

Les accords commerciaux bilatéraux négociés par l'Union européenne

Actualités et enjeux pour les Pays de la Loire

Face à l'échec des négociations multilatérales à l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) depuis le début des années 2000, les grandes puissances mondiales multiplient les accords bilatéraux. L'objectif de ces accords est de préserver et de sécuriser des débouchés qui sont aujourd'hui menacés par le retour de politiques plus protectionnistes (USA en tête).

Ces accords ont un champ d'application de plus en plus large, de l'industrie aux services en passant par les marchés publics. Des bénéfices en sont attendus par l'Europe dans le secteur industriel (vente d'automobiles allemandes, implantation de la France dans le secteur des énergies renouvelables) mais la situation est plus contrastée pour le secteur agricole.

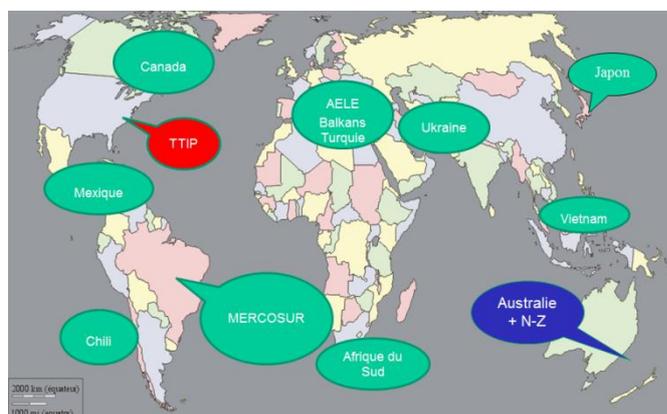
Les accords avec certains Etats déficitaires au plan agricole et agroalimentaire peuvent nous apporter de nouveaux débouchés (vers l'Asie en particulier). A l'inverse, l'ouverture de nos frontières aux produits à moindre coût des grandes puissances agricoles que sont le Mercosur, le Canada ou la Nouvelle-Zélande constituent une réelle menace pour l'élevage européen.

Cette note se propose de balayer de façon synthétique les négociations en cours, l'élargissement de leur champ d'application, la place des Etats membres dans la négociation, et les enjeux pour notre agriculture.

L'Union européenne multiplie les accords bilatéraux

Déjà signataire d'accords commerciaux avec des partenaires privilégiés sur le continent européen (AELE, Balkans, Turquie), avec les pays d'Afrique-Caraïbes-Pacifique, ainsi qu'avec le pourtour méditerranéen, l'Union européenne a engagé depuis le milieu des années 2000 de nouvelles négociations tournées vers tous les grands blocs économiques de la planète :

- Amérique du Nord (USA, Canada),
- Amérique du Sud (Pays du Mercosur, Chili) et Amérique centrale (Mexique),
- Asie : Japon, Singapour, Vietnam,
- Océanie : Australie, Nouvelle-Zélande,
- Afrique (notamment accord de partenariat en 2016 avec l'Afrique australe).



Source : APCA

Quel est l'état d'avancement des principaux accords ?

Accords entrés en vigueur depuis 2016

- L'accord d'association et de libre-échange entre l'UE et l'Ukraine a été signé en juin 2014, et son volet commercial (très important pour le secteur agroalimentaire), est entré en vigueur à titre provisoire dès janvier 2016. La ratification définitive de l'accord par les 28 Etats membres n'est intervenue que le 1er septembre 2017.
- L'accord du CETA, avec le Canada, signé fin 2016, est entré en application sous un régime

transitoire fin 2017 (dans l'attente de la ratification par les parlements européens nationaux et régionaux, toujours en cours à ce jour). En France, cet accord a été ratifié par l'Assemblée Nationale en juillet 2019, mais n'a pas encore été soumis au Sénat.

- L'accord de libre-échange avec le Japon (JEFTA, Japan-EU Free Trade Agreement) a été ratifié fin 2018 après 5 ans d'intenses négociations ; il est entré en vigueur en février 2019.

Accords en cours d'examen

- L'accord commercial signé avec Singapour en octobre 2018, a été approuvé par le Parlement européen en février 2019. Il doit à nouveau être examiné par le Conseil des ministres de l'UE pour entrer en vigueur.
- L'accord signé avec le Vietnam en juin 2019, a été approuvé par l'ensemble des Etats membres, et par le Parlement européen début 2020. Il doit être formellement adopté par le Conseil européen. En parallèle, l'accord d'investissement sera soumis aux parlements nationaux des Etats membres.
- La modernisation de l'accord commercial UE-Mexique (initialement conclu en 2000) a fait l'objet d'un accord de principe en avril 2018. A ce jour, quelques détails techniques restent à régler avant sa signature, puis le texte devra encore subir une vérification juridique et être transmis pour approbation aux Etats membres et au Parlement européen.
- De même, l'accord d'association UE-Chili signé en décembre 2002, et entré en vigueur en 2005, va faire l'objet d'une modernisation de son pilier commercial (décision de février 2018), pour y intégrer de nouvelles dispositions relatives aux investissements, aux droits de la propriété intellectuelle, aux indications géographiques, aux obstacles non tarifaires et à la contribution au développement durable.
- L'accord politique avec le Mercosur a été signé en juin 2019, après 20 années de négociation. Sa ratification fait néanmoins l'objet de débats intenses au sein des Etats membres européens, et ne pourra pas techniquement intervenir avant 2 ans au moins, compte tenu des nombreux points à régler et des travaux d'évaluation en cours avant la soumission au Parlement européen.

Accords en début de négociation

- UE-Indonésie : les négociations ont commencé en juillet 2016. L'UE en attend de nouveaux débouchés pour ses produits animaux, sur un marché intérieur aussi important que celui du Canada. Mais les avancées sont difficiles côté indonésien sur le sujet de l'environnement (durabilité de l'huile de palme) et sur les droits de l'homme.
- Australie et Nouvelle-Zélande : les directives de négociation ont été adoptées en juin 2018. Comme avec le Japon, l'accord de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande sera scindé en 2 volets (voir les éléments explicatifs en point 2). D'une part, les dispositions purement commerciales, qui ne nécessitent que l'approbation du Parlement européen. D'autre part, l'accord d'investissement, qui devra être ratifié par tous les Parlements des Etats membres.
- UE-USA : après l'arrêt des négociations en 2016, la Commission européenne est à nouveau mandatée par les États de l'UE, depuis le 15 avril 2019, pour ouvrir un nouveau cycle de négociations avec les États-Unis, mais sur un champ beaucoup plus

restreint. Sont en particulier exclus les domaines de l'agriculture, des services et des marchés publics en raison des nombreuses divergences entre les deux parties sur ces points. Le champ des négociations se limite à l'élimination des droits de douane sur les biens industriels et la pêche, et à un rapprochement des normes et des réglementations.

Parallèlement à cette négociation, de nombreux différends entre UE et USA sont intervenus depuis 2 ans dans le domaine des échanges agroalimentaires :

- Dans le secteur de la viande bovine, le contingent d'importation communautaire de viande de haute qualité, ouvert en franchise de droits en 2009 par l'Union européenne pour mettre fin à la « guerre » du bœuf aux hormones, a été révisé. S'estimant lésés dans sa mise en œuvre vis-à-vis des autres exportateurs, les USA ont demandé et obtenu récemment (août 2019) qu'une part de ce contingent fixé à 45 000 tonnes (échelonnées



sur 7 ans), leur soit réservé à hauteur de 35 000 tonnes.

- Par ailleurs, suite à un différend concernant le secteur aéronautique depuis 2004, les USA ont décidé en 2019, avec l'accord de l'OMC, d'imposer des taxes douanières supplémentaires sur une liste de produits européens (dont les avions Airbus, les automobiles, les fromages et les vins...). Ces taxes sont entrées en vigueur depuis octobre.

- De nouvelles menaces pesaient également sur les produits français suite à la décision de taxer les GAFA (géants du numérique) mais les USA et la France sont tombés d'accord (en janvier) pour prolonger la discussion jusqu'en décembre et pour rechercher une solution plus globale au sein de l'OCDE.

Ouverture prochaine de négociations commerciales avec le Royaume-Uni suite au Brexit

Depuis le 31 janvier 2020, le Royaume-Uni n'est plus membre des institutions européennes, mais il fait toujours partie de l'union douanière jusqu'au 1^{er} janvier 2021 (période de transition de 11 mois).

Au-delà de cette date, de nouvelles règles commerciales devront être mises en œuvre avec l'UE. Dès maintenant, la Commission européenne travaille sur un mandat de négociation à proposer aux Etats membres. Parmi les questions importantes à régler : la pêche, le contenu de l'accord de libre-échange qui portera sur l'agriculture, l'industrie et les services, et la clé de répartition entre l'UE et le Royaume-Uni des contingents tarifaires négociés par l'UE avec ses partenaires commerciaux.

Des accords « de nouvelle génération »

Les accords commerciaux bilatéraux se sont développés à partir du milieu des années 2000, suite à l'échec des négociations multilatérales dans le cadre de l'OMC. Le dernier accord multilatéral signé, a été celui de l'Uruguay Round en 1993, conclu entre 116 pays signataires, après 7 années de négociations. Depuis cette date, le nombre croissant

d'adhérents à l'OMC (165 à ce jour) et l'arrivée de grandes puissances émergentes, ont rendu les négociations plus difficiles, si bien qu'aucun nouvel accord multilatéral n'a pu être conclu (le cycle de Doha commencé en 2001 a été suspendu en juillet 2006).

Un champ d'application élargi

Depuis le début des années 2010, les accords bilatéraux ont vu leur champ d'application s'élargir progressivement.

Alors que les premiers accords commerciaux portaient principalement sur l'abaissement des droits de douane, ils ont progressivement intégré de nouveaux champs : réduction des obstacles non tarifaires (normes), ouverture mutuelle des marchés publics, propriété intellectuelle (IGP européennes notamment), investissements. Entré en application en 2011, l'accord commercial signé avec la Corée du Sud a été le premier du genre.

Sur la période récente, les accords européens intègrent également des préoccupations de développement durable : protection de l'environnement, droits sociaux, coopération fiscale, mais il s'agit généralement d'une approche en termes de minima, avec des objectifs peu contraignants.

De nombreuses ONG souhaiteraient aller au-delà, et demandent que le respect de l'Accord de Paris sur le climat devienne une condition sine qua non des accords commerciaux à venir de l'UE, comme c'est déjà le cas dans l'accord avec le Japon, et dans le renouvellement de celui avec le Mexique.



Un rôle accru des Etats membres dans la ratification des accords



Alors que la politique commerciale est une compétence exclusive de l'Union européenne, les dispositions relatives aux investissements et au règlement des différends entre investisseurs et Etats, relèvent par contre d'une « compétence partagée »

UE - Etats membres (ce point a été clarifié en mai 2017 par un avis rendu par la Cour de Justice européenne).

Pour éviter le risque de blocage de certains accords commerciaux par les parlements nationaux (sur la question des investissements), comme cela a été le cas en 2016 avec le CETA, la Cour de justice a préconisé de scinder les accords commerciaux en deux volets : commercial d'une part, et investissements d'autre part.

Cette nouvelle approche a été mise en œuvre pour la première fois dans le cadre des accords signés avec Singapour en février 2019.

Les enjeux des accords commerciaux pour le secteur agricole

Des menaces pour le secteur de l'élevage

Les accords conclus ou en cours de négociation avec de grandes puissances agricoles comme le Canada, le Mercosur, ou la Nouvelle-Zélande sont porteurs de menaces pour les agriculteurs européens, car ils s'accompagnent d'un abaissement conséquent, voire d'une suppression totale des droits de douane.

Cette baisse des droits de douane s'appliquent à des « contingents tarifaires », qui sont des volumes de production définis d'un commun accord entre les partenaires commerciaux.

Face à des pays dont l'agriculture est plus compétitive que la nôtre en matière de coût de production, l'agriculture européenne va être concurrencée par des produits importés à bas prix, dont les standards de production sont généralement très inférieurs aux standards européens (critères environnementaux et sociaux).

Les négociateurs européens tendent à minimiser cet impact, en arguant de la possibilité de déclencher des « clauses de sauvegarde » (limitation des importations) si un secteur de production est économiquement menacé. Ils expliquent par ailleurs que les partenaires commerciaux sont tenus de respecter les normes en vigueur dans le pays de destination. Mais la vérification du respect de ces normes incombe aux pays clients, ce qui suppose de disposer de moyens de contrôle suffisants.

Concrètement, les études d'impact montrent que les menaces sont réelles concernant les productions de viandes, qui se trouvent confrontées à d'importants

contingents à droits réduits en provenance du Canada et du Mercosur.

- CETA : La concurrence des viandes bovines et porcines du Canada va s'accroître sur le marché européen avec des contingents d'importation à droits nuls fixés respectivement à 68 000 tonnes et 80 000 tonnes à l'horizon 2024. Le Canada va également augmenter ses exportations de céréales et de colza vers l'UE, produits majoritairement OGM (tout comme le soja, les betteraves, les pommes, le saumon...). Inversement, des retombées positives sont espérées pour le secteur laitier et les vins, et de nouvelles Indications Géographiques Protégées sont reconnues par le Canada. Notons que certains produits ont été exclus de l'accord à la demande du Canada (œufs et volailles).
- Mercosur : les 4 pays membres (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay) sont à l'origine d'un quart de la production mondiale de viande bovine, et assurent un tiers des exportations de la planète. Avec l'accord en cours de négociation, le Mercosur se verrait ouvrir progressivement (sur 6 ans) un accès à droit nul ou réduit vers l'Union européenne pour toute une série de produits agricoles : sucre, éthanol, porc (28 000 tonnes à droits réduits), miel, et surtout poulet (180 000 tonnes à droit nul) et viande bovine (99 000 tonnes à droits réduits qui s'ajoutent à 2 contingents déjà en place

: 58 000 tonnes dans le cadre du panel « hormones » et 60 000 tonnes dans le cadre du « contingent Hilton »).

Même si les volumes de viande bovine concernés peuvent paraître faibles au regard de la consommation totale européenne (7,8 millions de tonnes), certains types de viandes seraient fortement impactés : viande réfrigérée et morceaux d'ailoyau pour la restauration collective (ce morceau noble représente 80 % des importations européennes).

Selon l'Idèle, le volume total des contingents tarifaires accordés dans le cadre du CETA, et envisagés avec le Mercosur, pourrait représenter à terme davantage que la production européenne d'ailoyaux de race à viande.

Dans le secteur de la volaille, l'impact s'annonce également conséquent. L'Union européenne importe déjà 900 000 tonnes de filets de poulets, dont la

moitié provient du Brésil. Avec l'accord UE-Mercosur, qui ouvrirait la porte à 180 000 tonnes supplémentaires, on atteindrait le seuil du million de tonnes de volailles importées (pour une consommation européenne totale de viande de volailles de 14,2 Mt).

Rappelons par ailleurs, que nous ne sommes pas à l'abri d'interprétations abusives de certains partenaires, comme cela a été le cas avec l'Ukraine, qui a récemment développé massivement ses exportations de « poitrines de poulets avec ailes, non désossées » (entre 2016 et 2019), en jouant sur une définition imprécise du texte d'accord concernant les « autres morceaux ». Cette faille dans l'accord a été corrigée en décembre dernier par une révision du texte, incluant un contingent d'importation supplémentaire à droit nul (à hauteur de 50 000 tonnes) afin de « protéger les producteurs européens contre des importations illimitées ».

On peut également noter que l'accord de libre-échange avec l'Ukraine a entraîné une concurrence accrue sur le marché des céréales (qui représentent la moitié des importations agricoles de l'UE en provenance d'Ukraine), en particulier pour la France. C'est surtout sur le maïs que l'Ukraine a gagné des parts de marché. Celui-ci se substitue au blé pour l'alimentation animale, créant ainsi des excédents et pesant sur les cours.

Côté lait, l'impact s'annonce plus positif, avec des concessions bilatérales pour ouvrir les marchés. De même pour le secteur viticole (voir le chapitre suivant sur les opportunités).

En ce qui concerne l'Australie et la Nouvelle-Zélande, la menace est jugée moindre, car les contingents déjà accordés à l'Océanie sont sous utilisés (ce sont des contingents négociés en grande partie au moment de l'entrée du Royaume-Uni dans l'UE en 1973). Par ailleurs, l'Océanie oriente de plus en plus ses exportations vers l'Asie.

Il existe toutefois « un risque d'envoi opportuniste de marchandises, en cas de hausse des prix européens,

et/ou de fermeture d'autres marchés » selon le bureau d'études Abcis (émanant des instituts techniques).

C'est pourquoi, les mandats de négociation n'envisagent pas la libéralisation totale du commerce des produits agricoles. Un traitement spécifique est demandé pour les produits agricoles sensibles (lait et viande ovine surtout), sous forme de périodes de transition, de quotas tarifaires ou autres solutions.

Pour les 2 parties enfin (UE et Océanie), l'impact du Brexit constitue une source d'inquiétude, avec de nombreuses questions sur la façon dont les quotas d'exportation vers l'UE seront redistribués demain.

Des opportunités vers l'Asie et l'Amérique latine pour certains produits

Vers le Mercosur, le secteur laitier et le secteur viticole attendent des retombées positives.

Des contingents libres de droits seraient ouverts sur les produits laitiers après une période transitoire de 10 ans. Ils porteraient sur 30 000 tonnes de fromages, 10 000 tonnes de poudres de lait et 5 000 tonnes de lait infantile. Même chose pour le secteur

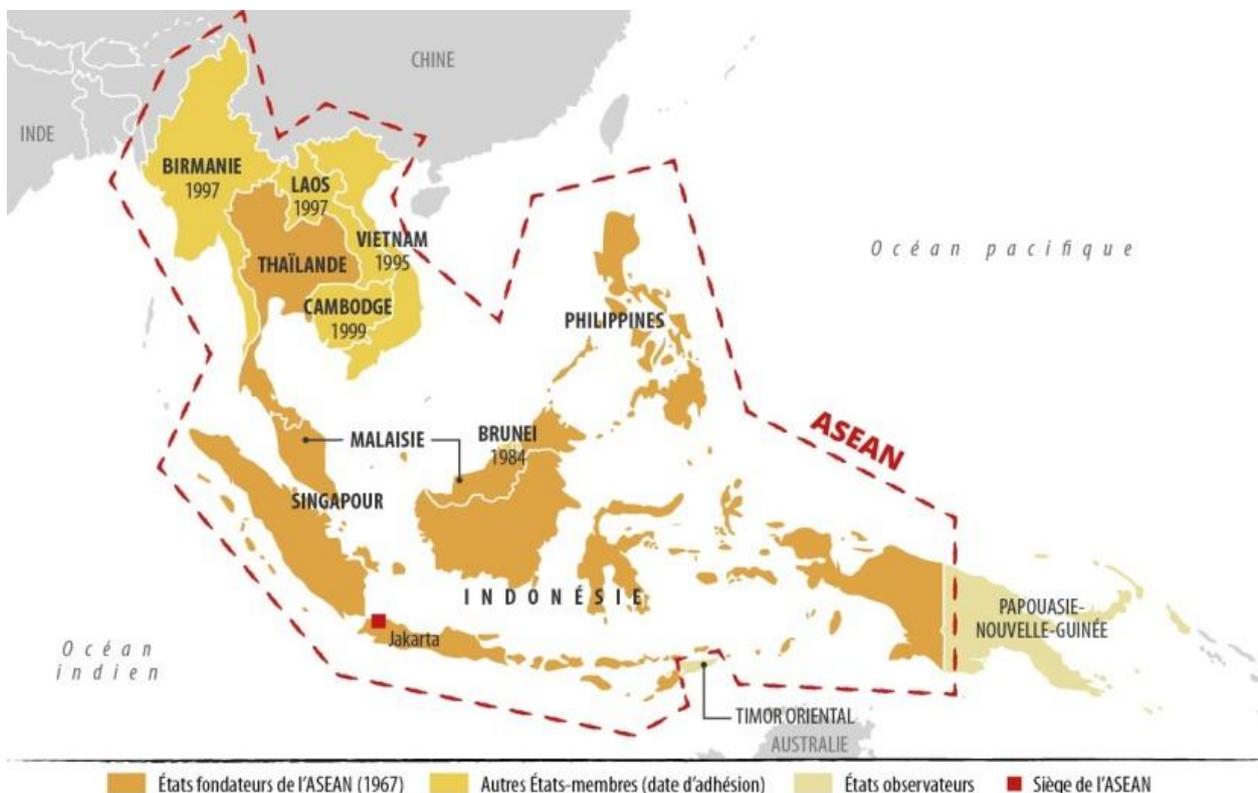
viticole qui bénéficierait d'une ouverture des marchés sud-américains (disparition en 8 ans du droit de douane actuel de 27 %). Par ailleurs, l'UE obtiendrait la reconnaissance de 350 IGP, et bien sûr des retombées positives dans d'autres secteurs : exportations d'automobiles, de produits chimiques et pharmaceutiques, de services, et accès aux marchés



publics mercosuriens (sur un marché de 260 millions de consommateurs).

Une fois pleinement entré en vigueur, l'accord UE-Mercosur supprimerait plus de 90 % des droits de douane des 2 parties.

L'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN)



Source : Asialyst.com

Vers les pays asiatiques, des opportunités d'exportations sont également attendues, que ce soit vers le Japon, Singapour, ou le Vietnam.

- Le Japon, troisième puissance économique mondiale, pratique actuellement des droits de douane très élevés (15 % pour le vin, 38 % pour la viande bovine et 30 % pour le fromage). La suppression progressive des droits de douane, sur près de 85 % des produits agricoles exportés, va créer de nouvelles opportunités pour l'UE, notamment pour le bœuf, le porc, le fromage, les produits transformés, les vins et spiritueux. Par ailleurs 200 IGP européennes bénéficieront de mesures de protection. Côté japonais, c'est surtout l'électronique et l'automobile qui vont tirer avantage du JEFTA.
- Avec Singapour, l'accord signé en octobre 2018 prévoit la suppression de tous les tarifs douaniers entre les 2 parties, au plus tard d'ici 5 ans, ainsi que le renforcement de la protection des indications géographiques européennes. Les produits agricoles

transformés figurent parmi les produits qui bénéficieront de la suppression immédiate des droits de douane de l'UE. La suppression s'étalera par contre sur 5 ans pour les fruits et les céréales.

Au-delà de l'agriculture, l'enjeu pour les partenaires se situe avant tout dans le domaine des services et des investissements. Singapour est en effet un partenaire privilégié de l'UE, représentant près d'un tiers des échanges UE-ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) en matière de biens et services, et près des deux tiers des investissements entre les deux régions.

- Vers le Vietnam, de nouveaux débouchés sont attendus pour le vin et les produits agroalimentaires européens haut de gamme. En retour, le Vietnam souhaite développer ses exportations de produits de la mer, de textiles et de fruits et légumes. Cet accord comporte également des règles relatives au respect de

l'environnement et aux conditions de travail (le Vietnam est souvent pointé du doigt pour ses manquements au respect des droits de l'homme).

- Des retombées positives sont également attendues pour l'agriculture européenne suite à la modernisation de l'accord avec le Mexique. Les exportations agricoles de l'Union

européenne, telles que les produits laitiers, le chocolat, les pâtes alimentaires et la viande de porc, devraient en être les principaux bénéficiaires. Le Mexique est notamment l'un des plus gros importateurs mondiaux de produits laitiers (en particulier poudre de lait écrémé et fromages). L'accord prévoit également la reconnaissance de 340 IGP européennes.

Les enjeux pour l'agriculture ligérienne

Comme à l'échelle nationale, la menace induite pour notre région par ces accords, concerne surtout le secteur des viandes, avec en particulier un risque de hausse des importations :

- de viande bovine en provenance du Brésil et du Canada, à destination des secteurs de la transformation et de la RHD,
- de volaille en provenance du Mercosur ou d'Ukraine,
- et de viande porcine, à destination des charcutiers salaisonniers de la région, depuis le Canada.

Le secteur des fruits et légumes pourrait également être impacté par de nouvelles importations, en

provenance du Vietnam et du Chili (qui a des ambitions dans le domaine des fruits).

Inversement, des secteurs tels que les produits laitiers, ainsi que les vins et autres boissons alcoolisées, dont nous sommes exportateurs, pourraient bénéficier de nouveaux débouchés vers le Canada, le Japon, Singapour, le Vietnam, le Mexique.

D'une façon générale, les exportations de produits de qualité et haut de gamme, nombreux dans notre région, sont susceptibles de s'accroître, car leur demande progresse régulièrement en Asie avec l'élévation du niveau de vie.

Des incertitudes sur les échanges ligériens avec le Royaume Uni suite au Brexit

Au-delà des échanges avec les pays tiers évoqués ci-dessus, la région réalise son principal excédent agroalimentaire avec le Royaume-Uni. Les enjeux de l'accord de libre-échange à négocier d'ici fin 2020 avec le Royaume-Uni, y seront donc particulièrement importants.

(Voir l'analyse réalisée dans le document sur [Le commerce extérieur agroalimentaire des Pays de la Loire](#) publié par la Chambre régionale d'agriculture en décembre 2019).



Conclusion

Bien que la signature de nouveaux accords bilatéraux par l'Union européenne, puisse générer certaines opportunités pour l'agriculture et l'agroalimentaire, la forte orientation vers l'élevage de notre région la rend particulièrement fragile face à des risques d'importations de viandes à bas prix.

Sur les dernières années, on observe déjà que la consommation de viande ne se maintient ou n'augmente, que grâce au développement de la consommation hors foyer, fortement importatrice.

La menace est donc bien réelle et les craintes des éleveurs sont justifiées. Pour que le développement des échanges internationaux ait un impact positif pour un maximum d'agriculteurs et de consommateurs, l'harmonisation des règles commerciales doit s'accompagner d'une harmonisation des règles sociales et environnementales.

En France, la loi Agriculture et Alimentation comporte un article (l'article 44) qui vise l'interdiction d'importer sur le sol national des produits qui ont nécessité l'usage de pesticides ou de médicaments vétérinaires interdits en Europe, mais sa portée reste essentiellement symbolique car les règles en matière d'importation relèvent de la compétence exclusive de

l'Union européenne. Celle-ci ne dispose aujourd'hui que d'un seul outil pour aller dans ce sens : la fixation de limites de résidus dans les aliments importés. En introduisant cet article dans la loi, l'objectif des parlementaires français était surtout de soutenir l'Etat pour faire évoluer les règles européennes.

Quelles sont alors les avancées possibles au niveau européen ? Deux voies sont envisageables :

- soit négocier dans chaque accord bilatéral l'application de standards de production identiques sur les produits échangés (clauses-miroir),
- soit réviser les règles sanitaires au niveau international dans le cadre du Codex alimentarius (guide des standards internationaux).

Dans les 2 cas, cela prendra du temps.

Soulignons néanmoins, pour conclure sur un point positif, que les objectifs environnementaux et sociaux sont de plus en plus intégrés dans les nouveaux accords commerciaux conclus par l'Union européenne.

L'enjeu est maintenant de leur donner un caractère plus contraignant.

Pour en savoir plus : quelques liens vers des études récentes de la Chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire concernant le commerce international et régional :

- [Le commerce extérieur agroalimentaire des Pays de la Loire](#) (décembre 2019),
- [Le CETA](#) (novembre 2017),
- [Les accords commerciaux transatlantiques](#) (février 2014).



Avec la contribution financière du compte d'affectation spéciale «développement agricole et rural»



Pôle Economie et Prospective des Chambres d'agriculture des Pays de la Loire

Pierre-Yves AMPROU Tél. 02 41 18 60 60 Mail : pierre-yves.amprou@pl.chambagri.fr
Christine GOSCIANSKI Tél. 02 41 18 60 57 Mail : christine.goscianski@pl.chambagri.fr
Eliane MORET Tél. 02 43 67 37 09 Mail : eliane.moret@pl.chambagri.fr
Pascale LABZAE Tél. 02 43 29 24 28 Mail : pascale.labzae@pl.chambagri.fr