

Agriculture et commerce international

Note de référence de la Coalition contre la faim



Sommaire

Introduction	3
États des lieux	3
1. Libéralisation du commerce agricole : bref historique	3
2. Les accords de libre-échange comme contournement de l'OMC	5
2.1. Conséquences dans les pays tiers et dans l'UE	7
2.2. Dispositions des ALE	7
3. L'UE et les ALE : vers une nouvelle politique commerciale ?	8
3.1. Autonomie stratégique	9
3.2. Pratiques commerciales déloyales	9
3.3. Droits humains	9
3.4. Promotion des exportations	9
Recommandations	11
1. Belgique	11
2. Union européenne	11
2.1. Marché unique de l'UE	11
2.2. Politique commerciale UE	11
2.3. ALE bilatéraux existants	12
2.4. ALE bilatéraux futurs	12
2.5. Commerce et gouvernance	12
2.6. International/OMC	13

Introduction

Au vu de l'évolution des chiffres de la faim, il semble désormais inévitable que l'objectif de développement durable 2 visant à éradiquer la faim dans le monde d'ici 2030 ne sera pas atteint. Au-delà même de la faim, nos systèmes alimentaires montrent de nombreuses défaillances. *Au niveau climatique*, selon une étude de l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), en 2019, les systèmes alimentaires globaux sont responsables de l'émission de 16 milliards de tonnes d'équivalent CO₂, soit 31% des émissions anthropiques totales¹. *Au niveau biodiversité*, l'industrialisation de l'agriculture est un responsable majeur de l'extinction de biodiversité : disparition de zones naturelles au profit de terres cultivées, uniformisation des variétés cultivées, développement de zoonoses sous l'effet de l'uniformisation génétique des animaux d'élevage. *Au niveau environnemental*, la mondialisation des échanges est allée de pair avec le productivisme agricole, ce qui a généré une dégradation générale de l'environnement : érosion de sols, pollution de l'eau, perte de matière organique, pollution persistante aux produits phytopharmaceutiques, etc. *Au niveau santé*, le nombre de personnes atteintes d'obésité avoisinent ceux souffrant de la faim, avec un coût énorme en matière de soins de santé : en France, en 2014, ce budget avoisinait les 20 milliards d'euros, soit un tiers du budget de la politique agricole commun (PAC) à l'échelle européenne. Tous les signaux sont donc au rouge et il est urgent de revoir les fondamentaux de nos systèmes alimentaires si l'on souhaite les emmener vers plus de durabilité.

Le commerce occupe une place centrale dans nos systèmes alimentaires. Depuis les années 1990, les gouvernements promeuvent une libéralisation des échanges. Cette libéralisation engendre des effets délétères sur les producteur·ice·s agricoles de tous les continents en tirant les prix vers le bas, dans une course au moins-disant social et environnemental.

En outre, certaines régions du monde restent structurellement dépendantes d'importations, en céréales par exemple pour l'Afrique du Nord, tandis que d'autres sont largement excédentaires, Russie et Ukraine sur ces

mêmes céréales notamment. Cette surspécialisation conduit à des relations inéquitables entre régions du monde. Ces inégalités pourraient cependant être nivelées si de nouvelles règles régissaient le commerce international.

Cette note de référence, basée sur une étude commanditée par la CCF², a pour objectif de poser les fondamentaux du commerce international, de questionner ses impasses, mais aussi de préciser notre vision et l'accompagner de recommandations pour mettre le commerce international au service de la sécurité alimentaire et de systèmes alimentaires durables.

États des lieux

1. Libéralisation du commerce agricole : bref historique

Suite à la Seconde Guerre mondiale, un système multilatéral se met en place avec pour objectif de favoriser la concorde entre les États-nations au niveau mondial. Ce multilatéralisme verra la création de nombreuses institutions internationales : Banque mondiale (BM), Fonds monétaire international (FMI), Organisation des Nations unies (ONU) et de l'Accord général sur les tarifs douaniers (GATT). Afin de favoriser les échanges internationaux, le GATT ambitionne la réduction des tarifs douaniers : tous produits manufacturés confondus, ils passeront de 40% en moyenne en 1948 à 4% en 1992. Cette ouverture des marchés permet aux États-Unis et à l'UE de développer leurs industries en exportant massivement leur production. Pour l'heure, l'agriculture est encore exemptée des règles commerciales du GATT.

En 1962, l'UE se dote d'une politique agricole commune (PAC). Au travers des subventions qu'elle alloue à la production européenne, elle permet aux agriculteur·rice·s européen·ne·s d'exporter massivement vers des pays tiers, ce qui engendrera des perturbations pour les agricultures familiales et peu mécanisées des pays tiers. Cependant, ce soutien à l'exportation va rapidement entrer en concurrence avec les règles du commerce international élaborées par les institutions internationales.

1 Francesco N. Tubiello et al., « Pre- and post-production processes increasingly dominate greenhouse gas emissions from agri-food systems », Earth System Science Data, 2022.
2 Karin Ulmer et Gérard Choplin, « Agriculture et commerce international », Coalition contre la faim, 2022.

En 1986 est lancé un nouveau cycle de négociation du GATT (*l'Uruguay Round*), incluant cette fois-ci l'agriculture. Sous la pression des États-Unis et du groupe de Cairns³, l'UE s'engage à réformer les protections tarifaires de sa PAC. En 1992, l'accord Blair House⁴, conclut entre les États-Unis et l'UE, aboutira à une profonde réforme de la PAC : le soutien au prix passera désormais à une aide aux exploitations afin de la mettre en conformité avec les règles du commerce international.

En 1993, un accord multilatéral est finalement trouvé. Il est signé à Marrakech en 1994 et institue l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui voit le jour en 1995. Il entérine une réduction substantielle des mesures de soutien et de protection de l'agriculture. Cette pression, réalisée notamment par les États-Unis afin de leur ouvrir de nouveaux marchés pour leur production agricole, sera fortement préjudiciable aux agricultures moins productives. L'Accord de Marrakech tient toujours lieu, à l'heure actuelle, de structure fondatrice du commerce agricole international. Il prévoit :

- **Accès facilité au marché international :**
 - > Protections non tarifaires sur les produits agricoles converties en droits de douane, dont la réduction doit être de 36 % en moyenne sur 6 ans ;
 - > à partir de 2000, pour chaque produit, les États doivent autoriser minimum 5 % d'importations de la consommation intérieure des pays.
- **Soutien interne et concurrence à l'exportation :**
 - > Réduction des soutiens aux exportations pour les pays industrialisés de 36 % en valeur et 21 % en quantité en 6 ans ;
 - > Création de 3 catégories de soutien à l'agriculture :
 - boîte orange : mesures devant faire l'objet de réduction en raison du risque de distorsion (ex. : soutien direct au volume au prix) ;
 - boîte bleue : pas réduction, mais limitation de la production (ex. : aides non totalement découplées, mais accompagnées de programmes de limitation de la production) ;

- boîte verte : aides découplées de la production et du prix, comprenant l'aide alimentaire, stocks de sécurité, la recherche...

- **Fonctions non marchandes** : la libéralisation doit tenir compte des considérations non commerciales (sécurité alimentaire, environnement...) dans les futures négociations. Vu la nature intrinsèquement économique de l'OMC, ces fonctions non marchandes sont complexes à traiter ;
- **Traitement spécial et différenciés** pour les pays en développement :
 - > Réduction des droits douane de 24 % en 10 ans (au lieu des 36 % sur 6 ans pour les autres pays) avec exception pour les pays avec les revenus les plus faibles (PMA) ;
 - > Idem pour les subventions.
- **Normes sanitaires et phytosanitaires (SPS)**. Les SPS doivent tenir compte de la sûreté alimentaire sans entraver le commerce. Elles sont définies par trois organismes multilatéraux : le Codex alimentarius (Codex), l'Organisation mondiale de la santé animale (OMSA) et la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV). Ces normes sanitaires sont de nos jours devenues des points clés des négociations ;
- **Clauses notables :**
 - > **Clause de sauvegarde** : en cas de chute importante des prix de produits importés ou de forte hausse du volume d'importation d'un produit, elle permet d'augmenter les droits de douane ;
 - > Une **clause de paix** (article 13), en vigueur jusqu'en 2003, qui empêchait d'attaquer à l'OMC les subventions agricoles de pays tiers.
- **Création d'un Organe de règlements des différends (ORD)**. L'ORD est un tribunal d'arbitrage auprès duquel les pays membres peuvent faire appel lorsqu'ils estiment qu'un autre membre ne respecte pas l'accord.

3 Organisation internationale créée en 1986 à Cairns (Australie), réunissant la plupart des pays en développement qui sont agro-exportateurs et regroupant : Australie, Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Colombie, Costa Rica, Bolivie, Canada, Chili, Indonésie, Malaisie, Guatemala, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Paraguay, Pérou, Philippines, Thaïlande, Uruguay.

4 En 1992, avec les accords de Blair House, les États-Unis ont aussi obtenu la limitation de la surface européenne des cultures de colza, tournesol et soja destinées à l'alimentation, à 5,1 millions d'hectares.

Vers la fin des années 1990, des voix commencent à s'opposer à l'OMC. En effet, les promesses de développement promises par l'organisation tardent à arriver et les effets délétères de la libéralisation des échanges agricoles sont trop importants pour les agricultures moins industrialisées. Les décisions se prenant à l'unanimité au sein de l'OMC, les divergences Nord-Sud et l'adhésion de la Chine en 2001 vont constituer un facteur de blocage des négociations. Le Programme de Doha pour le développement (*Doha Round*), débuté en 2001 avec la volonté de poursuivre la diminution des barrières tarifaires au commerce, est dans une impasse. La négociation s'enlise à Cancun en 2003, à Hong-Kong en 2005, puis est finalement suspendue en 2006. Malgré l'accord conclu en 2015 à Nairobi pour éliminer les subsides agricoles à l'exportation, la ministérielle de 2017 ne trouve toujours pas d'issue aux engagements faits à Doha. À cause de l'épidémie de Covid-19, la conférence ministérielle prévue en 2021 est reportée à février 2024⁵ à Abou Dhabi. Cette dernière n'ayant toujours pas apporté de réponse concrète aux problématiques rencontrées par les pays du Sud global.

La crise que connaît l'OMC est symptomatique de la gouvernance mondiale des systèmes alimentaires. Beaucoup de pays du Sud global n'ont pas les moyens d'entretenir une délégation auprès de l'OMC. De plus, les sessions parlementaires formelles ne sont plus le lieu réel des décisions ; la majorité de celles-ci sont prises dans des caucuses informels. De fait, de nombreuses organisations de la société civile assurent que l'OMC est une des organisations les moins démocratiques, ce qui a contribué à sa perte de légitimité.

Afin d'assurer leur sécurité alimentaire, les pays du Sud global, au lieu de financer leur agriculture locale, ont dû se reposer sur les importations à bas coût (puisque largement subsidiées et dédouanées) des pays riches pour nourrir leur population en croissance, notamment urbaine. L'endettement de ces mêmes pays les ont conduits à devoir adopter les plans d'ajustement structurels du FMI et de la BM dès les années 1980. Ces plans ont participé à la libéralisation de leur économie et orienté leur agriculture vers des monocultures d'exportation. Ce « tout au marché » a fragilisé les

agricultures moins industrialisées et moins rentables, ce qui a finalement renforcé l'insécurité alimentaire dans ces mêmes pays.

Les règles du commerce international, telles qu'édictées par l'accord de Marrakech, sont toujours d'actualité. Le développement du commerce international a conduit à l'émergence d'entreprises multinationales, devenues depuis des oligopoles dans tous les secteurs agroalimentaires : pesticides, engrais, semences, génétique, transformation, distribution. La libéralisation des marchés a permis la circulation des marchandises d'un bout à l'autre de la planète, mais à un prix énorme : inégalités mondiales, destruction du vivant, réchauffement climatique, etc.

2. Les accords de libre-échange comme contournement de l'OMC

Face à l'enlisement des négociations à l'OMC, l'UE s'est dotée d'une stratégie afin de créer des opportunités économiques pour les acteurs européens. L'introduction en 2006 de la « Global Europe : Competing in the World » et, plus largement, de la stratégie de Lisbonne ont fait de la négociation d'accords de libre-échange (ALE) bilatéraux une de ses priorités absolues. Ces derniers sont devenus un moyen de conserver une place privilégiée dans le commerce international à un moment où les négociations multilatérales patinaient : face à la montée en puissance des BRICS et notamment de la Chine, il devenait essentiel pour l'UE de s'assurer des relations partenariales privilégiées avec des pays ou régions du monde.

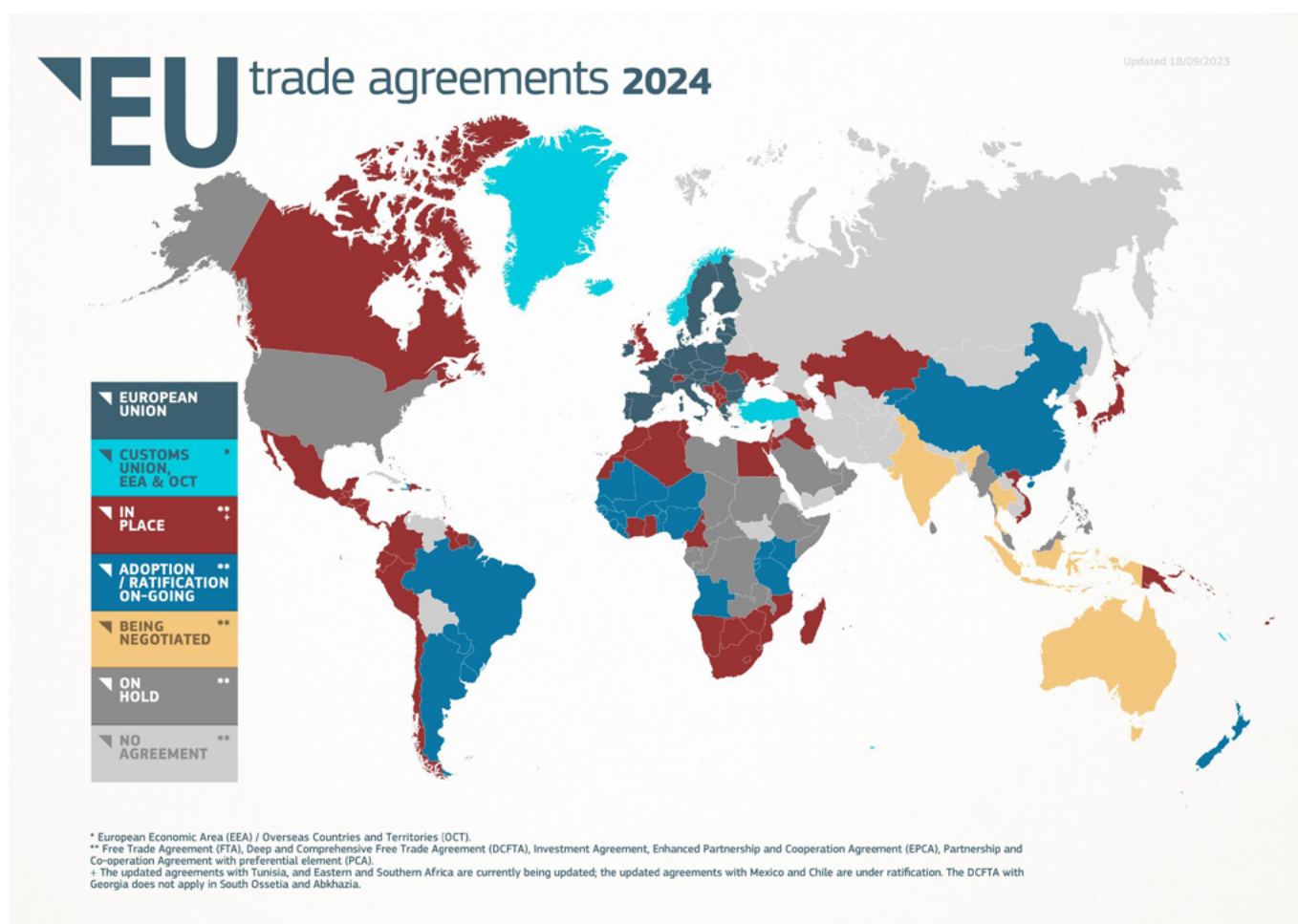
Ainsi, l'UE a démarré des négociations avec les pays de la zone ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) en transposant les accès préférentiels aux marchés de ses anciennes colonies en accords commerciaux. En 2008, les pays des Caraïbes ont donc signé les premiers accords de partenariats économiques. L'UE a ensuite fait de même avec les pays d'Amérique latine et d'Asie. Le tableau suivant reprend les accords actuels de l'UE toujours en attente de ratification de la Belgique.

5 Cf. l'agenda de la 13^e Conférence ministérielle de l'OMC.

États des lieux des ALE bilatéraux européens non encore ratifiés par la Belgique⁶

Nom accord	Application
UE-Canada	2017
UE-Équateur-Pérou-Colombie (ratifié par la Région bruxelloise en déc. 2023)	2013 (Pérou et Colombie), 2017 (Équateur)
UE-Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA)	2016-2018
UE-Ghana (intérimaire)	2016
UE-Côte d'Ivoire (intérimaire)	2016
UE-Cameroun (APE Afrique centrale seulement signé par le Cameroun)	2014
UE-États Afrique orientale et australe (intérimaire)	

États des lieux des accords de libre-échange au niveau européen



Source : direction générale commerce (DG TRADE)⁷

6 Pour un panorama complet des ALE de l'UE : voir étude pp.25-27

7 « Map: State of play of EU trade agreements with third countries ». Voir aussi l'état des lieux des négociations sur ce document DG Trade, « Overview of Economic Partnership Agreements »

En 2020, les pays africains représentaient 9,5 % des exportations agroalimentaires de l'UE. Il s'agit donc d'un partenaire commercial de premier ordre pour l'Europe. Face à l'enlisement des négociations des accords régionaux, notamment le blocage du Nigéria, et afin de maintenir des relations commerciales privilégiées avec ces pays, l'UE a donc signé des accords intérimaires avec deux pays (Ghana et Côte d'Ivoire). Ces accords intérimaires créent des régimes commerciaux différents dans la sous-région et constituent *de facto* des pierres d'achoppement dans les processus d'intégration régionale.

2.1. Conséquences dans les pays tiers et dans l'UE

Les ALE bilatéraux de l'UE sont dits « OMC plus », ce qui signifie qu'ils vont nécessairement au-delà des engagements d'ouverture de marché tels que prévus dans les accords OMC. Les ALE bilatéraux renforcent ainsi la capacité de l'UE à utiliser les restrictions quantitatives et la gestion des importations dans les pays tiers. Dans le même temps, l'UE bénéficie toujours des conditions de sauvegarde spéciale et d'une autorisation de ses subventions *via* les boîtes bleues et vertes. Ces ALE renforcent finalement les exportations à bas prix, limitent la naissance d'une industrie locale et impactent négativement l'agriculture familiale (Nord et Sud global)⁸. L'agro-industrie est finalement le seul gagnant de ces accords.

De plus, au-delà des subventions à son secteur agricole, l'UE est dotée d'une série d'outils politiques qui lui permettent de maintenir sa compétitivité agricole : gestion du marché, aides directes PAC, soutien aux investissements, soutien national des pays membres, programmes d'urgence, outils traditionnels de la politique commerciale agricole (quotas, tarifs d'importation...), etc. Ces outils sont utilisés pour soutenir la production tout en gardant des prix compétitifs, permettant d'alimenter l'industrie agroalimentaire européenne destinée notamment à l'export au lieu de protéger les petites exploitations de prix faibles et impulser une production agricole durable. Entre 2005 et 2016, l'UE-27 a perdu 4,1 millions d'exploitations,

soit une perte de 30 %. 83 % des exploitations perdues correspondent à des fermes dont la taille est inférieure à 5 ha. Dans le même temps, la superficie des terres exploitées pour la production agricole y est restée stable, car les terres sont rachetées par de plus grandes exploitations agricoles⁹.

Enfin, l'UE a signé des traités internationaux de droits humains (Déclaration universelle des droits de l'homme, Pacte international des droits économiques et sociaux) qui prévoient notamment de respecter, protéger et garantir la réalisation du droit à une alimentation adéquate et à la nutrition des populations tant sur leur territoire, que dans les pays tiers. L'UE s'est engagée, au travers de ses traités¹⁰, à garantir la cohérence des politiques en matière de développement. Pourtant, au travers de la PAC, l'UE exporte massivement des produits subventionnés, qui ont des effets destructeurs sur les objectifs de développement durable (ODD) et sur l'agriculture de petite échelle. L'augmentation de la compétitivité des agricultures industrielles européennes s'explique donc en partie par des pratiques commerciales déloyales.

2.2. Dispositions des ALE

Les ALE contiennent des dispositions transversales qui peuvent être des facteurs bloquants dans la régulation du commerce international dans le sens d'une plus grande équité :

- *Instrument de défense commerciale* : ces mesures visent à lutter contre le commerce déloyal. Les principales sont les mesures anti-dumping, les dispositions de sauvegarde, les dispositions relatives aux licences d'importation, les exigences en matière d'approvisionnement local. Ces mesures sont certes efficaces, mais elles sont pour la plupart fortement réglementées ou simplement interdites dans les ALE ;
- La *clause de statu quo* stipule qu'aucune nouvelle barrière tarifaire ne peut être introduite au sein des accords existants et, si elles sont éliminées, ces barrières ne peuvent être réimposées ou augmentées. D'une certaine façon la clause de statu quo fige dans le marbre les accords en empêchant d'utiliser les flexibilités existantes de l'OMC, notamment les

8 Coordination Sud, « Les accords de libre-échange et leurs conséquences sur les agricultures du Sud », 2021.

9 Eurostat, « Agriculture, forestry and fishery statistics », 2020.

10 Art. 3.5 ; 21.3 et 208.2 du Traité de fonctionnement de l'UE sont relatifs à la cohérence des politiques pour le développement.

mesures quantitatives, qui sont pourtant un outil efficace pour protéger les marchés agricoles ;

- *Protection des obtentions végétales* : la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales vise la mise en place d'un système de protection des variétés végétales afin d'encourager l'utilisation de variétés certifiées. Au travers de ses ALE bilatéraux, l'UE tente d'imposer aux pays partenaires l'adoption de la Convention à l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV)¹¹. Cette Convention serait fort dommageable aux systèmes agricoles familiaux, car elle imposerait une propriété intellectuelle et un brevetage des semences, perturbant ainsi l'échange de semences traditionnelles et adaptées à la culture locale ;
- Les *indications géographiques (IG)* mettent en place des droits de propriété intellectuelle sur des produits provenant de zones de production précises. Cet outil intéressant comporte néanmoins ses limites : sur les 3 types d'IG, seule l'appellation d'origine contrôlée (AOP) comporte des critères de durabilité et, surtout, c'est de l'UE que sont issues la majorité des IG, ce qui démontre que cet outil est mis en place à l'avantage quasi exclusif de l'UE ;
- *Principe de précaution* : inscrit dans le Traité de l'UE, le principe de précaution permet, lorsque les preuves scientifiques sont suffisantes, de faire prévaloir l'environnement et la santé humaine sur l'intérêt économique. Il permet ainsi d'éviter les atteintes graves et irréversibles à l'environnement et à la santé végétale et humaine. Pourtant, ce principe est de plus en plus malmené, car il est vu comme une entrave au commerce, notamment sur les questions des hormones de croissance et des organismes génétiquement modifiés (OGM) dans le cadre des accords avec les États-Unis et le Canada ;
- *Règlement des différends* : afin de régler les différends entre parties prenantes, des tribunaux d'arbitrages *ad hoc* sont mis en place avec les ALE qui incluent un volet investissement. Ces tribunaux sont remis en cause pour leur manque de transparence, leurs

effets dissuasifs ou paralysant sur les réglementations sociales et environnementales face à des demandes de compensation souvent massives. Pis, ils se substituent à la justice des pays partenaires, entraînant ainsi le sapement de l'État de droit.

De manière plus générale, les ALE bilatéraux intègrent dorénavant un chapitre sur le commerce et le développement durable (chapitre TSD pour *Trade and Sustainable Development*) afin de maximiser l'effet des ALE dans la lutte pour le travail décent, contre la dégradation de l'environnement et les changements climatiques. Cette incitation se fait en encourageant la ratification et le respect des conventions internationales, soit les normes de l'Organisation internationale du travail (OIT) et les accords environnementaux internationaux. Or, dénués de moyens de faire respecter ces engagements ou d'imposer des sanctions, les ALE ont montré des effets très limités en matière de développement durable. Afin de tenir ses engagements, la politique commerciale de l'UE doit être cohérente avec les traités de l'UE notamment sur les volets droits humains, normes de travail et environnement.

La littérature en économie politique montre une dépendance entre pays sur les questions de commerce et de gouvernance. Cette dépendance pousse les pays signataires à voir dans la signature des ALE une promesse de meilleure intégration dans l'économie mondiale. De plus, la mauvaise gouvernance, le manque d'alternance politique et la corruption renforcent la connivence entre élites économiques et politiques, ce qui pousse à la perpétuation des intérêts économiques ayant présidé à la signature des ALE¹².

3. L'UE et les ALE : vers une nouvelle politique commerciale ?

En 2021, la Commission s'est engagée au travers d'une communication¹³, vers une nouvelle politique commerciale, plus ouverte et durable. Dans un contexte post-Covid, cette nouvelle politique vise à élaborer un nouveau concept d'autonomie stratégique ouverte, à lutter contre le commerce déloyal et à mettre le commerce à contribution pour la réalisation des

11 Batur, Fulya et al. « Plant variety protection & UPOV 1991 in the European Union's Trade Policy: Rationale, effects & state of play », 2021.

12 Jean Merckaert (sous la dir. de), « En Afrique comme ailleurs : pas de démocratie sans alternance ! », Tournons la page, 2015.

13 Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions » (COM/2021/66 final), 18 février 2021.

objectifs du Pacte vert européen tout en tirant parti des technologies numériques afin de se débarrasser des barrières commerciales.

3.1. Autonomie stratégique

Durant le Covid, les chaînes d'approvisionnement alimentaires et les systèmes alimentaires ont montré toute leur faiblesse face à l'arrêt du commerce international. Le concept d'autonomie stratégique ouverte fait référence à une coopération multilatérale chaque fois que cela sera nécessaire tout en continuant à agir de manière autonome chaque fois que possible. Il implique donc de tirer les leçons des perturbations des chaînes d'approvisionnement mondiales et d'identifier des réponses stratégiques. Autrement dit, l'autonomie stratégique signe le passage du multilatéralisme « tout court » à une sélection des partenaires commerciaux stratégiques.

Toutefois, dans les faits, les ALE ne font qu'entraver le renforcement des capacités de production et d'approvisionnement locaux qui œuvrent en soutien à l'agriculture locale et au tissu industriel naissant dans les pays partenaires de l'UE. Le principe de subsidiarité pourrait être un indicateur servant à définir les niveaux auxquels les choix alimentaires souverains pourraient être fait, tout en restant dans les règles de concurrence imposées par l'UE et l'OMC.

3.2. Pratiques commerciales déloyales

L'objectif est d'assurer que les pays partenaires respectent leurs engagements en matière d'ouverture de marchés, le droit des travailleurs ou encore la lutte contre le changement climatique. Pourtant, si des annonces ont été faites, force est de constater que de nombreuses violations du droit des travailleurs sont observées dans l'agroalimentaire. L'application des droits des travailleurs et des droits humains de manière générale n'est donc pas systématique.

L'aspect qui mériterait d'être souligné concerne la restructuration du service commercial de la Commission avec l'intégration du nouveau responsable pour le respect des règles commerciales. Ce remaniement permet une meilleure gestion des différends et un meilleur partage des connaissances au sein du service de la Commission.

3.3. Droits humains

La politique commerciale de l'UE peine à garantir l'application de la clause relative aux droits humains. En effet, comme l'illustre le cas de l'ALE UE-Vietnam, la Commission s'est montrée réticente à garantir une clause essentielle effective sur les droits humains. Cette clause constitue pourtant le principal mécanisme d'intégration des droits humains dans les accords commerciaux, car elle permet à chacune des parties de prendre des mesures appropriées en cas de violation par l'autre partie. Cette situation est commune à de nombreux accords en cours de négociation, tels que l'accord avec le Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay, Paraguay), où le chapitre sur les TSD n'a pas de force exécutoire et n'inclut pas de possibles sanctions.

L'absence d'analyse d'impacts pour chaque nouvel ALE signé, mais aussi le refus de la Commission de prendre des mesures coercitives afin de s'assurer de l'application de la clause sur les droits humains sont symptomatiques d'une absence d'ambition politique. Au lieu de cela, l'UE préfère gérer les violations des droits humains au travers de procédures administratives lourdes *via* un Groupe consultatif intérieur (DAG pour *Domestic Advisory Groups*), et ce, en violation des obligations en matière de droits humains de la majorité des États membres de l'Union européenne, qui découlent des traités internationaux de protection des droits humains ratifiés par ceux-ci.

3.4. Promotion des exportations

Afin de mettre en cohérence la dimension intérieure de la stratégie F2F avec sa dimension extérieure, l'UE a révisé sa politique de promotion des exportations. Le monde agro-industriel maintient que, comparativement à d'autres régions du globe, la production européenne est plus durable au vu des normes sanitaires et sociales élevées, ce qui pousse le secteur à promouvoir les exportations européennes.

Pourtant, la crise du Covid l'a montré : c'est le commerce international qui est en partie responsable de la propagation si rapide des maladies non transmissibles. Au-delà des aspects purement sanitaires, il est indéniable que le commerce international entraîne des modifications dans les habitudes alimentaires, notamment une augmentation de la consommation des produits carnés et laitiers, des aliments transformés et une

diminution des aliments frais¹⁴. En bref, au travers de ces exportations et importations, l'UE modèle les systèmes et les pratiques alimentaires de ses pays partenaires.

Afin de garantir la cohérence avec les ODD, l'UE doit réduire son impact sur le développement agricole et

la consommation alimentaire des pays tiers. Pour ce faire, elle doit se doter de critères clairement définis, quantifiables et vérifiables dans ses programmes afin de garantir l'égalité de traitement des parties prenantes.

L'ALE avec la Nouvelle-Zélande : vraiment un bon élève ?

L'ALE conclu entre l'UE et la Nouvelle-Zélande en juin 2022 est reconnue comme étant l'accord le plus progressiste signé par l'UE à ce jour. Il est en effet le premier accord à mettre en œuvre l'approche révisée de la Commission européenne à l'égard du chapitre TSD sur le commerce et le développement durable. Il intègre ainsi une application du chapitre TSD qui prend en compte les normes environnementales et du travail, notamment la mise en place en dernier recours de sanctions commerciales en cas de violation des obligations relatives aux normes fondamentales du travail et à l'Accord de Paris sur le changement climatique.

Si l'on peut souligner les efforts réalisés, il convient de noter plusieurs lacunes :

- Pour la majorité du TSD, **le non-respect des engagements n'est pas sujet à des sanctions** (conventions prioritaires de l'OIT et agenda du travail décent, égalité des genres, diversité biologique, réforme des subventions aux combustibles fossiles, déforestation, surpêche, conduite responsable des entreprises et la gestion de la chaîne d'approvisionnement) ;
- Les **dispositions liées à la durabilité restent insuffisantes** pour compenser la pression exercée sur les aspects travail et climat. Le TSD manque ainsi d'objectifs ciblés permettant d'améliorer les conditions de travail et les méthodes de production, tel que l'agriculture, secteur à fortes émissions de gaz à effet de serre, dont les flux commerciaux sont pourtant amenés à croître avec la signature de l'accord ;
- En matière d'accès au marché, **les engagements n'ont pas été corrélés au respect de normes sociales ou environnementales renforcées**, ce qui promet de perpétuer des méthodes de production délétères, dans l'agriculture et l'industrie notamment ;

La révision du TSD a bien apporté des éléments nouveaux, mais son principal écueil, à savoir de faire croître le commerce de produits à fortes émissions carbone et les échanges de produits agricoles à longue distance, demeure intact. L'ALE pourrait ainsi provoquer l'exact contraire de ce qui est attendu en poussant à l'augmentation des gaz à effet de serre au lieu de viser leur réduction, comme l'a d'ailleurs souligné l'évaluation d'impact officielle de la Commission¹⁵.

14 Thow, Anne Marie, and Nicholas Nisbett, « Trade, nutrition, and sustainable food systems », *The Lancet*, 2019, pp. 716-718.

15 Thomas Fritz, « On Track for Sustainable Trade? The EU-New Zealand Trade Agreement from a Sustainability Perspective », AK, juin 2023.

Recommandations

1. Belgique

- Refuser de ratifier l'accord d'association en l'état entre l'UE et les pays du Mercosur et empêcher la scission du volet commercial de l'accord, ce qui serait en contradiction au mandat de négociation du Conseil de 2018 ;
- Orienter l'aide publique au développement (APD) vers le développement de l'agroécologie ;
- Sur la politique agricole commune (PAC) 2023-2027 et post-2027 : renforcer les mécanismes de régulation des marchés par le biais de l'organisation commune des marchés (OCM) de gérer les crises de surproduction en fixant des réductions obligatoires de volume de production, ce qui éviterait les exportations à bas coût vers les pays tiers.

2. Union européenne

2.1. Marché unique de l'UE

- Promouvoir le respect des normes internationales (OIT, droits humains et conventions environnementales internationales) pour tous les produits commercialisés dans l'Union européenne ;
- Sur le devoir de vigilance :
 - > Adopter le **règlement sur le travail forcé de l'UE** visant à interdire sur le marché européen les produits et services issus du travail forcé, en veillant à sa cohérence avec la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité ; les assortir de mécanismes de renforcement de la surveillance permettant leur mise en œuvre effective ;
 - > Veiller à la cohérence de ces différents instruments avec la nouvelle approche de la Commission européenne sur le commerce et le développement durable et étendre ce règlement à d'autres normes sociales fondamentales.
 - > **Adapter la stratégie d'autonomie stratégique ouverte** pour faire avancer les ambitions de souveraineté alimentaire des petit·e·s agriculteur·ice·s européen·ne·s et des pays tiers ;

- > Modifier les règles de concurrence de l'UE afin de 1. soutenir le Pacte vert européen, 2. relever les défis du changement climatique et des dommages environnementaux, 3. d'empêcher la concentration croissante du marché dans les chaînes d'approvisionnement agricoles et 4. soutenir le rôle de marchés publics comme levier pour la re-territorialisation et durabilité des systèmes alimentaires.

2.2. Politique commerciale UE

- Réévaluer l'ensemble de la politique commerciale de l'UE à l'aune de ses finalités sociales et environnementales. Mettre en œuvre une politique commerciale qui considère l'alimentation comme un droit humain fondamental et qui respecte et protège les moyens de subsistance des agriculteur·ice·s. Trop souvent assimilés à des matières premières soumises à la spéculation et à la volatilité des prix, les produits agricoles ne sont plus considérés dans leur fonction alimentaire. L'ensemble des ALE existants et ceux en préparation devrait être évalué et révisé à l'aune de ces nouvelles finalités définies ;
- Modifier les règles du commerce international agricole afin d'arrêter toute forme de dumping vis-à-vis des pays tiers (« boîte verte ») ;
- Adopter des **mesures de réciprocité** ou **mesures miroirs** :
 - > Exiger que les produits agricoles importés respectent certaines des normes sanitaires et environnementales imposées aux agriculteur·rice·s européens ;
 - > Interdire la production dans l'UE de produits interdits à la vente et à la consommation en UE et interdire de fait leurs exportations ;
 - > Renforcer les contrôles sur les limites maximum de résidus des importations alimentaires.
- Appliquer des sanctions commerciales à l'égard des partenaires qui commettent des violations sévères à l'égard des droits humains et de l'environnement.

2.3. ALE bilatéraux existants

- Réviser les accords de commerce signés pour y intégrer un **chapitre sur le développement durable contraignant** avec des engagements clairs et mesurables pour l'entière des clauses de durabilité. Ce chapitre doit être assorti d'un mécanisme de plainte et de sanction pour toutes ces clauses, notamment la suspension des avantages commerciaux si les engagements internationaux ne sont pas respectés ;
- Conditionner la signature et la ratification de tout accord à la présence d'un tel chapitre sur le développement durable, ce qui implique notamment le **refus de signature ou de la ratification de l'accord UE-Mercosur**. Notamment la présence de clauses contraignantes concernant les droits humains et l'environnement, ainsi que le respect des normes sanitaires et phytosanitaires européennes pour les produits importés du Mercosur ;
- **Mesures frontalières :**
 - > **Supprimer la clause de statu quo** et autoriser la modulation tarifaire pour soutenir la souveraineté alimentaire.
- Utiliser les dispositions commerciales de l'**initiative One Health** pour faire pression en faveur d'une flexibilité accrue pour les pays tiers afin de protéger leurs marchés intérieurs en cas de risques associés aux aliments hautement transformés (régimes alimentaires malsains, lait en poudre riche en graisse) ;

2.4. ALE bilatéraux futurs

- Mettre fin à l'application provisoire des accords mixtes pour permettre un débat démocratique informé avec capacité d'amendement avant mise en application ;
- Prévoir la réversibilité des accords de commerce *via* des clauses de révision et de résiliation claires et précises ;
- Mettre fin à l'usage des **clauses crépusculaires** qui permettent de prolonger les effets de certaines dispositions plusieurs années après une éventuelle résiliation d'un accord ;

- Proposer de **nouveaux indicateurs de performance économique** des ALE comme le revenu des agriculteur-ice-s ou des indicateurs socio-économiques sur l'égalité des genres ;
- Sur l'analyse genrée de l'impact des ALE, se doter 1. d'un cadre conceptuel¹⁶ de manière à identifier les données nécessaires et à organiser les données collectées et 2. d'analyses statistiques genrées permettant d'analyser l'impact des ALE sur les questions de genre afin de mettre en place des politiques ciblées visant l'autonomisation économiques des femmes ;
- Inscrire la **primauté du droit international** environnemental, social et des droits humains dans les nouveaux accords de commerce ;
- Introduire de nouvelles dispositions garantissant que l'UE s'abstienne d'attaquer l'**exigence de contenu local** pour les marchés publics comme une barrière commerciale. Un *Buy European and Sustainable Act* permettrait d'inclure des critères de durabilité et de localité dans l'attribution des marchés publics au service de la souveraineté alimentaire durable, de l'emploi et du climat.

2.5. Commerce et gouvernance

- Assurer la transparence des négociations commerciales y compris l'accès aux documents officiels ;
- Associer le Parlement européen dans la définition et l'approbation du mandat de négociation des accords commerciaux ;
- S'assurer que les analyses d'impact sur le développement durable comprennent des analyses ex-ante et ex-post efficaces, y compris une analyse genre robuste. Réaliser des analyses systématiques de l'impact sur les droits humains pour chaque ALE ;
- Maintenir les prérogatives du Comité de sécurité alimentaire mondiale (CSA) et renforcer le Mécanisme de la société civile et des peuples autochtones (CSIPM).

16 Voir le cadre conceptuel dans le rapport UNCTAD, « Compilation guidelines for measurement of gender-in-trade statistics », 2023.

2.6. International/OMC

- La Belgique devrait soutenir une réforme des **règles du commerce agricole et alimentaire** actuelles compatible avec l'Accord de Paris et avec la Déclaration des Nations unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales (UNDROP). Un cadre international différent pour les politiques commerciales et agricoles devrait être établi sur la base de la souveraineté alimentaire et du droit humain à l'alimentation, conformément à l'UNDROP ;

Appeler à une **réforme de l'accord de l'OMC sur l'agriculture** afin :

- > qu'une solution permanente soit trouvée sur la question des **stocks alimentaires publics pour des raisons de sécurité alimentaire**, conformément à l'avis de l'expert des Nations unies sur le droit à l'alimentation ;
- > qu'un **mécanisme spécial de sauvegarde (MSS)** soit adopté de manière beaucoup plus souple ainsi que d'autres instruments commerciaux tels que les droits de douane et d'autres mesures pour protéger les moyens de subsistance des agriculteur·rices, le développement rural et la sécurité alimentaire ;
- Les pays tiers à faibles revenus doivent avoir le droit de :
 - > Bénéficier d'un **traitement spécial et différencié** afin de pouvoir exempter des produits de toute réduction tarifaire future éventuelle s'ils le jugent nécessaire pour protéger les revenus des agriculteur·ice·s, la sécurité alimentaire et le développement rural ;

- Sur la question des subsides :
 - > à **l'agriculture** : tous les pays devraient avoir le droit de subventionner l'alimentation, de protéger les moyens de subsistance des agriculteur·rices et de promouvoir le développement rural, tant que leurs subventions et autres politiques ne portent pas préjudice aux agriculteur·rices d'autres pays ;
 - > à **l'aide alimentaire** : le droit de subventionner l'alimentation des personnes en situation de pauvreté, y compris par le biais de paiements directs aux agriculteur·rices les plus démunis·es, tel que proposé dans les négociations actuelles (par le groupe des 47 pays du G33), devrait être immédiatement reconnu comme essentiel pour promouvoir la souveraineté alimentaire afin d'assurer la sécurité alimentaire ;
 - > à **l'exportation** : les subventions pour les produits exportés devraient être disciplinées, y compris les subventions dites de la « boîte verte » et les droits à la mesure globale du soutien (MGS).
- À plus long terme, **permettre une exception agricole**, à l'instar de l'exception culturelle, tant que les règles actuelles ne sont pas modifiées. Dans une période de crise de l'OMC, l'exception agricole peut être demandée en tant que clause de sauvegarde, afin de pour exiger la création de nouvelles règles.

Notes



coalitie **tegen de honger**
coalition **contre la faim**

www.coalitionagainsthunger.be