¹⁸³ *Ibidem*.

faire émerger les débats sur ce qui semblerait juste en tenant compte de différents facteurs : la singularité du secteur agricole, l'urgence climatique, le blocage du cycle de Doha.

Pour conclure, si l'UE s'engage en faveur de l'environnement à travers son *Green Deal*, rien ne pourra se faire sans que les règles multilatérales soient réformées. Car c'est sur elles que les Etats s'appuient pour dénoncer un protectionnisme sous-jacent aux mesures environnementales. La voie vers une économie plus verte est pourtant engagée. En effet, les grandes puissances semblent dorénavant concourir dans ce domaine. Toutefois, l'ambition première reste purement économique. Les Etats sont encore beaucoup trop attachés à des indicateurs de croissance et au libre-échange pour mettre l'environnement au même niveau. Une réforme de la gouvernance mondiale est à envisagée, d'autant plus que l'OMC est en panne depuis quasiment sa création en 1995. Dans ce nouveau système, l'agriculture devra être considérée au prisme de sa fonction nourricière et la prise en compte des objectifs de développement durable devra s'imposer. Ces pistes de réflexion restent utopiques, mais elles pourront faire émerger les débats sur le chemin à emprunter à l'avenir. Car la suprématie du libre-échange a ses limites...

Conclusion

La compatibilité entre les ambitions environnementales de l'UE et sa politique commerciale a donc ses limites, en particulier sur le plan agricole. Le *Green Deal* augmente les exigences environnementales imposées aux agriculteurs européens, alors que ceux-ci doivent faire face à la concurrence accrue des productions non-européennes, encadrées par des règles beaucoup plus souples. Le consommateur a donc accès à des produits peu respectueux de l'environnement, et potentiellement plus dangereux pour sa santé, mais à un prix plus bas que les denrées européennes.

Pourtant, ce manque de cohérence entre les politiques que mène l'UE sur le plan commercial et environnemental ne semble pas alerter la Commission. Celle-ci considère, à l'inverse, que le développement des relations commerciales bilatérales, y compris avec des pays connus pour porter atteintes à l'environnement (à l'instar de l'Indonésie ou du Brésil), contribuera à répandre les bonnes pratiques grâce à l'influence que l'UE a sur le reste du monde. Cette ambition d'influencer la politique climatique internationale, au cœur de la nouvelle stratégie commerciale de l'UE, est pourtant bien présomptueuse. Car les Etats restent attachés à leur souveraineté, et l'instauration de mesures environnementales, considérées comme des entraves au commerce (notamment par les pays en développement/les moins avancés), ne fait pas consensus au sein de la communauté internationale.

Ces limites, ainsi que la difficile compatibilité entre commerce et protection de l'environnement nous a donc conduit à réfléchir à l'avenir de la gouvernance mondiale. Les règles de l'OMC sont désuètes au regard de l'urgence climatique. Pourtant, les Etats continuent à s'attacher au libre-échange, devenu une fin en soi alors même qu'il était censé mener vers l'atteinte d'objectifs sociaux. La politique de l'UE est elle-même ancrée dans les règles de l'OMC, mais parviendra-t-elle à atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée dans son *Green Deal* par sa politique commerciale ? On peut en douter. Convaincre d'autres pays d'intégrer les enjeux environnementaux dans leur politique est une tâche complexe, et laisser l'UE prendre le devant est plutôt stratégique pour les Etats qui souhaitent maintenir leur souveraineté alimentaire, voire convoiter certains marchés sur lesquels les européens sont implantés depuis longtemps. Une transition écologique aveugle aura forcément des répercussions sur le secteur agricole européen, même si elle est plus que nécessaire pour préserver notre planète et assurer le bien-être des populations futures.

Remerciements

Je tiens particulièrement à remercier mon directeur de stage, Thierry Pouch, pour la confiance qu'il m'a accordée, son soutien, son aide et ses connaissances qui ont non seulement guidé mon travail mais ont aussi éveillé ma curiosité et contribué à approfondir ma compréhension des enjeux économiques et diplomatiques liés à l'agriculture.

Je remercie Juliette Boillet et Enzo Reulet du Service des affaires publiques de l'APCA qui furent d'une aide précieuse pour les entretiens que j'ai menés.

Je remercie Messieurs les Députés Jean-Baptiste Moreau et Jérémy Decerle, Monsieur Président de la commission des affaires européennes Jean-François Rapin, ainsi que la Direction Générale du Commerce de la Commission européenne pour le temps qu'ils ont bien voulu m'accorder. Leur éclairage fût précieux pour mener à bien ma recherche.

Je remercie également mes collègues de la Direction Economie des Agricultures et des Territoires de l'APCA qui, au cours de discussions, m'ont guidé vers des thématiques importantes que j'ai exploitées dans le rapport. Parmi eux, Pierre-Louis Chavernoz du Service Politiques Agricoles et Filières, m'a apporté sa précieuse expertise juridique.

Errata

A la suite de la publication de ce rapport, des erreurs ont subsisté. Elles devaient donc être corrigées dans le texte. Les corrections sont indiquées par un astérisque. Les erreurs d'origine sont indiquées ci-dessous :

*P.14, les ALE cités augmenteraient les exportations agroalimentaires européennes à destination des pays/zones cités de **25%** dans le scénario conservateur (et non de 23%).

*P.14, tableau 1, il était écrit que les ALE contribueraient à une baisse de la production de viande bovine européenne de 0,03% au lieu de **0,3%**.

*P.20, il était écrit que Singapour était, comme l'Ukraine, soumis aux normes SPS européennes, alors que l'accord UE-Singapour prévoit une reconnaissance mutuelle des normes mais de façon non contraignante. La reconnaissance mutuelle des normes SPS entre l'UE et le Vietnam avaient aussi été occultée dans cette section. Enfin, les cinq accords traités dans cette section prévoient une coopération relative aux parasites et maladies (seuls les accords UE-Corée du Sud, UE-Singapour et UE-Vietnam étaient mentionnés).

*P.23, le tableau était en kg et non en **tonnes**.

*P.24, il était écrit : « Ainsi, en moyenne, pour ces deux pays, les coûts de production du lait sont 7,5% moins élevés que ceux du lait français, 20% pour la viande bovine et de 50% pour la viande ovine » au lieu de « Ainsi, en moyenne, pour ces deux pays, **les prix à la production** du lait sont **7,5% à 20%** moins élevés que ceux du lait français, **25%** pour la viande bovine et de 50% pour la viande ovine ».

*P.41, l'interprétation des données sur l'impact environnemental de l'accord UE-MERCOSUR était erronée. Il était écrit que cet accord « contribuerait à une augmentation supplémentaire des émissions de gaz à effet de serre de 2,02 à 3,14% par rapport à une situation sans accord en 2032 selon le scénario (conservateur, ambitieux) ». La correction montre que les émissions seraient plus importantes dans les pays du MERCOSUR avec l'accord que sans accord, mais légèrement moins importantes pour l'UE. De plus, cet accord n'aurait aucun impact sur les émissions globales, d'après l'étude citée.

*P.49, le schéma est à trouver page 55 et non page 53.

*P51, le verbe « convertir » a été remplacé par « consacrer ». En effet, certaines terres sont déjà converties en agriculture biologique. La stratégie européenne consiste bien à consacrer 25% des terres à l'agriculture biologique, ce qui implique, certes une conversion, mais aussi un maintien des terres déjà cultivées en bio.

*P.55, ajout du terme « chimiques » dans le schéma (case relative aux engrais et pesticides).

*P.62, la source des graphiques est **FAOSTAT** et non Comtrade.

*P.74, p.75 et p.76 (tableau), la jurisprudence CE-Produits dérivés du Phoque (qui reconnaît la protection de la morale publique) vaut pour les clauses miroirs sur la protection du bien-être animal et l'interdiction de bœuf nourri aux protéines animales. Cet élément était occulté dans le texte et le tableau.

*P.94, la communication de la Commission date de **2021** et non de 2018.

Mis à jour le 17/12/2021.

ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE, POLITIQUE COMMERCIALE AGRICOLE ET STRATÉGIE ENVIRONNEMENTALE DE L'UE : ENJEUX ET PERSPECTIVES POUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE

©Photos : Gettyimages / Pixabay