

Le libre-échange agricole face à l'urgence climatique

Sophie Grosbon



Sophie Grosbon

**Le libre-échange
agricole face
à l'urgence climatique**

Éditions Quæ

Dans la collection Essais

Exploiter durablement les forêts tropicales

Plinio Sist, 2024, 100 p.

Les crises sanitaires environnementales. Comment les éviter?

Francelyne Marano, Fabien Squinazi, 2024, 120 p.

Droit et animal. Pour un droit des relations avec les humains

Isabelle Doussan, 2024, 88 p.

Également aux éditions Quæ

Un droit pour les forêts. D'une approche universelle à des droits localisés

Katia Blairon, 2023, 102 p.

Pour citer cet ouvrage

Grosbon S., 2025. *Le libre-échange agricole face à l'urgence climatique*,

Versailles, éditions Quæ, 84 p.

<https://doi.org/10.35690/978-2-7592-4023-4>

La diffusion en accès ouvert de cet ouvrage a bénéficié du soutien financier
du CEDIN de l'université Paris Nanterre
et du DICE-CERIC de l'université d'Aix-Marseille.

Les versions numériques de cet ouvrage sont diffusées
sous licence CC-by-NC-ND 4.0.

© Éditions Quæ, 2025

ISBN papier : 978-2-7592-4023-4

ISBN PDF : 978-2-7592-4024-1

ISBN epub : 978-2-7592-4025-8

ISSN : 2112-7758

Éditions Quæ

RD 10

78026 Versailles Cedex

Sommaire

Introduction. Relation triangulaire entre agriculture, libre-échange et climat	5
Libéralisation du commerce international	11
Compétitivité économique, <i>dumping</i> climatique et contestations systémiques	17
La libéralisation agricole comme perte de contrôle sur les conditions de production	21
Sensibilité de la libéralisation agricole	22
Protection lacunaire de l'agriculture locale	32
La localisation solidaire comme nouveau contrat social agroalimentaire	51
Un système agricole sans vocation compétitive	53
Un système agricole solidaire	64
Conclusion. Aporie d'une agriculture écologique dans un monde en compétition	73
Bibliographie	77

- INTRODUCTION - RELATION TRIANGULAIRE ENTRE AGRICULTURE, LIBRE-ÉCHANGE ET CLIMAT

En matière agricole, les conditions climatiques disparates des différents territoires de la planète paraissent constituer une justification pleine et ancestrale du commerce international. La représentation des navires grecs antiques partant vendre à l'extérieur vins, olives ou figues et revenant chargés de blés ou d'épices rares confirme ce regard voyageur, mais pragmatique. Pourquoi produire ici ce que l'on cultive, pour des raisons climatiques, bien plus facilement là-bas ? Pourquoi ne pas se spécialiser ici et tirer avantage de l'exportation de marchandises agricoles que le climat nous permet de récolter de manière plus productive et à moindre coût ? Pourquoi ne pas importer les produits dont la culture est rendue plus difficile et plus onéreuse ici en raison des conditions climatiques ? En matière agricole, la fameuse théorie des avantages comparatifs paraît presque couler de source.

Cette théorie est illustrée dès 1817 par la célèbre parabole de l'économiste britannique David Ricardo. Se fondant sur l'exemple hypothétique du commerce entre le vin du Portugal et le tissu d'Angleterre, il démontre que chaque État a intérêt à se spécialiser dans la production de marchandises pour laquelle il détient relativement le plus grand avantage comparatif, ou le plus faible désavantage comparatif, et à exporter cette production, tout en

important les autres marchandises en provenance d'États qui détiennent, pour celles-ci, l'avantage comparatif relatif le plus important. Ces échanges permettent alors d'augmenter la production de biens et d'en réduire le coût. Or, si la théorie ricardienne est pensée pour s'appliquer à tous les produits (agricoles ou non) et pas seulement au vin portugais et au tissu anglais, « la libéralisation agricole semble de prime abord plus naturelle qu'une autre », car si « rien *a priori* ne permet de penser qu'il soit plus facile de produire des puces électroniques à Hongkong qu'à Saint-Denis, [il] est clair, en revanche, qu'il est plus facile de faire pousser du cacao en Côte d'Ivoire que dans la Beauce » (Boussard, Gérard et Piketty, 2005, p. 17). Pourtant, à observer deux à deux les termes de cette relation triangulaire entre climat, agriculture et libre-échange, l'apparente cohérence vacille.

L'impact des changements climatiques sur l'agriculture est l'un des défis les plus importants du réchauffement global. Les dérèglements du climat et l'augmentation des phénomènes météorologiques extrêmes qui en découlent ont et auront un impact significatif sur les écosystèmes, la biodiversité et la production agricole. Ils augmentent l'imprévisibilité des rendements, la variabilité de la disponibilité des denrées alimentaires et la volatilité de leurs prix. Ils affectent donc la sécurité alimentaire au sens de la capacité de « tous les êtres humains [d'avoir] à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active » (selon la définition du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, Rome, 13-15 novembre 1996).

Parallèlement, les terres (agricoles, forestières ou autres) ont un impact contrasté sur le réchauffement global. La végétation absorbe le CO₂ par la photosynthèse, puis, en décomposition, elle relâche de la matière organique qui s'intégrera dans les

profondeurs du sol par l'intermédiaire du monde vivant (vers de terre, bactéries, eaux...). Le CO₂ se trouve alors (temporairement) piégé dans le sol sous forme minérale, créant ainsi des « puits de carbone ». Ceux-ci auraient permis d'absorber 29 % des émissions anthropiques mondiales de CO₂ entre 2008 et 2017, ralentissant l'augmentation de la température mondiale de $0,09 \pm 0,02$ °C depuis 1982 (selon le rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat — GIEC, 2019a, § 2.3.1.2). La préservation et la restauration des terres absorbant un stock important de carbone (comme les forêts ou les tourbières) apparaissent dès lors centrales dans la lutte contre les changements climatiques.

Les terres peuvent par ailleurs être utilisées pour atténuer les émissions de gaz à effet de serre (GES), grâce au développement de la bioénergie, et plus particulièrement du biocarburant. Toutefois, ces productions agricoles, qui nécessitent des cultures de vastes superficies, soulèvent de nombreuses inquiétudes, tant environnementales que sociales. La conversion des terres qu'elles impliquent entraîne de nouvelles émissions de GES. La production de biomasse à grande échelle conduit à une augmentation de l'utilisation des engrais, des pesticides et à une extension des monocultures, provoquant une dégradation des terres et de la biodiversité. Par ailleurs, les superficies reconverties entrent en concurrence avec l'utilisation actuelle des terres, aggravent la pression sur le foncier et risquent de provoquer une augmentation des prix des denrées alimentaires, mouvements peu compatibles avec les objectifs du développement durable. Il semble néanmoins possible d'atteindre les objectifs d'atténuation des changements climatiques avec un faible recours aux pratiques exigeantes en terres (telles que le déploiement de la bioénergie avec captage et stockage du carbone), mais pour cela il est indispensable de réduire rapidement les émissions provenant des

forêts, de l'agriculture et des autres secteurs terrestres (GIEC, 2019b, p. 42, 49 et 53).

L'agriculture, la sylviculture et les autres utilisations des terres (AFOLU pour *Agriculture, Forestry and Other Land Use*) ne sont en effet pas que des puits de carbone, elles émettent 13 à 21 % du total des GES anthropiques mondiaux (pour la période 2010-2019). La moitié de ces émissions sont constituées de CO₂ et sont essentiellement dues à la déforestation (elle-même très largement imputable à l'agriculture), mais également à la gestion des terres (récolte et repousse du bois, drainage et incendie des tourbières, gestion des cultures et des prairies). L'agriculture est aussi responsable d'émissions de méthane (CH₄) en progression significative et liées avant tout à l'expansion des rizicultures et de l'élevage des ruminants. L'agriculture constitue également la principale source anthropique de protoxyde d'azote (N₂O) provenant de l'épandage d'engrais azoté qui ne sont absorbés par les sols qu'à hauteur de 50 %. Le secteur AFOLU représente actuellement 41 % des émissions mondiales de méthane et 69 % de celles de protoxyde d'azote (GIEC, 2022, § 7.2).

Le rapport du GIEC « Changement climatique et terres émergées » liste les politiques envisageables en vue de l'atténuation des émissions liées à l'utilisation des terres. Certaines de ces politiques relèvent de la gestion des terres. Elles visent la réduction des émissions du secteur agricole, et notamment celles de CH₄ et de N₂O, d'une part par une amélioration de la gestion (des éléments nutritifs des terres cultivées, du fumier, de la fermentation entérique du bétail, des rizicultures), et d'autre part par une amélioration de la production des engrais. Elles concernent aussi la baisse des émissions provenant des forêts et des autres écosystèmes, en réduisant la déforestation, la dégradation des forêts, la conversion, le drainage et le brûlage des tourbières, ainsi que la conversion des zones humides côtières, des savanes et des prairies naturelles. Les

politiques de gestion des terres doivent également renforcer les puits de carbone, par le (re)boisement, une meilleure gestion forestière, l'agroforesterie, la restauration des tourbières et des zones humides, la séquestration du carbone dans les sols des terres cultivées et des pâturages, l'introduction de biochar et le déploiement de la bioénergie. D'autres actions publiques relèvent de la gestion de la demande et concernent la réduction des déchets alimentaires et agricoles, le passage à un régime alimentaire davantage basé sur les plantes et la substitution du ciment ou de l'acier au bois de chauffage (GIEC, 2019b, p. 49).

Plus précisément, certaines pratiques agricoles contribuent à l'atténuation du réchauffement global. Pour les sols français, certaines propositions ont été ainsi spécifiquement mises en valeur : elles portent tout d'abord sur la réduction du recours aux engrais minéraux de synthèse et sur l'accroissement des cultures de légumineuses, en vue de réduire les émissions de N_2O . Elles concernent ensuite l'augmentation du stockage du carbone dans les sols par l'optimisation de la gestion des prairies (comme l'accroissement de la durée des prairies temporaires) et par le développement de techniques culturales sans labour, l'agroforesterie, l'introduction de haies, de cultures intermédiaires (semées entre la récolte de la culture principale et le semis de la culture suivante), de cultures intercalaires (entre les rangs d'arbres ou de ceps dans les vergers et vignobles), ou de bandes enherbées (en bordure de cours d'eau ou en périphérie des cultures). Elles cherchent également à réduire les émissions de CH_4 entérique et de N_2O liées aux effluents par la modification du régime alimentaire du bétail (substitution des glucides par les lipides insaturés ou par un additif et réduction des apports protéiques). Pour capter le CH_4 et l'éliminer par combustion, elles envisagent la méthanisation ou l'installation des torchères. Enfin, ces propositions visent la réduction de la consommation d'énergie fossile

dans les exploitations agricoles par des rénovations, des investissements ou une meilleure utilisation des engins agricoles (Pellerin, Bamière et Pardon, 2015).

Certaines de ces pratiques favorisent l'atténuation du réchauffement climatique, tout en étant simultanément vectrices d'autres co-bénéfices écologiques relatifs à la qualité de l'eau, à la lutte contre l'érosion, à la protection de la biodiversité ou de l'esthétique des paysages. Certains procédés permettent également de réduire les émissions de GES tout en abaissant les coûts de production (comme la réduction des engrais de synthèse). Mais d'autres ont un coût élevé en termes d'investissement, d'achat d'intrants, de temps de travail supplémentaire (entretien des haies ou des cultures intermédiaires notamment) ou de perte de production (les bandes enherbées réduisent par exemple la surface cultivée). Par ailleurs, ces propositions n'envisagent pas, à dessein, des méthodes d'atténuation plus radicales qui modifieraient les systèmes de production (comme la réassociation agriculture-élevage ou la modification de la charge animale), ni des actions portant sur les régimes alimentaires des consommateurs, en dépit de leur impact important sur le réchauffement climatique (*ibid.* et Pellerin, Bamière, Savini *et al.*, 2021).

Les politiques d'atténuation du secteur AFOLU, qu'elles relèvent de la gestion des terres ou de la demande, impliquent de modifier et de contraindre les pratiques agroalimentaires ainsi que l'utilisation des terres. C'est en ce sens qu'elles altèrent la relation triangulaire *a priori* naturelle entre agriculture, libre-échange et climat. Car modifier le système agroalimentaire nécessite d'en reprendre la maîtrise, là où la libéralisation du commerce, comme tout processus libéré de mouvement des flux, devient relativement hors de contrôle (Bergé, 2021, p. 111).

LIBÉRALISATION DU COMMERCE INTERNATIONAL

La libéralisation du commerce international est le système qui permet de mettre juridiquement en musique la théorie des avantages comparatifs en levant les obstacles au libre-échange. En dépit des nuances que la théorie économique du commerce international apporte à la parabole de Riccardo (du modèle Heckscher-Ohlin-Samuelson à l'approche néofactorielle ou néotechnologique, en passant, avec Paul Krugman, par la nouvelle théorie, ou se concentrant non plus sur les échanges entre les nations mais entre les entreprises transnationales), c'est bel et bien la théorie originelle des avantages comparatifs qui demeure le substrat du système commercial multilatéral. Elle constitue l'unique référence théorique de la page web consacrée aux « arguments en faveur d'un commerce ouvert » sur le site de l'Organisation mondiale du commerce (consulté le 26 novembre 2024). Elle y est expliquée et illustrée à travers l'exemple de deux pays, constructeurs d'automobiles et boulangers, et présentée comme « la théorie la plus brillante de la science économique ».

D'un point de vue juridique, la libéralisation cherche à encourager les États à réduire la protection douanière ou réglementaire qu'ils offrent traditionnellement à leurs productions locales, afin de garantir une concurrence internationale sans discrimination à l'égard des produits importés (dont le prix ne sera donc pas renchéri artificiellement par la protection nationale).

Les principes juridiques qui viennent structurer cet objectif de libéralisation figurent dès 1947 dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Ce traité découle des accords de Bretton Woods adoptés au sortir de la Seconde Guerre mondiale en vue de refondre l'ordre économique international et en constitue le volet commercial. Son objectif est de combattre le protectionnisme, considéré comme responsable de la crise

économique de l'entre-deux-guerres. Il vise donc à réduire les entraves aux échanges commerciaux internationaux à travers différents cycles de négociations successifs. À l'origine, le GATT n'est pensé que comme une partie d'un projet plus ambitieux en termes socio-économiques : la création d'une Organisation internationale du commerce. Mais la charte de la Havane, qui doit l'instituer, n'est finalement pas ratifiée, en raison notamment de l'opposition du Congrès états-unien. Le GATT lui, conçu initialement comme provisoire, reste en vigueur. Il atteint une partie de ses objectifs : il passe en moins d'un demi-siècle de 23 à 128 États signataires ; il permet d'abaisser substantiellement les tarifs douaniers sur les biens manufacturés et d'adopter une série d'accords non tarifaires dans des domaines affectant le libre-échange.

Cependant, à la fin du xx^e siècle, le GATT apparaît insuffisant pour libéraliser le commerce international. Certains secteurs (comme les services) n'y sont pas intégrés ; les accords non tarifaires adoptés ne sont pas applicables à toutes les parties au GATT mais seulement à celles qui les ont acceptés ; en cas de violation des règles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le système de règlement des différends est fort peu contraignant, puisqu'une seule partie au GATT (et notamment la défenderesse) peut s'opposer à l'adoption du rapport des instances établies pour régler le litige.

C'est pour pallier ces défaillances qu'en 1986 débutent les négociations du cycle d'Uruguay dont l'objectif ultime est la création d'une Organisation mondiale du commerce (OMC), qui verra le jour en 1995 à la suite de l'adoption des accords de Marrakech. Ceux-ci créent donc une réelle organisation internationale. Ils posent les principes généraux applicables à la libéralisation multilatérale du commerce des marchandises et des services et au respect de la propriété intellectuelle, mais également les prescriptions spéciales relatives à certains secteurs

(comme l'agriculture) ou à certaines questions (comme les clauses de sauvegarde). Les accords multilatéraux s'appliquent à l'ensemble des membres de l'OMC (166 actuellement). Un système de règlement des différends obligatoire et contraignant est mis en place. La nouvelle organisation sert désormais de cadre aux négociations commerciales multilatérales qui visent l'approfondissement de la libéralisation.

Le GATT est intégré aux accords de Marrakech. Les principes qu'il énonce cimentent l'architecture du droit des échanges internationaux en vue d'une réduction des obstacles au libre-échange. Ainsi, en vertu de ces accords, chaque membre de l'OMC fixe, pour un certain nombre de produits, un droit de douane maximal, qu'il s'engage à ne pas relever (à ne pas dépasser). C'est ce qu'on appelle *la consolidation tarifaire*. Puis, au fil des différents cycles de négociations, les membres de l'OMC doivent en principe progressivement abaisser ce seuil et consolider ces tarifs douaniers à la baisse. La consolidation et la réduction progressive des tarifs douaniers offrent une sécurité juridique aux exportateurs, et diminuent le prix du produit importé (qui est moins grevé en franchissant la frontière).

Une fois sur le marché national, le produit importé ne doit pas être désavantagé par rapport à ses concurrents, au risque de fausser la concurrence à son détriment. Le principe de non-discrimination entre les produits des partenaires commerciaux figure également parmi les grands principes structurants du GATT puis de l'OMC. Il se décline de deux manières. Tout d'abord, sur son marché, le membre A ne peut pas discriminer les produits du membre B par rapport aux produits similaires du membre C. C'est ce qu'on appelle *la clause de la nation la plus favorisée*. Ensuite, le membre A ne doit pas non plus favoriser ses propres produits par rapport aux produits étrangers similaires, et ceci en vertu de *la clause du traitement national*.

Les accords de l'OMC encadrent également les *mesures non tarifaires*, c'est-à-dire les obstacles au commerce international autres que les droits de douane, qui entravent les importations ou les exportations. Il peut s'agir par exemple des contingents (qui imposent des limites quantitatives à l'importation ou à l'exportation d'un produit donné), des licences d'importation (qui soumettent les importations à une autorisation conditionnée au respect de prescriptions spécifiques), ou des réglementations techniques ou sanitaires (dont le respect est indispensable en vue de l'importation).

L'ouverture réciproque des marchés nationaux, la consolidation tarifaire, la non-discrimination commerciale entre produits similaires, l'encadrement des mesures non tarifaires et la transparence constituent les principes structurants du droit de l'OMC et le cadre réglementaire au niveau multilatéral de l'ordre économique international.

Les différends commerciaux entre les membres de l'OMC portant sur l'interprétation ou l'application des accords de Marrakech sont soumis à l'Organe de règlement des différends (ORD). Celui-ci établit un groupe spécial (dit « panel ») chargé de statuer en cas de contentieux sur la conformité ou non d'une réglementation nationale avec les règles de l'OMC. Le rapport du panel et ses recommandations sont obligatoires, sauf si une partie au contentieux décide de saisir l'Organe d'appel. C'est alors le rapport et les recommandations de cette instance qui deviennent obligatoires : ils doivent être respectés et mis en œuvre. En principe donc, une mesure nationale déclarée incompatible avec les règles de l'OMC doit être retirée ou modifiée. Si la défenderesse refuse de remettre en question sa réglementation, la plaignante peut obtenir temporairement des compensations de sa part (comme l'abaissement de droits de douane à hauteur des avantages commerciaux perdus en raison de la réglementation

litigieuse). À défaut, la plaignante peut être autorisée à adopter, à l'égard de la défenderesse, des sanctions commerciales d'un niveau équivalent aux avantages commerciaux perdus. Elle suspend alors les concessions tarifaires ou les avantages commerciaux qu'elle lui avait accordés en vertu des accords de l'OMC (elle peut notamment rehausser ses droits de douane à l'encontre de la défenderesse). Le mécanisme de règlement des différends est donc obligatoire et contraignant.

Les accords de Marrakech ont indéniablement permis d'approfondir la libéralisation du commerce international et de réduire les obstacles au libre-échange. Mais, parallèlement, l'OMC subit la crise du multilatéralisme du monde contemporain, qui se répercute concrètement tant sur le mécanisme de règlement des différends que sur les négociations commerciales multilatérales. L'ORD a été saisi à de multiples reprises par les membres de l'OMC, qui ont ainsi légitimé son fonctionnement. Toutefois, les « juges de l'OMC » (facilité de langage pour désigner les panels et l'Organe d'appel) ont également été critiqués (avec plus ou moins de bonne foi) pour leur libéralité dans l'interprétation des règles auxquelles les membres avaient réellement consenti. C'est à ce titre notamment que les États-Unis bloquent depuis 2016 le renouvellement des membres de l'Organe d'appel, qui, élus pour quatre ans, doivent être désignés à l'unanimité des membres de l'Organisation. Par conséquent, cette instance n'a plus aucun membre depuis 2020, et il suffit à une partie à un contentieux de faire appel pour empêcher au rapport du panel de devenir obligatoire. Le mécanisme n'est donc concrètement plus contraignant. En attendant qu'une réforme consensuelle puisse sortir l'Organe d'appel de la paralysie, une trentaine de membres de l'OMC ont accepté de se soumettre à un mécanisme de substitution : l'arrangement d'arbitrage d'appel provisoire multipartite, dont le fonctionnement est très proche de celui de l'Organe

d'appel. Certains gros acteurs du commerce international, comme les États-Unis bien sûr, n'y ont pas souscrit.

Un autre blocage plus structurel limite quant à lui les ambitions originaires de l'Organisation mondiale du commerce, à savoir l'approfondissement de la libéralisation par le biais de cycles de négociations multilatérales. Le cycle de Doha, lancé en 2001 en vue de la réduction des obstacles au commerce, s'est enlisé, en raison du nombre considérable d'intérêts étatiques disparates, voire antagonistes, du mode de décision par consensus, de la grande variété des domaines traités, de la recherche d'un accord global et non sectoriel. Dans ce contexte, la question agricole n'est pas la moins épineuse.

Face aux impasses du multilatéralisme, le commerce international a pris un chemin parallèle pour se développer économiquement et juridiquement : le bilatéralisme ou le régionalisme. À côté de l'enceinte de l'OMC, les accords de libre-échange (ALE), déjà présents sur la scène internationale, se sont multipliés depuis les années 2000. Ces accords peuvent être bilatéraux, à l'image de l'Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (CETA) adopté en 2016, ou régionaux, à l'image de l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste adopté en 2018 par onze États indo-pacifiques, du Partenariat économique régional global adopté en 2020 par quinze États d'Asie-Pacifique ou de l'accord actuellement en cours de conclusion entre l'Union européenne et le Mercosur. Ces traités reprennent les principes structurants du droit de l'OMC en cherchant à approfondir la libéralisation entre les parties sur une base bilatérale ou régionale (et non plus sur une base multilatérale). Ils poursuivent donc l'ouverture réciproque des marchés (autrement dit les concessions commerciales) en offrant un accès commercial préférentiel aux seules parties à l'accord.

COMPÉTITIVITÉ ÉCONOMIQUE, *DUMPING* CLIMATIQUE ET CONTESTATIONS SYSTÉMIQUES

L'ordre économique international, qui s'est construit progressivement depuis le GATT et qui s'est diffusé à la fin de la guerre froide, a dès l'origine fait l'objet de critiques, restées longtemps minoritaires, et fondées sur les répercussions sociales et environnementales de la mondialisation économique. Mais l'urgence climatique renouvelle l'acuité des contestations. En effet, si le droit de l'OMC et les ALE soumettent les États à des règles communes de libéralisation obligatoires et contraignantes (au risque, en cas de non-respect, de sanctions commerciales), les règles du droit international de l'environnement, et le régime international du climat en particulier, n'ont pas la même rigueur. Il n'existe pas de normes écologiques (et sociales) qui s'imposeraient à tous les États et qui garantiraient que les marchandises cultivées ou fabriquées et libéralisées aux quatre coins du globe soient soumises à des exigences communes pesant notamment sur leur mode de production. En renforçant la concurrence internationale, la libéralisation fait craindre une perte de compétitivité aux États qui soumettent leurs acteurs économiques à des politiques sociales et environnementales exigeantes. Les contraintes sociales et environnementales nationales risquent de déstabiliser la production locale face aux importations étrangères, lorsque ces dernières ne sont pas soumises, dans leur pays de production, à des normes équivalentes.

Le droit international du climat ne constitue pas un socle commun susceptible d'imposer des politiques d'atténuation des émissions et de réglementation des systèmes productifs nationaux concordantes. Tout d'abord, le principe de responsabilités communes mais différenciées, structurant en droit international de l'environnement, repose sur l'idée que les pays développés,

principaux responsables historiques de la crise écologique et détenteurs des ressources technologiques et financières nécessaires pour y faire face, doivent être soumis à des règles plus strictes que les pays en voie de développement (PED). Ensuite, et plus précisément, la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (1992) prévoit un régime de coopération étatique, sans imposer aux États parties une obligation, chiffrée et soumise à calendrier, de réduire leurs émissions de GES. Le protocole de Kyoto (1997) établit une telle obligation à la charge des pays industrialisés uniquement. L'accord de Paris (2015), qui en prend le relais, engage les parties à adopter des « contributions déterminées au niveau national » au sein desquelles chaque État fixe unilatéralement ses propres objectifs d'atténuation et ses propres mesures internes de mise en œuvre. Or, en l'absence d'exigences climatiques communes, le spectre d'une perte de compétitivité explique bien souvent la faiblesse des politiques nationales d'atténuation et d'adaptation au réchauffement planétaire.

D'autres contestations plus systémiques remettent en cause les possibilités d'une conciliation entre libre-échange et lutte contre les changements climatiques : l'intensification de l'activité économique liée au développement du libre-échange conduit à une augmentation des émissions de GES due à l'utilisation d'énergies encore principalement fossiles ; la spécialisation internationale en fonction des avantages comparatifs de chaque État, favorisée par la libéralisation des échanges, augmente les émissions liées aux transports transnationaux de marchandises et réduit autant les possibilités de contrôle sur les méthodes de production que les coûts de celles-ci. Elle favorise ainsi la diffusion économique et culturelle de modes de vie fondés sur la consommation à bas prix ; or, cette expansion du modèle consumériste dépendant d'une utilisation effrénée des ressources a un rôle fondamental dans le dérèglement climatique d'origine anthropique.

Dans ce contexte de contestations de l'extension du libre-échange tout autant que d'urgence climatique, le débat entre libéralisation et (re)localisation de l'agriculture prend une coloration particulière. Les récents mouvements des agriculteurs européens, qui s'opposent conjointement (dans leur courant majoritaire) à la conclusion d'accords de libre-échange (entre l'Union européenne et le Mercosur notamment) et à l'augmentation des normes écologiques, témoignent de ces tensions. Mais une confrontation idéologique plus profonde et plus ancienne traverse les tenants de la libéralisation agricole et ceux qui invitent à une relocalisation de la production. Le réchauffement planétaire ajoute de la complexité à la controverse. D'un côté, si un État ne compte que sur sa production nationale pour nourrir sa population, il devient dépendant des catastrophes naturelles et des aléas du climat. Le commerce international peut *a contrario* atténuer la variabilité de la production et des prix accrue par le dérèglement climatique. Mais il peut, d'un autre côté, amplifier la volatilité des prix des denrées alimentaires liée à la spéculation. La spécialisation induite par la mise en concurrence internationale conduit également à réduire la résilience des systèmes agricoles (GIEC, 2019b, p. 42), quand, au contraire, la diversité des productions peut diminuer les risques d'exposer tout un bassin de production à l'évolution des conditions climatiques.

Néanmoins, le débat ne peut se contenter d'une opposition frontale entre la libéralisation et la localisation. Il n'est pas possible de produire de tout partout, la localisation maximale peut entraîner un recul des spécialités régionales, la perpétuation de rentes ou de privilèges sociaux, mais également parfois une extension des terres agricoles au détriment de puits de carbone. Si la localisation permet de réduire les émissions liées au transport, celles-ci pèsent finalement peu dans l'empreinte carbone du système alimentaire, qui dépend essentiellement des conditions de

production, de l'organisation logistique et des déplacements d'approvisionnement des consommateurs. Finalement, «le local n'est pas "bon" par nature», il dépend de l'agenda politique qui lui est fixé (Bricas, Conaré et Walser, 2021, p. 232-233). Mais là où le libre-échange dans l'agriculture laisse s'échapper le contrôle sur les méthodes de production, la «dé-libéralisation» ou la relocalisation peuvent s'appréhender comme la recherche d'un nouveau contrat social agroalimentaire, multiscalaire, car non identitaire, mais solidaire, redonnant ainsi du pouvoir aux choix collectifs dans les différentes dimensions du système alimentaire.

LA LIBÉRALISATION AGRICOLE COMME PERTE DE CONTRÔLE SUR LES CONDITIONS DE PRODUCTION

Dans le cadre de l'OMC ou des ALE, la question agricole a toujours fait l'objet d'un régime spécifique en raison de sa particulière sensibilité. Elle est en effet intimement liée à l'alimentation des populations locales, à la protection des agriculteurs locaux, à la stabilité des prix, au risque de pénurie, à la gestion des stocks et à l'aménagement du territoire. Elle ne pouvait donc, sans difficulté, intégrer le régime commun du commerce international applicable aux autres marchandises. Sans être exclus de la libéralisation, les produits agricoles bénéficient ainsi d'une plus ample protection.

La lutte contre le réchauffement planétaire exacerbe cependant la sensibilité de la question, car elle implique de contraindre les pratiques agricoles sans imposer de méthodes de production (prohibées, autorisées, réglementées) au niveau international. Un État qui réglemente la production agricole en vue d'une réduction des émissions sur son territoire a peu de marge de manœuvre face aux produits qu'il importe, qui ne sont pas soumis eux, dans leur pays de production, aux mêmes contraintes. Ces importations risquent ainsi de déstabiliser l'agriculture locale et de saper les ambitions climatiques des plus vertueux, sans que les protections du régime applicable au commerce des produits agricoles ne puissent réellement s'y opposer.

SENSIBILITÉ DE LA LIBÉRALISATION AGRICOLE

Dans le cadre du GATT, comme au sein de l'OMC, ou dans les forums propres aux accords de libre-échange, l'agriculture, cristallisation de bien des tensions, fait l'objet d'une attention particulière, plus protectrice que pour l'industrie, dans le processus de libéralisation. Mais la prudence n'éradique pas les craintes que la concurrence internationale fait peser sur les agricultures locales. Elles s'exacerbent au contraire en présence de normes écologiques et climatiques, lorsque celles-ci sont imposées aux produits locaux et non aux produits importés.

L'exception agricole au sein des échanges internationaux

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce assujettit en principe les produits agricoles au même régime juridique que les produits industriels. Toutefois, soucieux des enjeux politiques du secteur, les négociateurs du GATT, très majoritairement issus des pays occidentaux, ont tenu à accorder à l'agriculture un statut particulier à travers quelques dispositions précises. Tout d'abord, sont autorisées, sous conditions, certaines restrictions quantitatives en matière d'exportation (en périodes de pénurie alimentaire critique) et/ou d'importation (en cas d'organisation gouvernementale des marchés agricoles notamment). Ensuite, alors que les subventions à l'exportation sont interdites pour les produits industriels, elles sont autorisées pour les produits agricoles, tant qu'elles ne permettent pas de détenir « plus qu'une part équitable » du marché (article XVI.3). Cette condition particulièrement équivoque a provoqué tensions et contentieux, et les cycles de négociations successifs ne sont pas parvenus à en préciser le contour.

Ces deux exceptions au régime commun de libéralisation siéent particulièrement bien à l'agriculture états-unienne, protégée depuis les années 1930 et principale exportatrice au niveau mondiale à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Pourtant, dès 1955, Washington obtient, après avoir menacé de quitter le GATT, une nouvelle dérogation lui permettant très largement de recourir aux restrictions à l'importation. Cette dérogation, en principe temporaire, produit en pratique des effets jusqu'à l'institution de l'OMC. Les principaux concurrents exportateurs agricoles des États-Unis s'engouffrent rapidement dans la brèche pour maintenir et développer eux aussi différentes restrictions à l'importation, sans que les règles et les mécanismes du GATT ne puissent efficacement s'y opposer.

Ces obstacles au commerce des produits agricoles s'expliquent tout d'abord par le maintien de mesures adoptées pour faire face à l'effondrement des prix lors de la dépression économique des années 1930. Ils se comprennent ensuite au sortir de la Seconde Guerre mondiale par des politiques visant à augmenter la production agricole pour garantir la sécurité alimentaire d'une population grandissante d'une part, et pour préserver une population rurale, et donc un revenu agricole décent face au secteur industriel en expansion, d'autre part. En conséquence, de nombreux pays, notamment développés, soutiennent (et donc gonflent artificiellement) les prix du marché agricole. Parallèlement, pour assurer la consommation de la production nationale, ils dressent des obstacles à l'importation. Puis, dans certaines régions, quand ces politiques conduisent progressivement à une production excédentaire, des subventions à l'exportation sont octroyées pour écouler les stocks sur le marché mondial. C'est notamment le cas aux États-Unis et au sein de la Communauté économique européenne après l'adoption de la Politique agricole commune (PAC) en 1962, les deux régions

transatlantiques se livrant à des guerres commerciales exacerbées sur fond de courses aux subventions à l'exportation. Il en découle de nombreuses distorsions des marchés agricoles, au détriment souvent de la production intérieure et du commerce international des PED, qui n'ont pas les moyens de rivaliser avec des agricultures occidentales si fortement subventionnées. La question agricole devient un des sujets les plus tendus des négociations commerciales, qui échouent cependant à faire converger les positions. Dans ce cadre, la majorité des contentieux commerciaux soumis au règlement des différends dans le cadre du GATT concerne la question agricole (Geboye Desta, 2002).

Lorsque s'ouvre le cycle de négociations d'Uruguay en 1986, il paraît évident que la future Organisation mondiale du commerce devra impérativement se saisir du commerce des produits agricoles, sous peine de ne jamais voir le jour. Les discussions tendues et acrimonieuses portent principalement sur la nécessité de réduire les obstacles à l'importation, de discipliner les subventions à l'exportation et d'intégrer les PED dans le commerce mondial. C'est finalement l'Accord sur l'agriculture (AA), adopté dans le cadre des accords de Marrakech, qui réinsère le commerce des produits agricoles dans les négociations commerciales multilatérales. Celui-ci bénéficie toutefois encore d'un régime d'exception.

En effet, les produits agricoles sont encore souvent protégés au niveau national par de nombreuses mesures non tarifaires comme les restrictions quantitatives, les prix minimaux à l'importation ou l'autolimitation des exportations. L'AA crée un processus de *tarification*, c'est-à-dire de transformation de ces mesures non tarifaires en droits de douane (sauf exceptions). Ces tarifs sont tous consolidés et soumis à un objectif chiffré de réduction progressive (les droits de douanes fixés ne doivent donc pas être dépassés et ils ont vocation à diminuer d'un certain

pourcentage déterminé). Toutefois, comme cette tarification aboutit à des droits de douane plus élevés que ce qui existait avant les accords de l'OMC, l'AA instaure des *contingents tarifaires*, c'est-à-dire des quantités d'importations déterminées soumises à des tarifs douaniers plus faibles que les quantités hors contingent. En d'autres termes, les contingents tarifaires offrent une réduction partielle ou totale des droits de douane applicables à une marchandise importée dans la limite d'une quantité déterminée. L'AA autorise par ailleurs une clause de sauvegarde spéciale et encadre les mesures de soutien interne ainsi que les subventions à l'exportation. Il accorde également un traitement spécial et différencié pour les PED. Ceux-ci bénéficient donc de droits spéciaux et les autres membres de l'OMC peuvent accorder un traitement plus favorable à leurs produits agricoles (nonobstant le principe de non-discrimination commerciale).

En 2024, le Secrétariat de l'OMC a mis en ligne une petite vidéo sur les « 30 ans de l'Accord sur l'agriculture », qui insiste sur la croissance du commerce qui en découle : depuis 1995, la valeur des exportations agricoles mondiales a quintuplé, pour atteindre environ 1 500 milliards de dollars en 2022, et le pourcentage des exportations agricoles des PED a doublé, passant de 27 % à 54 % en 2022. Il reste que, depuis la seconde moitié du xx^e siècle, la part de l'agriculture dans le commerce international s'est considérablement rétrécie au profit des produits industriels et que, par ailleurs, seulement 13 % environ de la production agricole mondiale fait l'objet de commerce international (Le Mouël, Lattre-Gasquet de, Mora, 2018, p. 90 et p. 336).

En dépit de l'AA, la libéralisation des produits agricoles reste encore largement inaboutie. Les protections tarifaires des produits agricoles sont beaucoup plus élevées que celles des produits industriels et les subventions à l'exportation demeurent non négligeables. Le cycle de Doha devait en principe contribuer

à diminuer progressivement ces protections nationales: il prévoyait une amélioration substantielle de l'accès au marché, la réduction des subventions et des mesures équivalentes distordant les échanges, le renforcement du traitement spécial et différencié des PED et la prise en considération de questions non commerciales comme la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire ou le développement rural. Mais ces objectifs se sont avérés particulièrement difficiles à atteindre au vu des intérêts fortement divergents des différents membres de l'OMC.

En 2015, la Conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi marque cependant un tournant. Y est formellement et historiquement actée l'élimination des subventions à l'exportation. Sur les autres sujets sensibles (autres mesures distordant le marché d'exportations, mécanisme de sauvegarde spéciale en faveur des PED, détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire et secteur du coton), les avancées sont moins spectaculaires et les positions nettement moins convergentes. À Nairobi transparaît à nouveau l'enjeu crucial que constitue l'agriculture en vue de la conclusion du cycle de négociations multilatérales (Petit, 2016). En 2022, l'interdiction des restrictions à l'exportation progresse dans un contexte de risque d'insécurité alimentaire lié à la guerre en Ukraine. Mais le programme de travail proposé par la Directrice générale de l'OMC portant sur la réforme du système agricole mondial (et poursuivant l'objectif d'une réduction progressive et substantielle du soutien et de la protection de l'agriculture) est à nouveau repoussé par les membres de l'organisation multilatérale.

Il apparaît alors souvent plus facile de négocier une libéralisation du commerce agricole (et notamment une réduction tarifaire) dans le cadre d'accords de libre-échange bilatéraux ou régionaux que dans le cadre multilatéral. En effet, les ALE permettent d'accepter des concessions tarifaires en faveur du

nombre limité des parties à l'accord et non à l'ensemble des membres de l'OMC et « les concessions sur les produits agricoles peuvent également servir de monnaie d'échange pour des concessions dans d'autres domaines » (Ghérari, 2013, p. 87-88).

Les accords européens de libre-échange n'excluent pas l'agriculture de la libéralisation, même si celle-ci reste en retrait par rapport au régime des biens industriels. Ils imposent certes la reconnaissance d'indications géographiques pour protéger les dénominations de produits agricoles, lorsqu'il existe un lien intrinsèque entre leurs caractéristiques propres et leur ancrage territorial (comme le champagne ou le roquefort par exemple). Les importateurs ne peuvent dès lors pas utiliser l'indication géographique (protégée) pour désigner leurs produits semblables. Mais parallèlement, les ALE européens récents suppriment souvent les droits de douane sur de très nombreux produits agricoles, aliments transformés ou boissons (alcoolisés notamment), que ce soit immédiatement ou progressivement après une période de transition. La libéralisation concerne également, mais moins fortement, les produits sensibles, c'est-à-dire ceux qui risquent de subir de plein fouet la concurrence étrangère parce qu'ils sont produits dans l'Union européenne, mais également fortement exportés par le partenaire commercial (comme le bœuf et le mouton par exemple dans le cadre de l'ALE de 2023 entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande). Pour ces produits sensibles, les ALE maintiennent parfois les tarifs existants et donc le *statu quo* en termes de libéralisation. Toutefois, bien souvent, ils offrent de nouveaux contingents tarifaires (même petits) avec des droits de douane nuls ou réduits (et dans ce cas, parfois, l'engagement de les diminuer progressivement).

Crainte d'une déstabilisation des filières agricoles et recul des ambitions climatiques

La question agricole demeure un élément central de contestation des accords de libre-échange. La crainte d'une déstabilisation des filières multipliée par l'augmentation des accords commerciaux (et donc leur effet cumulatif sur les productions locales) exacerbe les tensions, même au sein d'une Union européenne globalement (et non produit par produit) plus exportatrice qu'importatrice de denrées agricoles. Le très récent rejet du CETA par le Sénat français (vote du 21 mars 2024) ou l'opposition du Gouvernement et du Parlement français à la conclusion d'un accord entre l'Union européenne et le Mercosur en l'état (novembre 2024) sur fond de fortes contestations sociales des agriculteurs à l'encontre des ALE et des normes environnementales en témoignent très largement. Cette appréhension est directement liée à l'accès plus important au marché intérieur qu'offrent les accords commerciaux aux produits agricoles importés. Ceux-ci risquent de s'avérer plus compétitifs que l'agriculture locale, non pas nécessairement en raison de conditions climatiques favorables à leur culture, mais en raison des contraintes sociales, sanitaires, environnementales ou climatiques qui s'imposent à la production locale et non aux importations. Il en résulte un risque de déclin de l'agriculture locale, une éventuelle nocivité sanitaire et environnementale des produits importés, mais également une remise en cause de la pertinence des normes et des contraintes pesant au niveau national sur la production agricole.

Le droit de l'OMC et les ALE n'interdisent pas à un État de réglementer sur son propre territoire les pratiques agricoles ou l'usage des terres dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Au sein de l'Union européenne par exemple,

l'agriculture est responsable de 10,3 % des émissions de GES dont 70 % sont imputables à l'élevage et ces chiffres n'incluent ni les émissions dues à l'utilisation des terres et à leur changement d'affectation, ni celles liées à la production agricole importée (Stratégie « de la ferme à la table »). L'agriculture ne fait pourtant pas partie des secteurs soumis au système européen d'échange de quotas d'émission (marché du carbone européen). Elle est saisie par le règlement européen (de 2018, modifié en 2023) « sur la répartition de l'effort » qui impose des objectifs annuels contraignants de réduction des émissions pour chaque État. Parallèlement, ce règlement établit des règles pour comptabiliser les émissions et les absorptions provenant de l'utilisation et du changement d'affectation des terres et de la foresterie. Il impose aux États membres de s'assurer de la neutralité carbone dans ce domaine. Dans le prolongement du Pacte vert pour l'Europe (*Green Deal*) de 2019, qui donne le cap des grandes ambitions de l'Union européenne en vue d'une neutralité carbone d'ici 2050, la Commission européenne a proposé en outre en 2020 une stratégie pour réduire et contrôler les émissions de méthane et une réduction de l'utilisation des engrais d'au moins 20 % d'ici 2030 (Stratégie « de la ferme à la table »).

Toutefois, l'essentiel des contraintes climatiques pesant sur la production agricole repose sur la PAC. En effet, les agriculteurs de l'Union européenne doivent respecter des exigences réglementaires en matière de gestion sanitaire et environnementale. Parmi celles-ci figure le respect de la directive concernant l'utilisation des nitrates, qui a permis de réduire les émissions de N_2O par l'imposition d'un recours équilibré aux engrais, ainsi que par la limitation de la quantité et de la période d'épandage d'effluents. Pour bénéficier de l'aide au revenu de la PAC, les agriculteurs doivent également se conformer aux normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres. Cette

conditionnalité environnementale, qui se durcit progressivement au fil des PAC, vise aujourd'hui notamment à maintenir les prairies permanentes, protéger les zones humides et les tourbières, préserver la structure et la teneur organique des sols, imposer une couverture minimale des sols et favoriser la rotation des cultures, autant de pratiques agricoles favorables à l'atténuation des changements climatiques.

Face à ces exigences renforcées, la crainte des agriculteurs européens s'intensifie. Un rapport des chambres d'agriculture de 2021 souligne que « 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" » (rapport Dehut, 2021, p. 58). Quant au secrétaire général de Copa-Cogeca (regroupement d'organisations syndicales professionnelles agricoles), il met en garde : « les agriculteurs européens peuvent supporter des restrictions supplémentaires et assumer la mise en œuvre de mesures ambitieuses pour s'adapter au changement climatique et relever les défis climatiques. Toutefois, cela ne sera possible que si l'UE ne mine pas leurs efforts en tolérant les importations de produits provenant de pays qui encouragent la déforestation et soutiennent des pratiques agricoles qui ne sont pas acceptées au sein de l'UE » (cité par Petit, 2019, p. 23-24). Or, ici comme dans d'autres secteurs économiques, la crainte d'une perte de compétitivité réduit de fait les ambitions climatiques.

L'exemple de la modification de la directive européenne de 2010 relative aux émissions industrielles se révèle topique de ces difficultés. Ce texte définit les règles visant à prévenir ou à réduire les émissions industrielles dans l'air, l'eau et le sol dues à divers polluants, parmi lesquels les oxydes d'azote ou le méthane. Il couvre certains secteurs industriels et les élevages intensifs de volailles et de porcs. Les installations couvertes par la directive

ne sont autorisées à fonctionner que si elles appliquent les meilleures techniques disponibles (telles que définies par la Commission européenne) associées à un niveau maximal d'émissions.

Sous l'impulsion du Pacte vert, la Commission européenne a souhaité, en 2022, modifier cette directive sur différents aspects. En ce qui concerne l'élevage, elle propose tout d'abord que la directive s'applique désormais aux exploitations bovines. Plus généralement, elle souhaite abaisser fortement (à 150 unités de gros bétail) le seuil à partir duquel les installations d'élevage sont soumises à la directive relative aux émissions industrielles. Ces propositions élargissent donc considérablement le nombre d'élevages de bovins, de porcs et de volailles soumis aux exigences de réduction des émissions. Ainsi, alors que la directive n'atteignait jusqu'ici que 3 % des émissions de méthane de ces élevages, elle s'appliquerait avec ces modifications à 43 % de celles-ci.

Pourtant, en 2023, en première lecture devant les députés européens, la commission parlementaire de l'agriculture et du développement rural critique sévèrement ces propositions : « le champ d'application de cette révision ferait peser une lourde charge administrative et économique sur les éleveurs de poulets, de porcs et de bovins dont la rentabilité économique est perpétuellement mise à mal par les accords de libre-échange et le cumul azimuté des normes » (avis de la commission AGRI, 28 avril 2023). En juillet 2023, le Parlement européen amende donc la proposition de la Commission européenne pour maintenir le *statu quo* sur l'élevage et pour acter la mise en place à terme de mesures de réciprocité. Celles-ci visent à imposer aux produits *importés* provenant d'exploitations porcines et avicoles des normes comparables à celles dictées à l'agriculture européenne en vertu de la directive sur les émissions industrielles. La directive finalement adoptée en avril 2024 à la suite d'un accord entre

les deux législateurs européens (le Conseil et le Parlement européen) abaisse finalement le seuil de la taille des exploitations auxquelles elle s'applique, mais le maintient à un niveau deux fois plus élevé que ce que souhaitait la Commission. Elle exclut également les exploitations bovines de son champ d'application. Elle renonce à évoquer explicitement les clauses de réciprocité au profit d'une vague référence à la nécessité « de poursuivre l'objectif de protection de l'environnement mondial en ce qui concerne les produits mis sur le marché de l'Union, par la prévention et le contrôle des émissions provenant de l'élevage, et d'une manière compatible avec les obligations internationales de l'Union » (droit de l'OMC et ALE notamment).

Une telle pusillanimité s'explique aisément : la libéralisation de l'agriculture qui met en concurrence des productions jusqu'ici protégées nationalement est une question épineuse et peu consensuelle, qui empoisonne le système commercial multilatéral dès son origine. La crainte que des contraintes écologiques nationales imposées à une production locale nuisent à celle-ci au profit de productions importées sape les ambitions les plus audacieuses, en termes de politiques d'atténuation notamment. Si le droit de l'OMC et les ALE laissent un État libre de réglementer l'agriculture et l'utilisation des terres sur son propre territoire, ils n'offrent que des possibilités limitées de réglementer les importations, notamment lorsqu'il s'agit d'éviter que des ambitions climatiques nationales entravent la compétitivité de l'agriculture locale.

PROTECTION LACUNAIRE DE L'AGRICULTURE LOCALE

Deux dispositifs juridiques peuvent être envisagés pour protéger l'agriculture locale : les clauses de sauvegarde, autorisées sous conditions dès le GATT, pour faire face à un accroissement important des importations menaçant la production nationale ;

les clauses de réciprocité (dites aussi clauses miroirs) qui connaissent un regain d'intérêt et qui visent à imposer aux importations des normes semblables à celles s'appliquant aux agriculteurs locaux. Cependant, ces deux dispositifs sont insuffisants pour faire face à une perte de compétitivité liée à des exigences climatiques, en raison d'un mécanisme essentiellement conçu comme temporaire pour le premier, et en raison d'importants doutes sur la licéité et l'intégrité du second.

Des clauses de sauvegarde essentiellement temporaires

Le mécanisme de sauvegarde peut paraître *a priori* approprié pour faire face à des importations massives de produits agricoles qui déstabiliseraient la production locale soumise à des contraintes de production plus strictes. L'hypothèse est la suivante: dans le cadre de l'OMC ou d'un ALE, une partie a offert des concessions commerciales (comme une baisse des droits de douane) sur un produit donné. L'ouverture de son marché à ce produit a donc été facilitée et les importations s'en sont tellement accrues qu'elles menacent désormais gravement les producteurs locaux de marchandises similaires. Les clauses de sauvegarde permettent à la partie en question de suspendre ses concessions commerciales pour le produit concerné. Ce mécanisme ménage ainsi « deux impératifs *a priori* contradictoires, mais en réalité complémentaires: encourager l'engagement des États en faveur de la libéralisation commerciale et, dans le même temps, pour rendre celle-ci politiquement et socialement plus acceptable, prévoir des possibilités d'y échapper ponctuellement lorsque cela est commandé par l'évolution économique » (Ghérari, 2017, p. 301).

L'article XIX du GATT, précisé par l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes, pose le *mécanisme général de sauvegarde*. Il autorise un membre à suspendre ses concessions commerciales à l'égard

d'un produit particulier lorsque, « par suite de l'évolution imprévue des circonstances » et par l'effet de ses engagements au titre du GATT, ce produit est importé sur son territoire « en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires » ou directement concurrents. Le membre de l'OMC concerné peut alors relever ses tarifs douaniers ou adopter des mesures quantitatives afin de limiter l'importation sur son territoire du produit en question. Ce mécanisme s'applique à tous les produits, et donc aux produits agricoles.

Cependant, ce dispositif n'est pas adapté lorsque l'ouverture commerciale déstabilise la production nationale en raison de moindres contraintes climatiques, environnementales, sociales ou sanitaires pesant sur la production importée. Il est en effet pensé comme une réponse à l'urgence et non à une situation durable. Tout d'abord, l'augmentation drastique des importations doit être due à « l'évolution imprévue des circonstances » : elle ne doit pas avoir été raisonnablement prévisible par les négociateurs. Ensuite et surtout, le mécanisme général de sauvegarde n'envisage que des mesures temporaires (de huit ans maximum) ayant pour unique but de prévenir ou réparer un dommage grave et de faciliter l'*ajustement structurel* de la branche de la production nationale menacée. Ces mesures sont donc exceptionnelles, elles n'ont pas vocation à protéger durablement les producteurs locaux contre la concurrence étrangère.

Les ALE de l'Union européenne prévoient souvent leur propre mécanisme général de sauvegarde qui s'applique uniquement à la relation commerciale bilatérale entre les parties, en sus du mécanisme de l'OMC. Comme son équivalent dans le système multilatéral, ces sauvegardes sont conçues comme des mesures temporaires d'ajustement, qui plus est valables uniquement pendant une période de transition déterminée.

L'Accord sur l'agriculture de l'OMC prévoit en outre un *mécanisme de sauvegarde spéciale* applicable spécifiquement à l'agriculture. Mais sa portée est limitée. L'article 5 de l'AA autorise à relever les tarifs douaniers de certains produits agricoles en présence d'une forte augmentation des importations ou d'une importante baisse des prix. Ce mécanisme peut être déclenché sans dommage à la production nationale. Il n'est donc pas limité dans le temps à la réparation du dommage ou à un ajustement structurel. Contrairement au mécanisme de sauvegarde général, il ne prévoit pas de compensation à l'égard des exportateurs étrangers touchés, ce qui rend sa mise en œuvre moins coûteuse et moins tributaire des intérêts d'autres producteurs locaux. Toutefois, cette clause de sauvegarde spéciale ne peut être invoquée que pour des produits qui ont fait l'objet d'une tarification (soit moins de 20 % des produits agricoles); elle ne peut pas être utilisée contre des produits sous contingent tarifaire; seuls les membres de l'OMC qui se sont réservés le droit de recourir à cette clause dans leurs listes de concessions commerciales sont autorisés à le faire (soit un quart des membres, dont l'Union européenne) et seulement pour les produits identifiés par ces listes.

Certains ALE européens (comme celui avec le Japon) prévoient explicitement que les parties n'appliqueront pas la clause de sauvegarde agricole de l'OMC à leurs nouvelles relations commerciales bilatérales. Mais parallèlement, les accords euro-coréen et euro-japonais ont anticipé une protection spéciale des produits agricoles sensibles. Les deux partenaires asiatiques de l'Union ont obtenu l'autorisation de relever leurs concessions tarifaires d'un montant déterminé dans l'hypothèse où le volume des importations européennes de certains produits identifiés et clairement désignés (comme le bœuf, le porc ou les pommes) excéderait certains seuils quantitatifs. Ces sauvegardes sont temporaires, mais peuvent être reconduites sous conditions. Elles

s'appliquent pendant une période transitoire, sauf pour certains produits (le bœuf japonais) qui semblent bénéficier d'un dispositif de sauvegarde permanent.

Ces mécanismes spéciaux valent donc pour les produits sensibles japonais et coréens. L'Union européenne n'a pas cherché à protéger son agriculture avec des dispositifs similaires, peut-être parce que, dans le cadre de ces deux relations bilatérales, elle a peu à craindre des importations agricoles. Cependant, l'Union n'a pas non plus utilisé de tels mécanismes de sauvegarde vis-à-vis de partenaires commerciaux fortement exportateurs de denrées agricoles concurrentes aux produits locaux. Ainsi en est-il notamment de l'accord en cours en conclusion avec le Mercosur, qui peut engendrer des « avantages compétitifs indus trouvant leur origine dans une rupture de niveau de protection environnementale ou sanitaire entre les deux ensembles régionaux » sans qu'un mécanisme de sauvegarde agricole spécifique ne permette de protéger les produits sensibles (Ambec, Angot, Chotteau *et al.*, 2020, p. 26). Plutôt que de chercher à restreindre les importations durablement en cas de déstabilisation de la filière agricole, la Commission européenne semble intégrer pleinement la théorie des avantages comparatifs en se disant prête, dans le contexte de l'accord avec le Mercosur, à aider les agriculteurs à procéder aux ajustements nécessaires avec un plan de soutien d'un milliard d'euros en cas de perturbation du marché.

Des clauses de réciprocité difficilement crédibles

Les clauses de réciprocité (ou clauses miroirs) visent à imposer aux produits importés le respect des exigences sanitaires et environnementales européennes. En 2020, un amendement du Parlement européen (déposé dans le cadre de l'adoption d'un règlement modificatif sur l'organisation commune des marchés) en proposait l'adoption généralisée en prescrivant : « 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 ». Mais cet amendement a finalement été rejeté. En janvier 2022, la Présidence française du Conseil de l'UE annonce faire des clauses miroirs une de ses priorités politiques. Dans une conférence de presse destinée à présenter ces priorités, le chef d'État français estime que les clauses miroirs sont un moyen d'« avoir des exigences environnementales et sociales dans nos accords commerciaux », que « les acteurs économiques européens ne peuvent pas être les victimes de leurs efforts pour la planète », qu'il s'agit là d'« une question d'équité » et de « mise en cohérence de notre agenda commercial avec notre agenda climatique » (discours du chef de l'État, 9 décembre 2021). Pourtant, à les étudier de plus près, au regard de leurs conditions tant de licéité que de faisabilité, ces clauses restent un instrument insatisfaisant, et ce, d'autant plus face aux impératifs climatiques.

Lors des négociations d'accords commerciaux, rien n'interdit d'octroyer des concessions sous condition du respect de certaines méthodes de production. Ainsi, lors du cycle d'Uruguay, l'Union a concédé des contingents tarifaires aux viandes bovines de haute qualité, désormais importées à un tarif inférieur aux autres viandes bovines (« le contingent Hilton ») et certains de ces contingents ne s'appliquent qu'aux animaux élevés exclusivement en pâturage. Cette approche est encore rare dans les ALE européens. L'accord prévu avec le Mercosur accorde une libéralisation tarifaire aux œufs en coquille sud-américains sous condition du respect des normes européennes en matière de bien-être des poules pondeuses. Dans l'accord avec la Nouvelle-Zélande, l'Union offre de nouveaux contingents aux bœufs importés, à la

condition qu'ils ne soient pas issus de parcs d'engraissement. Il est donc possible, lors des négociations de l'accord, de conditionner les nouvelles concessions tarifaires au respect de certaines méthodes de production, à charge pour le partenaire commercial de s'y conformer s'il souhaite accéder davantage au marché européen, premier importateur de denrées alimentaires.

Lorsque, contrairement aux hypothèses susmentionnées, les concessions tarifaires n'ont pas été conditionnées au respect de méthodes de production particulières, un État peut chercher à imposer unilatéralement le respect de normes environnementales ou sanitaires aux importations. Le droit de l'OMC autorise (sous conditions) un membre à réglementer les importations pour éviter un risque environnemental ou sanitaire sur son territoire. En revanche, lorsque le risque que les clauses miroirs cherchent à éviter est plus global ou relève de la perte de compétitivité, leur licéité est plus compliquée à démontrer.

En effet, en vertu de l'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), auquel les différents ALE se réfèrent, un membre peut, sous les strictes réserves de non-discrimination, de nécessité et de preuves scientifiques suffisantes, adopter des mesures sanitaires et environnementales, qu'il impose aux produits nationaux comme aux produits étrangers similaires. Mais ces mesures ne sont autorisées que pour protéger la santé et la vie des personnes, des animaux et des végétaux *sur le territoire de l'État qui les adopte* (annexe A de l'Accord SPS). Elles ne s'appliquent pas à la protection d'enjeux sanitaires et environnementaux dans le pays exportateur, si ceux-ci ne se répercutent pas sur la santé et l'environnement dans le pays d'importation.

De même, l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (OTC), auquel les différents ALE se réfèrent, autorise les règlements techniques nécessaires pour réaliser un objectif

politique sanitaire ou environnemental, tant que ces mesures ne sont pas plus restrictives que nécessaire pour le commerce. Mais l'accord OTC ne s'applique qu'aux règlements techniques qui énoncent les caractéristiques d'un produit fini ou les procédés et méthodes de production (PMP) s'y rapportant (annexe 1, § 1). En d'autres termes, seuls les règlements techniques qui visent à éviter que le produit importé lui-même crée un dommage environnemental ou sanitaire sont concernés. L'Accord OTC ne s'applique pas aux règlements techniques qui visent à éviter que les PMP de la marchandise créent des dommages environnementaux et sanitaires, tant que ces PMP ne rejaillissent pas sur les qualités et les caractéristiques du produit fini.

Les Accords SPS et OTC ne permettent donc pas de justifier des clauses miroirs qui auraient pour but d'imposer des méthodes de production bas-carbone aux importations (en miroir aux méthodes imposées aux marchandises locales similaires). En effet, ces PMP n'influent pas sur la qualité et les caractéristiques physiques du produit fini. Ainsi, par exemple, la réduction des émissions de méthane dans les exploitations ne modifie pas en elle-même la qualité de la viande d'élevage. Des éventuelles clauses miroirs en la matière ne seront donc pas examinées sous l'angle des accords SPS et OTC, mais au regard du GATT. Dès lors, leur licéité dépendra de questions d'interprétation récurrentes dans les litiges du droit de l'OMC liés aux préoccupations environnementales.

En vertu des clauses de la nation la plus favorisée et du traitement national, un membre de l'OMC ne doit pas discriminer, en droit ou en fait, les marchandises d'un autre membre par rapport aux marchandises similaires produites nationalement ou par d'autres partenaires commerciaux. La première question qui se pose est donc de savoir si deux marchandises peuvent être considérées comme similaires lorsqu'elles n'ont pas été produites selon

les mêmes procédés et méthodes (l'une étant par exemple soumise à des contraintes climatiques et pas l'autre). Les juges de l'OMC considèrent que deux produits sont similaires s'il existe entre eux un rapport de concurrence. Pour mesurer celui-ci, ils examinent différents indices : les propriétés physiques des produits, leurs utilisations finales, la perception des consommateurs sur l'interchangeabilité de ces produits et la classification tarifaire de ceux-ci (c'est-à-dire leur nomenclature douanière). Or, bien souvent, deux produits que seuls les PMP distinguent (sans influencer sur leur nature) ont les mêmes propriétés physiques (caractéristiques), les mêmes utilisations finales et la même classification tarifaire. Une viande d'élevage reste une viande d'élevage, que l'exploitation dont elle provient ait ou non réduit ses émissions de méthane. Seule la perception des consommateurs sur deux produits semblables dont l'impact climatique de la production est différent peut varier. Encore faut-il que ceux-ci puissent avoir connaissance des différents modes de production et que puisse être observé sur le marché un choix délibéré des consommateurs (et de leur pratique d'achat) en faveur d'une telle distinction. Le principe de non-discrimination peut donc imposer *a priori* de traiter de manière identique deux marchandises produites selon des PMP différents, et notamment dont l'empreinte climatique de la production est différente.

Une mesure d'un membre de l'OMC, *a priori* incompatible avec les principes fondamentaux du GATT (comme le principe de non-discrimination commerciale), peut tout de même être licite si certaines conditions sont réunies. En effet, l'article XX du GATT (relatif aux exceptions générales) autorise le maintien de mesures *a priori* incompatibles avec les règles du commerce international sous deux grandes réserves. Premièrement, ces mesures doivent être nécessaires à la protection de certains objectifs de politique publique explicitement désignés. Notons

d'emblée que, parmi ces objectifs, comptent « la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou [...] la préservation des végétaux » (article XX.b) et « la conservation des ressources naturelles épuisables » (article XX.g). Deuxièmement, ces mesures ne doivent pas être appliquées de manière abusive, c'est-à-dire « de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international ».

Les juges de l'OMC examinent scrupuleusement les conditions prescrites par l'article XX du GATT pour s'assurer qu'elles sont respectées par la mesure contestée. Ils contrôlent tout d'abord si la mesure attentatoire au commerce vise bien la réalisation d'un des objectifs cités dans l'article XX (test de finalité). Ils se penchent ensuite sur la question de savoir si la mesure est nécessaire à la réalisation de son objectif (test de nécessité). Pour cela, ils mettent en balance l'importance de la valeur protégée par la mesure, le rôle de la mesure dans la réalisation de l'objectif et les effets restrictifs de la mesure sur le commerce. Ils évaluent donc l'importance de la contribution de la mesure à la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit (test d'efficacité). Ils recherchent si une mesure alternative moins attentatoire au commerce permettrait de répondre avec un même degré d'efficacité à cet objectif (test d'interchangeabilité). Enfin, les juges de l'OMC contrôlent l'application non abusive de la mesure. La mesure doit alors être appliquée de manière raisonnable, prévisible, transparente et flexible.

Or, les clauses de réciprocité portent sur le contrôle des méthodes de production, elles sont donc nécessairement techniques, ce qui complique leur raisonnabilité et leur prévisibilité au sens du droit de l'OMC. Pour être flexibles, elles doivent s'adapter aux conditions spécifiques des différents États

exportateurs, sans les discriminer, alors même que ceux-ci ne sont pas tenus (en vertu même du droit international de l'environnement, de l'accord de Paris et du principe des responsabilités communes mais différenciées) aux mêmes efforts environnementaux. Dans ce cadre, il n'est pas certain que le droit de l'OMC autorise à imposer des clauses miroirs identiques aux pays industrialisés et aux PED. Autant dire que la licéité d'une clause miroir unilatérale est particulièrement complexe à démontrer.

Le différend récent qui a opposé l'Union européenne et la Malaisie à propos des biocarburants dérivés de l'huile de palme est caractéristique des difficultés à exclure de son marché intérieur les importations climaticides. En effet, l'Union européenne s'est fixé un objectif contraignant concernant la part d'énergies renouvelables dans son bouquet énergétique. Or, pour être comptabilisés dans la réalisation de cet objectif, les biocarburants sont soumis à des critères de durabilité et de réduction des émissions de GES (afin d'éviter notamment que la récolte des matières premières de ces biocarburants n'impacte négativement la biodiversité, les puits de carbone ou ne produise de nouvelles émissions). En 2019, la refonte de la directive sur les énergies renouvelables permet de limiter puis d'éliminer progressivement de cette comptabilisation des énergies renouvelables les biocarburants présentant un risque élevé d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols (CIAS). Ceux-ci se produisent lorsque des terres agricoles auparavant destinées à l'alimentation humaine ou animale sont détournées vers la production de biocarburant, entraînant, pour satisfaire la demande de denrées alimentaires, une expansion des terres agricoles vers des zones présentant un important stock de carbone (telles que les forêts). La législation européenne vise à exclure progressivement les biocarburants à risque élevé de CIAS des énergies renouvelables, mais elle accepte parallèlement de certifier certains lots

individuels satisfaisant aux critères de faible risque de CIAS. Derrière ces terminologies génériques, c'est la culture d'huile de palme et ses effets écologiques mortifères qui paraissent visés en filigrane. La Malaisie, grande exportatrice d'huile de palme, ne s'y trompe pas et saisit rapidement l'Organe de règlement des différends de l'OMC pour contester les mesures européennes, qui s'appliquent pourtant tant aux produits européens qu'aux produits importés.

Le Groupe spécial saisi pour trancher le différend rend son rapport le 5 mars 2024 (UE et certains États membres — Huile de palme [Malaisie] —, DS600). Il considère que les biocarburants d'huile de palme, de soja et de colza sont similaires en raison de leurs caractéristiques communes, de leurs utilisations finales communes et de leur classification tarifaire commune. Il écarte l'argument selon lequel les consommateurs ne les perçoivent pas comme interchangeables, notamment car ceux-ci ne connaissent pas la composition du biocarburant qu'ils utilisent. Or, en tant que biocarburant présentant un risque élevé de CIAS, l'huile de palme est traitée moins favorablement sur le marché européen que l'huile de colza et de soja. Elle n'est pas interdite (en droit) sur ce marché, mais elle en est en fait exclue, puisque la demande de biocarburants est presque inexistante, lorsque ceux-ci ne peuvent pas être compatibles aux fins de réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergies renouvelables. La Malaisie en subit une discrimination *de facto* puisqu'elle n'exporte vers l'UE que le biocarburant dérivé d'huile de palme.

Reste alors à savoir si les mesures européennes *a priori* incompatibles avec le principe de non-discrimination peuvent être licites au regard des exceptions générales. Le Groupe spécial admet que l'objectif des mesures européennes correspond aux exceptions environnementales autorisées par l'article XX (test de finalité). Les restrictions pesant sur les carburants à risque élevé

de CIAS se rapportent bien à la conservation d'une ressource naturelle épuisable (au sens de l'article XX.g), à savoir les terres présentant un important stock de carbone; elles se rapportent également à la santé et à la vie des personnes, des animaux et des végétaux (au sens de l'article XX.b), comme toutes les mesures en vue d'atténuer les changements climatiques. Les juges de l'OMC admettent également que les mesures européennes contribuent de manière importante à la réalisation de leurs objectifs (test de nécessité et d'efficacité) et que la Malaisie n'a pas démontré qu'il existait des mesures alternatives moins restrictives pour le commerce (test d'interchangeabilité). En revanche, ils concluent que les mesures européennes sont appliquées de façon à constituer une discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, parce que l'UE n'a pas procédé à un examen en temps utile des données utilisées pour déterminer quels biocarburants présentent un risque élevé de CIAS et parce que la conception et la mise en œuvre de la certification relative au faible risque de CIAS sont lacunaires.

Dans le cadre de ce différend, la Malaisie contestait également une mesure française et son appréhension par les juges de l'OMC met encore davantage les mesures miroirs sur la sellette. La réglementation litigieuse en l'espèce était la taxe française sur les carburants dont le montant est réduit lorsque l'essence ou le diesel contiennent certains biocarburant, à l'exclusion de celui dérivé d'huile de palme. Cette exclusion est considérée par le Groupe spécial comme discriminatoire au regard des biocarburants de soja et de colza (majoritaires dans la production française), en dépit du fait que la taxe française a également de graves conséquences pour les investissements et l'emploi sur la *production française d'huile de palme*. Pour les mêmes motifs que les mesures européennes, la taxe française aurait pu être justifiée par une exception environnementale au titre de l'article XX, si

l'Union européenne avait procédé en temps utile à un examen des données sur les biocarburants à risque élevé de CIAS et si la France avait aménagé des flexibilités permettant de certifier des biocarburants dérivés de l'huile de palme comme étant à faible risque de CIAS (Grosbon, 2024).

Les nouveaux accords de libre-échange européens incorporent l'article XX du GATT tel qu'il est interprété par les juges de l'OMC. Mais ils ouvrent également la voie à une interprétation moins stricte de la licéité des exceptions environnementales en insistant sur le droit des parties de réglementer et d'adopter des politiques publiques, en reconnaissant parfois expressément le principe de précaution et le droit de contrôler les importations (par exemple les articles 7.5 § 2 et 19.13 § 2 de l'ALE entre l'UE et la Nouvelle-Zélande).

La difficulté des clauses de réciprocité ne tient pas tant à leur licéité qu'à la capacité technique et économique d'en contrôler le respect auprès de productions étrangères situées sur le territoire d'États tiers souverains. Afin de promouvoir les accords de libre-échange, la Commission européenne n'hésite pas à affirmer que « la conformité des animaux, des végétaux ou des produits qui entrent dans l'Union en provenance de pays tiers avec les normes et les prescriptions pertinentes de l'Union est vérifiée grâce à des systèmes de contrôle efficaces mis en œuvre par les autorités compétentes des États membres de l'Union, en coopération avec les autorités douanières nationales » (rapport sur les mesures miroirs, 2022, p. 5). Pourtant, la multiplication globale des flux de marchandises soulève de sérieuses inquiétudes sur la capacité réelle à contrôler le respect des normes pour les importations.

Au sein de l'Union européenne, afin d'optimiser des ressources limitées et d'éviter de retarder le commerce légitime, il a été décidé de cibler les contrôles en fonction de leur efficacité au moyen de techniques de gestion des risques. En ce qui concerne

les animaux, les végétaux ou plus largement les denrées alimentaires importées, l'intensité du contrôle dépend du produit, de son origine et des risques qui y sont associés. En principe, un contrôle documentaire est systématique quelle que soit la marchandise, il permet de vérifier l'existence et l'exactitude des documents exigés. Il peut être suivi par un contrôle d'identité — systématique pour les animaux vivants et certains produits d'origine animale, aléatoire pour les autres marchandises — qui permet de vérifier si les informations mentionnées sur les documents obligatoires correspondent bien à la marchandise importée. Enfin, un contrôle physique — systématique sur les animaux vivants, aléatoires sur les autres produits — consiste en un examen approfondi de la marchandise comprenant éventuellement des prélèvements pour analyse. La Commission européenne effectue des contrôles, voire des audits, pour vérifier que les États membres et les pays tiers exportateurs remplissent leurs obligations, et notamment que les documents exigés reposent eux-mêmes sur un contrôle crédible. La Commission examine ici davantage les systèmes de contrôle des différents États que les installations et les exploitations prises isolément.

Un rapport d'information du Sénat français de 2021 sur les graines de sésame importées d'Inde critique l'effectivité de ce dispositif et pointe, en ce qui concerne les denrées végétales, la faiblesse du nombre de contrôles, la priorisation du contrôle documentaire sur le contrôle physique des marchandises, la confiance naïve que cela induit vis-à-vis des certificateurs des pays tiers à qui incombe la responsabilité de contrôler la crédibilité des documents obligatoires, le manque de contrôle des organismes certificateurs étrangers, le manque de contrôle physique des marchandises, l'officialisation de la liste des produits à risque sur lesquels va peser un contrôle renforcé, le manque de contrôle aléatoire sur les produits non identifiés comme « à risque » et plus

globalement le manque de moyens alloués aux services douaniers affectés au contrôle des marchandises importées.

Or, en l'espèce, le rapport parlementaire traite de contrôles qui ont lieu afin d'éviter un risque pour la sécurité sanitaire. Il est dès lors fort probable que l'arbitrage budgétaire conduise à de moindres contrôles encore en présence non pas d'un risque direct et immédiat pour la vie et la santé sur le territoire de l'Union, mais d'un risque écologique global. Faire respecter des modes de production climato-compatibles et éviter un *dumping* climatique peut sembler secondaire vis-à-vis de risques sanitaires immédiats. Ainsi, le rapport sénatorial souligne que « l'Union européenne n'étant déjà pas capable de garantir que les végétaux entrant sur son territoire ne contiennent pas des résidus de pesticides interdits, elle est loin de pouvoir s'assurer que les denrées alimentaires, d'origine animale ou végétale, aient été produites avec les mêmes normes de production requises au niveau européen. Sans contrôle, les garanties obtenues lors de la signature d'accords de libre-échange sont dès lors ineffectives » (rapport d'information du Sénat sur les retraits et les rappels de produits à base de graines de sésame importées d'Inde ne respectant pas les normes minimales requises dans l'Union européenne, 2021, p. 20).

Néanmoins, les fortes critiques à l'égard du manque de contrôle des produits importés n'exonèrent pas d'un examen de conscience et d'un regard sérieux sur la manière dont est effectivement contrôlé le respect des normes au sein de l'Union dans les productions agricoles nationales et intracommunautaires. Elles soulignent seulement que, s'il existe une volonté politique réelle de contrôle du respect des normes, sa réalisation effective ne peut que se compliquer à mesure que s'éloignent de la surveillance des autorités compétentes les conditions de production.

Parmi les objectifs affichés des accords de libre-échange figure systématiquement la simplification et l'harmonisation des procédures administratives à l'importation et à l'exportation, notamment par des dispositions sur la facilitation des échanges et sur la coopération réglementaire. Les accords tendent (sans obligation) à faciliter progressivement la reconnaissance mutuelle et l'équivalence de certaines réglementations. Or, cette tendance peut sembler *a priori* contradictoire avec les clauses de réciprocité et les contrôles plus poussés qu'elles impliquent. Mais, en outre, c'est l'acceptabilité même des normes — pourtant nécessaires à la protection de l'environnement ou du climat — qui s'effondre lorsque leur logique intrinsèque est contournée par la valorisation par le marché (et par les prix) de produits importés non soumis aux contraintes imposées aux producteurs locaux. Le récent mouvement des agriculteurs qui a traversé l'Union européenne à l'hiver 2023-2024 illustre parfaitement ces tensions, puisqu'il était centré sur la contestation tant des exigences environnementales que des ALE sous l'angle d'une perte de compétitivité et donc de revenus. Il a d'ailleurs rapidement conduit la Commission européenne à revoir la conditionnalité des aides relatives aux terres mises en jachère et à envisager à court terme de modifier celles relatives au maintien de prairies permanentes et à la couverture des sols.

* *
*

Le système alimentaire « considéré comme “global”, produit des aliments détachés des lieux et des conditions de leur production. Ce sont des aliments déterritorialisés, soit des “aliments de nulle part” (*food from nowhere*), par opposition à des aliments ancrés dans leur contexte social et culturel, soit des “aliments de quelque part” (*food from somewhere*) » (Bricas, Conaré et Walser,

2021, p. 230). Ce système agroalimentaire renforce la « distanciation » entre l'individu et son alimentation : distanciation « géographique » avec « des productions [...] de plus en plus éloignées », distanciation « économique » par « la multiplication des intermédiaires », distanciation « cognitive » par rapport au monde agricole et à la consistance même des denrées alimentaires consommées, distanciation « sensorielle » avec un produit désormais appréhendé par « l'information portée sur les emballages », distanciation « sociale » par « l'individualisation des comportements alimentaires » et distanciation « politique », « le contrôle des citoyens sur leur système alimentaire se rédui[san]t aux choix du lieu d'approvisionnement et des produits » (*ibid.*, p. 104). Dans ce contexte, « l'essor du local apparaît [...] comme le lieu de résistance à une logique globale jugée anémique [et] comme une réponse aux différentes formes de distanciation [...] entre le mangeur et son alimentation » (*ibid.*, p. 230). Mais, par-delà une opposition frontale entre importation et localisation des produits agricoles, la contestation de la libéralisation invite surtout à reprendre la main sur la distanciation politique, à redéfinir collectivement, dans le cadre d'un territoire, ce qui est attendu du système agricole et alimentaire, à retrouver une forme de contrôle sur celui-ci et sur les méthodes de production découlant de ces choix collectifs.

LA LOCALISATION SOLIDAIRE COMME NOUVEAU CONTRAT SOCIAL AGROALIMENTAIRE

L'agriculture industrielle, qui a connu un essor particulier à la fin de la Seconde Guerre mondiale dans les pays occidentaux, s'est développée sur le fondement d'un contrat social agroalimentaire implicite : permettre, par une production intensive, de plus en plus spécialisée et concentrée, une amélioration exponentielle de l'offre agricole. Ce progrès se manifeste tant sur le plan quantitatif, en éloignant les menaces de famine et en diminuant drastiquement le prix des aliments au bénéfice du consommateur, que sur le plan qualitatif en garantissant dans une large mesure l'innocuité alimentaire. L'agriculture industrielle augmente également le revenu des agriculteurs, par une forte progression de la productivité du travail. Cependant, ce modèle génère des « externalités négatives » tant environnementales, que sanitaires ou sociales (Bricas, Conaré et Walser, 2021, p. 107-123). Il devient donc nécessaire de refonder le contrat social agroalimentaire, par-delà la recherche d'une alimentation au plus bas coût, et de concilier sécurité alimentaire et durabilité.

Un nouveau contrat social doit permettre à une communauté de déterminer « la façon dont elle souhaite aborder les interactions complexes avec les êtres humains, les animaux, les plantes, les microbes, les entités spirituelles et les paysages concernés par un aliment particulier (ou un ensemble d'aliments), dans un lieu

donné» (Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, 2020, § 60). Il doit donc être défini en fonction des besoins et des choix collectifs (politiques, sociaux, écologiques, économiques) de la communauté et ne doit pas, dans ce contexte, être entravé par les prétentions exportatrices des divers partenaires commerciaux.

Or, la logique même des accords commerciaux est justement tout autre : les ouvertures de marché sont « concédées » en fonction non pas des demandes de la partie importatrice, mais en fonction de l'offre de la partie exportatrice (on parle d'ailleurs de « concessions commerciales »). Une partie accepte ces offres car, en échange, elle obtient un accès au marché de l'autre partie pour les produits dont elle souhaite elle-même favoriser l'exportation. D'où l'impression parfois que l'ouverture commerciale aux produits agricoles importés sert de monnaie d'échange aux exportations dans d'autres secteurs économiques — et notamment dans le secteur automobile (à ce titre, leurs détracteurs présentent souvent l'accord de partenariat économique entre l'Union européenne et le Japon de 2018 comme un échange entre les exportateurs agricoles européens et les exportateurs automobiles japonais et le projet d'accord avec le Mercosur comme un échange entre les exportateurs automobiles européens et les exportateurs agricoles sud-américains).

Si un nouveau contrat social se construit sur le fondement des aspirations collectives d'une communauté, et non plus sur les prétentions exportatrices des uns et des autres, cela signifie que les choix d'une communauté ne doivent pas entraver les choix des autres communautés. Il convient donc d'accepter des liens d'interdépendance, qui ne reposent pas exclusivement sur la théorie des avantages comparatifs, au profit d'une agriculture sans vocation compétitive, mais solidaire.

UN SYSTÈME AGRICOLE SANS VOCATION COMPÉTITIVE

Comme indiqué précédemment, le droit de l'OMC et les ALE reposent sur la théorie ricardienne des avantages comparatifs. En vertu de celle-ci, chaque État a intérêt à spécialiser et à exporter sa production en fonction de ses avantages comparatifs les plus élevés, ainsi qu'à importer le reste. Il en découlera dans toutes les hypothèses une augmentation globale des productions. Les produits des différents États mis en concurrence sans entrave offrent aux consommateurs un choix démultiplié et des prix réduits. Si les produits étrangers bénéficiant d'un avantage comparatif se substituent aux produits locaux, le secteur économique mis en difficulté devra s'ajuster, soit en créant des produits différents, soit en se concentrant sur des activités pour lesquelles la production locale détient l'avantage comparatif. Dans ce contexte concurrentiel, maximiser la production permet de bénéficier d'économies d'échelle, de réduire les coûts de production et de gagner en compétitivité. En revanche, chaque contrainte supplémentaire imposée à une production nationale devient un désavantage concurrentiel vis-à-vis des productions étrangères, sauf à en profiter pour faire valoir une spécificité, et donc se distinguer à nouveau sur le marché (dans des proportions financièrement aussi intéressantes). Or, dans le cas de l'agriculture, cette mise en concurrence internationale peine à s'aligner avec la lutte contre les changements climatiques.

La libéralisation et l'intensification de l'agriculture se renforcent mutuellement. L'agriculture intensive cherche à maximiser la production agricole par un important recours aux intrants naturels, chimiques et énergétiques stimulant considérablement les rendements. L'augmentation de la production conduit à la recherche de nouveaux débouchés que la

libéralisation permet d'offrir. Réciproquement, la libéralisation impose une recherche de compétitivité qui progresse à mesure que l'agriculture s'intensifie, en raison des économies d'échelle que l'intensification permet de réaliser. D'une manière plus générale, la libéralisation s'accommode particulièrement bien du système agroalimentaire industriel occidental dominant. Celui-ci se caractérise certes par l'intensification, mais également la spécialisation, la concentration, la financiarisation et la globalisation. Le nombre d'exploitations agricoles diminue, au profit d'une oligopolisation autour de grandes entreprises multinationales seules susceptibles de réaliser les énormes investissements nécessaires à la mondialisation économique. Une part de plus en plus importante du capital de ces grandes entreprises, souvent cotées en bourse, est détenue par des fonds d'investissement. La production alimentaire de masse se globalise, les grandes firmes segmentent leurs activités sur différents sites géographiques autour du globe, entre lesquels circulent et sont assemblés les composants alimentaires, multipliant les « kilomètres alimentaires » (le nombre de kilomètres qu'effectue un aliment avant de finir dans le plat du consommateur) : « Il en résulte des échanges internationaux intenses et instables, favorisant une grande volatilité des prix internationaux. [...] Ce modèle a de fortes exigences énergétiques, car produisant des aliments très élaborés incorporant beaucoup de produits animaux, utilisant des emballages sophistiqués et voyageant sur de longues distances. Le bilan carbone de ces produits est souvent défavorable (importantes émissions de gaz à effet de serre). Le mode de production agricole spécialisé et intensif conduit à un épuisement des ressources naturelles (terres, eau) » (Rastoin et Ghersi, 2010, p. 512-513). La spécialisation renforce en outre l'uniformisation des cultures et des élevages et la diffusion de monocultures, néfastes pour la biodiversité en raison d'une modification des écosystèmes et

d'une diminution des espèces élevées et cultivées. La multiplication des intrants chimiques détruit également plantes, animaux, champignons et micro-organismes indispensables à la fertilité naturelle et à la qualité des sols. L'impact de l'agriculture conventionnelle (nuisible en elle-même) sur la biodiversité se répercute par ailleurs sur la résilience des systèmes agricoles face aux changements climatiques (Le Roux, Barbault, Baudry *et al.*, 2010). Or, la libéralisation favorise ce modèle agricole intensif, spécialisé, concentré, financiarisé et globalisé en supprimant les obstacles au commerce international.

A contrario, la lutte contre les changements climatiques et l'effondrement de la biodiversité impliquent des pratiques agricoles moins intensives et plus sobres dans l'exploitation des ressources énergétiques et naturelles. Il s'agit par exemple de diversifier les productions, d'entretenir des éléments non productifs (comme les bandes enherbées en bordure de cours d'eau ou les haies), de développer des pratiques agricoles sans labour ou agroforestières ou des cultures intercalaires dans les vergers entre les rangs d'arbres, ainsi que de réduire, voire d'éliminer, les intrants comme les engrais chimiques, les pesticides ou les herbicides. Or, ces pratiques agricoles peuvent avoir un coût élevé pour l'agriculteur, augmenter le temps de travail, les investissements nécessaires et parallèlement baisser le niveau de production ou limiter l'utilisation de cultures ou d'élevages qui dégagent les plus fortes marges brutes. Parallèlement, la perte de rendement ne doit pas être compensée par une plus forte mécanisation énergivore, sauf à utiliser des sources d'énergie décarbonées. De plus, afin d'éviter que la diminution des productions engendrée par une agriculture plus vertueuse ne conduise à augmenter l'utilisation intensive ou extensive des terres agricoles, elle doit nécessairement être accompagnée par une réduction des déchets alimentaires et agricoles, ainsi que, dans de nombreuses régions,

par une bifurcation des régimes alimentaires riches en viande animale vers une alimentation plus végétale (Schiavo, Le Mouël, Poux *et al.*, 2023). Ceci permettrait en effet de circonscrire l'ampleur des cultures destinées à l'alimentation animale (plutôt qu'humaine), dont la production est en outre souvent intensive en intrants mais également extensive en zones de culture, induisant parfois déforestation ou drainage des zones humides.

Ces évolutions vers des modes de production et de consommation plus durables relèvent nécessairement d'une politique agricole volontariste, qui influe sur l'utilisation des terres, interdit certaines pratiques ou certains produits, internalise le coût de leurs émissions en renchérissant leur prix, et promeuve au contraire, par l'incitation économique, informationnelle et éducative, d'autres produits et d'autres pratiques plus respectueux de l'environnement. Or, cette politique volontariste doit pouvoir se déployer sans être entravée par des importations non soumises à ces exigences écologiques et en se dégageant d'une recherche d'avantages comparatifs à tout prix, autrement dit d'une vocation exportatrice de l'agriculture. L'essentiel n'est donc pas de trouver, dans une agriculture climato-compatible, une distinction à faire valoir sur le marché international auprès des différents consommateurs, mais de rechercher une agriculture durable en soi et pour elle-même.

Les pratiques agricoles les plus vertueuses impliquent de renoncer à la maximisation de la production à tout prix et d'intégrer d'importantes contraintes, ce qui induit nécessairement de faire le choix d'une agriculture non compétitive (par rapport aux moins vertueuses) et d'accepter que celle-ci puisse faire l'objet de protection. Dans ce cadre, il ne s'agit pas tant d'un principe intrinsèque de relocalisation de l'agriculture que de dé-libéralisation, au sens de réédifier des obstacles au commerce en fonction des impératifs publics. La relocalisation s'entend dès

lors comme celle des choix collectifs en matière agroalimentaire, choix qui portent de manière substantielle sur les méthodes de production et sur leurs conséquences climatiques, écologiques, sociales, sanitaires et autres. Cette relocalisation implique d'accepter la remise en cause éventuelle de principes fondamentaux de l'ordre économique international : la consolidation tarifaire et la non-discrimination. Ainsi, la relocalisation des choix collectifs ne signifie pas l'autarcie. Elle consiste à décider quelles denrées sont cultivées localement en fonction des pratiques agricoles écologiquement, climatiquement, socialement et sanitairesment pertinentes et protégées en tant que telles par différents obstacles à l'importation (tel qu'un rehaussement des droits de douane). Elle permet de choisir les produits importés (qu'il peut être parfois plus pertinent écologiquement de ne pas produire localement) en fonction de leur PMP (et d'une réelle capacité à les contrôler). Elle justifie de discriminer entre deux productions étrangères à l'impact climatique différent. Elle peut mener à accepter collectivement de renoncer à la consommation de denrées dont la production ne peut définitivement pas être vertueuse. Elle peut impliquer de décider également d'intégrer le coût des émissions de transport dans le prix des marchandises, qu'elles soient importées ou locales.

Dans le cadre de ce nouveau contrat social agroalimentaire, l'importation ne vient donc pas concurrencer, mais compléter la production locale. Les choix collectifs du territoire y gagnent en intégrité, puisqu'il n'est ici pas question d'intégrer sur le marché intérieur des produits dont les PMP seraient interdits s'ils étaient produits localement. Une telle exigence permet d'éviter d'exporter la pollution et les émissions de GES, en important sur le marché intérieur des marchandises dont la production (climatique) serait interdite sur le territoire. Ce souci s'est étendu au sein de l'Union européenne dans le sillage du Pacte vert, comme en

témoigne l'adoption récente du règlement dit « zéro déforestation ».

Le préambule du règlement « zéro déforestation », adopté le 31 mai 2023, explique clairement l'impact environnemental des marchandises consommées dans l'Union sans nécessairement y avoir été produites. Il insiste sur la responsabilité de la consommation européenne de produits agricoles importés dont la culture s'étend au détriment des forêts (responsabilité évaluée à 10 % de la déforestation mondiale entre 1990 et 2008). Cet impact environnemental de la consommation, et non uniquement de la production, justifie, aux yeux de l'Union européenne, la réglementation des modes de production des marchandises tant européennes qu'importées si elles se révèlent à risque pour les forêts. La « déforestation importée » est donc centrale dans le nouveau régime juridique instauré.

Dès lors, la nouvelle législation européenne renforce drastiquement les contraintes pesant sur l'accès au marché intérieur. Certes, le règlement dit « bois » de 2010 prohibait déjà la mise sur le marché du bois issu d'une récolte illégale. Mais le règlement « zéro déforestation » est infiniment plus contraignant, plus soucieux de la cohérence des choix collectifs du citoyen et du consommateur européens, et donc plus intrusif dans les choix de production de ceux qui souhaitent exporter vers le marché intérieur. Le champ des produits visés est plus vaste que celui du « règlement bois » : du bois et ses produits dérivés, il s'étend désormais au cacao, café, palmier, caoutchouc, soja et aux bovins — autant de produits agricoles largement en cause dans la déforestation. Sont également concernés les produits nourris avec ces marchandises ou fabriqués à partir de celles-ci. Le principe est la prohibition de l'importation, de l'exportation et du commerce de ces produits, sauf si certaines conditions cumulatives sont réunies.

Pour être autorisés sur le marché intérieur, ces produits doivent tout d'abord respecter la législation du pays de production, entendue de manière beaucoup plus large que dans le règlement « bois ». Celle-ci concerne en effet désormais les règles de protection de l'environnement, les règles relatives aux forêts, le droit du travail, les droits de l'Homme, le principe du consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones et la lutte contre la corruption notamment (article 2 § 40). Cette exigence témoigne d'une méfiance à l'égard de l'application de la loi dans le pays exportateur, mais également à l'égard de la substance même de la législation protectrice des forêts. Le respect de celle-ci ne suffit plus à lui seul pour garantir la légalité de la production. La législation protectrice des forêts doit être substantiellement renforcée par la garantie d'autres droits et la participation d'autres parties prenantes. C'est un moyen indirect pour l'Union de tenter, par le respect de ces autres législations, de renforcer le contrôle sur les conditions de production dans les pays tiers par leurs habitants eux-mêmes.

Mais, plus encore, la légalité (élargie) de la production ne garantit pas l'autorisation de mise sur le marché intérieur. Les produits visés doivent également être garantis « zéro déforestation » : ils doivent avoir « été produits sur des terres n'ayant pas fait l'objet d'activités de déforestation après le 31 décembre 2020 » ; ils doivent avoir été nourris ou fabriqués avec des produits qui n'ont pas provoqué de déforestation ; le bois et ses produits dérivés doivent avoir été récoltés sans causer de dégradation des forêts après le 31 décembre 2020 (article 2 § 13). Peu importe la légalité de la production et donc l'ampleur de la protection accordée par le droit national à la forêt : le règlement européen ne tolère plus sur le marché intérieur de participer, par la consommation, à la déforestation.

Dans un souci d'efficacité, le règlement renforce le contrôle du respect de ces deux exigences (licéité et zéro déforestation), par une responsabilisation accrue des agents économiques et par une implication quantifiée des autorités nationales compétentes. Les obligations de ces deux catégories d'acteurs varient en fonction du niveau de risque de déforestation dans le pays de production. Pour être autorisés à mettre sur le marché intérieur les produits visés, les opérateurs économiques et les commerçants sur toute la chaîne d'approvisionnement doivent établir une déclaration de conformité (bien plus précise que celle du règlement « Bois »). Celle-ci contient une collecte d'informations sur la production, et notamment une géolocalisation obligatoire des parcelles sur lesquelles les denrées ont été produites. Cette information permet, grâce aux images satellitaires, de vérifier la présence ou non de déforestation. Sur la base des informations recueillies, l'agent économique évalue le risque de non-conformité avec les exigences de licéité et d'absence de déforestation. Le cas échéant, il atténue ces risques jusqu'à ce qu'ils deviennent négligeables, autorisant alors l'accès au marché de l'UE. Quant aux autorités nationales compétentes, elles ont l'obligation fondamentale d'effectuer des contrôles des agents économiques et de leur déclaration de conformité, sur la base d'une analyse des risques fondée sur un traitement électronique des données. Les contrôles font l'objet d'objectifs quantifiés, comprenant des niveaux minimaux d'inspection plus élevés pour les pays à haut risque.

Bien sûr, ces contrôles, qui reposent sur les acteurs économiques et des inspections aléatoires bien que quantifiées, n'éliminent pas tout risque de fraude. Certains proposent d'ailleurs un renforcement du rôle de la Commission européenne par une imitation du mécanisme réglementant la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, dite pêche INN (Institut Veblen pour les réformes économiques, 2022, p. 14). En vertu du

règlement européen sur la pêche INN, la Commission peut effectuer des missions d'évaluation pour vérifier que les pays tiers respectent leurs obligations en matière de lutte contre ces pratiques halieutiques. À la suite d'une coopération restée infructueuse, les produits de la pêche en provenance de ces pays peuvent être interdits sur le marché de l'Union.

Il demeure qu'en l'état du droit international, et notamment en l'absence d'obligations internationales claires et précises sur la question de la déforestation, la compatibilité du règlement « zéro déforestation » avec les règles de l'OMC reste sujette à caution, en raison des difficultés itératives liées à la licéité d'une distinction fondée sur les PMP et d'une exception générale au commerce international soumise à des conditions particulièrement strictes, comme expliqué précédemment. Dès le 1^{er} décembre 2023, certains pays sud-américains ont d'ailleurs communiqué au Conseil général de l'OMC leurs vives préoccupations au regard des impacts sur le développement du règlement « zéro déforestation ». Ils ont également mis en doute sa conformité aux règles de l'OMC, aux motifs que l'évaluation du risque de déforestation serait fondée sur des critères arbitraires, que la mise en œuvre concrète du règlement manquerait de clarté, et plus généralement parce qu'elle créerait un traitement désavantageux des produits importés par rapport aux produits nationaux (en n'intégrant pas la déforestation européenne passée) et entre produits similaires provenant de différents membres de l'OMC (en ne prenant pas suffisamment en considération les différences substantielles entre les régions). Même au sein de l'Union, le règlement « zéro déforestation » reste fragile : la Commission a demandé un report d'un an de sa mise en application et la nouvelle majorité au Parlement européen a tenté d'en restreindre la portée.

Outre la prise en compte des PMP des produits importés, la relocalisation des choix collectifs en matière agroalimentaire

permet de déterminer localement les pratiques agricoles vertueuses et d'accepter de diminuer certaines productions climaticides, donc de renoncer à tirer profit de ses propres avantages comparatifs et des économies d'échelle, sans risquer de voir son marché intérieur inondé par des productions concurrentes. Si les avantages comparatifs ne déterminent plus la spécialisation, si les choix collectifs territorialisés fixent l'équilibre entre les produits locaux et importés en fonction des PMP, la vocation de l'agriculture n'a plus à être substantiellement productiviste et exportatrice. Les exportations ne dépendent plus de concessions commerciales obtenues en fonction de ses propres intérêts exportateurs. Elles dépendent désormais des choix collectifs de l'équilibre entre le local et l'importé des autres territoires, ainsi que de l'adéquation possible de ces choix avec les PMP choisis par le territoire exportateur.

A contrario, la logique des accords commerciaux conduit à se spécialiser sur les produits pour lesquels l'État exportateur détient un avantage comparatif et à chercher, par un approfondissement de la libéralisation, à écouler ces produits sur les marchés extérieurs, sans considération de leur impact sur le climat. La libéralisation des produits bovins et laitiers semble ici topique. En effet, le secteur de l'élevage représente 14,5 % des émissions anthropiques de GES. Selon un rapport récent de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), les productions de viande et de lait des bovins sont à l'origine respectivement de 41 et 20 % des émissions du secteur, la production de viande de porc de 9 % et celles de viande de poulet et d'œufs de 8 %. Les émissions de GES issues de l'élevage proviennent principalement de la production et de la transformation des aliments du bétail (dont la déforestation pour créer des pâturages et des terres cultivables), de la fermentation entérique des ruminants et de la gestion des effluents, ainsi que bien

sûr de la consommation d'énergie fossile tout au long de la filière (FAO, 2023, p. xii). Or, là où il conviendrait d'intégrer une gestion maîtrisée et rationalisée de l'élevage (notamment bovin), la libéralisation — qui diminue les droits de douane, offre de nouveaux contingents et, plus généralement, réduit les obstacles au commerce international — permet aux marchandises importées (potentiellement produites à moindre coût) d'accéder au marché intérieur à un prix inférieur, et d'en augmenter la consommation et donc d'accroître, ou tout du moins de ne pas diminuer, la production.

Les accords de l'Union européenne suivent ce modèle : bien loin de chercher à réduire les cheptels, ils prévoient systématiquement de faciliter les exportations européennes de bovins et de fromages par une réduction importante des droits de douane (parfois sous contingent) offerte par les partenaires commerciaux. De son côté, l'Union européenne accepte de nouveaux contingents à droits réduits sur la viande bovine en provenance par exemple de Nouvelle-Zélande ou du Mercosur. Pourtant, ces exportations amplifiées ne répondent visiblement pas à la satisfaction de besoins fondamentaux des populations locales. Si tel avait été le cas, les partenaires commerciaux ne se seraient pas mutuellement octroyés des concessions commerciales sur ces produits, et surtout, ils n'auraient pas eu à passer par un accord commercial pour favoriser les importations, car rien n'interdit de baisser les droits de douane en deçà de leur consolidation multilatérale. Il semble pourtant paradoxal d'augmenter les exportations de bœufs tout en désirant limiter les émissions de méthane et de dépendre, pour l'alimentation animale, d'importations de produits comme le soja dont l'expansion de la culture provoque des déforestations. Comme le note d'ailleurs la commission Ambec, « tout élevage intensif (donc de monogastriques aussi bien que de ruminants), *via* sa consommation de céréales, est

responsable d'une pression sur l'usage des terres et donc, soit directement, soit indirectement, de la déforestation ou de la régression des prairies et des zones humides, ainsi que des pollutions associées à ces cultures liées à l'usage d'engrais chimiques et de pesticides» (Ambec, Angot, Chotteau *et al.*, 2020, p. 120). Rechercher la libéralisation de ces produits climaticides et la maximisation de leur production détourne au contraire de préoccupations relatives à la rationalisation, en vue non pas de leur élimination, mais bien d'une production équilibrée propre à contribuer à la stabilisation du climat et à la biodiversité, par le maintien de prairies et d'espaces pastoraux cultivés et par la production d'engrais organiques. Ici, à nouveau, dé-libéraliser permet une plus grande liberté pour structurer les politiques agricoles sans craindre une perte de compétitivité.

Un nouveau contrat social agroalimentaire permettrait de relocaliser les choix collectifs en important en fonction des besoins et en exportant en fonction des choix des autres territoires, et non de façon déterminante en fonction des intérêts exportateurs des partenaires commerciaux. Mais renoncer à fonder les échanges agricoles sur la compétitivité pour privilégier les choix politiques implique une intégration multiscale de tous dans la détermination du nouveau contrat social, pour en garantir la cohérence et fédérer autour d'une « transition juste ».

UN SYSTÈME AGRICOLE SOLIDAIRE

Redéfinir un contrat social suppose de déterminer le territoire pertinent de son élaboration. En matière agricole, cette question est d'autant plus cruciale que le choix de l'équilibre entre la production locale et importée dépend fondamentalement des caractéristiques des différents territoires. Le nouveau contrat

n'aurait pas, rappelons-le, à relocaliser l'ensemble de la production, mais à déterminer, en fonction des choix collectifs sur les modes de production, les denrées locales (protégées contre la concurrence étrangère). L'échelle politique pertinente semble donc être celle susceptible d'imposer des modes de production et de fixer les normes de protection aux frontières. Une fois identifiée l'échelle locale pertinente, la redéfinition d'un contrat social agroalimentaire — qui bifurque par rapport à un modèle de maximisation d'une production à bas prix en intégrant des externalités sociales, environnementales et sanitaires — doit veiller à prendre en considération les préoccupations de tous, dans un souci de transition juste. Le contrat social doit également être pensé en combinaison avec les contrats sociaux des autres territoires. L'interdépendance entre ceux-ci n'étant plus déterminée par la stricte loi du marché et la spécialisation liée aux avantages comparatifs, il convient de créer des espaces de coordination des besoins et des capacités des différents territoires.

L'intensification de l'agriculture et la libéralisation ont contribué à la baisse des prix des produits alimentaires au profit du consommateur en maximisant l'offre et en donnant accès à des denrées importées produites à plus bas coût. Pour autant, en n'internalisant pas les externalités sociales et environnementales, la valeur marchande des denrées alimentaires est déconnectée de ses autres valeurs et de ses autres fonctions. Le système alimentaire à bas coût permet la diffusion (de plus en plus mondiale) d'un régime alimentaire occidental (contemporain) très fortement carné, fondé sur la surproduction et la surconsommation ainsi que fortement émetteur de GES. Par ailleurs, « la diminution de la part des dépenses alimentaires dans le budget des ménages plus riches, du fait de la surproduction alimentaire, a facilité et généralisé des pratiques de gaspillage qui restaient exceptionnelles en situation de moindre abondance. Cette

surproduction dépasse les besoins sociaux consistant à se mettre à l'abri de risques de manquer. Elle se traduit par une baisse de la valeur économique et symbolique des aliments » (Bricas, Conaré et Walser, 2021, p. 201). Le rapport du GIEC « Changement climatique et terres émergées » souligne que les changements de comportement des consommateurs, comme la réduction de la surconsommation d'aliments et d'énergie, favoriseront la réduction des émissions de GES provenant des terres. Plus précisément, des régimes alimentaires sains, riches en céréales, légumineuses, fruits, légumes, noix et graines, et pauvres en aliments d'origine animale fortement émetteurs, associés à une réduction des pertes et des déchets alimentaires, qui représentent aujourd'hui 25 à 30 % de la production agricole, contribueraient à diminuer de manière importante les émissions du secteur alimentaire (GIEC, 2019b, p. 42, p. 58).

Dans ce contexte, une dé-libéralisation, qui conduirait à renchérir les prix des produits (importés ou locaux) par des exigences portant sur les modes de production et/ou par une protection des produits nationaux, pourrait contribuer à redonner une valeur holistique aux aliments et à limiter la surproduction et la surconsommation. Elle décentrerait le système alimentaire d'une finalité exclusivement consumériste, car « le droit à l'alimentation est l'affaire de l'ensemble de la société : producteurs, consommateurs, citoyens, migrants et agriculteurs ; pas seulement du consommateur », comme le relève le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation (2020, § 62). Néanmoins, la recherche d'un système agroalimentaire durable ne peut pas non plus se faire au mépris du droit à l'alimentation des populations vulnérables, autrement dit, et c'est là un point essentiel, « une alimentation à bas prix ne peut plus substituer les politiques sociales, qui doivent être reconstruites et repensées pour s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté et

promouvoir l'accès à une alimentation saine pour tous» (IPES Food, 2019b, p. 11), par une politique des salaires ou du logement ou par toute autre politique de redistribution.

L'agriculture intensive a permis indéniablement de maximiser la production, et la libéralisation a accompagné ce mouvement. Parallèlement aux politiques agricoles visant à accroître la productivité, l'élaboration d'un cadre de libéralisation du commerce par le GATT puis par l'OMC a été essentielle pour stimuler la croissance d'un système alimentaire mondialisé (GIEC, 2019a, § 5.7.1.1). Le système alimentaire contemporain nourrit la grande majorité de la population mondiale; depuis le début des années 1960, l'offre alimentaire par personne a augmenté de 30 %, fût-ce au prix d'une augmentation de 800 % de l'utilisation d'engrais azotés et de 100 % des ressources en eau pour l'irrigation, et malgré les 821 millions de personnes sous-alimentées et les 2 milliards d'adultes en surpoids (GIEC, 2019b, p. 56). Presque tous les pays dépendent aujourd'hui du commerce international pour satisfaire une partie ou la totalité de leurs besoins alimentaires locaux; de nombreux pays, et notamment les cités-États et les petits États insulaires, n'ont pas la capacité de produire suffisamment de nourriture en raison des conditions climatiques, de terres agricoles insuffisantes ou de contraintes liées à l'eau. Les changements climatiques risquent d'accentuer ce phénomène, notamment en Afrique subsaharienne. Le commerce international permet de déplacer la production agricole des zones excédentaires vers les zones déficitaires et de favoriser ainsi la sécurité alimentaire (GIEC, 2019a, § 5.7.1.1).

C'est dans ce contexte qu'il importe à nouveau de souligner à quel point la relocalisation des choix collectifs territorialisés, qui intègre une dé-libéralisation, n'est pas l'autarcie et à quel point les nouveaux contrats sociaux se doivent d'être multiscalaires. Premièrement, les territoires intrinsèquement importateurs de

denrées alimentaires n'ont pas besoin de « concéder » des avantages commerciaux aux exportateurs puisqu'ils n'ont aucune raison de protéger leur production nationale. Ils peuvent donc s'ouvrir aux exportations dans la limite de leurs besoins et avec une dé-libéralisation permettant de discriminer les exportateurs en fonction des PMP et de privilégier les produits étrangers les plus durables. Une difficulté peut toutefois émerger pour les petits pays importateurs nets aux potentiels de diversification faible : la nécessité, pour importer, de pouvoir exporter (afin d'équilibrer leur balance commerciale) peut conduire à la tentation d'ouvrir son marché au partenaire commercial qui, en échange, est disposé à ouvrir le sien aux produits que l'on désire exporter, indépendamment de méthodes de production durable des uns et des autres.

Deuxièmement, si l'agriculture n'a plus vocation à être nécessairement exportatrice (guidée par les avantages comparatifs) et donc compétitive, rien ne justifie le maintien de subventions à l'exportation, dont les conséquences mortifères sur l'agriculture des PED ont été maintes fois dénoncées. L'histoire des négociations multilatérales agricoles sous le GATT puis à l'OMC est perpétuellement traversée par la recherche d'une réduction de plus en plus importante des subventions à l'exportation, actée en principe à la Conférence de Nairobi en 2015, même si restent en suspens les autres soutiens d'effet équivalent aux subventions. Ces différentes aides agricoles conduisent en effet à l'importation dans les PED de denrées vendues à un prix inférieur aux produits locaux. Elles produisent ainsi une concurrence parfaitement déloyale aux agriculteurs locaux, qui, ne vendant plus, ne dégagent pas les moyens de subsistance leur permettant de satisfaire leurs besoins vitaux fondamentaux (Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, 2006, § 28-29, 35 et 40). Les subventions à l'exportation peuvent en revanche retrouver une

utilité dans les limites des demandes, et donc des besoins, des pays importateurs nets de produits alimentaires. Elles peuvent, dans le pays importateur, limiter l'expansion des terres agricoles et donc la déforestation qu'une réduction des importations risque au contraire de provoquer. Dans d'autres hypothèses, elles peuvent être circonscrites dans le temps, en fonction d'une période d'ajustement propre à favoriser une relocalisation et une diversification de l'agriculture, afin notamment de permettre entre-temps aux populations urbaines de s'alimenter à moindres frais (en complément, comme susmentionné, de politiques sociales et redistributives plurielles).

Troisièmement, des contrats sociaux agroalimentaires qui rééquilibrent la production entre le local et l'importé en acceptant de protéger le premier, tout en soumettant les deux à des contraintes climatiques (notamment) risquent d'affaiblir les débouchés et le revenu des agriculteurs tournés vers l'exportation. Au niveau local, le contrat, dans sa démarche holiste, doit donc consacrer des aides et des incitations à une reconversion vers la production intérieure (par hypothèse protégée) et en faveur de modes de production vertueux (à l'exclusion, par souci d'intégrité de la politique agricole, d'autres formes de soutien). L'ONG IPES Food (International Panel of Experts in Sustainable Food Systems) propose ainsi de «réserver les paiements couplés de la PAC aux cultures de légumineuses fixatrices d'azote, aux prairies permanentes, à la production maraîchère et fruitière, et aux arbres (agroforesterie)» et de «se détourner des paiements de la PAC surfaciques et [de] promouvoir la production locale et intégrée d'aliments pour animaux» (IPES Food 2019b, p. 14 et p. 17). Parallèlement, accepter de protéger la production nationale permet plus facilement de réguler les prix agricoles et d'instaurer des prix minimaux en faveur des agriculteurs, sans prendre le risque d'être concurrencé par les produits importés à prix réduit.

Mais, d'une manière générale et quel que soit le niveau de développement du pays, la compétition entre les entreprises à la conquête de marchés et de ressources, entre autres foncières, a conduit à marginaliser les petites exploitations familiales et les petites filières au profit de plantations industrielles et de grandes entreprises agroalimentaires. Plus encore, la très forte concentration dans le secteur, stimulée par les économies d'échelle, accentue les dépendances et la très forte iniquité dans le partage de la valeur ajoutée, avec un effet d'accentuation dans les filières d'exportation des PED vers les pays développés (Bricas, Conaré et Walsler, 2021, p. 115-116). Dans ce contexte, le nouveau contrat social agroalimentaire sans vocation compétitive ni essence exportatrice peut contribuer, en revalorisant (par la protection) une agriculture de proximité, à une occupation plus équilibrée du territoire (par un tissu de petites entreprises), au maintien de l'emploi local et à une réduction des énormes disparités de revenus dans la filière (Rastoin et Ghersi, 2010, p. 515-516). Tout dépend ici *in fine* des choix collectifs en termes d'investissement et de redistribution des richesses.

Mais des contrats sociaux multiscalaires et interdépendants s'attachent également à la situation de ceux, parmi les PED, dont la production est tournée vers l'exportation et qu'une dé-libéralisation pourrait pénaliser. Sur cette question, plusieurs remarques s'imposent : les pays les moins avancés sont très peu intégrés dans le commerce alimentaire mondial, la plupart (à quelques exceptions près) sont importateurs nets et faiblement exportateurs (Glauber, 2023, p. 4-10). Il semblerait que les PED les plus exportateurs en matière agricole connaissent les niveaux les plus faibles de pénurie alimentaire, ce qui renforce la promotion du traitement préférentiel qui leur est accordé par les pays industrialisés à l'OMC, leur offrant ainsi des ouvertures de marché privilégiées (Rastoin et Ghersi, 2010, p. 508). Ce

traitement préférentiel n'est pas pour autant incompatible avec une dé-libéralisation multilatérale. Les accès au marché privilégiés pour les produits des PED — et notamment pour ceux qui seraient complémentaires à une production locale — pourraient être conditionnés au respect de certaines méthodes de production (environnementales, sociales, sanitaires...) couplé à l'octroi d'une aide financière et technique conséquente à la transition agricole durable. Cette aide devrait naturellement s'inscrire dans le cadre du contrat social agroalimentaire du territoire bénéficiaire (ainsi que des choix collectifs en termes de production du territoire donateur). Le premier gagnerait à renforcer sa diversification agricole partout où la promotion de l'agriculture exportatrice conduit à un détournement des productions vivrières et à un renchérissement des prix, ainsi que partout où une trop grande dépendance aux importations peut accentuer l'insécurité alimentaire.

Cette aide ne s'appliquerait pas qu'aux productions exportatrices. Elle pourrait contribuer, par la diffusion de techniques agricoles durables, à augmenter les disponibilités alimentaires là où elles manquent encore, et plus globalement à lutter contre la pauvreté, principale cause de sous-alimentation, même et surtout en zone rurale. L'ONG IPES Food de son côté propose un fond de transition juste, qui regrouperait l'aide au développement et le financement de la lutte contre le réchauffement du climat et qui aiderait des systèmes agroécologiques diversifiés, comme alternative à la production de matières premières destinées à l'exportation et comme instrument d'adaptation et d'atténuation (2019a, p. 107).

L'interdépendance de ces nouveaux contrats agroalimentaires pourrait poser le socle de nouveaux accords commerciaux fondés non plus sur les avantages compétitifs de chacun, mais sur une solidarité. Naturellement, pour qu'une telle interdépendance

solidaire fonctionne, une entente globale sur les fondamentaux reste indispensable afin que les modes de production durables ne soient pas considérés comme impérialistes et que les flux de marchandises ne soient pas détournés au profit d'accords commerciaux entre les pays les moins vertueux et de l'expansion d'un commerce climaticide.

- CONCLUSION -

APORIE D'UNE AGRICULTURE ÉCOLOGIQUE DANS UN MONDE EN COMPÉTITION

Le rapport du GIEC « Changement climatique et terres émergées » rappelle que l'agriculture et le système alimentaire sont essentiels aux réponses mondiales au réchauffement planétaire; que la combinaison d'actions du côté de l'offre (telles qu'une production, un transport et une transformation efficaces) et du côté de la demande (telles que la modification des choix alimentaires et la réduction des pertes et du gaspillage) réduit les émissions de GES, tout en améliorant la résilience du système alimentaire. En l'absence d'une telle combinaison d'actions, le nombre de personnes souffrant de malnutrition ainsi que l'impact négatif sur les petits exploitants agricoles risquent d'augmenter, ce qui renforce l'importance à accorder à une transition juste (GIEC, 2019b, p. 59).

Une étude prospective intitulée Agrimonde-Terra, coordonnée par INRAE et le Cirad élabore plusieurs scénarios sur l'usage des terres et la sécurité alimentaire à l'horizon 2050 en s'attachant notamment aux aspects nutritionnels, sanitaires et environnementaux (Le Mouël, Lattre-Gasquet de, Mora, 2018). Dans toutes les hypothèses, le commerce international joue un rôle important pour garantir la disponibilité alimentaire mondiale, en raison des rythmes, différents selon les régions, de croissance démographique et de production agricole. Toutefois, l'importance des

échanges internationaux diffère selon les scénarios et ne semble pas se confondre nécessairement avec le libre-échange.

Le scénario « Métropolisation » poursuit et exacerbe les tendances actuelles : il s'appuie sur le commerce international, la spécialisation de la production et les forces du marché pour renforcer la croissance, et demeure très dépendant des énergies fossiles, peu sensible aux questions environnementales et attaché aux progrès technologiques pour résoudre les défis sociétaux. La production agricole y est de plus en plus concentrée sur quelques produits cultivés ou transformés par quelques régions particulièrement compétitives. La dépendance aux importations s'accroît pour les régions aux avantages comparatifs moindres et les flux commerciaux augmentent considérablement. Le scénario s'avère insoutenable du point de vue de la santé humaine, des ressources naturelles et du climat, ce qui remet progressivement en cause les performances des systèmes agricoles et donc la disponibilité alimentaire.

À l'opposé, le scénario « Régime sain » est présenté comme le seul susceptible d'assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle, tout en garantissant une expansion limitée de la surface agricole mondiale. Il implique, dans de nombreuses régions, un basculement radical vers des régimes alimentaires qui augmentent la part de céréales secondaires, de légumineuses, de fruits et de légumes et diminuent la part de produits animaliers. Une coopération mondiale émerge fondée sur une convergence, voire une intégration, de politiques nutritionnelles, alimentaires, agricoles, sanitaires, énergétiques, climatiques, environnementales et sociales, et, soutenue par un transfert de technologie, une assistance technique et des ressources financières en faveur des PED. Alignés sur leurs objectifs et leurs politiques, les États peuvent libéraliser leurs échanges commerciaux, sans craindre un *dumping* social ou environnemental.

Mais c'est justement cette absence de consensus politique sur les impératifs écologiques, sociaux et sanitaires — et donc sur les modes de production — qui explique une partie des réticences actuelles à l'encontre de la libéralisation des échanges agricoles, en ce qu'elle met en concurrence des produits soumis à des contraintes différentes. Le scénario « Régionalisation » de l'étude Agrimonde-Terra repose quant à lui sur l'émergence de blocs régionaux supranationaux, au sein desquels les politiques agricoles, alimentaires, climatiques et environnementales sont intégrées en vue d'une transition énergétique. Le système alimentaire repose sur le concept de « souveraineté alimentaire et subsidiarité », entendu comme une production régionale prioritaire de denrées alimentaires traditionnelles et un recours aux importations uniquement lorsque cette dernière est insuffisante. Les marchés alimentaires intérieurs sont protégés des aliments à bas prix ou ultra-transformés, au profit d'une production régionale diversifiée, traditionnelle et adaptée aux conditions agroclimatiques. Le commerce mondial se rétracte au profit d'échanges intrarégionaux. Ce scénario permet un réchauffement global modéré, mais il se révèle dramatique pour les régions moins productives, mal dotées en terres, pauvres en ressources naturelles (comme l'eau) ou qui doivent étendre leur zone de terres agricoles par la déforestation.

Les contrats sociaux agroalimentaires, présentés ici comme une expérience de pensée alternative à la libéralisation commerciale, pourraient se rapprocher du scénario « Régionalisation », pour peu que le bloc régional puisse être l'échelle pertinente pour déterminer l'équilibre entre le local et l'importé, imposer des modes de production et fixer des normes de protection aux frontières. Mais ils s'en distinguent également car la souveraineté alimentaire n'y est pas pensée comme une relocalisation maximale de la production, mais comme une relocalisation des choix

collectifs portant sur les productions locales, importées et exportées, non plus rétrécis par la recherche ultime d'une compétitivité internationale, mais tributaires d'impératifs éthiques et démocratiques, tels que la protection du climat, de la biodiversité ou de la disponibilité alimentaire mondiale. En ce sens, ils se rapprochent davantage de la conception de la souveraineté alimentaire de la déclaration des Nations unies sur les droits des paysans de 2018, comme incluant «le droit de participer aux processus décisionnels concernant la politique alimentaire et agricole et le droit à une nourriture saine et suffisante produite par des méthodes écologiques et durables respectueuses de leur culture».

La libéralisation des produits agricoles illustre les incohérences d'une lutte contre les changements climatiques, dans un monde qui en appelle à l'atténuation de toutes les émissions de GES, tout en intensifiant la production encouragée par les économies d'échelle et l'unique boussole d'une consommation à bas prix. Mais elle témoigne également de l'impérative nécessité de saisir ces incohérences dans un souci d'équité afin de proposer des alternatives plus désirables que les promesses non tenues de la mondialisation économique.

BIBLIOGRAPHIE

Les sites Internet mentionnés dans la bibliographie ont été consultés pour la dernière fois le 10 janvier 2025.

OUVRAGES ET ARTICLES

Angelo M. J., Du Plessis A. (coord.), 2017. *Research Handbook on Climate Change and Agricultural Law*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing.

Ascensio H., 2020. *Droit international économique*, 2^e éd., Paris, Presses Universitaires de France.

Bergé J.-S., 2021. *Rethinking Flow Beyond Control: An Outreach Legal Essay*, Aix-en-Provence, DICE Éditions.

Boussard J.-M., Gérard F. et Piketty M.-G., 2005. *Libéraliser l'agriculture mondiale ? Théories, modèles et réalités*, Montpellier, Cirad.

Bricas N., Conaré D. et Walser M. (coord.), 2021. *Une écologie de l'alimentation*, Versailles, éditions Quæ.

Bureau J.-C., 2002. The Agricultural Issue in EU-Mercosur Integration: beyond the Gridlock, in Giordano P., *An Integrated Approach to the European Union-Mercosur Association*, Chaire Mercosur de Sciences Po, 325-340.

Bureau J.-C., Guimbard H., Jean S., 2019. Agricultural Trade Liberalisation in the 21st Century: Has It Done the Business?. *Journal of Agricultural Economics* (70-1), 3-25.

Carreau D., Juillard P., Bismuth R. et Hamann A., 2017. *Droit international économique*, 6^e éd., Paris, Dalloz.

Couveihes Matsumoto F., 2023. *Droit international économique*, Paris, Presses Universitaires de France.

Dantas A., 2011. The Role of WTO Rules to Discipline Climate Change-Related Agriculture Policies. *Journal of World Trade* (45-2), 283-319.

De Schutter O., 2015. *Trade in the Service of Sustainable Development. Linking Trade to Labour Rights and Environmental Standards*, Londres, Hart Publishing.

Détang-Dessendre C. et Guyomard H. (coord.), 2023. *Evolving the Common Agricultural Policy for Tomorrow's Challenges*, Versailles, éditions Quæ.

Facchini F., 2006. Des effets de la libéralisation des marchés agricoles ». *Économie rurale* (292) 68-78.

Facchini F., 2024. Crise agricole, échec du planisme et libre-échange. *Journal des libertés* (24), 93-115, <<https://journaldeslibertes.fr/article/crise-agricole-echec-du-planisme-et-libre-echange/>>.

Fakhri M., 2020. A History of Food Security and Agriculture in International Trade Law, 1945-2017. *European Yearbook of International Economic Law*, 55-90.

Gebeye Desta M., 2002. *The Law of International Trade in Agricultural Products. From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, Alphen aan den Rijn, Pays-Bas, Kluwer Law International.

Ghérari H., 2013. *Les accords commerciaux préférentiels*, Bruxelles, Larcier.

Ghérari H., 2017. *Droit international des échanges*, Bruxelles, Bruylant.

Grosbon S., 2024. OMC – L'affaire de l'Huile de palme devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC: condensé et dilution de grandes controverses contemporaines. *Journal du droit international* (4, doct. 10).

Häberli C., 2016. Agricultural trade: how bad is the WTO for development?. *European Yearbook International Economic Law*, 103-117.

Kempf R., 2009. *L'Organisation mondiale du commerce face au changement climatique*, Paris, Pedone.

Langlais A., 2024. « Dessine-moi une agriculture ... dans les limites de la planète. Le droit comme crayon ? », in Le Bris C., Torre-Schaud M. (coord.), *Les limites planétaires à l'ère de l'anthropocène: entre sûreté et justice*, Paris, Mare et Martin, 339-362.

Le Mouël C., Lattre-Gasquet (de) M., Mora O. (coord.), 2018. *Land use and food security in 2050: a Narrow Road. Agrimonde-Terra*, Versailles, éditions Quæ.

Le Roux X., Barbault R., Baudry J., Burel F., Doussan I., Garnier É., Herzog F., Lavorel S., Lifran R., Roger-Estrade J., Sarthou J.-P., Trommetter M., 2010. *Agriculture et biodiversité. Valoriser les synergies*, Versailles, éditions Quæ.

Maljean-Dubois S. (coord.), 2003. *Droit de l'Organisation mondiale du commerce et protection de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant.

Pellerin S., Bamière L. et Pardon L. (coord.), 2015. *Agriculture et gaz à effet de serre. Dix actions pour réduire les émissions*, Versailles, éditions Quæ.

Pellerin S., Bamière L., Savini I. et Réchauchère O. (coord.), 2021. *Stocker du carbone dans les sols français*, Versailles, éditions Quæ.

- Petit Y., 2016. La dixième Conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi: quelles avancées en matière agricole? *Revue de droit rural* (445), 1-5.
- Petit Y., 2019. Union européenne-Mercosur: l'accord commercial de trop pour l'agriculture européenne? *Revue de droit rural* (478), 21-25.
- Rainelli M., 2015. *Le commerce international*, Paris, La Découverte.
- Rainelli P. (coord.), 2005. *Les politiques agricoles sont-elles condamnées par la mondialisation?*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, Paris, IFRI, 2005.
- Rastoin J.-L. et Ghersi G., 2010. *Le système alimentaire mondial. Concepts et méthodes, analyses et dynamiques*, Versailles, éditions Quæ.
- Ricardo D., [1817], 1993. *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, Paris, Flammarion.
- Schiavo M., Le Mouël C., Poux X., Aubert P.-M., 2023. The land use, trade, and global food security impacts of an agroecological transition in the EU. *Frontiers in Sustainable Food Systems* (7), 1-11.

TRAITÉS

- Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, 30 octobre 1947. RTNU, vol. 64, p. 187.
- Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, 15 avril 1994. RTNU, vol 1867-1869, n° I-31874.
- Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, 6 octobre 2010. JOUE, n° L 127/6 du 14 mai 2011.
- Accord de Paris, 12 décembre 2015. RTNU, vol. 3156, C.N.63.2016.
- Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada, 30 octobre 2016. JOUE, n° L 11/23 du 14 janvier 2017.
- Accord de partenariat économique entre l'Union européenne et le Japon, 17 juillet 2018. JOUE, n° L 330 du 27 décembre 2018.
- Accord de libre-échange entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande, 27 novembre 2023. JOUE, n° L 2024/866 du 25 mars 2024.
- European Commission, EU-Mercosur: Text of the agreement, 28 juin 2019, version révisée du 6 décembre 2024, <https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en>.

DROIT DÉRIVÉ ET COMMUNICATIONS OFFICIELLES DE L'UNION EUROPÉENNE

Avis de la Commission de l'agriculture et du développement rural (AGRI) du Parlement européen sur la proposition COM(2022) 156 final, 2022/014(COD) du 28 avril 2023.

Communication de la Commission européenne, 11 décembre 2019. Le Pacte vert pour l'Europe, COM(2019) 640 final.

Communication de la Commission européenne, 20 mai 2020. Une stratégie « de la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, COM(2020) 381 final.

Communication de la Commission européenne, 14 octobre 2020. Une stratégie de l'UE pour réduire les émissions de méthane, COM(2020) 663 final.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne, 2021, Politique agricole commune et climat, <<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/cap-and-climate-16-2021/fr/>>.

Rapport de la Commission, Application des normes sanitaires et environnementales de l'Union aux produits agricoles et agroalimentaires importés, 3 juin 2022, COM (2022) 226 final (Rapport sur les mesures miroirs).

Règlement 1005/2008 du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, JOUE n° L 286 du 29 octobre 2008.

Règlement 995/2010 du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché, JOUE n° L 295/23 du 12 octobre 2010 (« règlement bois »).

Directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles, JOUE, n° L 334/17 du 17 décembre 2010.

Règlement 2017/625 du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux, ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, JOUE n° L 95/1 du 7 avril 2017.

Règlement 2018/841 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, JOUE, n° L 156 du 19 juin 2018.

Directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte), JOUE, no L 328/82 du 21 décembre 2018.

Règlement 2021/2115 du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune et financés par le Fonds européens agricoles de garantie et par le Fonds européens agricole pour le développement rural, JOUE, n° L 435 du 6 décembre 2021.

Règlement 2023/857 du 19 avril 2023 modifiant le règlement 2018/842 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, JOUE, n° L 111 du 26 avril 2023 (« règlement sur la répartition de l'effort »).

Règlement 2023/1115 du 31 mai 2023 relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union et à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, JOUE, n° L 150/206 du 9 juin 2023 (« règlement zéro déforestation »).

Directive 2024/1785 du 24 avril 2024, modifiant la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, JOUE, no L du 15 juillet 2024.

RAPPORTS

ONU

Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, 2006. *Définir le droit à l'alimentation à l'heure de la mondialisation*, E/CN.4/2006/44.

Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, 2020. *Le droit à l'alimentation dans le contexte du droit et de la politique du commerce international*, A/75/219.

FAO, 2023. *Pathways towards lower emissions, a global assessment of the greenhouse gas emissions and mitigation options from livestock agrifood systems*.

GIEC

GIEC / IPCC, 2019a. *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*, (Changement climatique et terres émergées. Rapport spécial du GIEC sur le changement climatique, la désertification, la dégradation des sols, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres).

GIEC / IPCC, 2019b. *Special Report on Climate Change and Land. Technical Summary* (Changement climatique et terres émergées. Résumé technique).

GIEC / IPCC, 2022. *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change, Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the IPCC* (Atténuation des changements climatiques. 6^e rapport d'évaluation, contribution du 3^e groupe de travail).

OMC

PNUE et OMC, *Commerce et Changement climatique*, Genève, Publication de l'OMC, 2009.

OMC, *Rapport sur le commerce mondial 2022: Changement climatique et commerce international*, Publication de l'OMC, 2022.

Glauber J. W., 2023. « LDCs, agriculture and food security », in *LDCs and the multilateral trading system, A collection of Essays*, WTO, vol. 2, 2023, <https://www.wto.org/library/events/event_resources/devel_0311202310/ldc_and_multilateral_trade_digital.pdf>.

Institutions politiques françaises

Angot J.-L., Bastid Burdeau G., Bellmann C., Devienne S., Fontagné L., Genet R., Guibert G., Robert-Cuendet S., Schubert K., 7 septembre 2017. *Rapport au Premier ministre sur l'impact de l'Accord Économique et Commercial Global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA) sur l'environnement, le climat et la santé* (dit rapport Schubert).

Ambec S., Angot J.-L., Chotteau P., Dabène O., Guyomard H., Jean S., Laurans Y., Nouvel Y., Ollivier H., 7 avril 2020. *Rapport au Premier ministre sur les 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* (dit rapport Ambec).

Rapport d'information du Sénat sur les retraits et les rappels de produits à base de graines de sésame importées d'Inde ne respectant pas les normes minimales requises dans l'Union européenne, 17 février 2021.

Discours du chef de l'État sur la Présidence française du Conseil de l'Union à la conférence de presse du 9 décembre 2021, <<https://wayback.archive-it.org/12090/20221120102456/https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/fr/actualites/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-de-presse-du-9-decembre-2021/>>.

Organisations non gouvernementales

International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, 2019a, *Toward a Common Food Policy for the European Union*, <https://ipes-food.org/_img/upload/files/CFP_FullReport.pdf>.

International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, 2019b. *Vers une politique alimentaire commune pour l'Union européenne, Synthèse*, <https://effat.org/wp-content/uploads/2021/02/CFP_ExecSummary_FR.pdf>.

Direction économie des agricultures et des territoires des chambres d'agriculture, Dehut C., *Accords de libre-échange, politique commerciale agricole et stratégie environnementale de l'UE: enjeux et perspectives pour l'agriculture française*, 2021, <<https://chambres-agriculture.fr/actualites/actualite/accords-de-libre-echange-politique-commerciale-agricole-et-strategie-environnementale-de-lue-enjeux-et-perspectives-pour-lagriculture-francaise>>.

Institut Veblen pour les réformes économiques, 2022. « How to stop imported deforestation? Policy brief on the EU Commission's proposal for a regulation addressing imported deforestation », <https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/imported_deforestation_veblen_institute_070222.pdf>.

Fondation pour la nature et l'homme, Institut Veblen pour les réformes économiques, Interbev, 2023. *Pourquoi est-il urgent de mettre en place des mesures miroirs? Un levier clé pour la transition agroécologique en Europe*, <https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/rapport-mesures-miroirs-fevrier-2024_embargo.pdf>.

Couverture : marché de la Boqueria, Barcelone, Espagne

© Stefano Politi Markovina / Alamy / Hemis

Responsable éditoriale : Véronique Véro

Coordination éditoriale : Géraldine Doité

Édition : Océane Le Bourhis

Mise en pages : Marie-Pierre Charbit

Le récent mouvement des agriculteurs au sein de l'Union européenne a mis sur la sellette les accords de libre-échange et leurs conséquences paradoxales : les produits agro-alimentaires sont progressivement mis en concurrence au niveau mondial mais les normes écologiques ne s'imposent pas internationalement, si bien que les agriculteurs engagés dans des pratiques plus durables risquent d'y perdre en compétitivité.

Cet ouvrage, destiné aux citoyens, notamment universitaires et plus largement à tous ceux préoccupés par la mondialisation, vise à éclairer le débat public en présentant les contraintes que les accords de l'Organisation mondiale du commerce et les récents traités commerciaux européens font peser sur des politiques agricoles qui se voudraient vertueuses. Il met en lumière les marges de manœuvre dont disposent les États pour protéger leur agriculture locale.

À l'heure où l'utilisation des terres apparaît comme centrale dans la lutte contre le réchauffement planétaire, les pratiques agro-alimentaires mondiales sont appelées à être bousculées. Au vu des enjeux, le débat ne peut se résumer à une opposition frontale entre commerce international et relocalisation de la production. L'ouvrage invite à repenser le contrôle des modes de production, là où le libre-échange s'analyse comme une perte de pouvoir et la « dé-libéralisation » comme une réaffirmation de choix collectifs territorialisés pour un système alimentaire durable.

Sophie Grosbon est maîtresse de conférences en droit international à l'université Paris Nanterre et chercheure au CEDIN. Elle est depuis septembre 2023, en délégation au CNRS, au DICE-CERIC d'Aix Marseille Université. Ses recherches portent principalement sur les interactions entre le droit international économique et la protection des droits humains et de l'environnement.



éditions
Quæ

Éditions Cirad, Ifremer, INRAE
www.quae.com

15€

ISBN : 978-2-7592-4023-4



ISSN : 2116-7753

Réf. : 02984