



## Synthèse du rapport des chambres d'agriculture

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

Thierry Pouch  
Clémence Dehut

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



**AGRICULTURES  
& TERRITOIRES**  
CHAMBRES D'AGRICULTURE

# ÉDITO



Qu'ils aient été négociés puis signés dans un cadre multilatéral ou bien bilatéral, les Accords commerciaux ont souvent été une source de préoccupation pour les agriculteurs. 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 sait 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 relève de 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 parmi 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 se sont investies dans le sujet, dont les principaux éléments et résultats figurent dans cette Etude qui est aujourd'hui rendue 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.

**Sébastien WINDSOR**  
**Président des Chambres d'agriculture**

# AVANT-PROPOS

L'Union européenne a, depuis de nombreuses années, multiplié les Accords de libre-échange (ALE) avec différents partenaires commerciaux. Ces Accords sont perçus et justifiés par l'érosion de la voie multilatérale, incarnée par une Organisation mondiale du commerce (OMC), qui n'est pas parvenue à faire aboutir le Cycle de Doha, lancé en novembre 2001. L'UE voit donc dans ces ALE un moyen de contourner les contraintes pesant sur l'OMC, en garantissant un cadre réglementaire négocié au commerce avec ses partenaires.

S'il reste encore des marges de progression en matière d'abaissement des droits de douane, les ALE (Accords de Libre Échange) contiennent de plus en plus des dimensions non tarifaires (tentative d'harmonisation des normes, reconnaissance des produits fabriqués sous signes de qualité...) conduisant à les qualifier d'Accords de seconde génération.

**Que les relations commerciales entre les nations passent par le canal du multilatéralisme ou par celui du bilatéralisme, elles doivent désormais prendre de plus en plus en considération la dimension environnementale.** La problématique de la dégradation du climat est en effet encadrée dans tous les aspects de l'activité économique. En matière de flux commerciaux de marchandises, il s'agit de mesurer leurs impacts sur le climat (déforestation importée, transports, procédés de fabrication des biens consommés...). Cela concerne, bien évidemment, le secteur agricole.

C'est pourquoi la Commission européenne, sous l'impulsion notamment de sa Présidente et de son Vice-Président, a élaboré une stratégie visant à atteindre la neutralité carbone en 2050 et à construire un système alimentaire durable.

**L'encastrement de la problématique climatique dans la politique commerciale nécessitait, par conséquent, de se pencher sur les bénéfices et sur les risques qu'une telle ambition comportait.**

La stratégie dite du Green Deal en constitue le point saillant. Pour l'exécutif européen, la priorité est, par conséquent, accordée à l'environnement.

Cet engagement européen est donc de nature à bouleverser les relations commerciales que l'UE a tissées durant toutes ces années. En souhaitant introduire des mesures comme le **Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)**, ou, à l'initiative de la France, des **clauses miroirs**, pour inviter les pays partenaires à se conformer aux normes de l'UE et à contribuer ainsi à lutter contre le réchauffement climatique et toutes autres formes de dégradation de l'environnement, l'UE se pose comme une puissance normative. **C'est aussi par la voie commerciale que l'UE entend rallier ses partenaires à la cause climatique.**

L'encastrement de la problématique climatique dans la politique commerciale nécessitait, par conséquent, de se pencher sur les bénéfices et sur les risques qu'une telle ambition comportait. Les Chambres d'agriculture ont conduit une expertise allant dans ce sens, expertise qui est aujourd'hui restituée.



## LES STRATÉGIES COMMERCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DE L'UE SONT-ELLES COMPATIBLES SUR LE PLAN AGRICOLE ?

### ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE : UN ÉQUILIBRE DIFFICILE À TROUVER

Le renforcement des exigences environnementales qui seront imposées au secteur agricole européen pour atteindre les objectifs fixés dans le Green Deal aurait des répercussions négatives sur les productions européennes. C'est ce qu'avancent les études réalisées entre autres par l'USDA et par le Joint Research Center de la Commission européenne (JRC) qui prévoient respectivement une baisse de 7 à 12%, ou de 5 à 15% de la production agricole. S'en suivrait une augmentation des coûts de production et donc, des prix des denrées européennes.

La facilitation de l'accès au marché européen à des produits plus compétitifs ne fera qu'accroître les difficultés auxquelles sera confrontée l'agriculture européenne sur le plan concurrentiel. En effet, les ALE que l'UE négocie avec ses partenaires commerciaux peuvent être à la fois une opportunité pour le secteur agricole européen, car ils lui ouvrent des marchés (c'est le cas du JEFTA ou de l'accord UE-Corée), mais peuvent aussi le mettre en péril.

La facilitation de l'accès au marché européen à des produits plus compétitifs ne fera qu'accroître les difficultés auxquelles sera confrontée l'agriculture européenne sur le plan concurrentiel.

Le cas de l'accord UE-Mercosur, en attente de ratification par les Etats membres, est emblématique de tels risques puisque son entrée en vigueur se soldera par une augmentation des importations européennes de sucre, de miel, de volaille, de bœuf..., des productions déjà fragilisées, notamment en France. En effet, les productions brésiliennes sont beaucoup plus compétitives que celles de l'UE, car elles sont non seulement assorties de coûts de production inférieurs à ceux en vigueur pour les 27 Etats membres, mais également soumises à des normes environnementales moins contraignantes.

## UNE DÉGRADATION DE L'ENVIRONNEMENT RENFORCÉE PAR L'ACCROISSEMENT DU LIBRE-ÉCHANGE

La signature d'ALE avec des pays peu enclins à traiter de la problématique environnementale n'aurait pas que pour conséquence une détérioration de l'image de l'UE. Elle fait peser le risque d'un nivellement par le bas des exigences environnementales imposées aux productions européennes. Car rares sont les mesures obligeant les Etats les moins respectueux de l'environnement à se plier aux normes de production européennes pour pouvoir exporter des produits agricoles et alimentaires vers l'UE, d'autant que le principe de précaution propre aux Européens est loin de convaincre ses partenaires.

**Un autre problème se pose, celui des fuites de carbone.** Une législation environnementale trop stricte, cumulée à une facilitation des échanges, comporte en effet le risque d'entraîner les entreprises à délocaliser leur production dans des pays plus laxistes. Dans le secteur agricole, on pourrait craindre, à terme, une substitution des agricultures compétitives de pays non-européens à celle de l'UE. Il ne s'agirait pas d'une délocalisation à proprement parler, mais d'une disparition progressive de l'agriculture européenne au profit de celle hors-UE. **Les enjeux climatiques et environnementaux devant se comprendre selon un prisme global, et non national, il se pourrait que la stratégie européenne du Green Deal soit contre-productive.** Et c'est sans compter la potentielle augmentation de la pollution due au transport de marchandises que provoquera la libéralisation des échanges à la faveur des ALE.

Les accords prévoient une procédure de suivi de l'application des recommandations faites par le Groupe d'Experts réquisitionné en cas de litige sur le plan du développement durable.



## UNE COMPATIBILITÉ PRÉSUMÉE PAR LA COMMISSION

L'UE soutient qu'il existerait pourtant une cohérence entre sa stratégie commerciale et son Green Deal. En effet, **les ALE qu'elle signe comprennent des sections portant sur le développement durable, l'environnement et le droit du travail.** A travers eux, la Commission souhaite coopérer avec ses partenaires commerciaux pour avancer ensemble vers une transition écologique et sociale durable. **Ainsi, il apparaît clairement que la Commission souhaite se positionner comme le chef de fil de cette transition au niveau mondial.** Cela transparaît particulièrement dans la Communication de la Commission du 18 février 2021 sur la nouvelle stratégie politique commerciale européenne «ouverte, durable et ferme»

Certains think tanks et organisations non-gouvernementales soutiennent que les engagements environnementaux pris dans les ALE sont des vœux pieux, car les chapitres qui s'y rapportent ne sont pas contraignants. En effet, le système de règlement des différends de ces chapitres ne fait pas partie du système prévu dans le cadre de litiges commerciaux, et fonctionne davantage sur la conciliation que sur la contrainte. Pourtant, la récente signature de certaines conventions de l'OIT (Organisation internationale du Travail) par la Corée du Sud renforce la position de la Commission selon laquelle

les ALE contribuent à l'atteinte d'objectifs sociaux et environnementaux. C'est en menaçant le pays de mettre fin à l'accord, que la Corée du Sud s'est décidée à assurer la protection des droits des travailleurs. **En outre, les accords prévoient une procédure de suivi de l'application des recommandations faites par le Groupe d'Experts réquisitionné en cas de litige sur le plan du développement durable.**

La place réelle que prend la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique apparaît ambiguë. Quoi qu'il en soit, **la politique de la Commission révèle sa volonté de se positionner en leader de la transition écologique.** Y parviendra-t-elle ? Tout dépendra de sa capacité à influencer le reste du monde. La Commission ne semble pas douter de cette compétence qu'a l'UE, mais à l'heure où les conflits entre puissances rebattent les cartes du jeu politique mondial, rien n'est moins sûr.



# LES INITIATIVES POUR PLUS DE COHÉRENCE : RÊVE OU RÉALITÉ ?

## LES CLAUSES MIROIRS : UN VŒU PIEUX ?

Face aux inquiétudes grandissantes, certains décideurs politiques proposent de **mettre en place des mesures miroirs** sur les importations européennes de produits alimentaires. Il s'agirait d'imposer aux produits importés en Europe de respecter des normes de productions environnementales et sanitaires identiques à celles de l'UE. Le rapport conjoint de l'Institut Veblen, d'Interbev et de la Fondation Nicolas Hulot a su démontrer que ces clauses miroirs seraient compatibles avec les règles de l'OMC. Elles sont plus que nécessaires pour éviter toute distorsion de concurrence entre les productions européennes et les autres. La France semble être le pays le plus engagé dans cette perspective d'instauration de ces clauses miroirs, lesquelles sont considérées comme l'un des axes centraux de la Présidence française du Conseil de l'UE du premier semestre 2022.

Pour mener à bien ce projet, il est requis de procéder à la mesure des bénéfices à retirer et des risques encourus si ces clauses miroirs étaient appliquées. Car, à bien y regarder, pour les pays hors-UE, ces clauses miroirs pourraient s'apparenter à une mesure protectionniste en faveur des productions européennes. Les délais de mise aux normes européennes risquent d'être longs, ce qui favorisera l'agriculture européenne pendant une période déterminée. En outre, il est loin d'être sûr que les partenaires commerciaux de l'UE acceptent, sans sourciller, ces mesures.

Parmi les risques, figure celui de l'instauration de rétorsions commerciales de la part des signataires d'ALE, qui pourraient y voir une forme de remise en cause unilatérale des termes de l'Accord de la part des Européens.



A cela s'ajoute le problème de la mise en œuvre. A l'échelle d'un produit, une clause miroir est possible à mettre en place. Cela sera moins le cas si l'on généralise le système à l'ensemble des produits agricoles et alimentaires importés. Non seulement l'efficacité de ce système de contrôle d'une ampleur immense ne serait pas garantie, mais on peut craindre que les pays contrôlés dénoncent une atteinte à leur souveraineté. Car le suivi de l'application et de la mise aux normes des productions pourrait être perçu comme une forme d'ingérence dans les politiques d'un Etat<sup>1</sup>.

Enfin, la France devra convaincre les vingt-six autres Etats membres de l'utilité et des bienfaits de ces clauses miroirs. Or, rien n'est garanti pour le moment. En témoignent les réticences de la Commission à ce sujet, et le rejet du Conseil de l'UE à intégrer l'article 188 bis dans l'OCM sur les limites de résidus de pesticides. Certes, la Commission s'est engagée à traiter ce sujet, mais ce premier blocage devrait préparer la France à faire face aux réticences lorsqu'elle assurera la présidence du Conseil.

Certains décideurs politiques proposent de mettre en place des mesures miroirs ... Il s'agirait d'imposer aux produits importés en Europe de respecter des normes de productions environnementales et sanitaires identiques à celles de l'UE.



---

1- Le précédent « hormones » mérite ici d'être rappelé. L'UE a souhaité imposer des normes de production (absence d'usage d'hormones dans les élevages). L'OMC n'a pas accédé à la requête de l'UE, au motif que les répercussions sanitaires n'étaient pas démontrées.

## LE MÉCANISME D'AJUSTEMENT CARBONE AUX FRONTIÈRES

Le paquet Fit for 55 de la Commission européenne, publié le 14 juillet 2021, élabore des pistes pour réduire de 55% les émissions de carbone de l'UE d'ici 2030, afin d'atteindre la neutralité carbone en 2050, selon les objectifs fixés dans le Green Deal. Parmi elles, se trouve le Mécanisme d'Ajustement Carbone à la Frontière (MACF) qui appliquerait le Système d'Echange de Quotas d'Emission à des productions hors-UE. En d'autres termes, il s'agirait de mettre en place une tarification carbone sur les produits importés pour éviter les fuites de carbone résultant d'une législation environnementale plus stricte dans l'UE.

Etablir ce mécanisme pour le secteur agricole serait pertinent, mais difficile, car la comptabilisation des émissions de chaque exploitation est une tâche ardue. La Commission a d'ailleurs exclu le secteur agricole de ce MACF. Il semblerait même que l'initiative porte plutôt préjudice à l'agriculture européenne, car les engrais figurent parmi les marchandises qui seront soumises à ce MACF. En résulterait une augmentation des coûts de production agricoles.

## PRENDRE EN COMPTE LA DÉFORESTATION IMPORTÉE

Une autre solution pour limiter l'impact négatif de la libéralisation des échanges agricoles serait de limiter – voire d'interdire – les importations de produits contribuant à la déforestation. La France travaille déjà sur cette piste, puisqu'elle a initié, en 2018, une Stratégie de lutte contre la déforestation importée. L'UE suit cette initiative.

Pour autant, la portée de cette mesure sera limitée, car d'autres pays, en dehors de l'UE, continueront à importer des produits contribuant à la déforestation. De plus, cette mesure pourrait s'apparenter à une injonction des Européens aux pays responsables de la déforestation, lesquels reprocheraient à

l'UE une ingérence dans leur souveraineté. On pense ici au Brésil qui abrite 63% de la forêt Amazonienne : si les Européens la considèrent comme un bien commun, les Brésiliens revendiquent leur souveraineté sur cette importante fraction de la forêt Amazonienne. La limitation ou l'interdiction de la déforestation importée est donc une étape nécessaire, mais non suffisante pour se tourner vers un commerce porteur de systèmes alimentaires durables, comme le souhaiterait la Commission.

**Une autre solution pour limiter l'impact négatif de la libéralisation des échanges agricoles serait de limiter – voire d'interdire – les importations de produits contribuant à la déforestation.**



# LA GOUVERNANCE MONDIALE N'EST-ELLE PAS LE PROBLÈME PRINCIPAL SUR LEQUEL IL FAUT SE PENCHER ?

La stratégie commerciale européenne prend donc la forme d'un développement rénové des ALE. L'une des limites à cette stratégie réside dans le fait qu'elle ne serait sans doute pas en mesure, à elle seule, d'amorcer un renouvellement en profondeur du cadre multilatéral, dans lequel le climat aurait toute sa place. Les divergences de points de vue entre les Etats sur cette question climatique, qui, d'une certaine manière, exacerbent ceux relatifs à l'agriculture, attestent qu'une réforme de la gouvernance mondiale est encore loin d'être enclenchée. Si l'arrivée de la nouvelle Directrice Générale de l'OMC, Madame Ngozi Okonjo-Iweala, porte en elle l'espoir d'un déblocage de négociations commerciales internationales encore engluées dans les différends propres au cycle de Doha, le cheminement vers un multilatéralisme environnemental en est encore à l'état embryonnaire.

L'une des limites à cette stratégie réside dans le fait qu'elle ne serait sans doute pas en mesure, à elle seule, d'amorcer un renouvellement en profondeur du cadre multilatéral, dans lequel le climat aurait toute sa place.



# Synthèse du rapport des chambres d'agriculture

## Accords de libre-échange, politique commerciale agricole et stratégie environnementale de l'UE

### → enjeux et perspectives pour l'agriculture française



**Retrouvez la version complète  
du rapport sur notre site internet,  
dans la rubrique publications**

