

Articles

Souveraineté alimentaire : les outils juridiques au niveau européen à la lumière de la récente réforme de la PAC et du Green Deal

Daniele Bianchi*

*Conseiller de la Commission européenne, Docteur en droit de Paris II,
Chargé de cours aux Universités de Paris 1-Panthéon-Sorbonne et Tours.
Membre de l'Académie d'Agriculture de France*

Résumé

Dans un premier temps, l'auteur s'interroge sur les sens que l'on attribue au mot de souveraineté européenne dans le contexte actuel marqué par la crise de la Covid-19, la « fin de l'économie monde » chère à Fernand Braudel et la montée en puissance des populismes.

Ensuite il esquisse, dans la récente réforme de la PAC et dans le Green Deal, les lignes directrices de la volonté de rétablir une souveraineté alimentaire européenne face aux défis d'une économie mondiale en mutation, entre le partenaire américain et le rival systémique chinois, en identifiant les outils juridiques de l'Union.

* Les opinions sont propres à l'auteur et ne peuvent pas être attribuées aux institutions pour lesquelles il travaille.

Abstract

First, the author questions the concept of European sovereignty in the current context marked by the Covid-19 crisis, the “end of the world-economy”, dear to Fernand Braudel, and the rise in power of populism.

Then it outlines, with a reflection on the recent reform of the CAP and the Green Deal, the guidelines for European food sovereignty to the challenges of a changing world economy, between the American partner and the Chinese rival by identifying the legal tools available to the Union.

Sommaire

- I. En quête de souveraineté
- II. Souveraineté ou autonomie ?
- III. Et l'agriculture dans tout ça ?
- IV. Reverdir la PAC ou alimenter le Green deal ? Des outils juridiques réadaptés
- V. Une puissance réglementaire en quête de vitesse

I. En quête de souveraineté

Le débat politico-juridique est souvent dominé par des mots. Le mot « souveraineté » semble avoir pris les devants sur celui de « gouvernance »¹ dans les discussions autour de l'avenir de l'Europe². Entre les eurosceptiques et les populistes qui l'utilisent pour revendiquer une souveraineté nationale et les Européens convaincus qui en parlent comme du salut de cette Europe en crise pérenne, la souveraineté se décline « à toutes les sauces »³.

La pandémie a été le catalyseur des débats sur l'autonomie dans un certain nombre de domaines jugés clés. La pénurie de masques et de médicaments au début du premier confinement de 2020, les interdictions (contraires au droit de l'Union et au marché unique) des exportations ont constitué le point de départ d'une prise de conscience de la dépendance de l'Europe envers des pays tiers⁴. Avec la progressive fermeture des frontières un deuxième débat, axé sur l'alimentation⁵ et les approvisionnements⁶, s'est ouvert.

1. La promotion de nouvelles formes de gouvernance était un des quatre objectifs stratégiques du mandat de la Commission Prodi, voy. Commission européenne, *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, 25 juillet 2001. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur les objectifs stratégiques 2000-2005, février 2000, COM(2000) 54.

2. V. CONSTANTINESCO, « La souveraineté est-elle soluble dans l'Union européenne ? », *L'Europe en Formation*, vol. 368, n° 2, 2013, pp. 119-135.

3. Le présent article est en large partie basé sur l'intervention faite auprès de l'Académie d'Agriculture de France, mai 2021, et dans le cadre du colloque « Nouvelle PAC : entre continuités et évolutions » du 3 juin 2021, École de Droit, Sorbonne, Paris.

4. Communication de la Commission, *Construire une Union européenne de la santé : renforcer la résilience de l'UE face aux menaces transfrontières pour la santé*, 11 novembre 2020, COM(2020) 724 final.

5. *Coronavirus : la Commission annonce des mesures exceptionnelles pour soutenir le secteur agroalimentaire*, Communiqué de presse, 22 avril 2020, Bruxelles.

6. Communication de la Commission sur la mise en œuvre des voies réservées prévues par les lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels, (2020/C 96 I/01), J.O.U.E., C 96 I/1 du 24 mars 2020.

Ces jours-ci, avec l'invasion tragique de l'Ukraine de la part de la Russie, la question de la souveraineté énergétique et défensive ainsi qu'agricole s'est invitée au débat⁷.

Ce brusque réveil, avec la fin de « l'économie-monde » chère à Fernand Braudel⁸, est le révélateur également de revendications nationalistes plus ou moins populistes : *Pas de masques pour les Italiens ! Stop aux exportations ! Fermetures des frontières ! Protectionnisme de l'industrie des vaccins !* Dans un scénario qui, à d'autres époques, aurait pu conduire à des conflits, l'Union européenne a joué son rôle⁹.

Les instruments classiques du marché intérieur, à savoir libre circulation et l'épée de Damoclès de la procédure d'infraction, ont été suffisants pour reconduire les récalcitrants sur le bon chemin en réaffirmant la « souveraineté européenne » dans ces domaines traditionnels du commerce intra-européen¹⁰ et de la libre circulation des personnes¹¹.

La Cour de justice¹² et les juges nationaux¹³ ont toujours fait preuve de rigueur dans l'application des restrictions à la libre circulation et dans l'appréciation de leur motivation¹⁴.

Cependant, tout cela a redonné de l'élan, chez certains acteurs économiques comme à l'échelle des États et de l'Europe, au projet de reconquête d'une autonomie alimentaire, qui s'inscrit lui-même dans un dessein plus vaste pour recouvrer la souveraineté. Dans un contexte de mondialisation des économies, il aurait été impensable de parler de cela il y a seulement quelques années. L'évocation de la souveraineté alimentaire, du patriotisme économique plus généralement, aurait suscité l'ironie voire la moquerie de la part des plus ardents partisans de la mondialisation, autrement dit de la doctrine du libre-échange. Il est vrai aussi que c'était l'apanage de personnages politiques qui s'en servaient pour redorer leur image douteuse et caméléonesque¹⁵.

Mais posons-nous d'abord la question de la définition de la notion de souveraineté. Les acceptions de ce mot sont pour le moins diverses. Ainsi, dans un récent sondage au niveau de l'Union européenne, il a été montré la persistance de l'association du mot « roi » à celle de « pouvoir » et de

7. Voy. Communication de la Commission, *Un plan d'action pour la création de corridors de solidarité UE-Ukraine en vue de faciliter les exportations agricoles et les échanges bilatéraux de l'Ukraine avec l'UE*, COM(2022) 217 final.

8. La notion est définie par F. BRAUDEL comme « un morceau de la planète économiquement autonome, capable pour l'essentiel de se suffire à lui-même et auquel ses liaisons et ses échanges intérieurs confèrent une certaine unité organique », *Civilisation matérielle, économie et capitalisme : xv^e-xviii^e siècle*, Paris, A. Colin, 1967.

9. Pour une vision d'ensemble et chronologique des mesures européennes, voy. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_fr.

10. *Covid-19 Lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels*, 2020/C 86 I/01, J.O., C 86I, 16 mars 2020, p. 1.

11. Recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil du 13 octobre 2020 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de Covid-19, J.O., L 337 du 14 octobre 2020, p. 3.

12. P. KOUTRAKOS, NN. SHUIBHNE, P. SYRPIS, *Exceptions to Free Movement Law. Derogation, Justification and Proportionality*, Hart, 2016 ; T. KOSTAKOPOULOU et N. FERREIRA, « Testing Liberal Norms : The Public Policy and Public Security Derogations and the Cracks in European Union Citizenship », *Legal Studies Research Paper*, 18-2013.

13. J.-P. JEAN, *Les systèmes de justice face à la pandémie du Covid-19*, <https://blog.leclubdesjuristes.com/les-systemes-de-justice-face-a-la-pandemie-du-covid-19>.

14. A. PACCES, M. WEIMER, « From Diversity to Coordination : A European Approach to COVID 19 », (2020) *European Journal of Risk Regulation* 283 ; C. FATOVIC, « Emergencies and the Rule of Law », (23 May 2019) *Oxford Research Encyclopaedias*, oxfordre.com ; G. LANG, « "Laws of Fear" in the EU : the Precautionary Principle and Public Health Restrictions to Free Movement of Persons in the Time of COVID-19 », (2021) *European Journal of Risk Regulation*.

15. Emblématique l'appel à une sorte de « patriotisme économique » d'une candidate ratée à la présidentielle française, voy. D. BIANCHI, *1950-2020 Il était une fois l'Europe. Guide à l'usage des populistes et pas que...*, Bruxelles, Éd. des Étangs, 2020, pp. 140 et s.

« souveraineté »¹⁶. Selon le même sondage, les notions, non définies, de « souveraineté nationale » ou « européenne » et d'« autonomie stratégique » susciteraient des réactions positives.

Un projet de résolution de l'Assemblée Nationale (France) sur la souveraineté agricole et alimentaire¹⁷ montre les approximations du monde politique sur ce sujet. On en déduirait que la recette miracle serait une bonne dose de protectionnisme, du chauvinisme, du simplisme, le tout arrosé par beaucoup d'argent européen, des dérogations au marché unique et à la libre concurrence et, pour terminer, juste un zeste d'environnement (mais sans trop d'efforts, pour ne pas bousculer le monde agricole...)¹⁸.

Souvent la souveraineté est associée au localisme et, en conséquence, au contrôle local des approvisionnements et donc des routes. Toute société, de la primitive aux États nations, a toujours été dépendante des approvisionnements extérieurs et a essayé de pallier cette dépendance via le contrôle des routes et des sources d'approvisionnement. La stratégie hégémonique de la Chine à propos des nouvelles routes de la soie en témoigne. Malheureusement, ces formes d'autarcie n'ont jamais fonctionné, sauf en temps de guerre ou d'absolue nécessité, mais toujours avec des conséquences dramatiques pour les populations : pénuries, famine, alimentation déséquilibrée. Sans citer les cas extrêmes où cette volonté de contrôle a conduit à des crimes contre l'humanité (croisades et colonisations).

La science est censée apporter une réponse à la souveraineté alimentaire à travers la recherche, les biotechnologies, la nourriture industrielle et, dernière utopie, des villes nourricières. Dans les années 70, au cours du soi-disant « *space age* », on a voulu nous faire croire qu'on pouvait se nourrir comme les astronautes, via des pilules concentrées de nutriments. Il en reste comme héritage l'agro-alimentaire industriel avec ses arômes, additifs, conservateurs censés « reconstruire » l'aliment tout en lui assurant une longue conservation, un transport facile et une production standardisée même dans le « goût »¹⁹.

La définition de la sécurité alimentaire de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) intègre une notion de souveraineté au plan international. La définition a été progressivement complétée pour arriver à inclure non seulement ce dont on a besoin pour se nourrir... mais aussi les besoins nutritionnels, les préférences alimentaires, dans un environnement sain²⁰.

16. Fondation Jean Jaurès, *Enquête sur la souveraineté européenne*, Ipsos Public Affairs, janvier 2021.

17. Assemblée Nationale, Proposition de résolution européenne n° 3123, du 23 juin 2020, relative à la souveraineté agricole et alimentaire européenne.

18. Extraits de la résolution : « Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la politique agricole est européenne. Le Général de Gaulle, puis ses successeurs notamment Georges Pompidou et Jacques Chirac ont su l'ériger puis la préserver, en dépit de la tentation de certains de nos partenaires d'en réduire l'importance. (...) Peut-être que s'il y avait eu une PAC différente, il n'y aurait plus à bouffer aujourd'hui ! (...) Depuis plus de quinze ans, la baisse continue des dépenses de la PAC a pour conséquence une renationalisation rampante des politiques agricoles, dans un contexte où les budgets nationaux sont des plus contraints. Il en résulte que pour de nombreux secteurs, le soutien public fait défaut ou n'est plus suffisant. (...) C'est pourquoi, il conviendrait en urgence de suspendre toutes les négociations en cours dans le cadre d'un moratoire, avant de les réorienter au regard de l'impératif de souveraineté agricole et alimentaire européenne. (...) À ce titre, elle devrait faire l'objet d'une dérogation spécifique dans la réglementation européenne applicable à la commande publique. (...) Dans ce domaine visant à concilier écologie et économie, beaucoup a été fait par l'agriculture française. Ces efforts méritent d'être reconnus, encouragés et amplifiés ».

19. Voy. D. BIANCHI, *Comment lire l'étiquette d'un aliment... et reconnaître faux produits naturels et vrais produits chimiques !*, Les points sur les i, Paris, décembre 2017, p. 170.

20. <http://www.fao.org/3/aa039f/aa039f05.htm>; voy. notamment Fr. COLLART DUTILLEUL, *Nourrir. Quand la démocratie alimentaire passe à table*, 2021, 224 p.

La souveraineté est souvent définie par opposition à la supranationalité, et elle prend alors la forme de nationalisme et de populisme ou, pour rester dans le domaine alimentaire, de consumérisme patriotique ou de nationalisme alimentaire. La défense à outrance du « *made in...* » ou de produits traditionnels typiques pas toujours d'origine²¹, en est des exemples concrets.

Si la souveraineté relève traditionnellement des États, personne ne nie pour autant les compétences de l'Union européenne, telles que définies dans les traités européens, qui se traduisent par une souveraineté²² monétaire, budgétaire, normative, de représentation extérieure, et des politiques exclusives comme les politiques douanière, commerciale et de la pêche. Aucune autre organisation internationale ne dispose de moyens aussi considérables tant en termes budgétaires que d'instruments juridiques directement contraignants²³.

II. Souveraineté ou autonomie ?

Les traités de l'Union européenne n'emploient pas le mot souveraineté²⁴. On trouve des références à l'identité nationale, à l'autonomie locale et à l'intégrité territoriale dans l'article 4 TUE sur les compétences et la coopération loyale. Il y a, par contre, une claire référence à l'identité et à l'intégrité de l'Europe²⁵.

Dans le débat sur la souveraineté, c'est un autre terme qui a été choisi par l'Union pour aborder cet enjeu : l'autonomie stratégique ouverte²⁶. Ce concept avait été développé par le Président Macron dans son discours de la Sorbonne²⁷.

Cette terminologie n'est pas non plus employée dans les traités. Cependant, dans les chapitres relatifs à la politique douanière, agricole, économique et énergétique, on retrouve la référence à l'approvisionnement de l'Union « en matières premières et demi-produits »²⁸, en matière agricole²⁹, « en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie »³⁰.

À ce titre on pourrait mentionner l'accroissement du degré d'auto-approvisionnement dans les différents secteurs et, notamment le secteur agricole³¹, une politique intensive de stockage ou une politique stable d'importation à court ou long terme. Toutefois, cela ne signifie pas l'autarcie. Ces objectifs ont été du reste fortement recadrés par les obligations internationales souscrites par

21. Voy. D. BIANCHI, « La politique européenne de qualité des produits agroalimentaires ou de la sophistication réglementaire », *Revue de Droit rural*, n° 451, mars 2017, études, p. 8.

22. V. CONSTANTINESCO, « La souveraineté est-elle soluble dans l'Union européenne ? », *op. cit.*, p. 122 ; M. LEFEBVRE, « Europe puissance, souveraineté européenne, autonomie stratégique : un débat qui avance pour une Europe qui s'affirme », *Question d'Europe*, n° 582, Fondation Robert Schuman, février 2021.

23. L. DUBOIS, C. BLUMANN, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Lexis Nexis, 2019, 1024 p.

24. La seule référence est dans l'article 355, § 5, lettre b), TFUE (qui disparaît avec le Brexit) sur le champ d'application du traité, aux « zones de souveraineté du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à Chypre ».

25. Art. 21, § 2, TUE et préambule.

26. Communication de la Commission, *L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération*, COM/2020/456 final.

27. E. MACRON, *Initiative pour l'Europe – Pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, discours prononcé le 26 septembre 2017, Paris, Sorbonne.

28. Art. 32, c), TFUE.

29. Art. 39, § 1, d), TFUE.

30. Art. 122 TFUE et 194 TFUE.

31. D. BIANCHI, *La politique agricole commune, PAC*, 2^e éd. Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 56-57.

l'Union, notamment dans le cadre de l'OMC, et la volonté corrélative de s'ouvrir aux échanges internationaux³².

Dans les intentions de la Commission, il s'agit de façonner le nouveau système de gouvernance économique mondiale et de développer des relations bilatérales mutuellement avantageuses, tout en se protégeant des pratiques déloyales et abusives : « *L'autonomie stratégique ouverte met l'accent sur la capacité de l'UE de faire ses propres choix et de façonner le monde qui l'entoure par son rôle de chef de file et par son engagement, à la lumière de ses intérêts stratégiques et de ses valeurs* »³³.

Cette approche est d'ores et déjà mise en œuvre. Ainsi en est-il de l'analyse au niveau européen des chaînes de valeurs associées, par exemple, aux matières premières critiques³⁴, ou, en agriculture³⁵. L'approvisionnement en matières premières critiques devra passer par un renforcement des instruments de la politique commerciale de l'UE (notamment les accords de libre-échange) et en collaborant avec les organisations internationales afin de garantir des échanges non faussés et des investissements dans le domaine des matières premières, de manière à soutenir les intérêts commerciaux de l'Union.

Il ne s'agit ni d'autarcie ni de protectionnisme. L'autonomie stratégique vise le renforcement des capacités grâce à la constitution de stocks stratégiques, la diversification des chaînes d'approvisionnement (pour réduire les dépendances), le contrôle des investissements stratégiques étrangers et le renforcement de l'innovation et des capacités technologiques critiques en Europe. Cela dans des secteurs clés comme la santé, la défense, le numérique, l'espace, l'énergie, les matières premières. Comme souligné en doctrine, tous des secteurs clés d'une souveraineté européenne qui s'enracine dans les compétences économiques de l'Union³⁶.

En raison des limites géologiques et de production de l'UE, la demande future de matières premières primaires critiques continuera d'être largement satisfaite par des importations, également à moyen et à long terme. Par conséquent, l'autonomie stratégique ouverte de l'UE dans ces secteurs doit continuer à reposer sur un accès, diversifié et non faussé, aux marchés mondiaux des matières premières³⁷.

III. Et l'agriculture dans tout ça ?

La souveraineté alimentaire a été l'un des enjeux dans les négociations de la future PAC. Pour résumer le débat, on pourrait dire qu'en matière agricole, « *l'alternative n'est pas entre souveraineté alimentaire ou absence de souveraineté alimentaire ; elle est entre souveraineté alimentaire européenne et souverainetés alimentaires nationales* »³⁸.

32. Art. 206 TFUE.

33. Voy. Communication, cité *supra*, point 25.

34. Communication de la Commission : *Résilience des matières premières critiques : la voie à suivre pour un renforcement de la sécurité et de la durabilité*, septembre 2020, COM 474 final.

35. Dans la liste des produits critiques de la communication on trouve deux produits indispensables en agriculture : phosphate et borate avec l'identification des pays de production, d'importation et les besoins de l'Union. Pour d'autres dépendances et vulnérabilités, voy. la Communication *Plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise*, Bruxelles, 12 novembre 2021, COM(2021) 689 final, p. 9.

36. Voy. M. LEFEBVRE, *op. cit.*, p. 10.

37. Voy. L. LACROIX, « Quelle Europe de la supply chain et des approvisionnements ? », *Question d'Europe*, n° 561, 2 juin 2020.

38. Interview du député européen Eric André par Euractiv, *La souveraineté alimentaire européenne est l'enjeu prioritaire dans les négociations de la PAC*, du 8 janvier 2021, <https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/interview/mep-european-food-sovereignty-is-the-real-issue-at-stake-in-cap-talks/>.

Comme nous l'avons souligné, la question de la souveraineté alimentaire pose la question des approvisionnements. L'agriculture est soumise aux mêmes règles que les autres secteurs de l'économie, à savoir la segmentation du processus de production. Pour chercher l'optimisation ou, moins politiquement correct, la maximalisation du profit, elle est soumise comme tout secteur, à la multiplication des chaînes de valeur³⁹.

L'exemple de l'élevage est parlant. Il n'est pas loin de la réalité de la production d'un animal dans le pays A avec le sperme d'un animal du pays B, son engraissement dans le pays C, son abattage dans le pays D, sa transformation et conditionnement dans le pays E (avec le matériel d'emballage du pays F, les ouvriers du pays G et les outils de production du pays H) pour terminer en vente dans un supermarché du pays I...⁴⁰

En outre, le secteur agricole et alimentaire est le plus exposé en cas de sanctions économiques de l'OMC ou en cas de mesures de rétorsion, comme dans les cas de la liste tarifaire américaine dans la « guerre » de l'acier ou des subsides à l'industrie aéronautique⁴¹.

Le législateur européen s'était déjà penché sur la question des prix et de la chaîne de valeurs en aboutissant à un cadre minimaliste pour doter le monde agricole d'outils juridiques face à la grande distribution⁴². Les outils consistent en une liste minimale de pratiques commerciales déloyales interdites dans les relations entre acheteurs et fournisseurs dans la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire. Ces outils visent à empêcher les grandes entreprises d'exploiter les petits et moyens fournisseurs en raison de leur plus faible pouvoir de négociation, et d'éviter que le coût de ces pratiques ne retombe sur les producteurs primaires.

Il n'y a pas d'instruments européens qui règlent directement la question du contrôle des facteurs de production agricoles. Les États membres sont libres de prévoir leurs instruments et leur politique. En France, le foncier est très fortement encadré⁴³. Il y a quelques mois, le dernier outil vient d'être adopté par le législateur français afin de lutter contre la concentration excessive des exploitations et l'accaparement des terres agricoles⁴⁴.

Il est vrai que l'Union européenne n'est pas confrontée à des phénomènes d'appropriation massive des terres par des États tiers, à un rythme jamais vu depuis la colonisation, pour pallier leur pénurie (ou pollution) de terres agricoles et s'assurer un approvisionnement certain, comme c'est le cas notamment en Afrique par la Chine⁴⁵.

39. Chambres d'Agriculture France, *Une quête de souveraineté alimentaire : opportunités et entraves*, Analyses et Perspectives, n° 2103, février 2021.

40. Voy. un cas récent et emblématique sur des champignons de couche produits au Pays-Bas et qui auraient dû acquérir l'origine allemande car le substrat sur lequel ils poussaient permettait de les transporter avant la récolte dans ce dernier pays : arrêt C.J.U.E. du 4 septembre 2019, affaire C-686/17, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV c/ Prime Champ Deutschland Pilzkulturen GmbH*.

41. Résolution du Parlement européen du 28 novembre 2019 sur les mesures destinées à remédier aux conséquences pour l'agriculture européenne de la décision de l'OMC concernant Airbus (2019/2895(RSP)).

42. Directive (UE) 2019/633 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire (*J.O.*, L 111 du 25 avril 2019, pp. 59-72).

43. Y. SENCEBE, F. PINTON, P. ALPHANDÉRY, « Le contrôle des terres agricoles en France. Du gouvernement par les pairs à l'action des experts », *Sociologie*, 2013/3, Vol. 4, pp. 251-268.

44. Loi sur la régulation de l'accès au foncier, loi n° 2021-1756, 23 décembre 2021, *J.O.R.F.*, 24 décembre 2021.

45. R. HALL, « Land grabbing in Africa and the new politics of Food », *Future Agriculture Consortium*, 2011, disponible à <https://www.yumpu.com/en/document/read/41291123/land-grabbing-in-africa-and-the-new-politics-of-food-future->; É. LE ROY, « Les appropriations de terres à grande échelle et les politiques foncières au regard de la mondialisation d'un droit en crise », *Droit et société*, 2015/1, n° 89, pp. 193-206.

Au niveau international, les instruments juridiques sont limités et de nature non contraignante⁴⁶. La FAO, la Banque mondiale et l'OCDE ont élaboré un code de bonne conduite sur les investissements agricoles responsables⁴⁷ regroupant des principes que les investisseurs dans les terres agricoles peuvent s'engager à respecter sur une base volontaire. Sa nature volontaire et son contenu ont été fortement critiqués par des représentants de la société civile⁴⁸. Toujours non contraignantes mais plus détaillées sont les directives volontaires de la FAO sur la gouvernance foncière⁴⁹.

Au niveau européen, bien avant le Covid, le débat avait déjà été entamé sur la protection de secteurs stratégiques industriels. Ce processus a abouti en mars 2019 à l'adoption d'un cadre réglementaire pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union⁵⁰.

Il couvre les infrastructures et technologies critiques, les biens à double usage, l'accès à des informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, ou la capacité de contrôler de telles informations et la liberté et le pluralisme des médias. Il est intéressant de noter qu'il couvre aussi « l'approvisionnement en intrants essentiels, y compris l'énergie ou les matières premières, ainsi que la sécurité alimentaire »⁵¹.

Pour tomber dans le filet de ce filtrage, il doit s'agir d'un « investissement de toute nature auquel procède un investisseur étranger et qui vise à établir ou à maintenir des relations durables et directes entre l'investisseur étranger et l'entrepreneur ou l'entreprise à qui ces fonds sont destinés en vue d'exercer une activité économique dans un État membre, y compris les investissements permettant une participation effective à la gestion ou au contrôle d'une société exerçant une activité économique »⁵².

Il est intéressant de noter que l'agro-alimentaire prend sa place dans la protection des infrastructures critiques afin de réduire les vulnérabilités et d'assurer le fonctionnement du marché et de la société européenne.

Les risques pour la sécurité alimentaire lorsque des terres ou infrastructures agricoles sont concernées, sont maintenant mentionnés dans la mise à jour de la stratégie industrielle de l'UE⁵³ qui inclut un instrument du marché unique pour les situations d'urgence (SMEI)⁵⁴ destiné à garantir la libre circulation des personnes et la disponibilité des marchandises et des services et la surveillance des dépendances stratégiques. De même, dans le secteur de la santé, la nouvelle Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA) est chargée de mieux anticiper les

46. C. MARTINEZ et M. CAUDRON, *Le Droit international : légitimation des accaparements de terres ?*, Entraide.be, décembre 2018, pp. 1-10.

47. RAI, <https://responsibleagroinvestment.org/>.

48. C. CARRACILLO, F. DELVAUX, R. JABO, G. MONTI « Sans terre, pas d'avenir : quels enjeux pour l'agriculture paysanne ? », *Entraide et Fraternité*, février 2011, pp. 12-15.

49. Les directives ont été approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale des Nations unies (CSA) en mai 2012, voy. <http://www.fao.org/tenure/voluntary-guidelines/fr/>.

50. Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, *J.O.*, L 79I du 21 mars 2019, p. 1.

51. *Ibidem*, art. 4 §1 c).

52. *Ibidem*, art. 2 (1).

53. Communication de la Commission, *Mise à jour de la nouvelle stratégie industrielle de 2020 : construire un marché unique plus solide pour soutenir la reprise en Europe*, COM/2021/350 final.

54. Single Market Emergency Instrument, la proposition législative est en cours d'élaboration, voy. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-europe-fit-for-the-digital-age/file-single-market-emergency-instrument>.

risques pour la santé publique et d'améliorer la planification des mesures d'urgence⁵⁵. Et enfin, la production, la transformation et la distribution des denrées alimentaires viennent d'être intégrées dans le champ d'application d'une proposition de directive en matière de cybersécurité dans l'Union⁵⁶.

Il reste à évaluer si les phénomènes qui frappent certaines régions et productions européennes peuvent être assimilés à des pertes effectives de « souveraineté ». L'exportation du meilleur chocolat vers la Chine⁵⁷ est un exemple de cette mainmise de pays tiers prêts à payer le prix fort au détriment des consommateurs européens. Il va sans dire que résister à la pression d'un fonds d'investissement chinois ne doit pas être facile pour une famille qui vient d'hériter un château et des vignobles dans le Bordelais⁵⁸.

« L'économie-monde » s'effondre.

Tout cela montre un système économique qui, en cherchant toujours la maximalisation des profits à tous les niveaux, est à la fois complexe et, en conséquence, d'une grande fragilité.

Contrairement aux mesures stratégiques mentionnées *supra*, des mesures très spécifiques existent dans le domaine agricole pour pallier ces difficultés, mais elles ont soit une nature conjoncturelle et exceptionnelle⁵⁹, soit une nature nationale.

Les mesures au niveau européen peuvent prendre la forme de mesures de prévention des perturbations du marché, mesures de soutien du marché liées aux maladies animales et à la perte de confiance des consommateurs en raison de l'existence de risques pour la santé publique, animale ou végétale, mesures destinées à résoudre des problèmes spécifiques ainsi que d'accords, décisions et pratiques concertées durant les périodes de déséquilibres graves sur les marchés⁶⁰.

Les mesures au niveau national prennent en général la forme de réserves alimentaires détenues par une entité publique. Qu'il s'agisse de stocks stratégiques, souvent couverts par le secret-défense pour lesquels les données ne sont pas disponibles⁶¹, ou qu'il s'agisse de stocks de réserve, lorsqu'ils existent, ils représentent généralement quelques mois de consommation des forces armées ou trois à quatre mois de consommation courante des produits concernés⁶². Dans un monde intégré, dans une économie globale et avec des chaînes de valeurs fragmentées, tout cela ne répond pas à une véritable autonomie stratégique.

Dans la pratique, les réserves alimentaires sont principalement constituées de céréales ou d'autres produits de base (par exemple, la farine de manioc dans certaines régions du monde)⁶³. Dans la

55. Proposition de règlement du Conseil établissant un cadre de mesures visant à garantir la fourniture des contre-mesures médicales nécessaires en cas d'urgence de santé publique au niveau de l'Union, Bruxelles, le 16 septembre 2021, COM(2021) 577 final.

56. Proposition de directive concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union, abrogeant la directive (UE) 2016/1148, COM/2020/823 final. Voy. p. 10.

57. V. GROSS, Chine : razzia sur le chocolat, 7 mars 2017, *Commoprices*, <https://commoprices.com/fr/blog/2017/03/07/chine-razzia-sur-le-chocolat/158101096334>.

58. La revue des vins de France, *Bordeaux : Plus de 100 châteaux achetés par des Chinois*, <https://www.larvf.com/vins-chine-bordeaux-sauternes-barsac-vins-cite-des-civilisations-du-vin,4428609.asp>.

59. Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil, *J.O.*, L 347 du 20 décembre 2013, p. 671, et en particulier les articles 219 et s.

60. *Ibidem*, art. 220-221 et 222.

61. Le stock le plus important et le moins connu serait maintenu en Allemagne. La Suisse a le système le plus transparent et organisé. Pour plus de détails, voy. B. VALLUIS, « Sécurité alimentaire : pour des stocks de réserve », *Point de vue*, n° 1, avril 2013, pp. 1-33.

62. B. VALLUIS, « Sécurité alimentaire : pour des stocks de réserve », *Point de vue*, n° 1, avril 2013, pp. 1-33.

63. Commission européenne (2018), *Utiliser les réserves alimentaires pour améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les pays en développement. Études de cas*, Bruxelles, Direction générale de la coopération internationale et du développement.

plupart des cas, l'entité publique qui détient les réserves alimentaires est nationale ou locale, mais il existe aussi des réserves gérées en vertu d'accords régionaux⁶⁴ ou internationaux⁶⁵. Les accords internationaux de produits de base alimentaires⁶⁶ méritent une mention particulière. Certains d'entre eux prévoyaient des réserves en vue d'assurer en tout temps, la disponibilité à des prix raisonnables de stocks adéquats pour les besoins de la consommation mondiale⁶⁷. Aujourd'hui ils ne sont plus que des instruments d'échange et de publication des données fournies par les États qui les composent.

En tout état de cause, la PAC, en vertu de son article 39 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), à la lumière de ses objectifs passe-partout, a permis et permet en principe tout cela, sans qu'on soit obligé de parler de « préférence communautaire »⁶⁸ ni d'autonomie stratégique.

IV. Reverdir la PAC ou alimenter le Green deal ? Des outils juridiques réadaptés

Mais comment la récente réforme de la PAC répond-elle à l'idée d'autonomie stratégique ouverte ? La PAC serait-elle un « laboratoire institutionnel » pour « une souveraineté alimentaire » ou pour une « alimentation souveraine » ?

La énième réforme de la PAC dont la mise en œuvre vient d'être annoncée, aurait pu être l'occasion de faire de l'alimentation la pierre angulaire de la politique agricole commune. L'intitulé « *l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture* »⁶⁹ laissait espérer que l'alimentation allait prendre le devant de la scène dans ce qu'on peut appeler la « *prima donna* » des politiques européennes. De ce point de vue, la communication qui avait précédé la révision de 2011 avait déjà été une déception. Le titre de celle-ci faisait également référence à l'alimentation⁷⁰, restée lettre morte dans les textes législatifs qui suivirent. La communication de 2017 met à nouveau l'alimentation à l'honneur dans l'intitulé, précédant même l'agriculture. Cela ressemble malheureusement à une opération de marketing : comme la dénomination d'un aliment dont la liste des ingrédients et leur contenu révèlent... une nouvelle déception. Une seule page, sur les trente environ de la communication, est consacrée à l'alimentation et elle fait simplement la liste de ce que la PAC fait pour la santé, le bien-être animal, les aides pour la distribution de fruits et de lait dans les écoles, etc. Tout cela manque d'ambition : il n'y a aucune annonce de nouvelles propositions comme si le *statu quo* était la contribution appropriée de la PAC pour faire de l'alimentation la pierre angulaire de l'agriculture du futur.

64. L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) ensemble avec la Chine, le Japon et la Corée du Sud, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Association sudasiatique de coopération régionale (SAARC) ont constitué, chacune, des réserves régionales de céréales.

65. En matière non alimentaire, les stocks de réserve de produits pétroliers constitués dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie (AIE).

66. Dans les années 70, on comptait douze accords internationaux de produits de base, dont huit officiels (étain, café, cacao, textiles de coton, céréales, sucre, huile d'olive et poudre de lait) et quatre officieux (zinc, thé, jute et sisal). E. ADAM, « Droit international de l'agriculture, Sécuriser le commerce des produits agricoles », *Droit des affaires*, 2012, L.G.D.J., 304 p.

67. Trois accords seulement (étain, cacao, caoutchouc) comportaient un stock régulateur.

68. D. BIANCHI, *La politique agricole commune...*, op. cit., pp. 56 et s.

69. Communication de la Commission, *L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture*, Bruxelles, 29 novembre 2017, COM(2017) 713 final.

70. Communication de la Commission, *La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir*, COM(2010) 672/5.

Dans l'exposé des motifs des textes législatifs⁷¹, on peut lire que : « *Chacun sait que les modèles de consommation ont une influence sur la santé publique. En raison de leurs liens avec l'alimentation, et parfois également avec la manière dont les aliments sont produits, les politiques agricoles sont liées aux politiques de santé. Les propositions renforcent les liens avec les politiques de santé, en particulier en ce qui concerne l'accès à une alimentation saine et la diminution du recours aux antimicrobiens. L'Union est un grand importateur de produits de base et un exportateur de produits agricoles et alimentaires de qualité ; elle a donc une influence sur les systèmes alimentaires hors de son territoire* ».

Il est vrai que, parmi les objectifs spécifiques de la nouvelle PAC, on retrouve le fait de renforcer la sécurité alimentaire, d'améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur, d'améliorer la réponse du secteur agricole européen aux attentes sociétales en matière d'alimentation et de santé, notamment en matière d'alimentation saine, nutritive et durable et de bien-être animal⁷².

Tout semble aller dans le bon sens, stratégiquement parlant. Cependant, ceci demande des efforts considérables et on peut se demander si le monde agricole disposera, avec la nouvelle PAC, d'instruments juridiques efficaces : les plans stratégiques nationaux le sont-ils (stratégiques et nationaux) ? Et si l'objectif ultime est l'autonomie stratégique, pourquoi déléguer et morceler cette stratégie en 27 stratégies nationales ? Le énième verdissement⁷³ de la PAC sera-t-il suffisant ? Ou s'agit-il de la énième feuille de vigne pour cacher la pérennisation du budget agricole ?

La question est aussi de savoir comment l'alimentation (et l'agriculture⁷⁴) seront intégrées dans le *Green deal*⁷⁵. Où mettre l'accent ? Quels choix pour une politique unique et cohérente ? En premier lieu, il convient de rappeler que le Pacte vert vise la neutralité carbone d'ici 2050⁷⁶, mais il a surtout d'autres objectifs. Un certain nombre de ces objectifs, comme ceux de reconquête de la souveraineté, de leadership en matière réglementaire, de prise en compte des valeurs et des besoins européens dans la politique commerciale globale, concernent directement l'agriculture.

La lutte contre le réchauffement climatique n'est pas qu'un enjeu environnemental. Il serait naïf de le cantonner à la préservation des ours polaires et de leur écosystème. L'enjeu est global et d'une importance directe pour la préservation de notre civilisation et de l'espèce humaine telle que nous la connaissons.

La fonte de l'arctique entraîne avec elle la montée des océans, des changements climatiques drastiques qui vont de la désertification aux inondations, en passant par l'érosion de terres et la menace sur des villes côtières (le déplacement de la capitale indonésienne en lieu sûr est un exemple emblématique). Tout cela a des conséquences humanitaires : des millions de personnes obligées de se déplacer à la recherche de lieux sûrs où se nourrir et vivre.

71. Voy. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_fr.

72. Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013, *J.O.*, L 435 du 6 décembre 2021, p. 1, article 6.

73. Le « verdissement » est l'ensemble des mesures pour maintenir une activité agricole durable et respectueuse de l'environnement ; dans l'ancienne PAC, les conditions étaient fixées par le législateur, dans la nouvelle, la mise en œuvre est laissée aux États membres sauf un cadre de définitions au niveau européen, voy. article 4 du règlement précité.

74. Dans un document de travail, les services de la Commission concluent que la réforme de la PAC est compatible avec le *Green deal*, *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, 20 mai 2020, SWD(2020) 93 final.

75. Commission européenne, *Communication sur le Pacte vert européen*, COM(2019) 640.

76. Commission européenne, *Communication « Ajustement à l'objectif 55 ». Atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique*, COM(2021) 550, 14 juillet 2021.

Et bien évidemment tout ceci a des conséquences juridiques⁷⁷. La notion de « réfugiés climatiques » conduit ainsi à réécrire le droit humanitaire et celui de la mer⁷⁸, ainsi que de s'interroger sur la réaffectation des terres avec des conséquences sociales, économiques et politiques immenses : des États qui disparaissent⁷⁹, des nouveaux apatrides sans terre, des nouveaux réfugiés à protéger⁸⁰, des eaux territoriales et des zones exclusives de pêche et d'exploitation du fond marin qui mutent de « titulaire »⁸¹...

L'objectif ultime du *Green deal* va au-delà des aspects environnementaux, il s'agit en effet d'autonomie stratégique, il s'agit de souveraineté.

Il n'est donc pas surprenant qu'il y ait plus d'éléments relatifs à l'alimentation dans le *Green deal* que dans la réforme de la PAC.

Le *Green deal*, via la stratégie de la Ferme à la table⁸², intègre l'objectif d'une production alimentaire durable d'ici 2030 avec en conséquence la révision des modes d'alimentation (gaspillage, régimes différents, éducation alimentaire). En effet, il se propose de promouvoir la transition vers l'alimentation durable au plan mondial.

Plus précisément le *Green deal* opère sur deux fronts en matière agricole. D'un côté, il propose une stratégie en faveur de la biodiversité visant à la préservation des ressources naturelles non seulement agricoles mais aussi marines, la lutte contre la pollution et les espèces envahissantes⁸³. De l'autre côté, dans la stratégie « de la ferme à la table », l'agriculture aura un rôle déterminant à jouer dans la transition vers un « système alimentaire durable ». L'emploi du mot « stratégie » n'est pas anodin. En plus de les lier directement à l'objectif de l'autonomie stratégique, il permet de donner à ces initiatives une dimension géopolitique qui va au-delà du traditionnel champ d'application des mesures de la PAC.

La stratégie « de la ferme à la table » comprend l'élaboration d'un plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires de l'Union en cas de crises futures.

S'appuyant sur les enseignements tirés de la pandémie de Covid et d'autres événements récents, notamment des phénomènes météorologiques extrêmes, la Commission a publié une communication⁸⁴ qui reprend les instruments juridiques déjà existants et en préconise des nouveaux.

À ce titre, à côté des instruments juridiques classiques agricoles prévus par le règlement (UE) n° 1308/2013⁸⁵ ainsi que des instruments d'intervention en cas de catastrophes⁸⁶ ou d'aide

77. P.G. TELES, « Sea-Level Rise in Relation to International Law : A New Topic for the United Nations International Law Commission », in M. RIBEIRO, F. LOUREIRO BASTOS, T. HENRIKSEN (éds), *Global Challenges and the Law of the Sea*, Springer, 2020.

78. Voy. les travaux de l'International Law Commission au sein de l'ONU ; D. VIDAS, D. FREESTONE, J. McADAM, *2018 Report of the International Law Association (ILA) at Committee on International Law and Sea Level Rise*, p. 86.

79. A. CAMPRUBÍ, *Statehood under water : challenges of sea-level rise to the continuity of Pacific Island States*, rill, Leiden, 2016 ; J. STOUTENBURG, *Disappearing island states in international law*, Brill, Leiden, 2015.

80. J. McADAM, *Climate change, forced migration, and international law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

81. D. CARON, « Climate change, sea level rise and the coming uncertainty in oceanic boundaries : a proposal to avoid conflict », in J. VAN DYKE (éd.), *Maritime boundary disputes, settlement processes, and the law of the sea*, Brill, Leiden, 2009, pp. 1-18.

82. Communication de la Commission, *Une stratégie « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement*, COM/2020/381 final, 20 mai 2020.

83. Communication de la Commission, *Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 Ramener la nature dans nos vies*, COM/2020/380 final, 20 mai 2020.

84. Communication *Plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise*, Bruxelles, 12 novembre 2021, COM(2021) 689 final.

85. Voy. *supra*.

86. Règlement (UE) 2021/836 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union, *J.O.*, L 185, 26 mai 2021, p. 1.

sociale⁸⁷, la Commission prévoit de mettre en place un mécanisme européen de réaction aux crises afin de se préparer et de réagir efficacement aux situations critiques susceptibles de menacer la sécurité alimentaire de l'Union en coordonnant les instruments existants tant au niveau européen que national⁸⁸. Ce mécanisme s'appuiera sur un groupe d'experts spécifique⁸⁹, composé de représentants des États membres et des parties prenantes représentant toutes les étapes de la chaîne alimentaire. Au niveau national, chaque État désignera une autorité unique comme point de contact compétent pour tous les secteurs d'activité de leur chaîne alimentaire nationale. Les pays tiers dont la chaîne d'approvisionnement alimentaire est fortement intégrée dans l'Union participeront également au mécanisme européen. Le mécanisme sera déclenché en cas « d'événements ou de risques exceptionnels, imprévisibles et de grande ampleur, qu'ils soient endogènes ou exogènes à la chaîne d'approvisionnement alimentaire, susceptibles de menacer l'approvisionnement ou la sécurité alimentaires de l'UE, survenus dans plus d'un État membre et nécessitant une coordination au niveau de l'UE »⁹⁰. Parmi les premières tâches du groupe, il y aura celle de recenser les risques et les vulnérabilités, y compris les problèmes structurels, de la chaîne d'approvisionnement alimentaire de l'Union et de ses infrastructures critiques, et celle d'élaborer des tableaux de bord spécifiques pour la surveillance de l'approvisionnement et de la sécurité alimentaires. Les détails pratiques de ces mesures ne sont pas encore connus. La crise provoquée par la guerre en Ukraine a déclenché une mise en œuvre rapide du mécanisme qui vient donc s'ajouter au « carcan » consultatif agricole existant⁹¹. Soumis à une obligation de se réunir au moins une fois par an, il s'est déjà réuni quatre fois en quelques mois, à démonstration de l'urgence de la situation et de la nécessité d'un forum d'échange informel entre États membres et parties prenantes pour réfléchir à des idées d'amélioration de la coordination du secteur agroalimentaire de l'Union face aux perturbations résultantes de la guerre. Une série de mesures urgentes⁹² ont été entre-temps déjà prises par la Commission qui n'entend toutefois pas remettre en question sa stratégie et ses objectifs écologiques à long terme⁹³.

V. Une puissance réglementaire en quête de vitesse

Un des objectifs déclarés de la stratégie du *Green deal* est celui de la reconquête du leadership en matière réglementaire.

Sur cet aspect, il est envisagé d'établir une norme alimentaire mondiale pour lutter contre l'obésité et le gaspillage. Le but ultime est celui d'en faire la norme mondiale : une proposition fixant le

87. Règlement (UE) n° 223/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis, *J.O.*, L 72 du 12 mars 2014, p. 1.

88. Intéressant de noter que la Communication de la Commission (*op. cit.*, *supra*, point 3.2) mentionne des réserves stratégiques de céréales de bases et intrants dans sept États membres, sans donner plus de détails.

89. Décision de la Commission du 12 novembre 2021 instituant le groupe d'experts sur le mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire (*J.O.U.E.*, C 461 du 15 novembre 2021, p. 1).

90. Voy. communication, point 5.2.

91. Décision 2013/767/UE de la Commission du 16 décembre 2013 établissant un cadre pour le dialogue civil dans le domaine de la politique agricole commune et abrogeant la décision 2004/391/CE, *J.O.*, L 338 du 17 décembre 2013, p. 115.

92. Voy. l'instauration des corridors de solidarité citée *supra* et notamment la proposition de règlement modifiant le règlement (UE) n° 1305/2013 en ce qui concerne une mesure spécifique destinée à fournir un soutien temporaire exceptionnel au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) en réaction aux conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, COM(2022) 242 final du 20 mai 2022.

93. Voy. Communication de la Commission, *Préserver la sécurité alimentaire et renforcer les systèmes alimentaires*, COM(2022) 133 final, 23 mars 2022.

cadre d'un tel système n'interviendrait qu'en 2023. Mais il faut reconnaître l'ampleur et l'ambition juridique d'une stratégie européenne qui opérerait simultanément aux stades de la production agricole, de la transformation et de la commercialisation des denrées alimentaires (y compris l'hôtellerie et la restauration) et de la consommation, entraînant de nouvelles propositions législatives, des révisions de dispositions législatives ou exécutives existantes, des recommandations aux États membres et un certain nombre « d'initiatives » ou « plans » d'intervention, le tout programmé sur la période 2020-2024, avec des mesures supplémentaires si nécessaire d'ici à la mi-2023⁹⁴.

Cette nouvelle règle en matière d'alimentation durable devra s'axer sur des mesures visant à influencer les comportements des consommateurs, d'une part en luttant contre l'obésité en instaurant des mesures (comme l'étiquetage nutritionnel⁹⁵) et des incitations de nature alimentaire, fiscale, économique et sociale (i.e. les programmes fruits et légumes pour les écoles⁹⁶). Et d'autre part, l'autre objectif est celui de la réduction du gaspillage alimentaire (i.e. à travers la révision de la mention des dates de consommation).

Le but stratégique est de donner naissance à un modèle européen de régulation, qui a également pour ambition de tirer les normes internationales vers le haut en forçant indirectement les industries non européennes à se conformer aux standards européens pour avoir accès à son marché⁹⁷.

Comme nous l'avons vu, cela concerne le plan sociétal dans sa globalité car la norme juridique alimentaire devra servir de modèle. À travers sa nouvelle politique commerciale intégrant des nouvelles exigences sociétales⁹⁸ dans les accords commerciaux de l'UE, comme annoncé par une communication du 18 février 2021⁹⁹, l'Union entend se prévaloir de sa puissance commerciale et de sa force réglementaire¹⁰⁰ ainsi que de l'importance de son marché intérieur, fort de presque 450 millions de consommateurs avec les mêmes règles (qui s'étendent à l'EFTA¹⁰¹ et l'EEE¹⁰²) et avec une monnaie largement partagée.

La capacité d'influencer l'élaboration de réglementations et de normes d'incidence mondiale constitue un avantage concurrentiel important. L'UE joue un rôle de premier plan dans ce domaine depuis des décennies. Elle a été le porte-étendard des travaux d'organismes de normalisation tels que l'Organisation internationale de normalisation (ISO) ainsi que d'enceintes internationales sectorielles¹⁰³. À ce titre, il suffira de citer sa contribution aux travaux du Codex alimentarius au sein

94. Pour une première analyse, voy. D. GADBIN, « Le pacte vert, chance ou menace pour la PAC », *RdR*, octobre 2020, pp. 18 et s.

95. Voy. D. BIANCHI, « Feu rouge pour les informations nutritionnelles complémentaires en étiquette ! », *RdR*, avril 2018, pp. 16 et s.

96. Voy. règlement (UE) n° 1308/2013, déjà cité, articles 22 à 25 et annexe V.

97. En matière de contrats, voy. H.-W. MICKLITZ, « La main visible du droit privé réglementaire européen. Le passage du droit privé européen de l'autonomie vers le fonctionnalisme dans le cadre de la concurrence et de la réglementation », *Revue internationale de droit économique*, vol. XXVIII, n° 1, 2014, pp. 5-57.

98. P. MEUNIER, « Conditionnalité démocratique, développement durable et politique commerciale de l'Union européenne », *R.D.U.E.*, 4/2021, pp. 91-126.

99. Communication du 18 février 2021 : *réexamen de la politique commerciale : une politique commerciale ouverte, durable et ferme*. L'UE a le plus grand nombre d'accords au monde : une cinquantaine avec 76 pays (18 le Japon, 14 les USA), la première place au monde pour l'aide au commerce pour les pays en développement, l'UE est le premier partenaire commercial de 74 pays de par le monde (et notamment de l'Asie, de l'Afrique, des États-Unis, des pays des Balkans occidentaux et du voisinage européen).

100. C. BLUMANN, « Harmonisation et Union européenne », *R.D.U.E.*, 2/2021, pp. 148-159.

101. European Free Trade Association.

102. Espace Économique Européen.

103. J. LAMY, P. SCHÄFER, V. HELFRICH, « Les normes ISO, entre soft law étendue et dessein biopolitique », *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, 13, 2021, 49-60.

de la famille onusienne en matière agroalimentaire et l'évolution « normative » de cette enceinte qui était plutôt technique à son origine¹⁰⁴.

La coopération avec les pays tiers est essentielle pour faire en sorte que les nouvelles normes soient adoptées par le plus grand nombre de pays. La stratégie de l'Union semble privilégier la défense du commerce mondial plutôt que le marché européen en tant que tel, lequel devrait pouvoir bénéficier de la prospérité du premier. Le fait de savoir convaincre les opinions publiques de plus en plus sceptiques sur l'utilité de ces accords commerciaux de libre-échange devient, dès lors, un enjeu stratégique. La revendication des parlements régionaux et nationaux pour approuver ces accords témoigne de la difficulté¹⁰⁵.

À ce titre, les négociations relatives à un accord global avec le Mercosur¹⁰⁶ ne visent pas seulement l'importation de quelques tonnes de viande bovine ni des contingents tarifaires, mais elles revêtent une importance stratégique majeure¹⁰⁷. Il s'agit de conclure un accord avec les principaux pays de l'Amérique latine, des « *like-minded states* », sur le respect des mêmes normes. La pierre angulaire de l'accord est qu'aucun produit qui n'est pas conforme aux standards européens n'entrera dans l'Union (ni OGM ni viande aux hormones)¹⁰⁸. De plus, en lien avec la COP21, l'accord de Paris fait partie intégrante des règles à respecter pour les pays du Mercosur¹⁰⁹. Il s'agit, en effet, d'une part, d'exporter les normes juridiques européennes, d'autre part, de lier ainsi des pays exportateurs au marché européen.

Et, bien évidemment, qui dit règles et normes dit aussi valeurs et principes sur lesquelles elles se fondent. L'alternative signifie laisser le *leadership* à d'autres pays et à des organes et instances internationales qui poursuivent d'autres valeurs¹¹⁰. Or, la souveraineté est, pour une majorité des pays du monde, la reconnaissance internationale des valeurs d'une société démocratique, ouverte et fondée sur la non-discrimination.

Il faut toutefois prendre en compte la mutation du paysage géopolitique et économique¹¹¹. Le PIB de l'UE est en baisse et se positionnera en 2030 derrière celui de la Chine et des USA, à 15 % du PIB mondial. Est-ce suffisant pour se placer en exemple de régulateur mondial ?

Lorsque les deux plus fortes économies de la planète se retranchent derrière un nationalisme économique, celui-ci vraiment stratégique, on peut se poser la question de l'existence d'une troisième voie ou si, comme en pleine guerre froide, il faudra choisir ouvertement son champ pour prospérer.

104. J.-P. DOBBERT, « Le Codex Alimentarius, vers une nouvelle méthode de réglementation internationale », *Annuaire français de droit international*, vol. 15, 1969, pp. 677-717 ; R. ROMI, « Codex alimentarius : de l'ambivalence à l'ambiguïté », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 2, 2001, pp. 201-213.

105. Voy. Déclaration de Namur du 5 décembre 2016, <http://declarationdenamur.eu/en/index.php/namur-declaration>, qui recommande de « faire de la ratification des principaux instruments de défense des droits de l'homme, des conventions essentielles de l'OIT, des recommandations issues du projet BEPS (érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices) et des Accords de Paris sur le climat, des obligations pour les parties » une condition préalable.

106. Le texte est disponible à <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>.

107. L'accord n'est pas encore entré en vigueur mais il y a eu un accord de principe en juin 2019, voy. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_19_3375.

108. Article 6, Chapitre Mesures sanitaires et phytosanitaires.

109. Article 6, Chapitre Commerce et développement durable.

110. R. MORITZ, *Xi Jinping Thought on the Rule of Law, New Substance in the Conflict of Systems with China*, SWP, Stiftung Wissenschaft und Politik, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2021C28/>.

111. B. DUPRÉ, « Souveraineté européenne, autonomie stratégique, Europe puissance : quelle réalité pour l'Union européenne et pour quel avenir ? », Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, n° 620, janvier 2022, p. 3.

De subventions à l'agriculture américaine¹¹² à l'accaparement des terres agricoles par la Chine en Afrique¹¹³ (ou même en France¹¹⁴), les plus grandes économies semblent se positionner sur l'échiquier international. Le « *Buy American* »¹¹⁵ de Trump a été repris tel quel par Biden, comme d'ailleurs les mesures anticoncurrentielles contre les abus chinois en matière commerciale¹¹⁶.

Et du côté de l'ancien empire céleste, le jeu se fait encore plus clair et atroce. Il y a encore un an, la Chine était le partenaire incontournable de l'Union. Aujourd'hui, il a été classé comme rival systémique¹¹⁷. La dépendance, de plus en plus forte, de plus de la moitié de la planète à l'économie chinoise freine de nombreux pays pour aller plus loin dans la condamnation du régime communiste en raison des crimes multiples contre l'humanité dont il est l'auteur. Il y a une honorable exception, le Parlement européen qui a demandé, avec une résolution, le gel du projet d'accord de l'UE avec la Chine sur les investissements¹¹⁸.

La stratégie de l'oligarchie communiste chinoise est claire. Avec son « *dual circulation development model* »¹¹⁹ la Chine, forte de son marché intérieur, vise à s'approprier des ressources mondiales nécessaires pour son usage interne. Elle vise une autonomie qui est plus que stratégique, elle vise l'indépendance dans l'approvisionnement de matières premières, dans la fabrication et dans la vente à son marché de 1,4 milliard de clients nationaux dont elle relèvera le pouvoir d'achat, tout en n'octroyant pas de droits politiques. À cela s'ajoute la stratégie « *China Standards 2035* »¹²⁰, un plan décennal de politiques publiques, qui vise à faire de la Chine le principal pays exportateur de standards internationaux.

L'affaiblissement de la Russie, à la suite de l'application des mesures restrictives imposées en raison de sa violation du droit international et de la souveraineté ukrainienne¹²¹, va certainement changer les équilibres politiques avec le risque évident d'un rapprochement encore plus fort de la Russie avec la Chine¹²² qui pourrait même faire parler d'un renversement de dépendance économique entre ces

112. Voy. US Farm Act ; R. JOHNSON, J. MONKE, 2018 *Farm Bill Primer : What is the Farm Bill ?*, Congressional Research Service Report, (8 March 2019), <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11126>.

113. Voy. *supra*.

114. Voy. D. BERGOUNHOX, *Les ogres de la terre, comment les multinationales chinoises acquièrent des terres agricoles dans le Berry*, Documentaire, TGA Production, 2021, 52 min.

115. Executive Order 14005 of January 25, 2021, *Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America's Workers*.

116. B. IKEJIKAU et C. DAYO, « Competition Law as an Instrument of Protectionist Policy : Comparative Analysis of the EU and the US », *Utrecht Journal of International and European Law*, 2021, 36(1), 75-94.

117. *Communication sur les relations UE-Chine – Une vision stratégique*, 12 mars 2019, JOIN(2019) 5 final.

118. Résolution du Parlement européen du 20 mai 2021 sur les contre-sanctions chinoises à l'encontre d'entités de l'UE, de députés au Parlement européen et de députés nationaux (2021/2644(RSP)).

119. Pour une analyse purement économique du modèle, voy. S.A. JAVED, Y. BO, L. TAO et W. DONG, (2021), « The 'Dual Circulation' development model of China : Background and insights », *Rajagiri Management Journal*, <https://doi.org/10.1108/RAMJ-03-2021-0016>.

120. Perspectives, « *China Standards 2035* », là où la mondialisation rencontre la géopolitique, n° 21/073, 10 mars 2021, <https://etudes-economiques.credit-agricole.com/previewPDF/177394>.

121. Décision (PESC) 2022/354 du Conseil du 2 mars 2022 modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, J.O., L 66 du 2 mars 2022, p. 14.

122. À l'occasion des Jeux olympiques de Pékin, le 4 février 2022, Chine et Russie ont signé une « Déclaration commune sur l'entrée des relations internationales dans une nouvelle ère et sur le développement global et durable ». Voy. texte sous <https://www.agoravox.fr/actualites/international/article/la-declaration-conjointe-russo-239172>.

alliés historiques. Pouvoir devenir le destinataire exclusif des engrais et produits agricoles autrement destinés à l'Occident¹²³, conforte certainement la Chine dans ses visées hégémoniques et autarchiques.

La réponse de l'Union devrait être celle de développer une « *souveraineté européenne réelle* », non « *de repli* », comme le rappelait le Président Macron, seul moyen d'affirmer « *notre capacité à exister dans le monde actuel pour y défendre nos valeurs et nos intérêts* »¹²⁴.

L'accord pour la protection des investissements avec la Chine était peut-être censé protéger les investisseurs européens, mais en aucun cas le consommateur européen ou l'ouvrier chinois. Alors que les producteurs européens doivent respecter des normes de travail exigeantes, des nombreux partenaires commerciaux se livrent massivement au travail forcé. Les accords commerciaux avancés pourraient inclure certaines dispositions relatives aux droits sociaux et humains, mais la volonté de les faire respecter est modeste et il est peu probable que de tels accords soient de toute façon signés avec les partenaires commerciaux les plus importants¹²⁵.

L'Europe doit trouver en elle-même le courage de défendre jusqu'au bout ses intérêts, le partage de ses valeurs communes, la volonté et la capacité d'agir ensemble¹²⁶. Et cela vis-à-vis des pays tiers, mais aussi de ses membres. L'Europe a besoin d'une agriculture forte. Une Europe morcelée, moins solidaire et moins productive perdrait en sécurité et en souveraineté alimentaire.

L'objectif de cette quête de souveraineté est de réussir à affirmer son autonomie et continuer à jouir du bien-être que l'État de droit garantit. Avec un marché intérieur d'environ 450 millions d'habitants fondé sur des valeurs communes qui sont protégées par l'Union, il faut s'interroger sur celles des autres puissances commerciales. Avoir des valeurs communes n'est pas seulement le point de départ d'une nouvelle « économie-monde » face au pire qu'une démocratie devrait se trouver à combattre : une dictature riche !

123. Le Conseil des ministres de l'agriculture s'est saisi de la matière, des mesures de soutien aux secteurs en difficulté et une accélération dans la mise en œuvre du mécanisme européen de réaction aux crises sont à l'ordre du jour des prochaines réunions, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/agrifish/2022/03/02/>.

124. Discours de la Sorbonne, déjà cité, *supra*.

125. Dans le même sens, le 22 février 2022, la Commission a adopté une proposition de directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité visant à favoriser un comportement durable et responsable des entreprises tout au long des chaînes de valeur mondiales. Elle devrait s'appliquer, dans un premier temps, aux très grandes multinationales.

126. Voy. D. BIANCHI, « Bazooka ou cartouches à blanc ? Une comparaison des approches juridiques en évolution au Brésil et dans l'Union européenne en matière de mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États », in *Union européenne et protection des investissements : Europe, Asie-Pacifique et Amérique latine*, A. BERRAMDANE, M. TROCHU (éds), Bruxelles, Bruylant, 2021, pp. 321-356.