



AGRICULTURE STRATÉGIES

La Commission ouvre la voie aux clauses miroirs : une avancée en trompe l'œil ?

L'instauration de clauses miroirs par l'UE, véritable cheval de guerre de l'ancien ministre de l'Agriculture Julien Denormandie pour la PFUE, fait son chemin à Bruxelles. La Commission vient de publier son rapport sur le sujet, qui confirme la faisabilité juridique de l'application des normes sanitaires et environnementales de l'Union aux produits agricoles et agroalimentaires importés. Une première étape indispensable pour préserver la souveraineté alimentaire de l'UE, renforcer la cohérence des politiques européennes et respecter les efforts réalisés par les agriculteurs européens en matière de protection de l'environnement ou de qualité sanitaire des produits. Pourtant, le plus dur reste à venir. Le sujet ne fait toujours pas l'unanimité entre les Etats membres et les précautions prises par la Commission dans ce rapport témoignent des difficultés relatives à leur application et leur généralisation. A y regarder de plus près et alors qu'un changement de politique commerciale de l'UE était envisageable avec le chantier des clauses miroirs, il semble que la Commission n'ait pas véritablement renoncé à sa place de bonne élève aux yeux de l'OMC, et qu'aucun changement marqué de doctrine concernant les politiques agricoles et les marchés internationaux ne soit à attendre.

La Commission acte la faisabilité juridique des clauses miroirs...sous de nombreuses conditions

Premier pas vers leur concrétisation, l'étude de la Commission européenne sur la faisabilité juridique des clauses miroirs conclut à « la possibilité d'étendre les normes de production de l'Union aux produits importés »¹. Mais elle précise aussitôt que cette possibilité doit se faire « dans le plein respect des règles pertinentes de l'OMC ». Cet ancrage, qui peut sembler indispensable pour certains, constitue en fait le point de départ d'un chemin de croix pour légitimer la mise en place de ces clauses. Point préalable, il faut différencier les clauses miroirs qui relèvent de préoccupations vis-à-vis de la santé humaine des clauses qui concernent l'environnement ou le bien-être animal.

En ce qui concerne les interdictions d'utilisation d'un pesticide aux effets néfastes pour la santé humaine, les effets peuvent être avérés ou suspectés ; dans ce dernier cas, il s'agit de l'application du principe de précaution. Si l'UE a le droit d'interdire un pesticide sur son sol, c'est une autre paire de manche que d'interdire l'importation de produits qui contiennent ces pesticides. En effet si on se

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0226&qid=1654350771544>

réfère aux accords SPS², le système des limites maximales de résidus (LMR) issu du Codex Alimentarius sert de référence au niveau international, et définit le niveau de résidus acceptables de molécules dans un produit qui ne mettent pas en danger la santé humaine. Ainsi selon l'OMC, tous produits respectant ces LMR ne peuvent être bannis du marché européen sans constituer une entrave au commerce. Mais si l'UE souhaite mettre en place une mesure miroir qui va au-delà de la norme validée au sein du Codex, elle doit apporter la preuve scientifique que la norme en vigueur n'est pas assez contraignante et donc, représente un danger pour la santé des citoyens européens. S'il s'agit d'appliquer le principe de précaution qui suspecte des effets néfastes sans pour autant que ceux-ci soient prouvés, cela paraît donc difficile.

Dans le cas de mesures miroirs visant à bannir un pesticide néfaste pour l'environnement ou des pratiques jugées contraires au bien-être animal, l'UE pourrait se saisir de l'article 20 du GATT qui consacre la protection de la morale publique. Il s'agirait alors de prouver que l'application de ces mesures miroirs répond à des attentes fortes de ses citoyens en ce qui concerne la protection de l'environnement ou la lutte contre la souffrance animale. Pour être acceptée, ces mesures devraient être conçues de manière proportionnée, non discriminatoire, légitime et nécessaire pour l'atteinte des objectifs mentionnés. L'UE devrait donc s'assurer de sa propre cohérence (exit, les dérogations ou exceptions d'utilisation des pesticides pour certaines cultures) avant de s'appuyer sur certaines jurisprudences (ex : CE-Produits dérivés du Phoque). Une bataille loin d'être gagnée et qui repose sur l'interprétation de la notion de morale publique, sur les éléments permettant de la mesurer, ou sur la contribution de la mesure miroir à la préservation de cette morale. De plus, l'objectif principal de l'OMC consistant avant tout au maintien du libre-échange, si une mesure moins restrictive que celle de l'UE peut être mise en place par les pays tiers, cette dernière pourra être jugée compatible au titre de l'OMC. Là encore, tout dépend de la capacité de l'UE à prouver que seule sa clause permet d'atteindre l'objectif fixé.

Au final, au regard du cadre fragile prévu pour les exceptions au libre-échange et du niveau de justifications à avancer, les décisions peuvent être favorables comme défavorables selon les cas. Juridiquement donc, rien ne semble garanti pour une mise en place généralisée des clauses miroirs...

Une mise en œuvre des clauses miroirs conditionnée au bon vouloir des pays tiers...

Comme on a pu le voir sur le plan juridique, la possibilité de mettre en place des clauses miroirs est en vérité ténue et se jouera au cas par cas si l'UE décide de les appliquer dans le strict cadre de l'OMC. Un élément que la Commission s'empresse de rappeler dans son rapport. Mais la justification de ces mesures ou les éléments de preuves scientifiques à fournir ne constituent que le premier col à franchir. Si on se penche sur la faisabilité technique de ces clauses miroirs, il apparaît des obstacles encore plus grands.

Comme nous l'avons déjà rappelé dans [un précédent article](#), vérifier l'application concrète des règles de l'UE nécessiterait de vérifier les conditions de production dans les pays tiers, notamment pour les clauses miroirs qui ne concernent pas la santé humaine, et qui ne se réfèrent pas aux LMR. Ces pratiques interdites en UE ne sont en effet pas toujours décelables dans les caractéristiques des produits finis : on ne retrouve pas systématiquement des résidus de pesticides selon le moment où ils

² Les accords SPS (Sanitary and Phytosanitary Agreement) permettent de refuser l'entrée de produits qui présentent des résidus de produits dans des quantités supérieures à la norme acceptée dans le pays importateur.

ont été utilisés dans la culture, et les conditions de production liées au bien-être animal n'amènent pas de propriétés différentes aux produits animaux. Vérifier l'application de ces normes impliquerait des contrôles au sein des exploitations ou des abattoirs des autres pays, qui ne disposent pas de la même traçabilité. Un travail titanesque, alors que l'UE ne parvient déjà même pas à contrôler toutes les substances réglementées au sein des produits importés, comme le démontre un récent rapport du Sénat : « au regard des 1 498 substances à contrôler [...] plus de 900 substances actives ne sont presque jamais contrôlées »³. Outre la problématique des moyens, la question des contrôles peut être perçue par les pays tiers comme une ingérence de l'UE dans ses affaires réglementaires.

Par ailleurs, le débat public en Europe occulte trop souvent les questions relatives à l'acceptation des mesures européennes par les pays tiers et des possibles retour de bâton pour notre économie. Un risque d'autant plus fort que les choix européens découlent pour certains de l'application du principe de précaution et sont difficilement compréhensibles pour ces pays (culture du risque différente, opinion publique sensibilisée à des degrés divers, choix sociétaux différents etc). Les mesures miroirs peuvent donc être perçues au mieux comme du protectionnisme déguisé, au pire comme une forme de néocolonialisme⁴.

...Et non sans conséquence sur notre compétitivité

Cette forme d'ingérence de l'UE peut finalement se retourner contre elle. En effet, Il est à craindre que les pays tiers se détournent des ALE (accords de libre-échange) ou pire, prennent des mesures de rétorsion contre des produits européens (issus de l'agriculture ou sur d'autres filières). Si la capacité d'influence de l'UE ou l'appât d'une de l'accès au volumineux marché européen ne suffisent plus à convaincre les pays tiers de suivre nos standards, quid de la réaction européenne face à ces mesures de rétorsion ? Se pose alors la question du prix que l'UE et les Etats-Membres sont prêts à payer pour surmonter d'éventuelles difficultés d'exportation de produits touchés par les représailles. Si la France affiche sa détermination pour les mesures unilatérales, ce n'est pas le cas de tous les pays européens. Attachés au système libre-échangiste actuel, ne souffrant pas des mêmes problématiques agricoles, et privilégiant une négociation dans le cadre d'accords bilatéraux par exemple, l'Allemagne, la Suède ou les Pays-Bas sont loin d'avoir des positions qui concordent avec le côté français⁵. D'autant que les pays tiers sauront à coup sûr jouer des différences entre Etats-Membres (avec un ciblage précis des représailles) pour faire pression auprès des pays les plus prudents sur la question des clauses miroirs.

Les clauses miroirs peuvent donc aboutir à cet effet pervers qui verrait les partenaires commerciaux s'éloigner progressivement des 27. L'UE pourrait petit à petit s'enfermer dans des standards toujours plus contraignants pour son agriculture sans pour autant réussir à les faire partager par les pays tiers. En plus d'une perte des débouchés, il est donc à craindre une perte de compétitivité globale de l'agriculture européenne sur les marchés internationaux (du fait des coûts supplémentaires induits par les normes de l'UE). Les pays importateurs (notamment les plus faibles) se tourneraient alors vers d'autres puissances (USA, Chine, Russie...) pour satisfaire un accès à des denrées agricoles à des prix abordables. A l'heure où l'agriculture est utilisée comme une arme géopolitique, l'Europe déléguerait son rôle dans la sécurité alimentaire à des pays dont la probité est parfois discutable.

³ <https://www.senat.fr/rap/r20-368/r20-368-syn.pdf>

⁴ D'après l'étude réalisée par Clémence Dehut disponible sur <https://chambres-agriculture.fr/publications/toutes-les-publications/la-publication-en-detail/actualites/accords-de-libre-echange-politique-commerciale-agricole-et-strategie-environnementale-de-lue-enj/>

⁵ <https://www.union-agricole.fr/les-ministres-planchent-sur-les-clauses-miroirs>

Pour rester une puissance normative, L'UE doit changer son approche sur le commerce international...

En résumé, les clauses miroirs peuvent être juridiquement valides, mais leur application technique sera délicate et implique de nombreuses futures batailles au sein de l'OMC. La Commission semble préférer miser sur l'intégration des clauses dans ses accords bilatéraux à venir, ce qui signifie 1) poursuivre dans la renonciation au multilatéralisme et 2) abandonner l'idée d'exiger une amélioration des standards de production depuis les pays dont les accords sont déjà en vigueur.

Pas de problème pour la Commission qui rappelle dans son rapport l'ensemble des domaines « dans lesquels l'Union a déjà, de façon légitimée, étendu ses normes de production intérieures aux produits importés » grâce aux coopérations bilatérales. Pourtant, la faiblesse des chapitres consacrés au développement durable ou à la préservation de l'environnement de ces accords questionne la capacité de l'UE à entraîner réellement ses partenaires vers des normes ambitieuses. En effet, la quasi-totalité des mesures énoncées ne sont pas contraignantes et aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect de l'une des deux parties.

Et la révision de la politique commerciale de l'UE (lancée en 2021) ne semble pas partie pour en relever le niveau d'ambition. Dans sa nouvelle approche des chapitres commerce et développement durable des accords commerciaux, la Commission vient de proposer le 22 juin dernier ce qui ressemble à de très fortes concessions, alors que les négociations battent leur plein avec la Nouvelle Zélande et l'Australie et qu'elles viennent de se rouvrir avec l'Inde. L'UE y souligne la nécessité d'établir des objectifs « adaptés » aux points de départ de chaque pays partenaire et « favoriser le respect des normes internationales en matière de travail et d'environnement, y compris au moyen d'une assistance technique et financière ». **L'UE envisage donc de payer ses partenaires commerciaux pour obtenir des avancées, minimes, qui leur permettraient de se hisser non pas au niveau des standards européens mais de simplement respecter les normes internationales !** En (légère) contrepartie, la possibilité d'appliquer des sanctions en cas de non-respect des engagements semble enfin prévue, mais celle-ci n'est envisagée qu'en dernier ressort.

On l'aura compris, les clauses miroirs et les incantations de l'UE au sein de l'OMC, ne permettront pas, seules, de faire épouser les ambitions environnementales européennes sur la scène internationale. L'adhésion des pays tiers à des standards plus élevés passe nécessairement par une refonte des coopérations avec l'UE, existantes et futures, avec un niveau d'ambition réellement réhaussé. L'UE est encore loin de proposer un nouveau cadre de développement qui n'a pas pour but ultime le libre-échange mais l'accompagnement des pays tiers dans la mise en œuvre de standards plus élevés, de solutions alternatives et d'un droit qui protège l'environnement.

...Et revoir sa propre politique agricole, déconnectée des réalités

Ces nouveaux partenariats doivent nécessairement s'accompagner d'une refonte de la politique agricole européenne. Avant d'imposer sur la scène internationale de nouveaux standards, [l'UE devra commencer par s'accorder sur des conditions de production internes réellement uniformisées](#). La révision de la directive SUD sur l'usage des pesticides, que la Commission propose de transformer en règlement contraignant, doit être vue comme l'opportunité de commencer à rebâtir un espace européen harmonisé. L'espace intra-communautaire ne doit plus être l'objet de distorsions de concurrence internes, si l'Europe veut pouvoir opposer un front uni à ses partenaires commerciaux.

Par ailleurs, la PAC et ses aides découplées sont basées sur une croyance qui s'est révélée fautive, celle de l'auto-régulation des marchés agricoles. La crise de 2008, la crise Covid, et la crise Ukrainienne actuelle démontrent à quel point des politiques stabilisatrices sont nécessaires pour la sécurité alimentaire mondiale, en particulier pour les pays les plus fragiles. En se montrant comme le meilleur disciple des règles de l'OMC, l'UE nie ce fait. Elle fait donc perdurer un système aussi bien néfaste pour les pays tiers (toujours soumis à la spéculation) que préjudiciable pour son agriculture (de moins en moins protégée face au prix de dumping sur les marchés internationaux). Alors que l'heure est au réarmement des politiques agricoles à travers le monde, les agriculteurs européens risquent bien d'être pris en tenaille entre cette désinvolture européenne et les exigences toujours plus fortes de l'UE pour la protection de l'environnement.

Pour autant, certains Etats Membres semblent toujours aussi pressés de signer des accords de libre-échange. Ainsi pour la ministre suédoise du commerce *"l'UE doit faire beaucoup plus, et plus vite concernant nos projets de libre-échange"*⁶, évoquant notamment la révision d'un accord avec le Chili ou la nécessité d'accélérer sur la signature de l'ALE en discussion avec la Nouvelle-Zélande. Une position largement partagée par la Commission qui ne semble pas retenir les leçons du blocage de l'accord signé avec le Mercosur. Elle tient cependant à rassurer sur l'intensification des négociations qui ne signifie pas, selon elle, une réduction des ambitions environnementales. Pour autant, il est possible que la realpolitik (liée à la nécessité de diversifier nos approvisionnements dans un contexte international troublé) et les intérêts commerciaux de certains Etat-Membres finiront une fois de plus par prendre le dessus sur les enjeux agricoles et les ambitions environnementales de l'UE sur la scène internationale.

Les clauses miroirs restent un passage nécessaire pour mieux faire correspondre les exigences environnementales de l'UE avec sa politique commerciale. Le chemin pour y parvenir risque d'être long, voir labyrinthique, mais il peut se révéler salvateur pour la préservation de biens communs mondiaux. Pour autant, on est loin de l'outil miracle censé compenser tous les maux des ALE et de la PAC. Si elles ne sont pas accompagnées d'un véritable changement de doctrines de l'UE concernant l'agriculture et le commerce international, les clause miroirs ne seront peut-être qu'un pansement sur une jambe de bois. A terme, sans cette refonte, leurs effets pourraient même se révéler être l'inverse de celui recherché, avec des pays tiers qui se seront détournés du marché communautaire et une Europe plus isolée que jamais sur les questions environnementales et normatives. Une nouvelle approche de la durabilité, réellement ambitieuse et contraignante, proposée dans le cadre des accords commerciaux constituerait le premier pas de Bruxelles pour transformer des accords de libre-échanges en accords durables intégrant pleinement les notions de développement durable et de sécurité alimentaire. L'UE devra cependant faire bien plus si elle souhaite réellement redevenir une puissance normative. Affaire à suivre donc...

**Alessandra Kirsch, Directrice des études d'Agriculture Stratégies
Willy Olsommer, Chargé d'étude à Agriculture Stratégies**

Le 5 juillet 2022

⁶ <https://www.tntv.pf/tntvnews/monde/australie-chili-nouvelle-zelande-lue-prete-a-intensifier-les-negociations-daccords-de-libre-echange/>