



JUIN
2022

Entre soutien et conflits, les échanges agricoles transatlantiques depuis 1945



Programme
Amérique
du Nord

Thierry POUCH
Marine RAFFRAY

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une association reconnue d’utilité publique (loi de 1901). Il n’est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 979-10-373-0560-2

© Tous droits réservés, Ifri, 2022

Couverture : © Harald Lueder/Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Thierry Pouch et Marine Raffray, « Entre soutien et conflits, les échanges agricoles transatlantiques depuis 1945 », *Potomac Papers*, n° 44, Ifri, juin 2022.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Potomac Papers

Le programme Amérique du Nord de l'Ifri publie une collection de notes en ligne sur les États-Unis nommées *Potomac Papers*. Revues par des experts avant publication, ces notes présentent des analyses de la politique intérieure, étrangère et économique, ainsi que des évolutions sociales et des grands débats en cours aux États-Unis. Ces *policy papers* sont publiés soit en français soit en anglais avec un résumé d'une page dans les deux langues. La collection est éditée par Laurence Nardon, responsable du Programme Amérique du Nord de l'Ifri.

Auteurs

Thierry Pouch. Économiste, docteur en sciences économiques de l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Habilité à diriger des recherches à l'université de Paris Est-Marne-La-Vallée. Chef du Service études, références et prospective aux Chambres d'agriculture France. Chercheur associé au Laboratoire REGARDS de l'université de Reims Champagne-Ardenne. Membre de l'Académie d'agriculture de France et vice-président de la Société française d'économie rurale (SFER). Il a publié en 2017 *La Chine au risque de la dépendance alimentaire*, aux Presses universitaires de Rennes, collection « économie et société », avec Jean-Marc Chaumet.

Marine Raffray. Agroéconomiste, ancienne élève d'AgroParisTech. Chargée de missions dans le Service études, références et prospective aux Chambres d'agriculture France. Elle a publié en 2022, avec Thierry Pouch, *La pandémie et l'agriculture : un virus accélérateur de mutations ?*, aux éditions France Agricole.

Résumé

L'agriculture est un domaine d'importance stratégique, où l'entraide et la compétition alternent entre les États-Unis et l'Union européenne (UE).

Dans l'immédiat après-guerre, les États-Unis sont venus à l'aide de l'Europe en exportant de précieuses denrées alimentaires. Avec la naissance du marché commun et la mise en place de la Politique agricole commune (PAC), qui crée des mécanismes que l'on pourrait qualifier de protectionnistes, la dépendance européenne s'est peu à peu réduite. Les États-Unis ont cependant imposé à l'Europe, lors du Dillon Round, des importations de soja conséquentes (graines et tourteaux) qui vont nourrir les élevages européens.

À partir des années 1970, l'UE devient une puissance agricole exportatrice, et dépasse les États-Unis. Au travers des différents cycles de négociation de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) puis de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les deux ensembles géographiques se livrent une concurrence sans merci à coups de subventions. Les Accords de Marrakech en 1994 engagent une accalmie temporaire.

En 2013 commencent de vastes négociations pour un accord de libre-échange transatlantique (Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement [TTIP], dit aussi TAFTA). Côté américain, elles sont menées parallèlement à des négociations pour un accord similaire sur le versant pacifique, l'Accord de partenariat transpacifique (TPP). Mais la question des « indications géographiques » des produits et la méfiance des opinions publiques envers les Mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE) empêchent toute avancée sur le TTIP. L'arrivée à la Maison-Blanche du président populiste Donald Trump sonne le glas des négociations, sans espoir de redémarrage avec son successeur démocrate Joe Biden.

Un déséquilibre subsiste : lors de la guerre tarifaire entre la Chine et l'administration Trump (2017-2019), les Européens sont venus au secours de la filière soja américaine en doublant leurs importations. Au même moment, les États-Unis s'en prenaient à l'UE à propos de subventions supposées aux olives espagnoles, puis en imposant des taxes importantes sur les vins européens dans le cadre du contentieux Boeing-Airbus. Aujourd'hui, le Secrétaire à l'agriculture américain Tom Vilsack critique le vaste projet européen du *Green Deal* et défend une position bien différente, celle du « développement durable de la productivité » et de la poursuite du recours à un éthanol à base de maïs.

La situation pourrait-elle s'arranger aujourd'hui ? Il serait bien temps de construire un bloc occidental pour parer aux risques de crise alimentaire mondiale liés aux agissements de la Russie et à la guerre en Ukraine.

Abstract

Agriculture is an area of strategic importance, where relations between the United States and the European Union (EU) vary from solidarity to competition.

In the immediate postwar period, the United States assisted the Europeans by exporting crucial alimentary goods. Through the creation of a common market and the development of the Common Agricultural Policy (CAP), implementing mechanisms that could be seen as protectionists, the EU's dependence on the United States has reduced over time. With the Dillon Round of negotiations, however, the United States imposed substantial soy imports (soy grains and soybean cake) that would feed European livestock.

Since the 1970s, the EU has become a leader in agricultural exports, surpassing the United States. Through the different negotiation rounds within then the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), now World Trade Organization (WTO), the two stakeholders have viciously competed over the use of subsidies. The 1994 Marrakesh Agreement brought about a temporary peace.

In 2013, the parties engaged in large negotiations for a Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP, also called TAFTA). On the American side, parallel negotiations took place for a similar agreement in the Pacific, called Trans-Pacific Partnership (TPP). Disagreements over protected geographical indications (PGI) and the public's distrust towards investor-state dispute settlement (ISDS) mechanisms prevented any progress on the TTIP. The arrival of a populist Trump in the White House halted negotiations, without any hope of resuming talks under his Democrat successor, Joe Biden.

An imbalance remains: during the 2017-2019 tariff war between China and the Trump administration, the Europeans boosted the American soy market by doubling their imports. Simultaneously, however, the United States took measures against the EU, first in response to alleged subsidies on Spanish olives, then imposing substantial taxes on European wines in the context of the Boeing-Airbus dispute. Today, the US Secretary of Agriculture, Tom Vilsack, criticizes the European Green Deal and defends its exact opposite: a strategy of "sustainable productivity growth," coupled with the continuing use of corn-based ethanol.

Could the situation improve? Building a western bloc to counter the risks of a global food crisis following Russian actions and the war in Ukraine would certainly help.

Sommaire

INTRODUCTION	6
LES ANNÉES D'APRÈS-GUERRE : UNE ACCALMIE TROMPEUSE	8
Le choc des années 1980	12
LES INTENTIONS CACHÉES DU TTIP	16
L'UE à la rescousse des États-Unis : le cas du soja.....	19
Deux nouveaux fronts : les olives espagnoles et la viticulture.....	21
OUVERTURES	24
CONCLUSION	27

Introduction

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les relations économiques, commerciales et monétaires entre les États-Unis et l'Union européenne (UE) ont connu de nombreuses phases de tension et se sont globalement tissées avec une dose de méfiance qui illustre les intérêts divergents défendus par ces deux ensembles économiques. L'exemple de la monnaie forme l'un des précédents historiques pouvant attester de cette suspicion réciproque. Consécutive au système de Gold Exchange Standard institué par les accords de Bretton Woods signés en 1944, la suprématie du dollar dans l'espace monétaire international fut rapidement contestée, en particulier par la France du général de Gaulle, qui y voyait un « pouvoir exorbitant » détenu par les États-Unis¹. Plusieurs décennies après, l'UE envisageait de créer une monnaie unique, notamment pour faire contrepoids à la prédominance du dollar. Il n'y a pas que sur le registre de la monnaie que les rivalités américano-européennes se sont déployées. L'agriculture en constitue un autre.

L'agriculture est en effet un domaine jugé stratégique aussi bien par les États-Unis que par l'UE, non seulement au regard du poids que représente ce secteur dans leurs appareils exportateurs respectifs, mais aussi par l'influence qu'elle leur procure dans le système alimentaire mondial. Les rivalités commerciales entre ces deux grands protagonistes de la production agricole méritent d'être considérées dans une perspective historique. Les enjeux de ces joutes concurrentielles débordent le seul périmètre des barrières tarifaires et des soutiens accordés aux agriculteurs, puisqu'elles concernent de plus en plus les barrières non tarifaires et plus spécifiquement les normes de production des biens alimentaires.

La guerre en Ukraine a récemment ajouté une urgence supplémentaire à la légitimité d'un examen approfondi du sujet, puisqu'elle est porteuse d'une recomposition des échanges mondiaux de produits agricoles et alimentaires dont les États-Unis et l'UE tentent de saisir l'opportunité.

1. Pour une approche historique du système monétaire international et de la prédominance de la devise américaine, lire J. Mistral, *Guerre et paix entre les monnaies*, Paris, éditions Fayard, 2014 ; M. Aglietta et V. Coudert, *Le Dollar et le système monétaire international*, Paris, La Découverte, 2014 ; M. D. Bordo et B. Eichengreen (dir.), *A Retrospective on the Bretton Woods System*, National Bureau of Economic Research, Chicago, Chicago University Press, 1993.

Après une période d'accalmie très relative qui s'étend de 1950 à 1980, les relations commerciales entre les États-Unis et l'UE entrent dans un conflit ouvert avec le déclenchement du Cycle d'Uruguay en 1984, qui s'est distingué par un traitement à part entière du dossier agricole, exigé par les États-Unis (I). La signature des Accords de Marrakech en 1994 a laissé entrevoir qu'une page se tournait et qu'un processus de pacification commerciale allait émerger. C'était sans compter sur l'ambition des États-Unis de contenir la progression de l'UE sur les marchés agricoles. À partir des années 1990, les relations commerciales se tendent et s'inscrivent non plus dans le cadre multilatéral de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais dans une dimension bilatérale, comme le montrent le projet de traité transatlantique, ainsi que les tensions sur les olives espagnoles et sur les produits issus de la viticulture (II). La période récente se distingue par le souhait de renouer le dialogue commercial sur l'agriculture, avec l'annonce en novembre 2021 d'une plateforme agroalimentaire, vite laissée en suspens en raison de la guerre en Ukraine qui, directement, oblige les États-Unis et l'UE à réexaminer leur positionnement agricole sur les marchés (III).

Les années d'après-guerre : une accalmie trompeuse

Jusqu'à la fin des années 1950, les échanges commerciaux de produits agricoles et alimentaires des États-Unis avec ce qui n'était pas encore le Marché commun, se limitaient au seul périmètre bilatéral. Pour ne prendre que le cas de la France, une part importante des approvisionnements agricoles et alimentaires provenait des États-Unis, parallèlement à la prépondérance des produits issus d'un commerce avec ce que l'on nommait à l'époque la France d'Outre-Mer². Sans bouleverser ces flux bilatéraux, l'avènement du Marché commun après la signature du Traité de Rome et l'ambition qu'il renfermait de la construction d'une Politique agricole commune (PAC), les relations commerciales agricoles entre cette Europe en gestation et les États-Unis ont connu une évolution significative. La formation de la PAC constitue assurément un tournant dans les relations entre ces deux entités économiques, au sens où elles alterneront sans cesse entre entente et tensions, voire conflits ouverts.

Encadré 1

La Politique agricole commune (PAC) en quelques étapes

1957 : Signature du Traité de Rome qui instaure la création de la PAC et fixe ses objectifs.

1962 : Entrée en vigueur de la PAC. Elle repose sur des outils de régulation des marchés : aides aux exportations, droits de douane variables sur les importations, prix d'intervention liés à une politique de stockage public des productions de céréales, sucre, lait de vache et, dans une moindre mesure, viande bovine. Si les prix de marché tombaient sous le seuil, les pouvoirs publics achetaient les produits au prix d'intervention.

1992 : Réforme de la PAC, avec la baisse des prix d'intervention, des achats publics et des droits de douane. Pour compenser les pertes engendrées pour les agriculteurs européens, des aides dites « couplées » leur sont versées. Elles sont couplées à la production, car calculées sur la base du rendement ou du nombre d'animaux de l'exploitation. Les

2. Pour un aperçu des échanges agroalimentaires français avec le reste du monde au début des années 1950, lire « Le commerce extérieur de produits agricoles et alimentaires », *Études et Conjoncture*, n° 1, 1952, p. 50-96. Les États-Unis ont été l'un des premiers fournisseurs de la France en blé et céréales fourragères, en sucre, en huiles et graisses, en viandes, en lait condensé et en poudre d'œufs.

premières mesures agro-environnementales sont introduites. À compter de cette date, la PAC sera réformée tous les six ans.

2003 : Une nouvelle réforme met en place des aides dites « découplées », calculées non en fonction de la production, mais de la surface de l'exploitation. La part d'aides couplées dans la PAC va dès lors diminuer de réforme en réforme, au profit d'aides découplées.

2023 : La prochaine réforme de la PAC entrera en œuvre, sous le signe d'une plus grande subsidiarité. Chaque État membre est en effet appelé à soumettre à la Commission européenne un plan stratégique national dans lequel il détaille les interventions proposées, leurs critères, ainsi que la répartition du budget entre les dispositifs.

Très dépendante de l'extérieur pour ses approvisionnements en produits agricoles et alimentaires, l'Europe de la fin des années 1950 se fixe plusieurs objectifs visant à accroître la productivité du secteur par l'incorporation du progrès technique et agronomique, à stabiliser les marchés et à tendre vers l'autosuffisance. Ces ambitions, clairement affichées, figurent dans l'article 39 du traité fondateur du Marché commun en tant que levier d'une modernisation d'une agriculture européenne jugée en retard par rapport notamment à celle des États-Unis³. L'introduction progressive des Organisations communes de marchés (OCM) et surtout de la préférence communautaire, par le truchement des prélèvements tarifaires variables aux frontières, déclenche le premier conflit commercial avec Washington, qui y voit une menace pour ses exportations de céréales vers les États membres les plus déficitaires, à commencer par l'Allemagne et l'Italie.

Parallèlement, la construction de l'Union douanière en Europe conduit les signataires du Traité de Rome à s'impliquer dans les négociations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT, selon l'acronyme anglais) – devenu Organisation mondiale du commerce en 1995 – selon l'article XXIV-6, d'après lequel l'instauration d'un tarif douanier commun suppose l'attribution de concessions tarifaires aux pays tiers. Les États-Unis, qui voient dans le principe des « prélèvements variables » un protectionnisme déguisé, restent toutefois attentifs à ne pas déclencher les hostilités commerciales, dans la mesure où leur propre politique agricole, définie et appliquée depuis 1933, n'apparaît guère conforme aux règlements du GATT⁴. En revanche, les États-Unis parviennent – dans le cadre du Dillon Round, cinquième cycle de négociation du GATT qui a duré de 1960 à 1961, soit à la veille de la mise en œuvre de la PAC – à imposer à l'Europe

3. Lire F. Clerc, *Le Marché commun agricole*, Paris, Presses Universitaires de France, 1965.

4. Washington obtient même en 1955, dans le cadre du GATT, une dérogation stipulant qu'aucun accord commercial ne saurait constituer une entrave à leur politique agricole fédérale.

une ouverture de son marché aux produits oléagineux, instaurant des droits de douane nuls sur les graines et tourteaux de soja en particulier. À première vue, cette contrepartie à la PAC ne devait pas avoir de conséquences néfastes pour les agriculteurs européens, davantage concentrés sur des productions céréalières fortement soutenues.

Encadré 2

Les cycles de négociations du GATT et de l'OMC

L'un des objectifs principaux de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) signé en 1947 était de réduire les tarifs douaniers. Pour y parvenir, le GATT, puis l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à partir de 1995, ont mené une succession de cycles de négociations commerciales multilatérales :

Cycle de Genève, 1947 : le contenu des négociations portait sur les droits de douane, produit par produit, avec pour résultat 45 000 concessions tarifaires admises par les 23 pays concernés.

Cycle d'Annecy, 1949 : même contenu, nouvelles réductions des tarifs douaniers acceptées par les 33 pays membres.

Cycle de Torquay, 1951 : même contenu, 55 000 nouvelles concessions tarifaires signées par 34 pays membres.

Cycle Dillon, 1960-1961 : même contenu, assorti d'une révision des droits de douane consécutive à la création de la Communauté économique européenne, nouvelles concessions tarifaires avec accord des 45 nations membres.

Kennedy Round, 1964-1967 : diminution des droits de douane et négociations sur les barrières non tarifaires, aboutissant à une réduction de 35 % des droits de douane sur les produits manufacturés et de 20 % sur les produits agricoles (droits nuls sur les tourteaux de soja). Accord des 48 États membres.

Tokyo Round, 1973-1979 : abaissement des tarifs douaniers (4,7 % sur les produits industriels) et traitement des barrières non tarifaires, accords sur les marchés publics et les pratiques de dumping (99 pays).

Uruguay Round, 1986-1994 : la dissymétrie des balances commerciales et la montée en puissance de l'UE sur les marchés agricoles mondiaux enclenchent un nouveau cycle de négociations multilatérales portant sur les droits de douane, les mesures non tarifaires, les produits industriels (textile notamment), les produits agricoles, les produits tropicaux, les subventions et mesures compensatoires, les droits de propriété, les investissements liés au commerce, les procédures de règlements des différends, le fonctionnement du GATT, ainsi que les services. Il s'achève avec les Accords de Marrakech (baisse des soutiens internes et externes en agriculture, ouverture des marchés) et la création de l'Organisation mondiale du commerce (128 pays).

Cycle de Doha pour le développement (2001-...), précédé par les Ministérielles de Seattle, Genève et Singapour : ce dernier cycle vise à la réduction des obstacles au commerce, avec la réduction substantielle des barrières tarifaires et non tarifaires, les négociations sur les services, les conditions d'accès aux marchés pour les produits non agricoles, les droits de propriété intellectuelle (médicaments en particulier), les indications géographiques (viticulture), les investissements directs à l'étranger et le commerce (150 pays).

Ses déficits élevés en productions oléoprotéagineuses rendaient de surcroît essentiel un approvisionnement de l'Europe en tourteaux de soja américains – les États-Unis étant devenus les premiers producteurs mondiaux depuis l'introduction de cette culture dans leurs surfaces cultivables dans les années 1920 et la formation d'un complexe soja qui leur a alloué par la suite un pouvoir agricole élevé sur le monde. L'enjeu pour les États-Unis est ainsi de rendre dépendante l'Europe en protéines végétales destinées en particulier à l'alimentation animale⁵. La révolution agricole encouragée dans les systèmes de production européens (ateliers spécialisés dans l'élevage de granivores avec achat d'aliments, diffusion de systèmes fourragers fondés sur l'ensilage de maïs et une complémentation azotée dans les élevages laitiers) va accroître les importations de l'Europe en oléoprotéagineux. C'est bien cette dépendance étroite envers le soja américain qui, à intervalles réguliers, suggéra à l'Europe agricole de se préoccuper de son autonomie en protéines végétales, au point de déclencher des tensions commerciales avec les États-Unis⁶. L'UE s'en est donc préoccupée depuis, jusqu'aux réformes de la PAC des années 1990, et davantage même lors de la pandémie de Covid-19 et depuis le début de la guerre en Ukraine en février 2022.

À peine achevées, les négociations du Dillon Round laissent la place au Kennedy Round, discussion multilatérale qui s'étend de 1964 à 1967 et qui intègre le sujet des barrières non tarifaires, parallèlement aux droits de douane. Ce nouveau cycle de négociations est en réalité une réponse des États-Unis à l'instauration, par les six pays membres de la Communauté européenne, d'un tarif extérieur commun qui prit la forme, concernant l'agriculture, d'un système de prélèvements aux frontières. La PAC est ainsi, dans un contexte où le Royaume-Uni amorce son processus d'adhésion à

5. Sur ce complexe du soja américain et le leadership que les États-Unis ont exercé sur le marché mondial, lire J.-P. Berlan, J.-P. Bertrand, L. Lebas et M. Marloie, « Les conditions de la concurrence internationale entre arachide, soja et colza », *Économie rurale*, n° 116, 1976, p. 10-22.

6. Il est à noter que les cycles de négociations suivants concerneront assez peu le secteur agricole. Le Kennedy Round (1963-1967) a traité des concessions tarifaires que l'Europe pouvait accorder aux produits à base d'amidon et issus de l'amidonnerie et de la sucrerie (0 %), le Tokyo Round admettant la spécificité de l'agriculture, ce qui a permis d'écartier les critiques énoncées par Washington au sujet des restitutions aux exportations pratiquées par l'Europe.

l'Europe communautaire, exposée une fois de plus au feu de la critique américaine, essentiellement fondée sur ce qui allait devenir le *nexus* des négociations futures, à savoir l'accès au marché des pays importateurs, et spécialement de l'UE⁷. C'est pourquoi l'administration américaine suggère de créer avec l'Europe une zone de libre-échange, dont la finalité serait d'amoinrir les effets du tarif extérieur commun adopté par les six États membres. On retrouvera bien des années plus tard cette ambition, ou, plus spécifiquement, cette stratégie, avec le projet de traité de libre-échange transatlantique, plus connu sous les sigles de TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) ou TAFTA (Transatlantic Trade and Investment Partnership). L'accord conclu à la fin du Kennedy Round sur les produits industriels compense le succès mitigé sur le secteur agricole, qui se limitera à la seule dimension de l'aide alimentaire internationale dont bénéficieront les agriculteurs américains et les producteurs de céréales européens. Mitigé en raison de la résistance de l'Europe à aménager, voire à renoncer, à ses protections, emmenée par la fermeté d'une France gaullienne qui s'est de surcroît retirée durant sept mois des instances communautaires⁸.

Le choc des années 1980

Si les États-Unis et l'UE parviennent tant bien que mal à trouver des compromis commerciaux sur la question agricole, le plus souvent minimalistes, l'entrée dans la mondialisation au tournant des années 1980 se distingue par un durcissement des tensions antérieures. En dépit de l'adhésion de trois nouveaux membres – Danemark, Irlande et Royaume-Uni, ce dernier étant un grand pays importateur de produits agricoles et alimentaires et particulièrement soucieux de remettre en cause le montant du budget communautaire alloué à la PAC –, l'UE n'est en mesure ni de réformer la PAC ni de diminuer des excédents agricoles. L'exportation de ces deniers lui permet toutefois de devenir progressivement une grande puissance agro-exportatrice.

L'accession de l'UE à l'autosuffisance alimentaire, qui a largement reposé sur des prix garantis et sur le principe de la préférence communautaire, puis au rang de grande puissance agro-exportatrice, modifie en profondeur les flux commerciaux de produits agricoles et alimentaires, au détriment des États-Unis qui voient leur crainte se confirmer. L'effritement des exportations américaines vers l'UE, notamment en produits céréaliers dont les États-Unis étaient encore en

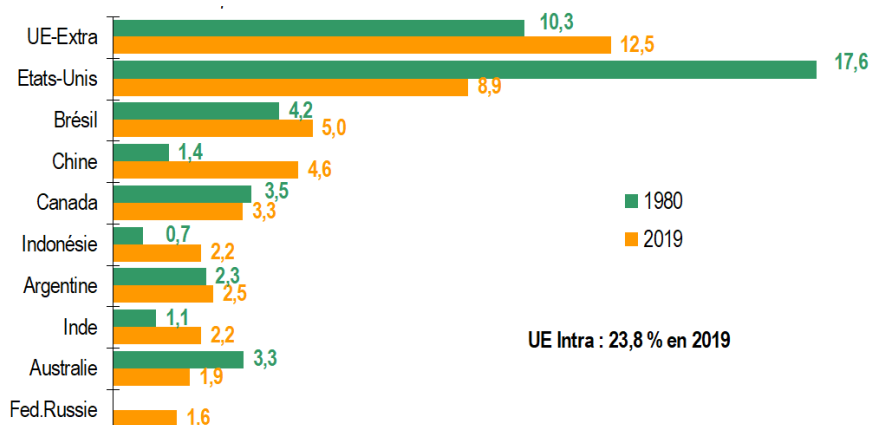
7. Aux États-Unis, le *Trade Expansion Act* de 1962, prévoyait une réduction de 50 % des tarifs douaniers sur les produits manufacturés, et de 100 % sur les produits agricoles. L'adoption de cette loi a en réalité pour finalité de garantir aux États-Unis une ouverture la plus large possible du marché communautaire à leurs produits agricoles, sachant que la pression exercée sur l'administration fédérale par les *Farmers* est forte.

8. Une stimulante synthèse du Kennedy Round a été établie par P. Sicard, « Le Kennedy Round : une histoire ambiguë », *Histoire, Économie et Société*, n° 1, 2003, p. 59-70.

1961 le premier fournisseur, puis la capacité de l'UE de disputer les positions américaines sur les marchés tiers sont à l'origine d'une réaction offensive qui va se déployer lors du Cycle d'Uruguay en 1986⁹.

L'érosion des parts de marché des États-Unis s'accroît à la fin de la décennie 1970, non seulement par la progression de l'UE, mais aussi par l'impact de la parité du dollar. La politique monétaire menée par Paul Volcker, alors directeur de la Banque centrale américaine lors du premier mandat de Ronald Reagan, s'est notamment distinguée par une hausse considérable du taux d'intérêt directeur de la Réserve fédérale des États-Unis (FED). Très recherché sur le marché des changes par des investisseurs attirés par un taux d'intérêt élevé proposé par la FED qui rentabilise les détentions de Bons du Trésor, l'appréciation du billet vert porte un préjudice conséquent aux exportations américaines de produits agricoles et alimentaires. Ces dernières sont ramenées au voisinage de celles de l'UE. C'est une longue période d'érosion des parts de marché qui s'ouvre pour les États-Unis, qui perdront progressivement leur leadership sur les exportations mondiales au bénéfice de l'UE, devenue le premier exportateur mondial (graphique 1). Cela oblige Washington à adopter des mesures compensatrices. La première d'entre elle est l'instauration d'un *Export Enhancement Program* en 1985, qui vise à soutenir financièrement les exportations. Le redressement des exportations américaines conduit l'UE à renforcer ses restitutions contenues dans la PAC, alourdissant *ipso facto* le budget alloué à cette dernière. Le conflit américano-européen sur l'agriculture passe par une bataille de subventions.

Graphique n° 1 – Exportateurs de produits alimentaires, 1980-2019 (en % des exportations mondiales)



1012 - Chambres d'Agriculture - Études économiques

source : OMC

9. Lire M. Cyncynatus et J.-M. Floch, « La Communauté européenne est devenue une grande puissance exportatrice de produits agroalimentaires », *Économie et Statistique*, n° 254-255, 1992, mai-juin, p. 7-18.

L'issue de ces joutes commerciales sera trouvée dans la signature des Accords de Marrakech en 1994, après huit longues années de négociations multilatérales sous l'égide du GATT. Pour la première fois dans l'histoire du GATT, l'agriculture fait pleinement l'objet d'une négociation. Celle-ci est calée d'entrée de jeu sur une offensive américaine dirigée contre l'UE, les négociateurs américains proposant sans détour une « option zéro », dont l'objectif est l'élimination totale en 2000 de toutes les mesures de soutien, qu'elles soient externes ou internes. L'UE affiche quant à elle une position défensive qui, assurément, explique la longévité des pourparlers.

En prenant la posture de l'attaquant, les États-Unis comptent inverser les réussites de l'UE en matière agricole, en exigeant d'elle la baisse, voire la fin, de ses subventions agricoles afin de restaurer le leadership qui était le leur sur les marchés mondiaux depuis les années 1950, tout en préservant les concessions obtenues antérieurement sur le soja et l'alimentation du bétail. C'est pourquoi la pression fut forte envers une UE qui avait développé, *via* son Organisation commune de marché, sa production céréalière, structurellement perçue comme une menace pour les exportateurs américains de soja, de tourteaux et de « Corn Gluten Feed » (aliment à base de gluten de maïs), qui entraînent à droits réduits ou nuls sur le territoire de l'Union¹⁰. La première réforme d'envergure de la PAC en 1992, qui a constitué un puissant facteur de déverrouillage des négociations au GATT (devenue l'OMC en 1995), ne porte toutefois pas atteinte aux préoccupations américaines en matière d'accès au marché de l'alimentation animale. En diminuant le prix d'intervention des céréales, l'UE compte en effet inciter les éleveurs à incorporer davantage de blé ou de maïs dans les rations animales, desserrant ainsi la dépendance au soja américain. Mais en réalité, cette dépendance s'est accentuée, puisque l'augmentation de la part du maïs dans les rations nécessitait un surcroît de soja afin d'équilibrer les apports protéiques des animaux. L'UE, qui avait toujours considéré que la PAC ne pouvait être négociable, accède finalement aux exigences des États-Unis lors des négociations du GATT¹¹.

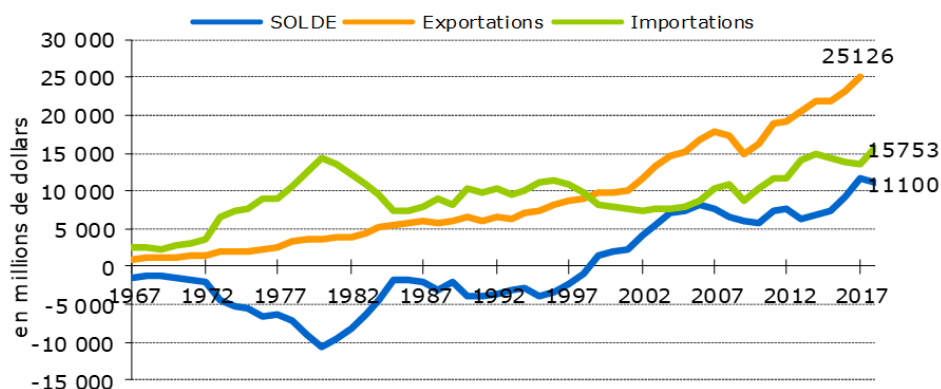
Le conflit commercial entre l'UE et les États-Unis marque une pause relativement durable après l'entrée en application des Accords de Marrakech. Elle instaure en effet un compromis prévoyant la diminution sur six ans des soutiens internes et des subventions aux exportations, ainsi

10. Pour davantage de précisions sur cette négociation agricole au GATT, lire H. Guyomard, L. Yves et L.-P. Mahé, « La réforme de la PAC dans les négociations du GATT : un pas nécessaire pour un compromis minimal ? », *Économie et Statistique*, n° 254-255, 1992, p. 41-61. Voir également L.-P. Mahé et C. Laroche-Dupraz, « La politique agricole française dans les négociations internationales », *Économie rurale*, n° 255-256, janvier-avril, 2000, p. 135-153.

11. Cette vision a fait l'objet de quelques controverses, dans la mesure où, pour certains économistes et observateurs, c'est bien dans la combinaison des contraintes internes propres à la PAC – notamment celles liées au budget – et de la pression américaine au GATT, qu'il faut voir la source de la réforme de 1992, première d'une longue série jusqu'à aujourd'hui, puisqu'une nouvelle PAC doit entrer en application le 1er janvier 2023, avec toutefois deux années de retard sur le calendrier initial.

qu'une ouverture du marché intérieur européen aux produits en provenance des pays tiers, et notamment des États-Unis. L'ouverture du cycle de Doha en novembre 2001 – cycle du développement – devait consolider et approfondir l'esprit et le contenu des Accords de Marrakech, en intégrant plus étroitement les pays en développement à la division internationale du travail agricole. Cette intégration devait leur ouvrir des perspectives de croissance, de développement et d'élévation des niveaux de vie. Les réformes successives de la PAC permettent donc d'atténuer les tensions entre l'UE et les États-Unis. Mais l'aggravation du déficit commercial en produits agricoles et alimentaires des États-Unis vis-à-vis de l'UE (graphique 2) ranime l'ambition américaine de construire un partenariat transatlantique entre les deux ensembles économiques, dans un contexte marqué de surcroît par une déliquescence du multilatéralisme poussant l'UE à privilégier la voie du bilatéralisme par le truchement des Accords de libre-échange (ALE).

Graphique 2 – Échanges agroalimentaires de l'Union européenne vers les États-Unis



2211 - Chambres d'Agriculture - Etudes

source : CEPII - CHELEM

Les intentions cachées du TTIP

Le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP), dit aussi Accord de libre-échange transatlantique (Transatlantic Free Trade Agreement, TAFTA), projet d'accord de libre-échange entre les États-Unis et l'UE, constitue une nouvelle preuve de l'échec du multilatéralisme et de l'OMC constaté depuis l'amorce du cycle de Doha. Elle signale l'ambition des États-Unis de diffuser auprès de leurs partenaires commerciaux, *via* des accords bilatéraux, leur conception en matière de règles devant régir les relations commerciales¹².

Les négociations autour d'un accord commercial entre l'UE et les États-Unis ont débuté en 2013. Les deux ensembles économiques sont à cette époque encore confrontés aux répercussions de la crise financière et économique de 2008 et voient dans la conclusion d'un accord des perspectives d'augmentation des échanges, synonymes de croissance et de création d'emplois¹³.

Le premier volet sur lequel ont porté les négociations comportait la réduction des droits de douane et l'ouverture de l'accès des entreprises aux marchés publics. Un deuxième axe a suivi, portant sur la « coopération réglementaire », soit la levée de barrières techniques au commerce, ainsi que les mesures sanitaires et phytosanitaires. Les règles commerciales formaient le dernier champ de discussion. Devant la montée des critiques au sein de l'UE relatives à l'opacité des négociations, la Commission européenne a finalement rendu publique en 2015 une partie des textes proposés par l'UE.

Deux sujets ont concentré les oppositions venues d'États membres européens ou de la société civile. Celui des indications géographiques (IG) notamment, connues dans l'UE sous les termes d'Indications géographiques protégées et d'Appellations d'origine protégée, fut particulièrement épineux. Les IG sont en effet encadrées dans le droit international par la Convention d'Union de Paris de 1883 et par l'accord

12. M. Griffith, R. Steinberg et J. Zysman, « From Great Power Politics to a Strategic Vacuum: Origins and Consequences of the TPP and TTIP », *Business and Politics*, vol. 19, n° 4, décembre 2017, p. 573-592

13. P. De Souffron, « Les enjeux des négociations entre les États-Unis et l'Union européenne dans la constitution d'une zone de libre-échange », *Le Commerce et la Paix*, n° 10, Annales de la Faculté de Droit de Strasbourg, 2017, p. 117-130.

ADPIC de l'OMC (accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce). Les États-Unis et l'UE sont signataires de ces accords, qui les enjoignent à protéger les IG afin de ne pas induire le consommateur en erreur, d'empêcher toute concurrence déloyale, et de prévoir un niveau additionnel de protection pour les vins et spiritueux.

La protection des IG diffère toutefois grandement de part et d'autre de l'Atlantique. Côté européen, l'enjeu économique est de taille, les exportations de produits sous IG représentaient en 2017 un total de 32,1 milliards d'euros¹⁴, ce qui explique que l'UE se montre particulièrement offensive au niveau multilatéral pour faire avancer leur protection, par l'instauration d'un registre international des IG existantes et par l'extension du niveau de protection additionnelle prévu dans l'ADPIC à tous les produits. Les États-Unis protègent quant à eux les IG à travers des marques déposées et peuvent considérer que des IG relèvent de noms génériques. La Commission européenne indiquait ainsi en 2016 que « le système actuellement en place aux États-Unis, et la manière dont il est mis en œuvre, permet que des produits soient vendus aux États-Unis sous une appellation d'origine d'une région européenne sans y avoir été produits. Ceci trompe les consommateurs américains. Et cela signifie que les producteurs européens sont perdants.¹⁵ » En pleine négociation, de tels propos n'étaient guère annonciateurs d'une issue favorable.

La seconde pomme de discorde fut le projet d'instauration d'un mécanisme de Règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE). Ce dispositif permet à un investisseur étranger de porter un État devant un tribunal arbitral supranational s'il estime qu'il a subi une discrimination de la part du pays dans lequel il est établi, par exemple du fait d'une réglementation qui leur serait défavorable. Il n'est pas propre au TTIP. Les RDIE sont apparus avec les Traités bilatéraux d'investissement (TBI) à partir des années 1950, dans le sillage du GATT, initialement pour protéger les investisseurs étrangers investissant dans des pays du Sud où l'impartialité de la justice ne pouvait être garantie. Au sein même de l'UE, il existe des RDIE dans les traités sur l'investissement signés entre États membres d'Europe de l'Est et de l'Ouest, avant l'adhésion des premiers à l'UE¹⁶. Par ailleurs, l'UE a signé nombre de TBI contenant des RDIE. Selon une étude conduite en 2014, les États membres de l'UE auraient été traduits à 127 reprises devant des tribunaux d'arbitrage depuis 1994, et se seraient acquittés de 30 milliards d'euros de compensations¹⁷.

14. « Study on Economic Value of EU Quality Schemes, Geographical Indications (GIs) and Traditional Specialities Guaranteed (TSGs) », Commission européenne, 2019.

15. « Agriculture and Geographical Indications (GIs) in TTIP: A Guide to the EU's Proposal », Commission européenne, 2016.

16. « Rapport d'information sur le Règlement des différends entre investisseurs et États dans les accords internationaux », Assemblée nationale, 2016.

17. Friends of the Earth Europe, « Les coûts cachés des accords commerciaux de l'UE », 2014.

Pour mieux comprendre les intentions nourries dans la conclusion du TTIP, rappelons qu'à la même période, les États-Unis négociaient le TTP, accord de partenariat transpacifique¹⁸. Une concordance qui, selon l'administration américaine, devait permettre de placer les États-Unis « au centre d'une zone d'échanges intégrée représentant près des deux tiers de l'économie mondiale et presque 65 % du commerce américain de biens¹⁹ ». Derrière cette aspiration, il faut également voir une tentative de rattrapage de la part de Washington vis-à-vis de l'UE, qui avait alors contracté des ALE avec une centaine de pays, contre une vingtaine seulement côté américain, selon Griffith et *al.* Il est également concevable que ces deux traités commerciaux aient eu pour objectif, aux yeux de Washington, de constituer des blocs commerciaux suffisamment puissants pour contenir la montée en puissance de la Chine.

Au-delà, il est possible d'avancer que la conclusion du TTIP, étant donné sa dimension (selon la Commission européenne, l'accord aurait couvert plus de 40 % du PIB mondial et du commerce mondial de biens et de services), aurait pu exercer une influence sur les pays non signataires de l'accord, instaurant une nouvelle norme pour les relations commerciales sans passer par les procédures de l'OMC nécessitant l'unanimité des 165 États membres. C'était sans doute le moyen, ou du moins le vœu, pour les États-Unis et l'UE, de freiner la concurrence de pays tels ceux formant le groupe des BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine)²⁰. Faut-il y voir un sursaut de l'Occident, surmontant ses différends pour stopper l'ascension de nouvelles puissances hégémoniques, en premier lieu de la Chine ? Cette démarche s'est peut-être avérée contre-productive. La Chine a en effet lancé en 2011, conjointement avec le Japon, une initiative visant à amplifier les relations commerciales entre pays du sud-est de l'Asie. Cette dynamique a abouti – contrairement au projet de TTIP – à l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022 du Partenariat économique régional global (*Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP*), accord de libre-échange associant huit autres pays : Australie, Brunei, Cambodge, Laos, Nouvelle-Zélande, Singapour, Thaïlande et Vietnam. D'autres pays ont prévu d'intégrer l'accord, à l'instar de l'Inde. L'accord couvre 30 % du PIB mondial et un quart du commerce international de biens et services.

Les négociations sur le TTIP se sont toutefois terminées fin 2016 sans que les deux parties ne parviennent à un accord. S'en est suivie l'arrivée de Donald Trump à la Maison-Blanche en janvier 2017, marquée par un discours défavorable à la conclusion d'un ALE avec l'UE. Le référendum sur le Brexit de juin 2016 puis les élections parlementaires européennes de

18. Avec pour parties l'Australie, Brunei, le Canada, le Chili, le Japon, la Malaisie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, Singapour et le Vietnam

19. « The Economic Benefits of U.S. Trade », Bureau exécutif du président des États-Unis, 2015.

20. M. Griffith, R. Steinberg et J. Zysman, « From Great Power Politics to a Strategic Vacuum: Origins and Consequences of the TPP and TTIP », *op cit.*

mai 2019 sont venus s'ajouter à ce contexte, sans oublier des opinions hostiles au TTIP au sein de la société civile de part et d'autre de l'Atlantique. Les négociations ont été définitivement enterrées en avril 2019 sur décision du Conseil de l'UE, après l'annonce des États-Unis de se retirer de l'Accord de Paris sur le changement climatique. Dans sa décision, le Conseil indique préférable de viser « un accord plus restreint, portant sur l'élimination des droits de douane uniquement pour les biens industriels et excluant les produits agricoles ». Manifestement, le président Joe Biden n'a pas évoqué l'hypothèse d'une réouverture des négociations avec l'UE depuis son arrivée à la Maison-Blanche en janvier 2021.

L'UE à la rescousse des États-Unis : le cas du soja

On a vu plus haut que, lors des tensions commerciales qui ont régulièrement scandé les relations transatlantiques, le soja a, depuis les années 1950, formé l'un des secteurs sensibles expliquant pour partie la vigilance et l'agressivité des États-Unis envers l'UE. C'est par ce secteur que l'UE et les États-Unis renoueront leurs liens commerciaux en juillet 2018, en pleine guerre commerciale sino-américaine, alors que Donald Trump suspend les négociations sur le projet de TTIP peu de temps après son arrivée à la Maison-Blanche. Les représailles douanières adoptées par les États-Unis contre la Chine en mars 2018, essentiellement sur l'acier (+ 25 %) et sur l'aluminium (+ 10 %), occasionnent des mesures de rétorsions de la part de Pékin ciblant les productions agricoles américaines²¹.

Ces décisions font entrer les deux nations dans un conflit commercial qui durera deux ans. Parmi les produits les plus touchés par l'alourdissement des taxes douanières décidé par Pékin figure le soja, dont la Chine est le plus gros importateur – avec selon les années, 90 à 100 millions de tonnes. Bien que le Brésil soit depuis 2014 le premier fournisseur de Pékin en soja, la guerre commerciale sino-américaine porte un coup fatal aux producteurs de soja américains, entraînant le pays dans un déficit commercial agroalimentaire global inédit durant deux années consécutives (tableau 1). Il convient de rappeler que la baisse des exportations de produits agricoles et alimentaires était déjà enclenchée depuis les années 2013-2014. La part des États-Unis dans les importations chinoises de soja, qui se maintenait aux alentours de 37 à 38 % sur la période 2011-2016, s'effondre dès le déclenchement des hostilités commerciales par Donald Trump. La part des États-Unis tombe en effet à 29 % en 2017 (graphique 3).

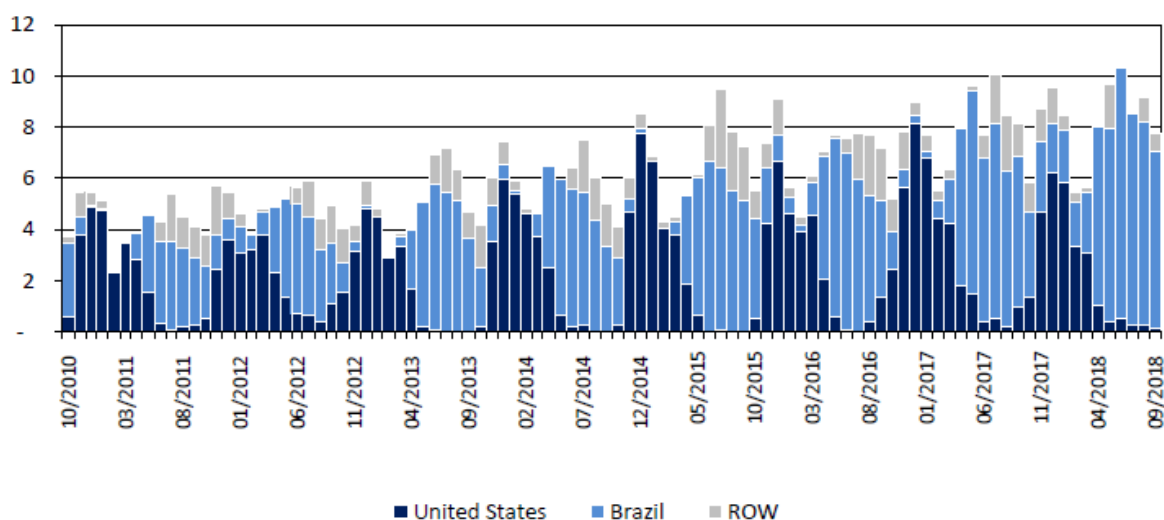
21. Pour davantage de détails sur la politique commerciale agressive de Donald Trump, lire C. Bellora, S. Jean et S. Santoni, « Un chiffrage de l'impact des mesures de protection commerciale de Donald Trump », *La Lettre du CEPII*, n° 388, mai 2018, p. 1-4.

Tableau 1 - Balance commerciale agroalimentaire des États-Unis (en milliards de dollars)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Exportations	144,1	123,7	144,8	148,6	140,1	139,7	172,2
Importations	121,6	121,1	127,2	136,5	141,4	143,4	163,3
Solde	22,5	12,6	17,6	12,1	- 1,3	- 3,7	8,9

Source : USDA.

Graphique 3 – Importations mensuelles de soja par la Chine, selon l'origine (en millions de tonnes)



Source : USDA.

Légende : États-Unis ; Brésil ; reste du monde.

C'est dans ce contexte que le président de la Commission européenne de l'époque, Jean-Claude Juncker, adopte une déclaration commune avec Washington, par laquelle il s'engage à augmenter les importations de l'UE en soja américain, alors qu'il s'agit d'une zone économique déjà historiquement très dépendante de ce soja pour son approvisionnement en protéines végétales. Les deux parties ont convenu que l'UE augmente la part du soja américain dans ses importations totales de cet oléagineux. Sur la période de juillet à décembre de la campagne 2018, les importations européennes de soja ont ainsi augmenté de + 112 % par rapport à 2017 (passant de 2,4 à 5,2 millions de tonnes), créant une accalmie dans les conflits commerciaux qui ont accompagné la relation bilatérale depuis la

formation de l'UE en 1957²². Les États-Unis redevenaient ainsi le premier fournisseur en soja de l'UE, devant le Brésil. Sur la totalité de l'année 2018, le soja américain représentait 50 % des importations de l'UE, contre 36 % pour le Brésil.

Il en ressort que les conflits commerciaux entre l'UE et les États-Unis s'atténuent lorsque ces derniers sont attaqués par une puissance tierce et sollicitent le soutien des Européens, alors que, lorsque c'est l'UE qui menace les parts de marché américaines en produits agricoles, les tensions s'affirment et parfois s'exacerbent. L'épisode de rapprochement entre les deux grands rivaux sur les marchés agricoles qui émerge lors de la bataille douanière entre Washington et Pékin, a été en réalité de courte durée. Dès que les négociations entre Donald Trump et le vice-Premier ministre chinois Liu He débouchent sur un accord à la fin de l'année 2019 – cet accord de Phase 1 entre en application en janvier 2020 –, les hostilités reprennent de plus belle contre l'UE.

Deux nouveaux fronts : les olives espagnoles et la viticulture

En 2017, les deux industries américaines opérant sur la quasi-totalité du secteur de l'olive sur le plan national sollicitaient une enquête auprès de la Commission américaine sur le commerce international et du Département au Commerce. Leur requête portait sur les olives espagnoles importées, arguant que ces dernières seraient vendues sur le marché états-unien à un prix abusivement bas. Les résultats de l'enquête ont conduit à établir que les producteurs et les exportateurs d'olives mûres venant d'Espagne bénéficiaient de subventions passibles de mesures compensatoires qui leur permettaient de commercialiser les olives à un prix inférieur à celui du marché. Parmi les subventions visées se trouvaient les aides dites découplées du premier pilier de la PAC : le régime de paiement unique, le régime de paiement de base, et le paiement vert²³. En conclusion, il était établi que ces éléments avaient entraîné un recul des ventes pour les producteurs américains. En août 2018, le Département d'État américain au Commerce publiait des ordonnances visant à appliquer des droits *antidumping* et des droits compensateurs sur les olives espagnoles importées. Dans la décision, il était fait état que les olives espagnoles étaient vendues entre 17 % et 25 % en deçà du prix de marché.

22. Lire le texte de cette déclaration, signée par Donald Trump et rendu public par la Commission : « Statement by President Jean-Claude Juncker at the Joint Press Conference in the White House Rose Garden with Donald Trump, President of the United States », 25 juillet 2018.

23. « États-Unis – Droits antidumping et compensateurs visant les olives mûres en provenance d'Espagne. Rapport du groupe spécial », OMC, 2021.

Le point crucial de ce conflit est que les États-Unis considèrent les aides perçues comme distorsives aux échanges, ce qui vient bousculer des années de réformes de la PAC. L'un des leitmotivs de chaque réforme de la PAC depuis 1992 est en effet de réduire les aides classées dans la boîte orange de l'OMC pour déplacer le champ de la PAC vers la boîte verte et se prémunir ainsi des attaques des pays détracteurs de la PAC, dont les États-Unis. C'est ainsi que les aides découplées, tels les paiements versés à l'hectare, ont fait leur apparition dans le premier pilier de la PAC pour en devenir la part la plus importante. En attaquant les opérateurs d'olives espagnoles, les États-Unis sont venus remettre en cause cette ligne politique européenne et menacer une grande partie des aides touchées par les agriculteurs européens.

La couleur des boîtes de l'OMC

Selon l'Article 6 du traité de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les aides ou subventions pouvant engendrer une distorsion de concurrence, notamment parce qu'elles sont couplées à l'acte productif (effet incitatif), entrent dans la *boîte orange*. Ces mesures de soutien, *a priori* prohibées, sont dans les faits plafonnées (*de minimis*).

Toute aide entrant dans la *boîte orange*, mais pouvant faire l'objet d'une diminution afin de réduire les distorsions, est transférée dans la *boîte bleue*. Ces soutiens sont considérés comme temporaires, tolérés, conditionnés.

Dans l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture (1994), toute aide ou soutien n'engendrant aucune distorsion de concurrence, ou une distorsion minimale, et financée par des budgets publics sans influencer la formation du prix du bien agricole, est intégrée dans la *boîte verte*.

L'UE a donc saisi en 2019 un groupe spécial de l'OMC qui a rendu ses conclusions fin 2021 et a rejeté les arguments de l'administration américaine, notamment sur le caractère spécifique des aides de la PAC à la production d'olives. Ce nouvel épisode révèle combien la politique agricole de l'UE est perçue comme une menace outre-Atlantique.

Lorsqu'il n'est pas la cible directe du mécontentement du partenaire américain, le secteur agricole européen peut néanmoins faire les frais de conflits qui le dépassent. Entre 2019 et 2021, une taxe additionnelle de 25 % fut en effet appliquée sur des produits agroalimentaires européens importés aux États-Unis. Aux origines du conflit, le contentieux Boeing-Airbus. Les États-Unis, accusant l'UE de subventions prohibées versées à Airbus, avaient sollicité l'arbitrage de l'OMC. En octobre 2019, l'OMC a en effet autorisé les États-Unis à prendre des mesures de rétorsion contre l'UE. Les États-Unis ont ainsi obtenu de l'OMC un droit de tirage de 7,5 milliards de dollars par an pour compenser les subventions européennes à Airbus. Un feu vert qu'ils ont utilisé pour affecter des taxes aux produits européens importés, pouvant décider à tout moment de changer le champ des produits

taxés ou de changer les montants des droits de douane, tant que le niveau de rétorsion autorisé n'était pas dépassé (système dit du « carrousel »).

À compter d'octobre 2019, une taxe additionnelle de 25 % a donc été appliquée sur des produits laitiers européens, les olives et huiles d'olives espagnoles, du petit outillage allemand, les vins tranquilles français, espagnols, allemands. Les avions de ligne se sont vu appliquer une taxe supplémentaire de 10 %. Le président Donald Trump avait menacé d'élargir le champ des sanctions aux vins effervescents et à d'autres fromages, et d'élever les droits de douane à 100 %. Les États-Unis et l'UE sont finalement parvenus à un accord sur un moratoire de ces taxes jusqu'en juillet 2026, alors que la Commission européenne estime qu'elles auront quand même coûté près de 3,3 milliards de dollars aux entreprises européennes et américaines et affecté les relations commerciales à hauteur de 11,5 milliards de dollars²⁴.

24. « EU and US Take Decisive Step to End Aircraft Dispute », Communiqué de presse, Commission européenne, 2021.

Ouvertures

L'impossibilité dans laquelle se trouve l'OMC d'aboutir, plus de vingt ans après l'ouverture du cycle de Doha, à un accord commercial multilatéral et le retrait américain des négociations sur le TTIP, sans qu'une perspective de réouverture n'ait été pour le moment envisagée par Joe Biden, ainsi que le blocage par Donald Trump de l'Organe de règlement des différends (ORD) à l'OMC, laissent penser que les tensions antérieures entre l'UE et les États-Unis au sujet de l'agriculture ont laissé place à des conflits d'un ordre désormais différent. En réalité, le différend subsiste et les États-Unis demeurent sur – au moins – deux registres en état de veille face à une Europe qui les a supplantés en tant que premier exportateur mondial de produits agricoles et alimentaires.

Le premier a trait à l'ambition de l'UE de changer son paradigme productif en orientant les agriculteurs vers une transition agroécologique. C'est ce qui est contenu dans les deux axes du *Green Deal* défini en 2019, en l'occurrence *From Farm to Fork* et *Biodiversity*²⁵. Si cette stratégie n'est pas dirigée contre les États-Unis, elle constitue une projection de cette ambition de l'UE à bâtir une économie et une agriculture décarbonée à l'horizon 2050, en pleine conformité avec l'accord de Paris de 2015. Sans l'afficher aussi explicitement, les États-Unis ont vu dans les stratégies *Farm to Fork* et *Biodiversity* européennes une opportunité pour réduire l'écart concurrentiel qui s'était formé à leur détriment tout au long des années 1980-1990. Par le prisme d'une étude d'impact qui a eu, et a encore, un retentissement de ce côté-ci de l'Atlantique, les estimations établies par les économistes de l'Economic Research Service (ERS) du Département de l'Agriculture (USDA) montrent que, selon les hypothèses retenues, l'UE s'exposerait à un décrochage plus ou moins prononcé de ses exportations, à une hausse de ses importations ainsi qu'à une diminution du revenu des agriculteurs, et indiquent que la contraction des productions européennes aggraverait l'insécurité alimentaire mondiale²⁶.

Cette étude a cela d'intéressant que, sous couvert d'une approche économétrique robuste, les chercheurs en déduisent que le *Green Deal* aurait des effets bénéfiques sur les productions et les exportations du Brésil, du Canada, de l'Australie, de l'Inde et, bien évidemment, des États-Unis

25. Pour un aperçu de cette stratégie *Farm to Fork*, se reporter à T. Pouch et M. Raffray, *La pandémie et l'agriculture. Un virus accélérateur de mutations ?*, Éditions France Agricole, 2022.

26. Lire J. Beckman, M. Ivanic, J. Jelliffe *et al.*, « Economic and Food Security Impacts of Agriculture Input Reduction under the European Union's Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies », *Economic Brief*, n° 30, USDA, novembre 2020.

eux-mêmes. C'est pourquoi ces derniers ont en contrepartie mis en avant un projet de croissance durable de la productivité en agriculture qu'ils ont qualifié de « priorité stratégique », pour contrecarrer les effets néfastes de l'ambition européenne à l'horizon 2030. C'est en septembre 2021 dans le cadre de l'Organisation des Nations unies (ONU) que le Secrétaire à l'Agriculture de Joe Biden, Tom Vilsack, a annoncé le lancement d'une « Coalition pour la croissance durable de la productivité pour la sécurité alimentaire et la conservation des ressources²⁷ ».

Le second registre est en lien direct avec la guerre en Ukraine. Grand fournisseur de blé de pays situés en majorité dans le bassin méditerranéen ou en Afrique (Tunisie, Liban, Turquie Égypte, Libye et Madagascar notamment), l'Ukraine n'est plus en mesure de sortir ses récoltes de céréales par la voie maritime. C'est pourquoi, outre les aides financières et militaires directement allouées à Kiev, les États-Unis ont mobilisé 1,7 milliard de dollars pour fournir des denrées alimentaires américaines à des pays fortement dépendants des importations, notamment ukrainiennes : Burkina Faso, Cameroun, Éthiopie, Kenya, Nigeria, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Yémen et Zimbabwe²⁸. L'arme alimentaire, autrefois fort utilisée par Washington, est donc réactivée au détriment de l'UE. En dépit d'un front uni élaboré par les Occidentaux pour contenir l'avancée russe, les défenses des intérêts économiques et commerciaux respectifs demeurent actives.

On peut également ajouter que, dans cette guerre russo-ukrainienne, le clivage entre Américains et Européens au sujet de la souveraineté alimentaire est palpable. Si l'initiative française qui a consisté, au printemps 2022, à construire un programme de résilience agricole et alimentaire (Food & Agriculture Resilience Mission, FARM), dont l'objectif est de garantir la sécurité des approvisionnements à l'échelle mondiale, la position des États-Unis apparaît bien plus nettement nuancée. Le président Biden a en effet indiqué que la souveraineté alimentaire doit nécessairement s'articuler à une souveraineté énergétique, suggérant de ne pas renoncer à incorporer du maïs dans la production d'éthanol. En revanche, en Europe, la question de l'arrêt de l'usage de produits agricoles dans la production de biocarburants a été posée.

Il ne faut pas pour autant en déduire que les relations commerciales entre les deux grands exportateurs mondiaux de produits agricoles et alimentaires sont dans un état de congélation depuis la suspension des discussions autour du TTIP. Quelques mois avant le déclenchement de la guerre en Ukraine, en novembre 2021, les deux parties ont annoncé la

27. « USDA Announces Initial Supporters of Sustainable Productivity Growth Coalition », Communiqué de presse, USDA, 26 octobre 2021.

28. « The United States Announces Additional Funding to Respond to Global Food Insecurity », Communiqué de presse, USDA, 18 mai 2022.

création d'une plateforme visant, selon le Secrétaire à l'agriculture américain, à « écrire un nouveau chapitre dans la collaboration entre l'UE et les États-Unis » et à remettre les deux partenaires sur la voie d'une meilleure compréhension des enjeux futurs en matière d'agriculture et d'alimentation. La suggestion de Tom Vilsack a reçu un écho favorable du côté de l'UE, par la voix de son Commissaire à l'Agriculture, Janusz Wojciechowski. La plateforme aurait pour finalité de faciliter les échanges bilatéraux de connaissances et d'informations, et de renforcer une confiance mutuelle lourdement endommagée depuis plusieurs décennies. Est-ce le signe annonciateur, presque par anticipation, d'un rapprochement des deux puissances agricoles en vue de contenir le risque d'une « désoccidentalisation » des marchés agricoles qu'envisagerait d'instaurer la Russie ?

Le message énoncé par Tom Vilsack mérite en réalité d'être lu au second degré. Il intervient non seulement un an après la publication de l'évaluation économétrique du *Green Deal* par l'ERS de l'USDA, mais aussi quelques semaines avant la Présidence française du Conseil de l'UE (PFUE). Or, on sait que cette PFUE a été motivée – du moins jusqu'à la guerre en Ukraine – par l'ambition d'imposer au reste du monde, et singulièrement au Brésil et aux États-Unis, des normes en matière de production de biens agricoles et alimentaires afin de lutter contre le réchauffement climatique. Toute importation qui serait non conforme aux normes environnementales européennes se verrait infliger des mesures contraignantes afin de refouler aux frontières de l'UE ces produits : principe de réciprocité des normes de production (clauses miroirs), taxe carbone à la frontière...). C'est en ce sens qu'il est suggéré d'interpréter le projet de plateforme de novembre 2021. Car l'USDA, et plus en amont la Maison-Blanche, a vu dans ces potentiels instruments européens portés par la France un moyen à peine détourné d'imposer un protectionnisme dérogeant aux règles de l'OMC, et une nouvelle étape dans le processus d'affaiblissement commercial du secteur agricole américain. Or, au-delà de sa dimension stratégique, il faut rappeler que ce secteur est encore l'un des seuls à dégager un excédent commercial (sauf vis-à-vis de l'UE), contrastant avec l'abyssal déficit global, qui a dépassé en 2021 le seuil des – 1 000 milliards de dollars²⁹.

29. Département du Commerce des États-Unis.

Conclusion

Soixante ans après l'avènement de la PAC, les relations commerciales agricoles de l'UE et des États-Unis ont fait jusqu'à présent écho aux vicissitudes de l'alliance atlantique. Elles ont en effet été rythmées par des phases de compromis, auxquelles ont succédé des périodes de grandes tensions, à mesure que l'UE s'affirmait comme une puissance agro-exportatrice et que le leadership américain s'érodait. Centrées dans un premier temps sur les barrières tarifaires et les soutiens, les négociations transatlantiques se sont élargies aux barrières non tarifaires et aux normes, pour concerner désormais les conditions environnementales dans lesquelles les biens agricoles et alimentaires sont produits.

Dans le contexte actuel de recomposition géoéconomique des puissances productrices et exportatrices de produits agricoles, il semble de plus en plus légitime de poursuivre les investigations, en se demandant si les États-Unis et l'UE pourraient former un bloc commun pour contrer un projet de « désoccidentalisation » des marchés agricoles qui semblerait se dessiner dans le cadre de la guerre en Ukraine, sous l'influence de la Russie, ou bien si leurs dissensions commerciales, en s'inscrivant dans la longue durée, ne seront pas le vecteur d'une perte de pouvoir mutuelle sur les marchés des biens alimentaires.

La collection des *Potomac Papers*

- ▀ Corentin Sellin, « Trump et le Parti Républicain. Défaite électorale, victoire idéologique ? », n° 44, juin 2022.
- ▀ Laurence Nardon et Siméon Rust, « États-Unis/Europe : sept enjeux du numérique », n° 42, juillet 2021.
- ▀ Soufian Alsabbagh, « Les républicains et la politique étrangère américaine après Trump. Entre néo-isolationnisme et rivauté avec la Chine », n° 41, janvier 2021.
- ▀ Laurence Nardon et Mathilde Velliet, « La guerre commerciale sino-américaine. Quel bilan à l'issue de la présidence Trump ? », n° 40, novembre 2020.
- ▀ Cynthia Ghorra-Gobin et Martine Azuelos, « Le Minnesota : comprendre les enjeux nationaux au prisme des territoires », n° 39, septembre 2020.
- ▀ Sébastien Mort, « Les médias conservateurs dans la campagne de 2020. Un soutien unanime au président ? », n° 38, décembre 2019.
- ▀ Lauric Henneton, « Les élections de mi-mandat aux États-Unis. 4 scénarios, 12 États-clés pour le Sénat », n° 37, septembre 2019.
- ▀ Patrick Allard, « La politique commerciale de Trump : faire reculer la Chine », n° 36, mars 2019.
- ▀ Ivana Obradovic, « La crise des opioïdes aux États-Unis. D'un abus de prescriptions à une épidémie aiguë », n° 35, décembre 2018.
- ▀ Marion Leblanc-Wohrer, « *Comply or die?* Les entreprises face à l'exigence de conformité venue des États-Unis », n° 34, mars 2018.
- ▀ Ivana Obradovic et Michel Gandilhon, « La légalisation du cannabis aux États-Unis. Les exemples du Colorado et de l'État de Washington », n° 33, février 2018.
- ▀ Boris Toucas, « "L'affaire russe" : la démocratie américaine ébranlée », n° 32, décembre 2017.
- ▀ Laurence Nardon, « Les États-Unis face à la Chine, de Henry Kissinger à Donald Trump », n° 31, novembre 2017.

Suivez l'actualité du programme États-Unis sur Twitter :

[@LaurenceNardon](https://twitter.com/LaurenceNardon)



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org