

● Focus

16 La démocratie, garante de la sécurité alimentaire française



Gustavo Cerqueira,
professeur à l'université Côte d'Azur

Source : Sénat, 16 janv. 2024, rés. n° 49, relative aux négociations en cours en vue d'un accord commercial entre l'Union européenne et le Mercosur

Alors que les cris venant de nos campagnes sont entendus dans toute la France, des voix s'élèvent dans l'enceinte moins médiatisée du Palais de Luxembourg, afin de défendre l'intérêt commun que symbolise le combat de nos agriculteurs.

Cet intérêt commun se trouve, bien sûr, dans notre souveraineté alimentaire. Cela a été dit, écrit et discuté maintes fois dans toute l'Europe, depuis que l'Union européenne a entamé des négociations en vue de conclure des multiples accords de libre-échange commerciaux affectant directement l'agriculture (Chili en 2002, Canada en 2017, Viêt Nam en 2020, parmi d'autres), dont le plus significatif est l'accord d'association EU-Mercosur qui concerne un marché de plus de 750 millions de personnes. L'importance du volet agricole de ces accords suscite un débat intense, mettant en lumière les enjeux liés à la souveraineté alimentaire de la France et de l'Europe.

Le Sénat y prend sa part. En effet, après l'Assemblée nationale qui a émis de nombreuses réserves à l'accord commercial entre l'Union européenne et le Mercosur par une résolution du 13 juin 2023, les sénateurs ont adopté, le 16 janvier dernier, une résolution faisant état de leurs craintes. Certes, le Sénat reconnaît l'intérêt d'un accord commercial avec le Mercosur pour le développement des exportations, pour l'innovation au sein du marché intérieur et pour l'accès à des ressources rares et à un marché sud-américain d'un peu plus de 300 millions de consommateurs. Cela n'est pas anodin pour les outre-mer françaises de la zone caribéenne et pour le millier d'entreprises françaises opérant déjà dans la région. Cependant, cette résolution dresse un tableau très inquiétant des risques encourus par l'agriculture française. En effet, dans la mesure où l'accord commercial garantira un afflux trop important de produits alimentaires issus des pays du Mercosur sans s'attaquer aux asymétries réglementaires existant entre les deux blocs régionaux, les sénateurs relèvent que le secteur primaire français – spécialement certaines filières de production animale « à l'équilibre économique déjà fragile » (p. 7) – serait exposé à une concurrence déloyale qui affecterait nécessairement la sécurité des approvisionnements agricoles et le contrôle de la traçabilité alimentaire en France et en Europe. La prise en considération de ces risques serait d'autant plus nécessaire que les autorités ne disposent pas d'une évaluation globale de l'impact cumulé des accords de libre-échange à l'échelle d'un secteur économique, alors que l'accord avec la Nouvelle-Zélande ou celui, en cours de négociation, avec l'Australie octroient déjà ou envisagent d'octroyer des quotas supplémentaires pour les produits agricoles.

Si le Sénat se livre à une telle analyse, c'est aussi pour mieux rappeler le rôle de la démocratie dans le processus décisionnel européen en matière d'accords internationaux. En effet, reposant sur trois piliers – dialogue politique, coopération et commerce – tout accord d'association européen réclame la participation des parlements nationaux afin de garantir un contrôle démocratique élargi de l'action européenne dans le cadre d'un système de compétences partagées. Pourtant, les réactions défavorables à l'accord avec le Mercosur ont conduit la Commission à envisager la possibilité de conclure les négociations et de présenter le volet commercial de l'accord au Conseil de l'Union européenne en tant qu'accord commercial distinct, le dissociant ainsi de l'ensemble. Il s'agit

d'éviter tout blocage au niveau national une fois l'accord conclu, en tirant ainsi toutes les conséquences de l'avis 2/15 de la Cour de justice rendu le 16 mai 2017 à propos de l'accord de libre-échange avec Singapour (*CJUE, 16 mai 2017, avis 2/15, ECLI:EU:C:2017:376*). C'est, par ailleurs, le mode opératoire suivi pour moderniser l'accord d'association avec le Chili en décembre 2022, et également envisagé pour l'accord avec le Mexique.

Or, bien qu'elle permette d'éviter l'exigence d'approbation à l'unanimité des États membres au sein du Conseil (*TFUE, art. 218, § 8, al. 2*) et d'éviter les parlements nationaux du processus décisionnel (*TFUE, art. 3, § 1, e*), la démarche violerait le mandat confié par le Conseil à la Commission le 19 septembre 1999 pour négocier un accord d'association avec le Mercosur, et non un accord commercial indépendant (*UE-Mercosur – Directives de négociation, par la Commission, d'un accord d'association entre les parties, Bruxelles, 17 sept. 1999, Version consolidée, non publiée*).

Considérant que la démarche fragilise l'assise démocratique de la politique commerciale commune, le Sénat s'oppose donc à la scission de l'accord mixte avec le Mercosur et appelle à une meilleure association des parlements nationaux au processus de négociation des accords commerciaux internationaux, en raison de leur impact sur l'environnement et la souveraineté alimentaire. À cette fin, le Sénat demande au Gouvernement de refuser toute scission de l'accord, conformément à la position qu'il a affirmée devant le Sénat le 21 juin 2023 (*JO Sénat, 22 juin 2023, n° 60, p. 5532*). Comme corollaire de ce refus, le Sénat réclame que l'accord fasse l'objet d'une ratification par les États membres. Pour les sénateurs, le contrôle démocratique national s'impose d'autant plus que l'accord avec le Mercosur serait en contradiction manifeste avec l'agenda environnemental et social très ambitieux de la Commission européenne (*Le pacte vert pour l'Europe : COM (2019) 640 final. – De la ferme à la table : COM (2020) 381 final*). Faut-il rappeler qu'« il appartient au Conseil et à la Commission de veiller à ce que les accords négociés soient compatibles avec les politiques et règles internes de l'Union » (*TFUE, art. 207, § 3, al. 2*) ?

Ainsi, cette résolution sénatoriale doit être saluée. En effet, en défendant les prérogatives des parlements nationaux et la place qui leur revient dans la construction des solutions intéressantes pour l'ensemble de pays européens, le Sénat rappelle que la démocratie demeure la seule voie à même d'apaiser les inquiétudes du corps social. Une démocratie incarnée par les élus de la Nation, qui en ont reçu le mandat, et non par des technocrates enfermés dans leurs bureaux bruxellois.

Et le Sénat donne l'exemple. Il ne se limite pas à juger que « les conditions démocratiques, économiques, environnementales et sociales ne sont pas réunies » pour la conclusion de l'accord en cause (p. 8). Comme on peut s'y attendre de la part d'une assemblée parlementaire, la résolution sénatoriale est également riche de propositions. En effet, elle appelle, d'abord, à des mesures miroirs en matière environnementale, sociale et de bien-être animal pour éviter la concurrence déloyale des importations, en particulier pour les agriculteurs engagés dans des démarches durables. Ce faisant, le Sénat rappelle l'indispensable réciprocité dans les relations internationales. Le texte insiste, ensuite, « sur l'importance, afin d'assurer la solidité de l'accord dans la durée, de se doter d'un mécanisme de règlement des différends efficace, crédible, rapide et dissuasif, ainsi que de moyens effectifs pour son application, incluant des sanctions » (p. 9). Or, faut-il aussi rappeler que le chapitre sur le commerce et le développement durable est expressément exclu du mécanisme de règlement des différends envisagé pour le volet commercial de l'accord (art. 15, § 5) ? Enfin, le Sénat invite au