

Avis

Négociation d'un accord de libre-échange entre l'UE et la Thaïlande

Bruxelles, 31 janvier 2024

1. Contexte

En mars 2013, des négociations ont été engagées en vue d'un accord libre-échange (ALE) entre l'UE et la Thaïlande, mais elles ont été mises en suspens en 2014 à la suite de la prise de pouvoir par l'armée dans le pays. À la suite des conclusions du Conseil de 2019¹, l'UE a pris des mesures pour élargir son engagement avec la Thaïlande, notamment en vue de la reprise des négociations sur un ALE global. En mars 2023, l'UE et la Thaïlande ont annoncé la relance des négociations pour un ALE².

Les échanges de marchandises entre l'UE et la Thaïlande s'élevaient à plus de 42 milliards d'euros en 2022, et les échanges de services à plus de 8 milliards d'euros en 2020. L'UE est le quatrième partenaire commercial de la Thaïlande. La Thaïlande est le quatrième partenaire commercial de l'UE dans la région de l'ANASE et le vingt-cinquième au niveau mondial. L'UE est le troisième plus gros investisseur en Thaïlande, représentant environ 10 % du total des investissements étrangers directs dans le pays, tout en étant la deuxième plus grande destination des investissements étrangers thaïlandais.

¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/14/thailand-eu-to-broaden-its-engagement-following-elections/>

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1628

2. Données commerciales UE-Thaïlande pour les produits de la pêche et de l'aquaculture

En moyenne annuelle entre 2020 et 2022³, l'UE a importé 39,644 tonnes de produits de la pêche et de l'aquaculture de Thaïlande pour 213 millions d'euros, soit 0,77% de l'importation supplémentaire de l'UE en quantité et 0,83% en valeur (5,37€/kg). L'UE a exporté 18 153 tonnes vers la Thaïlande pour un montant de 37 millions d'euros, ce qui représente 1,07% des importations supplémentaires de l'UE en quantité et 0,69% en valeur (2,04 €/kg). Selon les dernières données pour la période de janvier à octobre 2023, l'UE a importé de Thaïlande un total de 25 165 tonnes de produits de la pêche et de l'aquaculture pour une valeur de 156 millions d'euros, ce qui représente une baisse de 28,18% en volume et de 26,68% en valeur par rapport à la même période de l'année précédente.

Le principal produit importé dans l'UE en provenance de Thaïlande est le poisson préparé et conservé. Au cours de la période janvier-octobre 2023, l'UE a importé un total de 16 290 tonnes, pour une valeur de 71 millions d'euros, ce qui représente une baisse de 29,6% en volume et de 30,6% en valeur par rapport à la même période de l'année précédente. Le principal produit importé par l'UE au cours de cette période est le thon en conserve⁴ (8 476 tonnes d'une valeur de 38 millions d'euros), représentant 33,7% en volume du total des produits de la pêche et de l'aquaculture en provenance de Thaïlande et 52% du volume total des importations de conserves de poissons et de fruits de mer. Au cours de la même période, l'UE a importé 286 tonnes de longues de thon.

3. Intérêts commerciaux offensifs de l'UE

En ce qui concerne la libéralisation potentielle des produits de la pêche et de l'aquaculture par la Thaïlande, aucun intérêt commercial offensif n'a été identifié par les opérateurs de l'UE. De même, aucun obstacle commercial à l'exportation vers la Thaïlande n'a été identifié.

³ <https://marketac.eu/wp-content/uploads/2023/12/Copy-of-COMEXT-EU-THAI-FAPS-20-22.pdf>

⁴ Ne concerne pas les longues de thon des positions tarifaires 16041426 / 16041436 / 16041446.

4. Intérêts commerciaux défensifs de l'UE

Selon les dernières données de la FAO⁵, en 2021, la Thaïlande était le plus grand producteur mondial de thon en conserve et préparé, avec plus de 470 000 tonnes (dont 94,5 % de thon en conserve), soit plus de 22 % de la production mondiale de thon en conserve et préparé. La Thaïlande a un fort potentiel d'exportation et, avec plus de 29 %, elle est le premier exportateur mondial de thon en conserve. La situation géographique de la Thaïlande est également un élément essentiel à sa position dominante dans l'industrie mondiale du thon.

Actuellement, l'UE impose un droit de la nation la plus favorisée de 24 % ad valorem sur les longues de thon et les conserves de thon. Dans le cadre du système des contingents tarifaires autonomes, la Thaïlande a bénéficié, en moyenne, pour la période 2020-2023, d'exemptions tarifaires pour 1190 tonnes de longues de thon. Même sans bénéficier de préférences tarifaires, la Thaïlande figure parmi les dix premiers fournisseurs de thon en conserve de l'UE. Le principal produit de la pêche et de l'aquaculture exporté par la Thaïlande vers l'UE est le thon en conserve et en boîte, en particulier le thon en conserve.

Comme cela a été démontré ci-dessus, la Thaïlande est un pays très compétitif dans ce secteur et il ne lui est pas nécessaire de bénéficier de préférences tarifaires pour l'exportation de ses produits vers le marché de l'UE. En comparaison avec l'UE, la Thaïlande est en mesure d'exporter des produits à un prix inférieur, étant donné que les normes sociales, économiques et environnementales, notamment en matière de lutte contre la pêche INN et de règles sanitaires, ne sont pas aussi élevées que celles de l'UE. Ainsi, la libéralisation du marché du thon dans l'UE pour les produits thaïlandais aurait une incidence sur l'équilibre concurrentiel, ce qui aurait un impact négatif sur l'économie et l'emploi dans l'industrie du thon de l'UE, en particulier la filière espagnole.

⁵ FAO. 2020. FAO Pêches et aquaculture - FishStatJ - Logiciel pour les séries chronologiques statistiques de la pêche et de l'aquaculture. Dans : Division des pêches et de l'aquaculture de la FAO : Division des pêches et de l'aquaculture de la FAO [en ligne]. Rome. [CITES 3 novembre 2021]. <https://www.fao.org/fishery/en/topic/166235?lang=en>.

Il est important de garder à l'esprit que les industries de transformation espagnoles et européennes, qui sont situées dans des régions dépendant en grande partie de la pêche, génèrent respectivement plus de 15 000 et 25 000 emplois directs. Ces industries ont investi et continuent d'investir pour se développer dans le respect de normes sanitaires, sociales et environnementales strictes.

En outre, il convient de tenir compte de l'effet d'entraînement potentiel sur le commerce de l'UE avec les régions qui ont construit une chaîne d'approvisionnement de l'UE, notamment les régions ex-Cotonou d'Afrique de l'Ouest et de l'Est et les accords de partenariat économique avec ces régions.

Par conséquent, dans le contexte des négociations d'un éventuel accord de libre-échange entre l'UE et la Thaïlande, les produits de l'industrie thonière devraient être considérés comme sensibles et devant faire l'objet d'une approche spécifique.

La dimension concurrentielle significative des défis auxquels sont confrontés les secteurs thoniers de l'UE et de la Thaïlande doit être prise en compte.

En raison de la très forte concurrence, à la fois d'un point de vue socio-économique et environnemental, dans le cas d'une libéralisation potentielle pour les conserves et les longes de thon, les producteurs et les transformateurs de l'UE, le secteur de l'UE le plus concerné, en particulier l'industrie espagnole de la conserve représentée par ANFACO-CECOPESCA, avec le soutien d'ANCIT, IS&WFPO, ISEFPO et IFPO, demande l'exclusion des positions tarifaires suivantes du champ d'application des négociations :

- Conserves de thon (1604 14 21, 1604 14 28, 1604 14 31, 1604 14 38, 1604 14 41, 1604 14 48, 1604 14 90, 1604 19 39, 1604 20 70).
- Longes de thon (1604 14 26, 1604 14 36, 1604 14 36)
- Thon entier frais (0302 31, 0302 32, 0302 33, 0302 34)
- Thon entier surgelé (0303 41, 0303 42, 0303 43, 0303 44)

5. Chapitres du potentiel accord de libre-échange et autres problématiques

Pour le secteur de la pêche et de l'aquaculture, les trois piliers de la durabilité (sociale, environnementale et économique) et la gouvernance internationale sont fondamentaux. Par conséquent, l'accord de libre-échange doit inclure des chapitres qui garantissent la mise en œuvre effective des réglementations, ainsi que le contrôle de leur respect, afin d'assurer l'égalité des conditions de concurrence.

5.1. Règles d'origine

5.1.1. Règles d'origine préférentielles

Les règles d'origine préférentielles jouent un rôle essentiel dans le commerce des produits de la pêche et de l'aquaculture. Par conséquent, afin de contribuer à des conditions de concurrence équitables, les règles d'origine préférentielles de l'UE du code des douanes de l'Union (UCC pour Union Customs Code) devraient être intégrées dans l'accord commercial, ce qui signifie que la définition des produits d'origine pour la pêche devrait répondre à la condition que le poisson soit obtenu en totalité. Actuellement, la Thaïlande dispose de faibles capacités de pêche au thon, mais il convient toutefois d'accorder une attention particulière à un éventuel développement de sa flotte de pêche, qui pourrait être contraire aux dispositions relatives à la durabilité des pêches.

5.1.2. Cumul de l'origine

Dans le cadre des négociations avec les pays membres de l'ANASE, la question du cumul éventuel de l'origine est extrêmement sensible. Par conséquent, l'accord potentiel ne devrait intégrer que le cumul bilatéral, afin d'éviter toute perturbation du marché.

5.2. Lutte contre la pêche INN

L'une des dispositions mentionnées dans les Chapitres sur le Commerce et le Développement Durable concerne la gestion des ressources marines vivantes et des produits de l'aquaculture. Cette disposition met l'accent sur la coopération dans la lutte contre la pêche INN. Comme le

prévoit la Politique Commune de la Pêche et comme le rappelle la lettre de mission de la présidente von der Leyen au commissaire Sinkevičius, l'UE entend appliquer une approche de tolérance zéro à l'égard de la pêche INN. Des mesures concrètes doivent être prises à cet effet, y compris dans les politiques commerciales de l'UE.

Le 21 avril 2015, la Commission européenne a émis un avertissement (« carton jaune ») concernant sa gestion de la pêche INN⁶. La Thaïlande a réagi de manière positive, en élaborant une loi sur la pêche qui met sa réglementation en conformité avec les meilleures pratiques internationales, en imposant des sanctions pour les infractions liées à la pêche INN et en améliorant le contrôle et la traçabilité des pêches. Ces changements positifs ont été largement reconnus par la Cour des comptes européenne⁷ et les parties prenantes⁸. Ces réformes ont également renforcé la réputation internationale du pays dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture.

Toutefois, les réformes susmentionnées risquent d'être réduites à néant. Malgré une mise en œuvre partielle par la Thaïlande, depuis 2015, de l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, le ministère thaïlandais de la pêche prévoit de remplacer la loi sur la pêche par une nouvelle législation visant à « libérer la Thaïlande de la pêche INN »⁹. Ces modifications législatives remettraient en cause le cadre juridique actuel dans des secteurs critiques, tels que :

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4806

⁷ Cour des comptes européenne (2022) Rapport spécial 20/2022 : Action de l'UE en matière de lutte contre la pêche illicite, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_20/SR_Illegal_fishing_EN.pdf

⁸ Telle que la Coalition européenne INN. Voir Coalition européenne contre la pêche INN (2022) "Driving Improvements in Fisheries Governance Globally: Impact of the EU IUU Carding Scheme on Belize, Guinea, Solomon Islands and Thailand" (Amélioration de la gouvernance de la pêche au niveau mondial : impact du système de cartons INN de l'UE sur le Belize, la Guinée, les îles Salomon et la Thaïlande) <https://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2022/03/2022-EU-IUU-Coalition-Carding-Study.pdf>

⁹ RGM News (2023) « ภูมิธรรม » จ่อชง ครม.เห็นชอบ พ.ร.บ. ประมง ฉบับใหม่ ปลดไทยพ้น ทาสไอยูยู [« Bhoomtham » prévoit de faire approuver par le Cabinet la nouvelle loi sur la pêche, libérant ainsi la Thaïlande de l'esclavage INN], <https://mgronline.com/business/detail/9660000107719>. Voir également <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2652375>.

- La suppression des restrictions sur le transbordement en mer des prises de produits de la mer et sur les transferts d'équipage en mer ;
- L'autorisation du travail des enfants sur les navires de pêche dans le cadre d'un programme d'apprentissage ;
- L'affaiblissement des mesures punitives destinées à décourager la pêche INN ;
- L'extension du nombre de jours de pêche autorisés par voyage ;
- L'allongement de la période pendant laquelle les opérateurs de navires doivent réviser les listes d'équipage après avoir quitté le port ;
- La suppression du système de paiement électronique pour les pêcheurs ;
- Le retour à des salaires journaliers pour les pêcheurs ;
- L'élimination de l'obligation pour les opérateurs de navires d'enregistrer les coordonnées de pêche dans les journaux de bord.

Ces propositions réduiraient à néant les progrès conséquents qui ont été réalisés grâce au temps et aux ressources considérables consacrés à Bruxelles et à Bangkok au cours des huit dernières années. Le recul des réformes présente des risques quant à la durabilité et à la réputation de l'industrie thaïlandaise. Il en va de même pour la gouvernance internationale des océans et les efforts déployés à l'échelle mondiale en vue d'accroître la transparence et la responsabilité dans le secteur. En outre, le retour en arrière présente des risques au regard des efforts déployés en matière de protection, de conservation et d'amélioration du capital naturel de la planète, ainsi qu'en matière de travail décent dans le monde entier¹⁰.

Le MAC estime que la cohérence des politiques est essentielle et, à ce titre, soutient l'inclusion,

¹⁰ Il convient de noter que 90 organisations de la société civile ont signé une déclaration qui a été envoyée au Premier ministre Srettha Thavasin pour lui faire part de leurs préoccupations concernant le secteur de la pêche en Thaïlande : EIJF (2023) Joint Civil Society Statement Concerning Thailand's Fishing Sector at a Critical Crossroads, https://ejfoundation.org/resources/downloads/CSO-Joint-Statement_Critical-Crossroads_EN-1.pdf

dans le Chapitre sur le Commerce et le Développement Durable, de dispositions juridiques sur la pêche INN, de sorte que l'accord commercial soit subordonné à des actions visant à combattre et à mettre fin à la pêche INN. Tout futur accord de libre-échange avec la Thaïlande doit inclure des garanties et des mécanismes clairs applicables en cas de non-respect des engagements pris.

5.3. Lutte contre le travail forcé

En ce qui concerne les normes en matière de travail, il existe des conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail qui mériteraient d'être ratifiées et mises en œuvre¹¹. Bien que la Thaïlande ait ratifié la plupart de ces conventions fondamentales, elle n'a pas encore ratifié la convention 87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, ni la convention 98 de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective. Par conséquent, les conventions C87 et C98 de l'OIT devraient être explicitement mentionnées dans l'accord de libre-échange au titre de conventions fondamentales dont la ratification est indispensable. Si ces dernières ne sont pas ratifiées, les droits fondamentaux des travailleurs, des pêcheurs et de tous les travailleurs migrants en Thaïlande ne seront que peu, voire pas du tout, protégés, ce qui les exposera à des situations de travail forcé, de traite d'êtres humains et d'esclavage. Un tel accord ne peut ignorer la pêche responsable en négligeant de protéger les conditions de vie et de travail des pêcheurs à bord des navires.

La partie contraignante de l'accord devrait inclure des dispositions concernant le commerce et le développement durable, mettant l'accent sur la promotion de conditions de travail décentes et la protection de l'environnement. Ceci est d'autant plus important qu'en tant que principal pays transformateur de thon, la Thaïlande est l'un des plus grands importateurs de thon en provenance de pays où les conditions de travail à bord des navires de pêche sont médiocres (par

¹¹ Conventions de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective (C98), sur le travail forcé (C29), sur la non-discrimination (C100 et C111), sur le travail des enfants (C138 et 182), et sur le travail dans la pêche (C188). La convention C188 de l'OIT sur le travail dans la pêche est particulièrement importante pour le secteur de la pêche de l'UE et a été transposée dans la directive du Conseil (UE) 2017/159.

exemple, l'Indonésie, Taiwan, la Corée et la Chine). Tout accord commercial devrait inclure des garanties visant à empêcher le travail forcé dans le cas des produits de la pêche et de l'aquaculture, ainsi que pour tous les autres produits. La Thaïlande devrait s'efforcer d'atteindre des niveaux de normes de durabilité sociale et environnementale similaires ou égaux à ceux que l'industrie de l'UE doit respecter en vertu des règlements de l'UE.

À titre d'exemple, l'Organisation internationale du travail a souligné que, dans le secteur de la pêche, les salaires des travailleurs représentent entre 30 et 50 % des coûts d'exploitation, c'est pourquoi, dans de nombreuses régions du monde, certains opérateurs tentent de réduire les coûts de la main-d'œuvre en ayant recours à des pratiques illégales et préjudiciables¹². Les efforts de l'UE pour rendre la pêche durable et socialement responsable sont incompatibles avec l'importation de produits en provenance de certains pays qui se montrent peu soucieux des questions de durabilité et de responsabilité sociale.

Au regard de la convention 188 de l'OIT et de la directive de l'UE mettant en œuvre cette convention, les politiques en matière de commerce et de pêche INN doivent s'aligner sur les politiques relatives à l'emploi afin que l'UE respecte ces normes lors de la négociation d'accords commerciaux. Dans le cas contraire, l'UE enverrait un mauvais message à la communauté internationale en récompensant les acteurs qui ne contribuent que peu à la durabilité des ressources halieutiques et au traitement équitable des personnes.

6. Questions sanitaires et de traçabilité

La dernière inspection de l'Office alimentaire et vétérinaire dans le secteur de la pêche pour les produits thoniers en Thaïlande a eu lieu en 2016¹³ et a révélé des lacunes qui peuvent être considérées comme systématiques, notamment en ce qui concerne le contrôle du transport des

¹² OIT (2016), Fishers First (Les pêcheurs d'abord). Good practices to end labour exploitation at sea (Bonnes pratiques pour mettre fin à l'exploitation du travail en mer), Bureau international du Travail, Direction des principes et droits fondamentaux au travail (FUNDAMENTALS), Département des politiques sectorielles (SECTOR) - Genève : OIT, p. 12.

¹³ <https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit-report/details/3733>

produits de la pêche pour les espèces de thon jusqu'au premier établissement à terre, le contrôle de l'entreposage frigorifique et l'éligibilité pour l'UE des matières premières importées par la Thaïlande pour être transformées puis exportées vers le marché de l'Union européenne.

7. Recommandations

Dans le cadre des négociations en cours sur un éventuel accord de libre-échange entre l'UE et la Thaïlande, le MAC estime que la Commission européenne devrait :

- a) Garantir la participation des parties prenantes concernées, y compris l'industrie et une société civile responsabilisée, à tous les stades du processus ;
- b) Prendre en compte l'absence d'intérêts commerciaux offensifs pour les opérateurs européens du secteur de la pêche et de l'aquaculture ;
- c) Pour ce qui est des intérêts défensifs, identifier les conserves de thon et les produits de longues de thon comme « sensibles », en gardant à l'esprit la compétitivité de l'industrie thaïlandaise, les différences en matière de normes de durabilité et les effets négatifs potentiels sur l'économie et l'emploi dans l'UE ; il convient de noter que le secteur européen le plus concerné, représenté par ANFACO-CECOPECA, avec le soutien d'ANCIT, IS&WFPO, ISEFPO et IFPO, demande l'exclusion de tous les produits de thon d'une libéralisation potentielle ;
- d) Veiller à inclure des chapitres qui garantissent une mise en œuvre et un contrôle efficaces de la conformité avec les règlements sur les trois piliers de la durabilité et de la gouvernance internationale, garantissant une égalité des conditions de concurrence ;
- e) Intégrer les règles d'origine préférentielles de l'UE dérivées du code des douanes de l'Union, uniquement incorporer le cumul bilatéral de l'origine et exclure tout cumul régional potentiel avec d'autres pays de l'ANASE ;
- f) Prendre en compte les évolutions législatives en cours en Thaïlande et le recul potentiel des normes concernant la lutte contre la pêche INN et la lutte contre le travail forcé ;
- g) Garantir la cohérence des politiques en matière de lutte contre la pêche INN, notamment

par l'inclusion de dispositions légales visant à garantir que l'accord commercial est conditionné par des actions destinées à lutter contre la pêche INN et à y mettre fin, ainsi que par l'inclusion de garanties et de mécanismes clairs applicables en cas de non-respect des engagements pris ;

- h) Veiller à ce que les services de la Commission puissent continuer à utiliser tous les outils prévus par la législation de l'UE, tels que le Règlement INN de l'UE, s'il est démontré que la Thaïlande n'a pas respecté ses obligations internationales ;
- i) Garantir la cohérence des politiques en matière de lutte contre le travail forcé, notamment par l'inclusion de dispositions juridiques axées sur la promotion de conditions de travail décentes, tout en veillant à ce que la Thaïlande s'efforce d'atteindre des normes de durabilité similaires ou égales à celles prévues par les réglementations de l'UE ;
- j) Faire explicitement mention des conventions 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et 98 sur le droit syndical et la négociation collective de l'Organisation internationale du travail en tant que conventions fondamentales à ratifier ;
- k) Prendre en compte les éventuelles lacunes de la Thaïlande en ce qui concerne les questions sanitaires et de traçabilité.