LE PACTE VERT, L' AGRICULTURE ET L' « EFFET BRUXELLES » A L'ÉPREUVE DU XXIÈME SIECLE. A. DI MAMBRO et M. RAFFRAY

L'Union européenne et la fabrication des normes d'avenir

mardi 2 mai 2023, par DI MAMBRO, RAFFRAY Marine

« Le Pacte Vert européen est une proposition d'une portée révolutionnaire ». Il questionne à la fois les enjeux essentiels pour l'avenir de la planète et les populations (climat, santé, alimentation...), mais aussi la place de de l'Union européenne dans le concert des nations et surtout sa capacité à fabriquer des normes d'avenir. Une puissance normative historique, aujourd'hui bousculée par le désordre géopolitique (1). Les deux auteurs Angelo Di Mambro et Marine Raffray (2) posent la politique climatique comme un éventuel nouveau cadre du multilatéralisme (actuellement malmené) et même une gouvernance mondiale rénovée. L' U.E pourrait-elle promouvoir les nouveaux standards du commerce mondial à partir du Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières (MACF) ? Une marche vers la décarbonation de l'économie et donc de l'agriculture pourra-t-elle se réaliser par le dépassement des égoïsmes nationaux ?
Un article qui interroge nos systèmes d'excellence, avec comme enjeu la conciliation des intérêts légitimes de la zone et l'objectif d'universalité, que l'U.E souhaite porter par les normes...

(1) Zaki Laïdi, « L'Europe, puissance normative internationale » . Politiques européennes (2009), chapitre 11, p. 227 à 242
(2) Angelo Di Mambro est journaliste spécialisé, animateur et conférencier. Marine Raffray est chargée de mission au service études, références et prospective des Chambres d'agriculture de France



LE PACTE VERT, L' AGRICULTURE ET L' « EFFET BRUXELLES » A L'ÉPREUVE DU XXIÈME SIECLE

« Si nous le faisons, les autres suivront ». C'est le mantra qui pendant des décennies a symbolisé l'ambition et la prise de conscience des politiciens européens sur le pouvoir de l'UE d'imposer des standards du commerce mondial (pas seulement) agroalimentaire, en faisant valoir l'importance de son marché. Le phénomène est connu sous le terme *« Effet Bruxelles »* [1]. Depuis 2019, les institutions européennes ont utilisé l'argument pour rassurer les opérateurs économiques à propos de l'impact d'un projet tel quel le *Pacte Vert* sur la compétitivité des entreprises de l'UE à l'échelle globale.
Le leitmotiv était valide si l'on considère que dans les grandes disputes commerciales de la période 1990-2020 – comme la viande aux hormones ou les OGM – l'UE a su garder son cap. Il est encore valide après que les Etats-Unis et autres pays ont commencé à poursuivre l'UE et son Pacte Vert, en présentant des plans concrets pour la décarbonation de l'économie.
Mais les règles d'engagement et le terrain de la compétition ont changé. Les outils que les autres concurrents se préparent à utiliser pour rivaliser avec l'Europe et le contexte où cette confrontation se tiendra sont bien différents de ceux du passé. Sur la capacité d'interpréter les justes réponses à ce changement d'époque se mesurera la validité de l'ambition normative (pas seulement) agricole de l'UE dans l'avenir.

Paris pour réanimer Doha

Le *Pacte Vert européen* est une proposition d'une portée révolutionnaire, comparable à la naissance du marché intérieur de l'UE dans les années 1990. Si avec le marché unique l'UE aspirait à refléter et à façonner l'ordre multilatéral du commerce mondial né à l'issue de l'Uruguay Round, l'une des idées que soutient le *Pacte Vert (Green Deal)* est d'utiliser la politique climatique comme un nouveau cadre de référence pour le multilatéralisme des relations commerciales et plus en général de la gouvernance globale. En somme réanimer les négociations sans fin du Doha Round grâce à l'Accord de Paris, jusqu'à construire une nouvelle architecture des relations internationales.
L'idée que la lutte contre le changement climatique est compatible avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce et, de ce fait, peut fonctionner comme un correctif pour créer un cadre planétaire pour le commerce durable, commence à s'imposer à Bruxelles et dans les plus importantes chancelleries européennes après la *COP 21 de Paris* [2]. Cette conviction repose sur le constat de « leadership » global que l'UE peut revendiquer sur les politiques du climat, témoigné aussi par le succès du même Accord de Paris. Son ambition est de dicter les nouveaux standards du commerce international, en les liant

avec de normes de durabilité et climatiques. Cette ambition, qui mêle universalisme et intérêt particulier, imprègne tout le projet du Pacte Vert. Sa manifestation la plus éclatante est le *mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)* . Afin de protéger les entreprises européennes de la concurrence de certaines catégories de biens produits dans des pays du monde où la législation climatique est moins stricte, l'UE facturera sur ces biens *le prix du CO2 de son Système d'échange de quotas d'émission (SEQE-UE).* Le *SEQUE* en soi est une flagrante démonstration de *l'Effet Bruxelles* : après le début du *marché carbone* européen en 2005, 17 entités territoriales (États, agrégations d'États et régions) au monde, dont la Chine, ont suivi et se sont dotées d'un *marché carbone*. Plus de 20 sont en train de le développer – dont l'Indonésie, le Vietnam, et la Colombie – ou prennent en considération l'adoption, comme le Brésil. Si on considère plus en général la « tarification », comprenant à la fois des *taxes sur la CO2 et des systèmes d'échange de quotas d'émission*, 70 initiatives sont déjà à l'œuvre à l'échelle mondiale [3]. Si le marché mondial des biens et services n'est plus aussi fluide qu'avant, les législateurs communautaires espèrent que le *marché du carbone* prospère. Le *MACF* sera la première pierre d'un marché global du CO2, bien entendu, marqué UE.

Lors des négociations sur le *MACF,* les organisations agricoles européennes ont fait pression sur les institutions de l'UE pour que le *« tarif CO2 »* aux frontières soit également appliqué aux importations telles que le bœuf. Sans succès. Actuellement, c'est possible de déterminer le contenu de CO2 des produits industriels, mais pas pour ceux agricoles. L'idée d'un nouveau système d'échange de quotas d'émissions, conçu expressément pour les systèmes alimentaires - un *« ETS food »* [4] - et d'un mécanisme équivalent au *MACF* permettant d'ajuster le prix du CO2 à la douane pour certaines denrées alimentaires importées, a commencé à circuler à Bruxelles depuis quelques mois. Deux députés européens français, Pascal Canfin et Jérémy Decerle, ont demandé à la Commission européenne d'envisager cette possibilité dans la proposition de *loi-cadre sur les systèmes alimentaires durables*, attendue le prochain automne. Si cette hypothèse se concrétise, ce serait une première mondiale, basée sur la foi indéfectible dans l'Effet Bruxelles.

Sur le terrain des normes et standards du commerce international, la mise en œuvre du Pacte Vert indique la même tension entre le projet universel de faire de la question climatique la base pour une nouvelle architecture de relations internationales et l'intérêt particulier de réaffirmer, à travers cela, une puissance normative de l'UE. Elle a approuvé un règlement sur la *« déforestation importée »*, qui vise à interdire l'importation d'huile de palme, de bœuf, bois, café, cacao, caoutchouc et soja, quand ils sont produits via le déboisement. En 2026, elle va interdire les importations de produits contenant des résidus de deux insecticides néonicotinoïdes, le clothianidine et le thiaméthoxame, parce qu'ils nuisent aux pollinisateurs. C'est la première fois qu'un membre de l'OMC va mettre en place une mesure restrictive sur les importations alimentaires, non fondée sur le *critère de la protection de la santé des consommateurs* – la norme reconnue dans le commerce global – mais pour des *raisons environnementales*. Les néonicotinoïdes sont la classe d'insecticides la plus largement utilisée dans le monde. La mesure UE représente donc un choc pour les partenaires, aussi bien les économies développées que celles en voie de développement. Dix partenaires commerciaux se sont publiquement dit opposés à l'initiative, ouvrant une potentielle crise commerciale. La *« réciprocité verte »* [5], à savoir intégrer dans le Pacte Vert le principe que ceux qui exportent vers le marché européen doivent respecter les mêmes normes environnementales que les agriculteurs européens, posera nécessairement des questions à l'UE. A l'extérieur, mais aussi à l'intérieur de ses frontières.

Entre protection et ouverture

Avec le Pacte Vert, l'UE a effectivement lancé une course mondiale à la *décarbonisation* de l'économie. Mais, contrairement aux plans initiaux de Bruxelles, cette course ne se déroule pas dans un cadre de relations internationales et commerciales stables et sur les rails d'une mise à jour ou d'une réforme de l'OMC. Les Etats-Unis ont approuvé l'*Inflation Reduction Act (IRA)*, un stimulus massif pour soutenir la transition écologique, en portant également un coup à l'ordre commercial multilatéral qu'ils avaient contribué à créer depuis 1990. Le principe du *« Buy American »*, affirmé dans l'IRA, avec les politiques chinoises de soutien à la transition, mettent Pékin et Washington sur la voie verte tracée par l'Europe, avec des recettes qui risquent de briser les règles du commerce international sur lesquelles est basé aussi le marché unique de l'UE. Ce qui amène des risques à l'extérieur, mais aussi à l'intérieur de l'UE. Pour continuer à influencer les normes agroalimentaires sur une échelle globale, et si elle veut garder la cohérence dans son *« universalisme climatique »*, l'UE ne peut pas fermer son marché. Elle doit tenir compte des exigences de ses partenaires commerciaux, surtout des pays les plus faibles du point de vue économique, qui souvent sont les plus vulnérables aux conséquences du changement climatique. En même temps, la pression monte au sein du continent pour accroître la protection de son économie. L'UE ne sont pas les Etats-Unis, elle n'a pas un budget véritablement fédéral ni ne peut utiliser le levier fiscal, comme dans l'IRA. Vouloir imiter les Américains en tout, avec des aides d'État massives, n'est pas une bonne idée car cela affaiblirait la force que l'UE possède encore, à savoir son marché unique. Confirmer le rôle de puissance économique et normative de l'UE dépend de la capacité de trouver un nouvel équilibre entre les besoins d'ouverture et de protection, aussi en améliorant l'intégration de ses atouts.

Un exemple concret nous vient encore de l'agroalimentaire. L'UE dispose d'au moins *trois systèmes d'excellence.* Premièrement, une puissance de production céréalière, allant de la France au bassin du Danube. L'Ukraine pourrait s'ajouter, mais pas à court terme. La logistique n'est pas optimale dans certaines régions de l'Est du continent, mais le fossé n'est pas impossible à combler. Un deuxième atout est le pôle technologique-logistique-financier, situé surtout dans les Pays Bas, par des centres de connaissances comme l'Université de Wageningen, les ports de Rotterdam et Anvers, et le siège de Rabobank à Utrecht. Enfin, une primauté sur les produits haut de gamme (France, Italie, Espagne, Grèce dans une moindre mesure), qui comportent une grande valeur commerciale et culturale. Elle repose également sur la liaison avec le Méditerranée et les Amériques hispanophones, lusophones et peuplée par les descendants des vagues migratoires italiennes et grecques. Avec ces trois dimensions de puissance productive, de connaissance et culturelle, l'UE aurait déjà des ressources pour garder son leadership sur les standards agroalimentaires de l'avenir. Le problème est que ces trois systèmes se considèrent souvent comme des concurrents.Ils s' s'ignorent ou, pire, rivalisent l'un contre l'autre dans les choix politiques de l'Union.

Dans le nouveau scénario, il est difficile de dire si le *« Pacte Vert »*, tout comme les politiques de durabilité et climat, pourraient contribuer à surmonter certaines divisions et œuvrer comme un élément d'intégration européenne plus poussée. Cela s'annonce comme un des grands thèmes de débats des prochaines élections continentales, en 2024. L'impression est, toutefois, que les dynamiques déclenchées par les initiatives européennes comme le *MACF*

empêcheront l'UE de régresser de manière radicale sur les standards verts. Bien sûr, ils pourraient bien devenir une force perturbatrice ultérieure de l'ordre commercial global multilatéral, en promouvant un *multilatéralisme régionalisé* [6].
Alors, l'UE devra peut-être renoncer à une partie de ses ambitions d'universalité en faveur d'une approche plus pragmatique, élaborant au cas par cas dans son projet normatif, la juste combinaison des composantes économiques, sociales, environnementales de la durabilité et leur acceptabilité par les partenaires commerciaux.

Angelo Di Mambro et Marine Raffray le 30 avril 2023

Notes

[1] Bradford A., The Brussels Effect : How the European Union Rules the World, 2020 New York : Oxford University Press

[2] Pouch T., Commerce Agricole et Climat : Noces Rebelles, dans Le Déméter 2023 – La durabilité à l'épreuve des faits, Paris : IRIS éditions

[3] World Bank, Carbon Pricing Dashboard, lien : https://carbonpricingdashboard.worldbank.org

[4] Canfin P., Comment Reussir la Transition Agro-Ecologique ? Terra Nova, 23 février 2023, lien : https://tnova.fr/ecologie/transition-energetique/comment-reussir-la-transition-agro-ecologique/

[5] Di Mambro A. et Raffray M., La Nouvelle Politique Agricole Entre Deux Monde, dans Le Déméter 2023 – La durabilité à l'épreuve des faits. Paris : IRIS éditions

[6] De Castro P., Cibo - la sfida globale, 2015 Roma : Donzelli editore