



HAL
open science

La conditionnalité dans l'importation de produits agricoles dans l'Union européenne

Gabrielle Rochdi

► **To cite this version:**

Gabrielle Rochdi. La conditionnalité dans l'importation de produits agricoles dans l'Union européenne. Francette Fines; Federica Rassa. La conditionnalité dans les relations extérieures de l'Union européenne, Presses universitaires juridiques de Poitiers, 2022, Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales. Actes & colloques, 978-2-38194-015-1. hal-02455275

HAL Id: hal-02455275

<https://hal.science/hal-02455275v1>

Submitted on 25 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La conditionnalité dans l'importation de produits agricoles¹

Par Gabrielle ROCHDI

Maître de conférences HDR à la Faculté de Droit et des Sciences Sociales – Université de Poitiers

Fédération Territoire - CECOJI – EA 7353

I – La conditionnalité en matière d'importation de produits agricoles : une conditionnalité normativement fondée

A- La prescription de normes particulières

B- Des normes conformes au droit international

II- La conditionnalité en matière d'importation de produits agricoles : une conditionnalité politiquement imposée

A- L'incarnation de valeurs politiques

B- L'expression de la *soft power* européenne

¹ Article écrit suite à la communication au colloque sur La conditionnalité dans les relations extérieures de l'Union européenne - Centre d'excellence Jean Monnet Nouvelle Aquitaine, Université de Poitiers, 9 février 2018

INTRODUCTION

Grâce à la PAC, l'UE compte parmi les plus grandes puissances agricoles mondiales. Sur les marchés mondiaux, cette performance la place au premier rang des exportateurs. Dans une moindre mesure depuis qu'elle accuse une balance commerciale positive, ses importations de produits agricoles contribuent également à l'imposer dans les échanges internationaux.

Par le passé, le principe de préférence communautaire permettait à l'Europe de fermer ses frontières aux flux de marchandises extérieures. La levée de l'exception agricole à l'ouverture du cycle de l'Uruguay round en 1986, l'avait conduit à perdre l'avantage des prélèvements agricoles qui lui avaient permis tout au long de la Première PAC de protéger son marché commun agricole.

Ainsi dépourvue de toute protection, on aurait alors pu craindre l'arrivée massive de produits étrangers sur le vieux continent. Mais l'alignement des prix européens sur les cours mondiaux par la PAC réformée allait finalement éviter cet écueil.

Les importations agricoles de l'UE s'articulent aujourd'hui essentiellement autour des produits que l'agriculture européenne n'est pas en mesure de produire : fruits et légumes, fruits et légumes exotiques dont café, thé cacao et épices.

Elle importe encore en quantité des produits de substitution aux céréales (PSC) destinés à l'alimentation du bétail suivant un régime de concessions tarifaires qui avait été accordé aux USA dans les années 60.

Les importations de céréales ne présentent pas la même importance du fait de l'autosuffisance européenne. Les importations de viande et produits d'origine animale se heurtent notamment aux réticences des consommateurs européens soucieux de la qualité sanitaire de ces produits.

Ainsi, aussi bien quantitativement que qualitativement, il en ressort que l'UE a la capacité de maîtriser ses importations agricoles.

Se pose la question de savoir dans quelle mesure et sous quelles formes s'exprime la conditionnalité européenne dans l'importation de produits agricoles.

Dotée d'un grand marché de 500 millions de consommateurs, le marché unique européen reste un espace commercial convoité. De fait, et dès lors qu'elle respecte les règles du commerce mondial, l'UE peut se prévaloir d'exigences qui lui sont propres que ce soit en lien avec la nature même des produits sinon, en lien avec des valeurs à caractère transversal que le secteur agricole est prédisposé à endosser.

L'actuelle montée des relations bilatérales en matière de commerce mondial vient renforcer d'autant le pouvoir de l'UE face à ses exportateurs agricoles.

Le constat qui en résulte offre une nouvelle occasion de mettre en cause les défaillances du système de gouvernance qui s'applique aux échanges internationaux. Cette mise en cause se veut d'autant plus sensible que les échanges agricoles portent quant à eux sur des produits qui ne sont pas des marchandises ordinaires. En tant que produits alimentaires, ils conditionnent à la fois l'indépendance stratégique, le développement économique des zones rurales et la préservation des ressources naturelles².

² E. Adam, Droit international de l'agriculture. Sécuriser le commerce des produits agricoles, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, coll. Droit des affaires.

La force de conditionnalité dont dispose aujourd'hui le continent européen en matière d'importations agricoles est donc révélatrice de la nécessité de revoir les bases de l'ordre alimentaire mondial pour une meilleure articulation des valeurs d'équité (ou *fair trade*) et de libre-échange (ou *free trade*).

L'échec du cycle de Doha engage quant à lui de nouvelles formes de négociations entre les Etats. D'un système multilatéral, on est passé à un système bilatéral où la partie la plus forte peut unilatéralement imposer ses conditions. Faisant un parallèle avec les règles de concurrence qui s'appliquent aux entreprises, la position dominante de quelques puissances mondiales ne risque-t-elle pas déboucher sur des abus ?

Les conditions posées aux importations ne s'apparentent-elles pas à des obstacles quantitatifs au service d'ultimes replis protectionnistes ?

Suivant quelles légitimités, l'UE ou d'autres régions au monde peuvent-elles avoir la prétention d'imposer leurs exigences à leurs partenaires commerciaux, des valeurs qui viennent par ailleurs directement conforter leur position de leader.

C'est là encore la logique du droit international qui interpelle.

L'ensemble de ces interrogations et la situation qui en ressort nous rapporte encore au souvenir de l'époque où la Communauté européenne était elle-même en proie aux disparités normatives entre les Etats. Une jurisprudence constructive et la ferveur politique envers le Grand marché exprimée au soutien de l'harmonisation des législations nationales en matière agro-alimentaire avaient alors permis d'accéder à un support normatif unifié que l'UE ne manque pas aujourd'hui de faire valoir.

De la même façon que ces disparités normatives avaient pu justifier l'achèvement du marché intérieur en Europe, la question de la conditionnalité dans les relations extérieures mérite d'être enfin clairement posée dans les enceintes internationales. Elle appelle une réponse en droit quitte à faire valoir l'avance de contenu et de méthode dont l'UE dispose en la matière.

Révélatrice de tous les autres champs du commerce international, la conditionnalité européenne qui s'impose spécifiquement aux importations agricoles pose quant à elle l'exigence de revenir sur la levée de l'exception agricole dans les échanges mondiaux³. Suivant la même logique, les échanges agricoles ne peuvent supporter davantage le principe de la négociation globale ou « *engagement unique* » tel qu'acté dans le Programme de Doha pour le développement. Dans leurs diverses dimensions, celle de la protection tarifaire, des soutiens domestiques et des subventions aux exportations, les échanges agricoles doivent faire l'objet de discussions à part sous peine de voir l'ordre mondial alimentaire basculer dans le chaos de la loi du plus fort.

Dès lors et pour bien comprendre la nature particulière de la conditionnalité européenne en matière d'importation de produits agricoles et les enjeux qui en résultent, il sera abordé en premier lieu au regard de leur contenu, la nature des normes que l'UE impose à ses partenaires. La seconde partie viendra démontrer en quoi l'UE est en capacité d'imposer politiquement ces conditions.

I – La conditionnalité en matière d'importation de produits agricoles : une conditionnalité normativement fondée

³ Voir le Manifeste de Michel Serres pour la levée de l'exception agricole : <http://institutmichelserres.ens-lyon.fr/>

Sera abordée ici la conditionnalité matérielle dite « *règlementaire* » Cette dernière renvoie aux normes édictées par l'UE qui s'appliquent aux produits agricoles mis en circulation sur le marché unique, qu'ils soient en provenance de l'extérieur ou en provenance de la production européenne.

Garantissant l'innocuité des produits alimentaires, la santé des animaux et la préservation des végétaux ces normes se fondent sur des exigences propres à la nature des produits. Elles s'inscrivent dans le cadre européen pour la surveillance du marché⁴.

Elles se veulent conformes aux dispositions du droit international.

A- La prescription de normes particulières

La conditionnalité visant les importations de produits agricoles se justifie au regard de la nature particulière des produits visés. Elle contribue à la gestion des risques sanitaires et à la sécurité alimentaire dans le marché intérieur.

Suivant l'article 168 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, la protection de la santé est assurée dans la définition et la mise en œuvre de toutes les autres politiques de l'UE. A fortiori, cet objectif s'impose à la politique commerciale commune.

En dehors d'approvisionner les marchés, les importations agricoles doivent donc garantir aux consommateurs européens que les produits ne comportent pas de risques pour la santé. L'objectif est aussi d'interdire l'introduction sur le territoire européen de maladies animales ou végétales qui pourraient avoir des conséquences économiques et sociales graves. On pense à cet égard aux épisodes de contamination des élevages européens par le virus de la grippe aviaire, que les contrôles européens ne sont malheureusement pas en mesure d'arrêter.

S'applique ainsi une centaine de normes harmonisées concernant l'hygiène alimentaire, la santé et le bien-être des animaux, la santé des plantes et le contrôle des contaminations par des substances externes telles que les pesticides.

Concrètement, tout aliment mis sur le marché intérieur doit être conforme aux conditions générales établies par le règlement n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002⁵. L'UE applique aussi des normes spécifiques à l'hygiène prévues dans le Paquet hygiène de 2004⁶. En matière de santé et d'alimentation animale elle applique à ses frontières les règles énoncées par le règlement de 2005⁷.

⁴Règlement n° 765/2008, Parlement européen, Conseil, 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) no 339/93 du Conseil : JOUE 13.08.2008, n° L 218 p. 30.

⁵ Règlement n° 178/2002, Parlement européen et du Conseil, 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires : JO L 31 du 1.2.2002, p. 1

⁶ Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires : JOUE du 30/04/2004.

⁷ Règlement (CE) n° 183/2005, du Parlement européen et du Conseil du 12 janvier 2005 établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux : JOUE L35 du 8 fév 2005

En découlent, des obligations visant l'hygiène des denrées alimentaires⁸, lesquelles sont particulièrement strictes en ce qui concerne les produits d'origine animale⁹.

En revanche, pour les produits d'origine non animale, ces règles sont moins détaillées, hormis pour les végétaux ou produits végétaux susceptibles d'introduire des organismes nuisibles dans le marché intérieur pour lesquelles des règles phytosanitaires particulières sont prévues.

En termes de traçabilité, selon le règlement n°178/2002, les exigences d'HACCP prévues par le *Codex Alimentarius* s'appliquent aux produits agricoles importés¹⁰.

En matière de bien-être animal, l'UE impose le respect de normes strictes s'agissant de l'alimentation du bétail ou de la lutte contre les épizooties en vertu des dispositions de l'article 13 du TFUE¹¹. Elle aménage ainsi la lutte contre la fièvre aphteuse et autres pandémies telles que la peste porcine, l'influenza aviaire, l'ESB ou la catarrhale du mouton.

Ainsi, ne peuvent exporter des produits animaux et denrées alimentaires d'origine animale vers l'UE que les pays qui figurent sur une liste de pays indemnes de ces maladies et par ailleurs autorisés à exporter le produit visé en Europe. Sont pris en compte pour retenir les Etats autorisés à exporter ces produits vers l'UE : la reconnaissance de l'autorité nationale compétente pour exercer les contrôles vétérinaires, le statut sanitaire du pays exportateur, le plan de contrôle des résidus de médicaments vétérinaires et des contaminants dans les produits alimentaires d'origine animale. Les produits animaux transformés doivent provenir d'établissements de transformation agréés par le pays tiers qui exporte.

Les autorités compétentes des pays qui exportent vers l'UE ont la responsabilité d'inspecter et de certifier que les règles sanitaires de production et de sécurité sanitaires applicables en Europe sont bien respectées.

Si la législation européenne le prévoit un certificat sanitaire doit accompagner les produits alimentaires exportés vers l'UE. Ces certificats ont pour objet d'engager juridiquement le service émetteur du pays d'exportateur.

Des contrôles aux frontières sont encore prévus pour garantir l'innocuité des produits d'origine animale. Pour les produits d'origine non animale, le contrôle dans un poste d'inspection frontalier agréé n'est pas obligatoire. Ces contrôles par sondages peuvent avoir lieu à tous les stades de l'importation et de la commercialisation sur le territoire européen. Ils peuvent notamment porter sur la présence de contaminants, de résidus de pesticides, d'additifs alimentaires non autorisés, sur le respect des règles d'étiquetage et autres.

⁸ Voir l'article 10 du règlement n° 852/2004, Parlement européen, Conseil, 29 mai 2004, relatif à l'hygiène des denrées alimentaires : JOUE L 139 du 30.04.2004.

⁹ Règlement (CE) n° 853/2004, Parlement, Conseil, 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale : JOUE L 139 du 30/04/2004.

¹⁰ Hazard Analysis Critical Control Point. L'HACCP est un système qui identifie, évalue et maîtrise les dangers significatifs au regard de la sécurité des aliments. Il s'intéresse aux 3 classes de dangers pour l'hygiène des aliments, les dangers biologiques (virus, bactéries...), les dangers chimiques (pesticides, additifs...) et les dangers physiques (bois, verre...).

¹¹ Article 13 TFUE : « *Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, l'Union et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux* ».

Si un problème susceptible de poser un risque grave pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement survient, la Commission européenne est en droit d'adopter immédiatement des mesures de sauvegarde pouvant aller jusqu'à la suspension des importations du produit incriminé.

Dans le prolongement des règles de sécurité alimentaire, les importations de produits agricoles dans l'UE se voient également imposer des normes d'étiquetage et d'emballage particulières. Sont commercialisés dans l'UE les seuls produits qui respectent les conditions posées par le règlement INCO n°1169/2011¹² sous réserve des dispositions particulières établies pour certains produits, comme par exemple le vin, au vu du règlement n°1308/2013¹³.

Dans le même sens, l'UE s'attache encore à promouvoir son système d'identification de la production agricole biologique prévu par le règlement n° 834/2007 du 28 juin 2007 du Parlement européen et du Conseil.

S'agissant de vins, depuis 2012, l'UE dispose d'une réglementation spécifique aux vins biologiques¹⁴.

Partie prenante de l'OMC depuis le 1^{er} janvier 1995, l'ensemble du dispositif normatif de l'UE visant les importations de produits agricoles se doit d'être conforme aux règles du droit international.

B- Des normes conformes au droit international

Au regard des règles sur le commerce mondial, les importations européennes de produits agricoles sont assujetties au respect des dispositions reconnues par l'Organisation mondiale du commerce notamment sur la base des différents accords conclus à Marrakech le 15 avril 1994.

S'agissant de l'accès au marché, l'UE se trouve tout d'abord liée par l'Accord agricole de l'Uruguay round (AAUR) en vertu duquel s'applique le système de la tarification à ses frontières.

Ainsi, pour les produits dits *sensibles* qui entrent directement en concurrence avec les produits *européens* comme par exemple le sucre ou la viande bovine, l'UE aménage une protection particulière à ses frontières suivant ce qu'elle a négocié dans l'AAUR. C'est par exemple le cas pour les fruits et légumes en provenance des pays du pourtour méditerranéen pour lesquels l'UE conditionne l'entrée à la contre-saisonnalité avec la production européenne.

¹² Règlement n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission : JOUE, L 304, 22.11. 2011, p. 18.

¹³ Règlement n° 108/2013, Parlement, Conseil, du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) no 922/72, (CEE) no 234/79, (CE) no 1037/2001 et (CE) no 1234/2007 du Conseil : L 347, 20.12.2013, p. 671-854.

¹⁴ Règlement d'exécution (UE) n° 203/2012 de la Commission du 8 mars 2012 modifiant le règlement (CE) n° 889/2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil en ce qui concerne le vin biologique. en

En matière d'obstacles non tarifaires, elle doit également se conformer à l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC), dont l'objectif est de lutter contre les obstacles non nécessaires qui auraient un effet discriminatoire terme d'accès au marché.

Suivant cet accord, les règlements, normes et procédures d'essai et d'homologation ne créent pas d'obstacles non nécessaires. Il est notamment prévu que *“rien ne saurait empêcher un pays de prendre les mesures nécessaires pour assurer la qualité de ses exportations ou nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, à la préservation des végétaux”*¹⁵. Pour autant, l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques ne doivent avoir pour objet ni pour effet de créer des obstacles « *non nécessaires* » au commerce international”.

Visant les prescriptions techniques résultant de mesures concernant l'innocuité des produits alimentaires, la protection de la santé des animaux et la préservation des végétaux, y compris les valeurs limites fixées pour les résidus de pesticides, les prescriptions en matière d'inspection et l'étiquetage, cet accord n'a pas pour but de réglementer les mesures sanitaires et phytosanitaires.

Ces normes de sécurité sanitaire sont quant à elles spécialement énoncées dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires ou « *Accord SPS* ».

Il en ressort qu'une mesure sanitaire ou phytosanitaire ne peut s'appliquer que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour préserver les végétaux. Elle doit en outre pouvoir être justifiée *scientifiquement*.

Afin d'harmoniser le plus largement possible les mesures sanitaires et phytosanitaires, les gouvernements sont encouragés à établir leurs mesures sur la base de normes, directives et recommandations internationales, dans les cas où il en existe.

Le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires est quant à lui chargé de veiller à l'utilisation de ces différents textes, assurant tout particulièrement la coordination et l'intégration des modèles de normes à des fins d'harmonisation au niveau international.

Ainsi, sont prises en référence par l'UE pour imposer l'innocuité des produits agricoles entrant sur son territoire, les règles internationales du *Codex Alimentarius*¹⁶. Il en ressort les règles applicables en matière d'additifs alimentaires, de résidus de médicaments vétérinaires et de pesticides, de contaminants, de méthodes d'analyse et d'échantillonnage, ainsi que l'abondante réglementation visant l'hygiène.

En matière de protection de la santé des animaux et des zoonoses, l'UE doit s'appuyer sur les normes, directives et recommandations élaborées sous les auspices de l'Office international des épizooties (OIE)¹⁷

¹⁵ Voir le Préambule de l'accord.

¹⁶ L'UE est membre de la Commission du *Codex Alimentarius* depuis 2003 : Décision [2003/822/CE](#) du Conseil, du 17 novembre 2003, relative à l'admission de la Communauté européenne à la commission du Code alimentaire : Journal officiel L 309 du 26.11.2003.

¹⁷ L'OIE ou Organisation mondiale de la santé animale est une organisation intergouvernementale regroupant 180 Membres qui lui ont donné pour mandat d'améliorer la santé et le bien-être animal dans le monde.

Pour les produits végétaux, les dispositions de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), adoptée en 1951 par la conférence de la FAO sont encore applicables.

Enfin, pour toutes les autres questions qui ne relèvent pas des organisations susmentionnées, l'UE est encore soumise au respect des normes, directives et recommandations appropriées promulguées par d'autres organisations internationales compétentes et identifiées par le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires.

Les accords OTC et SPS interdisent chacun toute forme de restriction déguisée au commerce. En terme de non-discrimination, dès lors qu'elles visent tous les aliments commercialisés dans le marché intérieur, les règles de sécurité sanitaire des aliments ne peuvent donc être plus restrictives pour les produits importés que pour les produits locaux. L'équivalence rend quant à elle la restriction arbitraire ou injustifiée s'il existe des conditions identiques ou similaires dans le pays qui exporte. En terme de transparence, ces deux accords contiennent encore l'un et l'autre des prescriptions similaires en matière de notification préalable des mesures projetées et prévoient la création de bureaux de renseignements ("points d'information").

Il ressort de ces dispositifs que si l'UE prescrit des normes plus protectrices que ces règles internationales, elle s'expose à une plainte devant l'organe de règlement de l'OMC. Si elle se trouve mise en cause au vu de l'accord SPS, elle devra alors notamment justifier scientifiquement son choix ou démontrer que cette mesure relève d'un niveau de protection qu'elle juge « *approprié* ». Telle est la situation qui se présente en matière d'OGM dans laquelle les USA, le Canada et l'Argentine dénoncent la réglementation européenne visant l'étiquetage et les procédures d'autorisation de mise sur le marché ¹⁸.

C'est aussi en ce sens que les USA avaient mis en cause en 1999 la réglementation européenne interdisant les importations de viandes bovine issue d'animaux traités aux hormones.

Enfin, et en marge des questions d'ordre sanitaire, dans le but de préserver les intérêts des consommateurs européens, lorsqu'elle négocie des accords commerciaux avec des pays tiers, l'UE peut encore imposer le respect des dispositifs européens de reconnaissance de la qualité des produits agricoles et des denrées alimentaires¹⁹. A ce titre, elle agit encore dans les limites du droit international suivant ce que lui impose l'accord sur les droits de propriété intellectuelle à l'OMC (accord ADPIC de 1994).

Bien que liée par les règles du commerce international, l'UE est en capacité de conditionner ses importations agricoles. L'image de forteresse normative en matière d'exigences sanitaires qui lui est souvent prêtée lui ouvre en effet la faculté de peser largement dans les échanges.

II- La conditionnalité en matière d'importation de produits agricoles : une conditionnalité politiquement imposée

¹⁸ Règlements n° 1829/2003 et 1830/2003, relatifs respectivement aux denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés, et à la traçabilité et l'étiquetage des OGM.

¹⁹ Règlement n° 1151/2012 du 21 novembre 2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires : JOUE L343, 14. 12. 2012.

Du fait de son marché unique, l'UE exerce une pression sur les échanges internationaux. Avec un marché très concurrentiel de 500 millions de consommateurs, elle pèse comme le premier marché au monde, conduisant à ce que les acteurs économiques et politiques composent obligatoirement avec elle. Elle compte ainsi dans le noyau dur ou *Big five* des pays membres de l'OMC²⁰

Cette puissance structurelle lui donne une vraie capacité de prescription sur le monde.

Cette prescription s'exprime spécifiquement en matière d'importations agricoles, alors même que l'agriculture reste un sujet déterminant pour les échanges internationaux tant pour les pays pourvoyeurs de matière première que pour le continent européen lui-même.

Il en ressort la faculté pour l'UE d'imposer des valeurs d'ordre politique qui lui permettent de forger d'autant son positionnement dans les échanges internationaux.

A- L'incarnation des valeurs politiques européennes

Outre qu'elle conditionne ses importations agricoles au respect d'exigences en lien avec la nature particulière des produits au regard de la sécurité alimentaire et des équilibres socio-économiques des filières de production européennes, l'UE peut encore être amenée à imposer des exigences à caractère transversal à propos desquelles les importations agricoles présentent de vraies prédispositions.

L'importation de produits agricoles et alimentaires se prête en effet à véhiculer de façon constructive des valeurs universelles dont l'UE assure la promotion. Ces importations supportent ainsi des conditions d'ordre politique liées au respect des droits fondamentaux qui se doublent le plus souvent d'intentions relevant de la politique européenne d'aide au développement.

Cette approche globale des questions agricoles dans la négociation commerciale internationale ressort notamment de l'article 20 de l'Accord agricole de l'Uruguay Round, lequel invitait en 1994 à tenir de nouvelles négociations commerciales multilatérales - qui débiteront finalement avec le cycle de Doha-, devant tenir compte de « *considérations autres commerciales* », telles que la protection de l'environnement, ce, suivant un traitement différencié en faveur des pays en développement.

Elle ressort également de l'article 21 du TUE suivant lequel, l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes de démocratie, d'État de droit, d'universalité et d'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de respect de la dignité humaine, ou encore sur les principes d'égalité et de solidarité, principes énoncés dans la charte des Nations unies et par le droit international. Il est mentionné que « *L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec des organisations internationales qui partagent ces principes* ».

Partant, la communication de la Commission « *Commerce, croissance et affaires mondiales* » de 2010 qui fait du commerce international l'un des piliers de la Stratégie Europe 2020 promeut une triple croissance dans les échanges, une croissance durable, intelligente et inclusive. Autant

²⁰ Sont comptés dans le Big five à l'OMC, les USA, l'UE, la Chine, l'Inde et le Brésil.

d'intentions qui se répercutent dans les valeurs que l'UE impose à ses fournisseurs extérieurs en matière agricole.

Ainsi, la promotion des valeurs européennes, notamment la protection des droits de l'Homme, le développement durable, la bonne gouvernance et le respect de l'environnement constitue-t-elle l'un des trois piliers de la nouvelle stratégie commerciale de l'UE intitulée « *Le commerce pour tous – Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable* »²¹.

A ce titre, l'UE vient garantir l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale. C'est par exemple en ce sens qu'elle a lancé l'initiative au titre évocateur *Tous sauf les armes* en 2001. En conditionnant les importations des *Pays les moins avancés* (PMA), elle offre à ces derniers un accès en franchise de douane sur son territoire pour un certain nombre de produits agricoles importés en leur provenance.

Dès lors, les importations agricoles comportent une résonance particulière s'agissant des conditions qui sont posées, dans le cadre de la politique européenne de développement.

Première pourvoyeuse au monde de l'aide mondiale au développement, l'UE organise ses importations de telle sorte qu'elles soient compatibles avec le développement durable et inclusif pour les agricultures des pays du sud et pérennisent ainsi les chaînes de valeur mondiales. Le sens qu'elle donne à ses importations agricoles suit directement les orientations du dernier Consensus européen pour le développement adopté en juin 2017. Y figure que la cohérence des politiques de développement vise à renforcer les synergies entre les politiques de l'UE et l'aide au développement²². Ce plan stratégique vient reconnaître la forte interdépendance entre les différents volets de la lutte contre la pauvreté tels que garantir la paix et la sécurité, favoriser le développement, l'aide humanitaire, promouvoir le commerce et l'investissement, favoriser la bonne gouvernance, la démocratie, favoriser le développement durable et la meilleure utilisation des ressources nationales. Ce sont là autant de sujets qui interfèrent avec les flux d'exportation vers le continent européen.

A l'occasion du rapport du 1er février 2017 sur la révision du Consensus européen sur le développement, le Parlement européen est venu quant à lui réitérer son souhait de voir la notion de commerce équitable dument règlementée apportant ainsi de nouvelles perspectives à la conditionnalité des importations agricoles.

Si la conditionnalité qui s'impose à l'importation de produits agricoles en Europe se justifie matériellement par le respect d'exigences normatives propres aux produits visés et que ces importations s'avèrent spécialement adaptées à supporter tout un ensemble de valeurs politiques revendiquées par l'UE dans le cadre de sa politique d'aide au développement, en termes de process, cette conditionnalité offre un positionnement politique remarqué dont l'UE peut politiquement se prévaloir auprès de ses partenaires extérieurs.

²¹ Commission européenne, *Le commerce pour tous - Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable*, 2015.

²² Consensus européen pour le développement, 7 juin 2017, Déclaration conjointe du Conseil, des représentants des gouvernements des Etats, du Parlement européen et de la Commission européenne.

B- L'expression de la *soft power* européenne

S'agissant du domaine strictement agricole, l'UE occupe un rôle central dans le modelage du système commercial international pour lequel l'agriculture et l'agriculture européenne en particulier jouent un rôle pivot au point de constituer parfois la pierre d'achoppement des négociations commerciales.

On l'aura compris, l'agriculture et les conditions d'accès au marché pour les produits agricoles restent un sujet internationalement sensible.

Concernant le continent européen, en l'érigeant en principale puissance agricole, l'autosuffisance agricole qui résulte de la PAC, donne à l'UE la faculté de peser mondialement dans les échanges de produits agricoles. En termes d'importations, cela lui offre la faculté de ne pas ouvrir son marché sans contrôle s'agissant notamment des importations préférentielles en provenance des pays en développement.

Avec ces pays, l'UE se trouve en position de force car les économies de ces pays dépendent directement de l'aide européenne et des préférences commerciales qui lui sont associées. Avec une économie qui reste tournée vers l'exportation de produits agricoles (café, thé, cacao), ceux-là n'ont d'autre alternative que de souscrire aux conditions imposées par l'UE pour ses importations agricoles, d'autant que les prix de vente sur le marché européen sont souvent attractifs. Les concessions commerciales au profit des Etats ACP depuis leur origine ont fonctionné en ce sens. Pour les PMA, l'initiative *Tout sauf les armes* (TSA), reprend aujourd'hui le même schéma.

De façon plus récente, il ressort du nouveau Consensus européen pour le développement²³, qui préfigure les lignes de la future politique européenne de développement, que la coopération au développement de l'UE doit toujours être considérée « *dans le contexte des efforts déployés* » par les pays partenaires de l'Europe.

Le cas échéant, cela augure que si les conditions posées ne sont pas respectées, l'UE sera en droit de pouvoir restreindre son accès au marché.

Résulte donc de cet ensemble une force de *soft power* ou « puissance douce » lui permettant notamment par la conditionnalité de ses importations agricoles de mener une stratégie de pression politique dans le but ultime d'éduquer, sinon de modifier le comportement du pays qui l'approvisionne. La logique se veut celle du commerce dans laquelle le « client » dicte ses besoins, le cas échéant pour mieux fidéliser ses fournisseurs et l'inscrire dans son réseau voire d'amis, voire de partenaires.

La conditionnalité que l'UE impose aux pays qui exportent vers elle vient donc servir des intentions dont les liens avec l'objectif de développement à proprement parler et les valeurs qui lui sont associées peuvent facilement se détendre. La tentation est grande d'aménager les conditions d'accès au marché européen pour garantir la stabilité d'une région ou jouer sur des jeux d'alliances en faveur des intérêts de la partie qui pose les conditions.

Avec les autres Etats qui ne relèvent pas de la politique européenne d'aide au développement, c'est la négociation de gré à gré qui va permettre à l'UE d'imposer ses propres conditions à l'importation de produits agricoles sur son territoire. Sa marge de manœuvre est d'autant plus grande que la négociation mettra en balance plusieurs dossiers suivant la technique de négociation globale qui s'applique aujourd'hui dans les relations commerciales internationales.

²³ Consensus européen pour le développement, 7 juin 2017, Déclaration conjointe du Conseil, des représentants des gouvernements des Etats, du Parlement européen et de la Commission européenne.

Traduisant toute l'originalité normative de la construction européenne, le droit devient donc un puissant relais de l'influence européenne. La généralisation de la voie bilatérale dans les négociations commerciales lui permet d'étendre davantage encore ses propres pratiques réglementaires. Et c'est en matière agricole et alimentaires, qu'elles sont les plus élaborées.

Le blocage des négociations multilatérales dans le cadre du cycle de l'OMC est dernièrement venu ouvrir la voie de la négociation commerciale bilatérale. De fait, l'UE est amenée à négocier directement avec les pays tiers pour se garantir corrélativement le meilleur accès aux marchés extérieurs et le meilleur approvisionnement.

C'est dans ce cadre bilatéral que la *soft power* européenne prend tout son sens en permettant à l'UE de faire notamment valoir ses conditions d'importation. Cette faculté lui est d'autant plus facile que la nouvelle génération d'accords avec les pays tiers va désormais bien au-delà des seules réductions tarifaires. Le système de négociation globale conduit en effet à prévoir des clauses spéciales intégrant dans les accords des critères particuliers en matière de propriété intellectuelle, de préservation de l'environnement, de sécurité ou de principes à connotation socio-politique.

Au regard de l'enjeu que représentent les importations agricoles en Europe, ces différents éléments se trouvent savamment négociés en contrepartie d'autres sujets. Il arrive même que le volet agricole de la négociation bilatérale vienne compromettre l'avancée de l'accord. C'est ce qui a longtemps perturbé la signature d'un accord de partenariat transatlantique avec les USA avant même que l'arrivée de l'administration Trump ne vienne officiellement en suspendre les négociations.

La généralisation des accords de nouvelle génération dits *accords mixtes* depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ajoute encore à l'intensité de ces négociations bilatérales.

Ces accords associent des domaines où l'UE est exclusivement compétente en vertu des règles de la politique commerciale commune et des domaines de compétence partagée pour lesquels le principe de subsidiarité reconnaît la compétence de base des Etats membres. Ainsi, ces derniers se retrouvent aujourd'hui de plus en plus souvent parties aux accords européens négociés avec des pays tiers.

Ce scénario est d'autant plus fréquent pour les accords qui contiennent un volet agricole, que la PAC est désormais un domaine de compétence partagée²⁴. S'agissant de négocier les conditions d'importation des produits agricoles, les Etats européens, dont la France, ne manquent d'imposer tout au long des négociations des éléments qui vont dans le sens de protéger le modèle européen et consommation et de production agricole et alimentaire : interdiction d'utilisation d'hormones, restriction des usages de pesticides, respect des indications géographiques. L'intention est qu'au-delà des normes de sécurité sanitaire, que les normes qui pèsent sur les producteurs européens en matière d'environnement, de lutte contre le changement climatique, d'emploi ou de développement des territoires s'imposent également aux pays tiers qui veulent exporter en Europe. Ces revendications visent aussi à garantir des intérêts particuliers en faveur de chacune des agricultures nationales.

Cette vigilance s'est récemment exprimée lors des dernières négociations avec le Mercosur s'agissant de l'importation de contingents de produits dits sensibles en viande bovine et éthanol en provenance du Brésil de l'Argentine.

²⁴ Art. 4 TFUE.

Conclusion.

Ayant réussi le formidable pari de fonder son marché intérieur sur des normes unifiées, et alors même que la fin de la préférence communautaire aurait dû l'affecter, le continent européen parvient aujourd'hui à influencer ses partenaires commerciaux, sinon à imposer son modèle d'exigences dans le commerce mondial. De façon corrélative, en exportant ses normes agricoles, l'UE exprime désormais toute l'étendue d'influence qu'elle représente sur la scène mondiale. Mais c'est aussi parce qu'elle est dotée de cette sphère d'influence qu'elle peut imposer ses propres normes agricoles.

Par le truchement de préoccupations très concrètes qu'inspire l'importation de produits agricoles, la conditionnalité que l'UE réussit à imposer dans ses relations extérieures traduit une nouvelle forme de maturité politique à l'international pour le continent européen que le droit international saurait prendre comme source d'inspiration.

A Poitiers, le 24 janvier 2018