

UNE ANALYSE DES BÉNÉFICES ET DES RISQUES DES CLAUSES MIROIRS SUR LES PRODUITS AGRICOLES

Le discours prononcé par la nouvelle Directrice Générale de l'OMC à l'occasion du Forum politique de Haut niveau des Nations Unies pour le développement durable fut une occasion de réaffirmer les bénéfices du libre-échange sur le développement durable. Madame Ngozi Okonjo-Iweala a, en effet, rappelé les vertus du commerce. Pourtant, le libre-échange est aujourd'hui décrié pour son impact environnemental et les inégalités qu'il occasionne. A l'heure où ce paradigme est remis en cause, de nouvelles idées apparaissent pour stimuler les échanges tout en contribuant aux bonnes pratiques. C'est le cas des clauses miroirs : une mesure qui imposerait réciproquement les mêmes normes sanitaires et environnementales sur les biens échangés entre deux, voire plusieurs partenaires commerciaux.

L'idée est simple : aucun produit non-conforme aux normes environnementales en vigueur dans un pays partenaire ne peut y être importé. La mesure n'est pas nouvelle mais n'a, jusqu'alors, été appliquée que de manière éparse voire timide. Certains députés européens souhaitent les généraliser dans l'objectif de réduire les distorsions de concurrence et de répandre les bonnes pratiques. Une perspective qui aura aussi un écho favorable chez les agriculteurs, à en juger par les positions qui furent les leurs lorsque l'UE a signé avec le Canada, négociait avec les Etats-Unis, et adoptait l'Accord avec les quatre pays composant le MERCOSUR. On sait par ailleurs qu'il s'agit d'une ambition portée par le Président de la république, Emmanuel Macron, qui se prépare à en faire un objectif clé de la Présidence Française de l'UE durant le premier semestre de l'année 2022.

LE COMMERCE : LONGTEMPS JUSTIFIÉ COMME OUTIL AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'économie mondiale, et les règles commerciales qui la régissent, est centrée sur le rejet de toute barrière aux échanges. L'ensemble des arguments en faveur du libre-échange se recoupe en trois thèses : la thèse de l'accroissement de la consommation, la thèse de la diversification, et la thèse de la stabilité.¹

Libre-échange rime avec croissance. C'est du moins l'idée que beaucoup d'économistes ont souvent cherché à démontrer, et qui a été reprise par l'ensemble des institutions internationales. Cette croissance résulterait de la spécialisation des économies, selon la théorie des avantages comparatifs. Un pays se spécialisera toujours dans la production dont les coûts relatifs sont les plus bas. En retour, il bénéficiera de la spécialisation d'un autre pays pour importer ce qu'il ne peut produire qu'à un coût relativement trop élevé. La conséquence de la libéralisation est donc la création d'emplois, l'allocation efficiente des ressources, le développement des entreprises, les économies d'échelle et l'amélioration du niveau de vie des pays.

En outre, la libéralisation des économies permet aux entreprises d'accéder à de nouveaux marchés, donc d'augmenter leur production (et ainsi de créer de la croissance), mais aussi de donner un accès plus diversifié à certains biens aux consommateurs, et à un prix

moindre que s'ils étaient intégralement fabriqués sur le marché domestique. Le commerce international met en compétition les entreprises entre elles au niveau mondial. Cette compétition – cumulée à un accès accru à l'information et à la recherche scientifique – incite les entreprises à réduire leurs coûts de production et à innover toujours davantage au bénéfice des consommateurs.

Enfin, le commerce international est un moyen de faire face à des chocs d'offre et de demande. Lorsque la production est trop élevée, les stocks peuvent être écoulés sur le marché international. Lorsqu'elle est trop faible, le pays peut s'approvisionner à l'extérieur pour éviter de se retrouver dans une situation de pénurie. La libéralisation semble donc être le meilleur système pour assurer, par exemple, la sécurité alimentaire au niveau mondial.

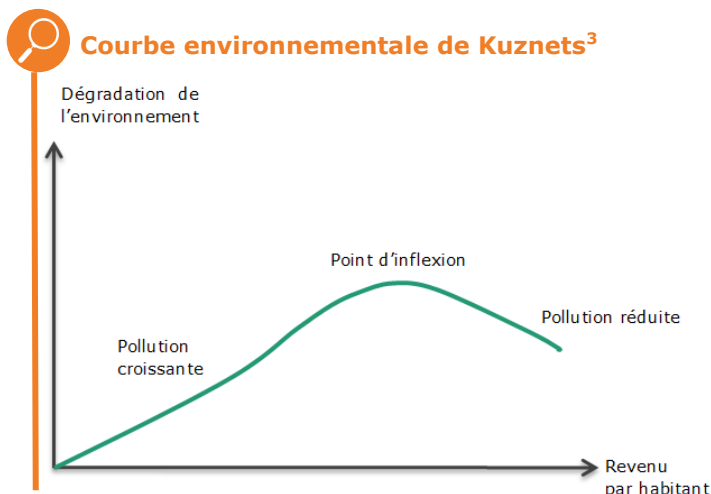
Outre les arguments centrés sur le développement économique et social, certains chercheurs affirment que le libre-échange contribuerait également à la protection de l'environnement. Grossman et Krueger ont mis en évidence l'existence de trois effets dont la prédominance l'un par rapport aux autres, permettrait de protéger, ou non, l'environnement². Il s'agit de l'*effet de composition*, d'*échelle* et *technique*. Premièrement, le consensus rappelé ci-dessus sur un lien de causalité entre la libéralisation des échanges et la croissance a conduit les deux auteurs à avancer l'idée d'un *effet d'échelle* : le libre-échange augmenterait la production

1 José María Caballero, Maria Grazia Quietì et Materna Maetz, « Module 2 : Le commerce international : Quelques théories et concepts de base », fao.org, <http://www.fao.org/3/X7352F/x7352f02.htm>

2 Gene M. Grossman, Alan B. Krueger, « Environmental impacts of a north American free trade agreement », in Garber P. (ed.) *The US-Mexico Free Trade Agreement, 1993*, Cambridge, MIT Press, p1-57.

et le transport de marchandises dont les conséquences environnementales sont négatives. Deuxièmement, la spécialisation des économies dans une situation de libre-échange conduit à un *effet de composition*, c'est-à-dire de spécialisation dans un secteur dans lequel un pays a un avantage comparatif. L'impact de l'effet de composition sur l'environnement peut être négatif ou non. Si la spécialisation des pays se fait à la faveur d'une divergence dans leur réglementation environnementale, alors l'impact sur l'environnement sera négatif. En d'autres termes, le pays le moins strict se spécialisera dans une production polluante ce qui créera une forme de havre de pollution. Si la spécialisation se fait en fonction de la dotation en facteurs de production et des technologies des pays, alors l'effet peut être positif sur l'environnement, à condition que cela conduise à une réduction des activités polluantes du pays le plus attentif à l'environnement. Enfin, le libre-échange permettrait de libéraliser le savoir et les transferts de technologies favorables à la protection de l'environnement : il s'agit de l'*effet technique*.

A partir de ces trois effets, Grossman et Krueger ont repris la courbe de Kuznets pour l'appliquer à l'environnement. Dans un premier temps, le libre-échange contribue à spécialiser les pays et à augmenter leur production, ce qui détériore l'environnement. Toutefois, lorsque les besoins primaires sont atteints, l'*effet technique* reprend le dessus par rapport à l'*effet d'échelle* et permet ainsi aux pays de diminuer leur pollution.



Partant de ses considérations, il est possible de mettre en avant la séquence suivante : libre-échange, croissance, protection sociale et environnement auraient, en théorie, un impact positif mutuel, seraient étroitement imbriqués, et pourtant...

A JUSTE TITRE ?

Le commerce international, si sacralisé soit-il, est aujourd'hui confronté à certaines critiques. L'entrée de pays en voie de développement dans les échanges mondiaux les oblige à se spécialiser dans des productions à faible valeur ajoutée, en particulier les matières premières. La volatilité des prix des matières

premières, cumulée à la spécialisation, conduit à fragiliser l'économie de ces pays. Cette logique ne s'applique pas qu'aux pays en développement. En général, le commerce peut être source d'instabilité, puisqu'en cas de choc exogène, l'interdépendance des économies conduit à des ruptures dans les chaînes de production et, conséquemment, d'approvisionnement. L'exemple du COVID ou du navire l'Ever Given, qui a bloqué le canal de Suez pendant une semaine en mars 2021, en sont des témoignages concrets.

De manière plus générale, un pays dont les approvisionnements en nourriture sont coupés ou trop onéreux (à cause d'un conflit, de l'augmentation des prix mondiaux imputable à des déséquilibres de marchés, à des aléas climatiques...) et dont l'agriculture n'est pas développée sur son territoire, ne peut ni assurer ni faire prévaloir sa souveraineté alimentaire. L'idée d'une stabilité créée à la faveur de la libéralisation de l'économie mondiale n'est acceptable que dans un certain contexte. La compétition induite par le commerce international implique forcément des gagnants et des perdants. C'est ce que l'on nomme en général un *jeu à somme nulle*.

En outre, le commerce international est souvent la source de répercussions préjudiciables sur l'environnement. L'augmentation des échanges induit inévitablement une augmentation des recours aux transports dont les émissions de gaz à effet de serre contribuent au réchauffement climatique. Par ailleurs, les efforts de certains ne se généralisent pas toujours. Comme l'explique Medhi Abbas⁴, l'absence d'adhésion de certains Etats à des accords internationaux pour la protection de l'environnement crée des disparités entre les pays : pendant que certains adaptent leur production, d'autres produisent en dégradant l'environnement. Cet effet de composition (induit par une non-harmonisation des règles environnementales à l'échelle internationale) créerait des havres de pollution. La délocalisation des industries polluantes dans des pays aux normes environnementales peu contraignantes annihile les engagements internationaux pour la protection de l'environnement.

LE CAS DE L'AGRICULTURE

Appliquons maintenant ces réflexions à l'agriculture. Aujourd'hui, l'accès à des produits non-conformes aux standards de production nationaux fait débat. Pendant que l'UE tente de réduire l'utilisation de produits néfastes pour l'environnement, la biodiversité et la santé humaine, d'autres continuent à les utiliser et à exporter leur production en Europe. Le sujet anime les débats depuis que l'UE négocie et signe des Accords de libre-échange (ALE) avec certains pays ou certaines régions du monde.

Rappelons qu'en général, ces Accords ont pour ambition d'augmenter les échanges entre deux zones géographiques afin de créer de la croissance, de l'emploi, de renforcer sa spécialisation et de maintenir de bonnes relations diplomatiques. A titre d'exemple, emblématique, l'accord UE-MERCOSUR, signé en juin 2019 mais pas encore ratifié, permettrait aux cons-

³ Schéma repris du Dossier spécial 4 « Commerce et environnement » de l'OMC (1999), p. 54, disponible via : https://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/special_study_4_f.pdf

⁴ Mehdi Abbas, « Libre-échange et changements climatiques : « soutien mutuel » ou divergence ? », Monde et développement, 2013/2, n°162, p38-39.

tructeurs automobiles européens, et particulièrement allemands, d'avoir de nouveaux débouchés en Amérique latine, tandis que les pays du continent sud-américain y voient une opportunité de renforcer leur secteur agricole en exportant davantage vers l'UE. Toutefois, l'accord fait débat, puisqu'il permettrait à ces pays d'exporter des productions contribuant à la déforestation (sucre, bœuf, volaille, soja) et dont les normes ne correspondent pas à celles de l'UE (traçabilité de l'élevage, bien-être animal, farines animales pour nourrir les bœufs...). Les reproches adressés au commerce international de marchandises s'élargissent désormais à des questions sanitaires et éthiques. Doit-on accepter des produits néfastes pour l'environnement, le bien-être animal, la santé des consommateurs et pour la compétitivité des agriculteurs européens en justifiant ces importations par la primauté accordée au commerce dans les règles internationales ?

Le protectionnisme semble difficile à instaurer, et les limites qu'il présente (lui aussi) nous indiquent que changer du tout au tout n'est peut-être pas la solution. Aujourd'hui, certaines revendications tentent plutôt de proposer une adaptation du commerce international en introduisant des outils dont la finalité est de concilier échanges et lutte contre le dérèglement climatique. C'est dans ce cadre que s'inscrit le projet d'instaurer des clauses miroirs qui seraient affectées aux importations de produits agricoles et alimentaires vers l'UE.

MAINTENIR LES ÉCHANGES SOUS CERTAINES CONDITIONS : UNE TECHNIQUE POUR RÉPANDRE LES BONNES PRATIQUES

Les clauses miroirs sont des mesures qui permettraient d'imposer une réciprocité des standards environnementaux et sanitaires dans les échanges entre deux ou plusieurs pays. Cette pratique n'est pas nouvelle, puisque des pays se sont déjà vus obligés d'exporter des produits seulement s'ils respectaient les normes environnementales de leur partenaire. Par exemple, l'UE interdit, depuis mai 2020, les importations de cerises contenant des résidus de diméthoate. Le terme de « clause miroir » est dorénavant utilisé de manière générique pour parler de ce type de mesure, au centre des préoccupations actuelles dans les négociations relatives aux ALE.

L'objectif est triple : protéger l'environnement, la santé du consommateur (lorsqu'on traite des produits phytosanitaires) et/ou celle des animaux (lorsqu'on souhaite protéger leur bien-être), éviter les distorsions de concurrence entre les agriculteurs européens (protection des performances des agriculteurs) et les pays exportateurs du reste du monde, et promouvoir les bonnes pratiques hors-UE. En effet, la section 4 du programme « From Farm to Fork » de la Commission européenne témoigne de la volonté de l'UE de répandre les bonnes pratiques environnementales à l'international. A cela pourraient s'ajouter des clauses miroirs sur des produits dont la fabrication/production a recours au travail forcé, ou au travail des enfants (cacao par exemple). Si, aux yeux de certains, l'application des clauses miroirs relèverait du bon sens, d'autres s'y opposent en invoquant leur incompatibilité avec les règles de l'OMC.

Qu'en est-il réellement ? Avant de proposer une réponse à cette question, il est recommandé d'indiquer que ce projet d'instauration de clauses miroirs est une spécificité européenne. Ce faisant, l'UE se dote en quelque sorte d'un dispositif de normes qu'elle entend imposer face aux menaces qui pèsent sur le climat, et à travers lequel sa puissance dans le monde pourrait s'affirmer.

COMMENT ARGUMENTER FACE AUX RÉTICENCES ?

Le rejet par le Conseil européen de l'amendement de l'OCM pour l'ajout d'un article 188 bis en faveur de clauses miroirs témoigne de l'existence de réticences à l'égard d'une telle mesure. Au sein des institutions européennes, seul le Parlement semble être favorable à la mise en place de clauses miroirs. Eric Andrieu, rapporteur du Parlement sur le volet « OCM » de la PAC, et défenseur de l'article 188 bis, a d'ailleurs plusieurs fois souligné son incompréhension du refus du Conseil de voter en faveur de cet amendement. Seuls les Ministres français et polonais ont voté pour la mise en place de clauses miroirs.

Les réticences se trouvent dans le respect aveugle, et peut-être la crainte, envers les règles de l'OMC. Comment imposer à des partenaires commerciaux des règles environnementales et sanitaires équivalentes aux siennes pour les autoriser à écouler leurs produits sur un marché extérieur, surtout lorsqu'un Accord commercial a été trouvé et approuvé, voire ratifié ? Un récent rapport de la Fondation Nicolas Hulot, d'Interbev et de l'Institut Veblen, a tenté d'élaborer un argumentaire juridique pour témoigner de la compatibilité des clauses miroirs avec les règles de l'OMC⁵.

Selon ce rapport, il existerait quatre types de clauses miroirs, défendables au regard de dispositions prévues dans le cadre de l'OMC :

- Les clauses miroirs sur les produits traités aux pesticides interdits dans l'UE pour des raisons sanitaires seraient appliquées sous l'égide de l'Accord sur les produits sanitaires et phytosanitaires (SPS) ;
- celles sur le bien-être animal entreraient dans le cadre de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et de l'OMC ;
- celles sur les importations de produits traités aux pesticides néfastes pour l'environnement entreraient dans le même cadre que les clauses miroirs pour la protection du bien-être animal ;
- celles sur l'interdiction aux importations de bœufs nourris aux protéines animales entreraient dans le cadre des Accords OTC et SPS ainsi que de l'OMC.

En plus de la compatibilité entre les clauses miroirs et certaines dispositions prévues dans les règles de l'OMC, il faut que les mesures soient à la fois néces-

5 Comment protéger nos agriculteurs et l'environnement ? Un règlement pour stopper l'importation d'aliments issus de pratiques interdites en Europe, Rapport de la Fondation Nicolas Hulot, de l'Institut Veblen et d'Interbev, mars 2021.

saires et proportionnées à l'objectif recherché. Enfin, elles doivent être défendables à la faveur de preuves scientifiques. Ce dernier point souligne le risque pour le principe de précaution - tant défendu par l'UE - de ne pas se voir appliqué. Pour autant, le rapport des trois organismes souligne qu'une opinion scientifique minoritaire suffirait à mettre en place une mesure miroir pour des raisons sanitaires (cf. affaire CE-Hormones), au moins temporairement (cf. article 5.7 de l'Accord SPS). Pour pouvoir imposer des clauses miroirs, il faudrait également mettre fin aux dérogations pour l'utilisation de certains produits phytosanitaires dans l'UE et interdire aux industries de l'agrochimie de fabriquer des produits interdits dans l'UE mais exportés.

COMMERCE ET CITOYENNETÉ

Le vrai problème se trouve peut-être davantage dans la façon dont les décisions relatives au commerce sont prises, plutôt que dans les discussions sur le commerce lui-même. Les normes régissant le commerce international n'ont pas été adoptées démocratiquement. Il en va de même pour les accords de libre-échange qui, certes, sont adoptés après des négociations entre les représentants des citoyens (parlementaires européens, le Conseil composé des représentants nationaux, et la Commission), mais en vase clos. C'est la phase de négociation, du ressort de la seule Commission qui a reçu mandat des Etats membres, qui n'entre pas dans le jeu démocratique.

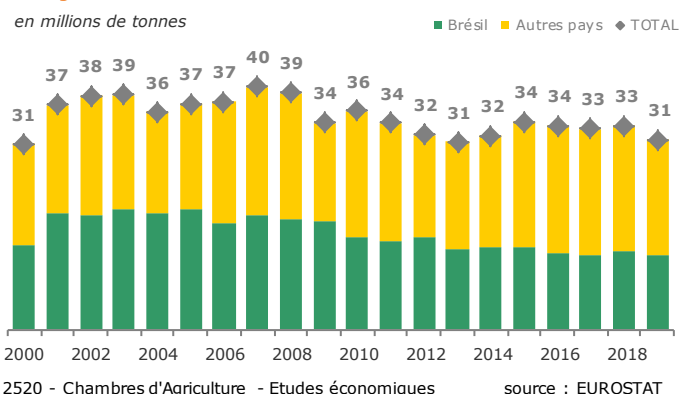
La transparence n'existe donc pas. Par conséquent, les citoyens européens ne peuvent pas prendre part au débat et en ignorent parfois l'existence. Il est vrai que certains accords ont attisé les débats : le CETA et l'Accord UE-Mercosur. Les oppositions à ces accords n'ont toutefois pas freiné la poursuite des négociations entre l'UE et d'autres partenaires (Australie, Nouvelle-Zélande, actualisation de l'Accord avec le Chili). Il est difficile d'estimer l'approbation de la population européenne vis-à-vis de tels Accords de libre-échange. Aucune enquête ne semble avoir recensé l'opinion des citoyens européens à ce sujet. Peut-être serait-ce la première étape pour prendre conscience du raccord, ou de la dichotomie, existant entre les institutions européennes et les citoyens européens, une relation de confiance déjà ébranlée à plusieurs reprises. Ouvrir le débat public reste une tâche toutefois complexe. Les mesures prévues par les Accords de libre-échange devraient d'abord être expliquées, ainsi que leurs objectifs ; la question des clauses miroirs aussi, et pour cela, il faudrait que chacun soit en mesure de comprendre les règles de l'OMC.

UN ARGUMENTAIRE ENCORE EMBRYONNAIRE

De ce qui précède, il est possible de délivrer un message clé. Le projet d'adopter des clauses miroirs, qui s'appliqueraient aux importations de produits agricoles et alimentaires en provenance de nations ne respectant pas les mêmes normes que celles en vigueur dans l'UE, poursuit un triple objectif, comme cela a été rappelé plus haut. L'exemple des importations de soja suffira à rappeler cette triple ambition. 40% des importations européennes de soja proviennent du Brésil

(graphique 1). La culture du soja au Brésil est désormais très décriée, au regard de ses impacts sur la forêt Amazonienne. La lutte contre la déforestation constituant l'une des composantes de la politique climatique de l'UE, il semble logique d'appliquer de clauses miroirs envers la production brésilienne de cet oléagineux qui fait l'objet d'exportations de la part de Brasilia. C'est en tout cas un argument et un souhait partagé par les populations de l'UE, soucieuses de savoir dans quelles conditions ont été fabriqués les aliments qu'elles consomment, et de connaître les impacts sur le climat⁶. On pourrait élargir le raisonnement à la question des productions animales (environnement, bien-être animal, usages d'hormones de croissance...). C'est dans ce cadre que s'inscrit l'affirmation de la souveraineté alimentaire.

Graphique 1—Importations européennes de soja



La stratégie de l'UE a reçu un écho favorable, renforcé par la pandémie, dans la mesure où cette dernière a en quelque sorte consolidé la prise de conscience que, désormais, l'UE doit se situer aux avant-postes de la lutte contre le changement climatique et du projet de neutralité carbone à l'horizon 2050. Si l'on admet l'hypothèse selon laquelle c'est à l'UE de dicter au monde la politique climatique et les normes qui permettront d'atteindre l'objectif en 2050, une telle hypothèse soulève de redoutables questions pour l'avenir de l'économie mondiale. Dans le contexte actuel, elles méritent d'être identifiées, ne serait-ce que pour ne pas laisser les illusions s'installer chez les promoteurs des clauses miroirs. Elles n'ont d'ailleurs pas échappé au Commissaire européen à l'agriculture Valdis Dombrovskis, lors de son audition devant la Commission Agriculture du Parlement européen, datée du 16 juillet 2021.

Première question. Comment l'UE peut-elle et va-t-elle procéder pour enjoindre les pays avec lesquels elle commerce de se conformer aux normes qu'elle aura elle-même définies ? Puisque la notion de spécialisation internationale a été évoquée plus haut, l'UE voit certainement dans les normes environnementales, sanitaires, animales... un levier pour se différencier de ses concurrents et renouveler ainsi ses avantages comparatifs. Les produits agricoles et alimentaires qu'elle exporte seront ainsi identifiés par

⁶ Cet aspect de la question est particulièrement mis en avant dans le Rapport de la Fondation Nicolas Hulot, de l'Institut Veblen et d'Interbev.

leur qualité mais également par des normes idoines aux enjeux du siècle. C'est du côté des importations que tout va alors se jouer. En imposant des clauses miroirs – l'un des fils conducteurs de sa nouvelle politique commerciale – l'UE va être perçue comme un concurrent déloyal, pratiquant une dose de discrimination à l'endroit des importations brésiliennes, américaines, chinoises ou autres. A n'en pas douter, des mesures de rétorsions seront instaurées par ces nations subissant des barrières à l'entrée sur le marché communautaire (taxes sur les produits européens, embargo temporaire ou permanent, rupture des Accords de libre-échange).

Il en découle que la compétition internationale se déplace progressivement des barrières tarifaires aux normes, lesquelles constituent de plus en plus un enjeu économique et juridique de première importance. Une cartographie des normes se dessine à l'échelle mondiale, sous-tendue par des intérêts stratégiques qui offrent aux nations (Etats et firmes multinationales) des opportunités pour préserver et/ou conquérir des parts de marché. La norme devient ainsi un outil dans le champ de l'intelligence économique. Avec les clauses miroirs, l'UE entend imposer ses normes, affichant de ce fait une intention offensive, et, d'une certaine manière, restaurer l'outil que fut la « préférence communautaire », qui a accompagné les premiers temps de la PAC.

Deuxième question. Le scénario décrit dans la question précédente conduit à élever un peu plus le degré de conflictualité dans les relations commerciales internationales. Dans le prolongement des conflits commerciaux antérieurs, comme celui entre l'UE et la Russie (embargo russe de 2014 toujours en vigueur), entre les Etats-Unis et l'UE (concurrence Airbus-Boeing et ses répercussions sur le secteur viticole français en 2019 et 2020), on peut envisager que les sanctions commerciales appliquées à des produits estampillés non conformes à la réglementation européenne induira des mesures de rétorsions. Dans la mesure où l'OMC et son Organe de Règlements des Différends (ORD), connaissent un réel essoufflement depuis de nombreuses années, quels seront les leviers possibles pour désamorcer les conflits futurs, imputables à des différences de conditions de production⁷ ? Quelle institution internationale pourra prétendre se pencher sur cette question et apporter des solutions aux joutes commerciales entre les nations ? Une question connexe surgit : quels seront les délais, non seulement pour convaincre les partenaires/adversaires de l'UE, mais aussi pour dénouer les conflits ?

Quelle serait alors la voie la plus optimale, la plus pacifique ? Un redéploiement du multilatéralisme, qui intègre et invite les nations réunies autour de la table, ou bien la voie bilatérale, qui certes est plus accessible pour aboutir à la reconnaissance mutuelle des normes économiques, environnementales et sanitaires, mais

qui exclue par définition les pays non concernés ? Au passage, on peut s'étonner de voir l'UE mettre en avant ces clauses miroirs, alors qu'elle a signé des ALE avec le Canada, le MERCOSUR, et s'entête à poursuivre les discussions avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Troisième question. Nul ne peut remettre en cause l'idée que la crise sanitaire a mis au jour une tendance latente de ces dernières années, à savoir un discrédit jeté sur la mondialisation et ses effets sur les économies et sur les populations. Cette pandémie a révélé la perte d'autonomie des nations en matière de biens de première nécessité, comme les médicaments, le matériel médical et, du côté agricole, en fruits, en légumes, en volaille et en protéines végétales. C'est pourquoi l'idée de souveraineté s'est rapidement imposée dans le paysage politico-économique, en tout cas en France (on admettra avec une certaine audace que les 27 Etats membres convergent sur cette question de la légitimité de la souveraineté, ce qui est loin d'être évident).

L'instauration de clauses miroirs procède de cette ambition de jeter à la fois les fondements d'une relocalisation de certaines productions, et d'un contrôle des importations pour protéger les agriculteurs et, par extension, de répondre aux défis climatiques. De ce point de vue, c'est bien un processus de dislocation de la mondialisation qui est en cours de réalisation. Partant du principe que chacun des pays peut afficher sa volonté de décider souverainement ce qui est bon pour l'économie, pour la croissance et l'emploi, pour le climat, c'est donc à un télescopage de souverainetés nationales que nous assistons, sur fond d'absence de gouvernance mondiale.

A souveraineté, souveraineté et demi. Car, à bien y regarder, une nation comme le Brésil, qui sait dépendre du secteur agricole et alimentaire pour préserver son dynamisme économique et social, peut afficher tout autant que l'UE sa souveraineté alimentaire, et se prévaloir d'user comme il l'entend de la forêt Amazonienne, perçue de ce côté-ci de l'Atlantique comme un bien commun, mais comme un élément de la souveraineté du côté de Brasilia. Car si la forêt Amazonienne est répartie sur neuf pays – dont la Guyane française – il n'en demeure pas moins que 63% se situent sur le territoire du Brésil. Sur quoi va alors reposer la force de conviction de l'UE en matière de climat ? Irait-elle jusqu'aux sanctions envers les gouvernements brésiliens ? Manipulera-t-elle l'outil de la diplomatie ? Qu'en sera-t-il pour les autres nations avec lesquelles les échanges de produits agricoles et alimentaires sont importants (Chine, Etats-Unis, Canada...)?

La Présidence française de l'UE aura à se pencher sur tous ces questionnements. D'abord pour convaincre ses partenaires de l'UE, puis pour proposer des pistes possibles et fiables à l'UE, afin que cette dernière trouve un équilibre savant, mais complexe à définir, entre ce qui relève de la menace, de la sanction, et ce qui relève de l'écoute, du partage, du commun. Pari hautement risqué, tant le temps du politique, celui de l'économique, diffèrent du temps climatique.

Un semestre de Présidence française qui s'annonce

7 On rappellera ici que les négociations du Cycle de Doha ont démarré en novembre 2001, c'est-à-dire il y a vingt ans, sans succès, et l'ORD, qui n'a plus de juges, a cessé de fonctionner. Voir sur ce point de l'avenir de l'OMC Jean-Marc Siroën (2021), « L'OMC, une organisation sans avenir ? », Paysans et Société, numéro 387, mai-juin, p. 17-22.

donc passionnant. De cette Présidence dépendra sans doute beaucoup la configuration future des relations commerciales entre l'UE et ses partenaires dans le cadre des ALE. Elle amorcera nécessairement des réflexions sur la réforme de la gouvernance de l'économie mondiale, c'est-à-dire du multilatéralisme, auquel est attaché le Président de la République.

L'IMPÉRATIF D'UNE NOUVELLE ARCHITECTURE DE LA GOUVERNANCE MONDIALE

Si elles s'appliquent dans un délai relativement proche, ces clauses miroirs formeraient une nouvelle logique de fonctionnement des flux commerciaux internationaux de marchandises. La pratique des échanges de marchandises serait ainsi étroitement subordonnée à la cause environnementale. Mais l'état présent des relations économiques internationales est depuis quelques années lourdement affecté par une OMC qui apparaît de plus en plus comme une organisation en crise, voire même sans avenir. Il semble par conséquent peu probable que l'instauration et la gestion des clauses miroirs puissent être prises en charge ni par l'OMC, ni, plus largement, par une quelconque institution internationale issue des Accords de Bretton Woods en 1944. Cela signifie que, face à des enjeux nouveaux comme celui du climat, c'est sans nul doute toute une architecture à refonder, avec des institutions nouvelles, en correspondance avec l'ambition actuelle d'une préservation de la planète par le truchement des flux commerciaux.

Car il semble évident que l'OMC n'est plus la structure idoine pour concilier commerce et environnement. L'économie mondiale est un espace concurrentiel qui oppose des Etats-Nations aux intérêts divergents, un accord multilatéral étant de plus en plus complexe à obtenir. Partant de l'idée que la lutte contre le réchauffement climatique est un objectif universel, il y a tout lieu de construire une nouvelle enceinte – une *Organisation Mondiale de l'Environnement* (OME) – dans laquelle cette lutte serait débattue selon des modalités partagées entre les pays. Cela signifierait alors que le commerce et la question de la compétitivité seraient insérés dans un programme plus global, centré sur l'environnement, l'économie passant alors au second rang. Les clauses miroirs auraient de cette façon une fonction précise, celle de convaincre les nations concurrentes de changer leurs pratiques productives et de les amener ainsi à se ranger à l'objectif commun de lutte contre le réchauffement climatique. Comment y parvenir ? Faudra-t-il s'appuyer sur des alternances politiques favorables à ce consensus, en l'agrémentant de décisions prises dans le cadre de l'OME, et non rétroactives dans l'hypothèse où un Etat souhaiterait se retirer de son engagement antérieur ?

L'exercice s'annonce complexe tant la compétitivité des exportations de produits agricoles et alimentaires est scrutée presque au quotidien. Les agriculteurs français n'ont en effet cessé, depuis près de vingt ans, de déplorer l'érosion de leur compétitivité, face aux Pays-Bas, à l'Allemagne, au Brésil ou encore à l'Espagne. Ils voient alors dans les clauses miroirs un outil visant à les protéger de la concurrence internationale davantage qu'un instrument au service du climat.

Deux scénarii s'offrent alors aux décideurs publics dans le cadre d'une Conférence internationale dédiée à l'avenir de la gouvernance mondiale. Soit un *scénario de rupture*, qui viserait à supprimer l'OMC et à lui substituer une OME dont l'une des missions serait d'effectuer cette conciliation entre commerce et climat, sans que les mesures des uns ne soient perçues comme du protectionnisme par les autres. Un scénario qui garantirait une certaine prééminence à la question environnementale au détriment de l'économie, avec des restrictions commerciales suffisamment contraignantes tant que le réchauffement climatique n'est pas enrayé. Soit un scénario *équilibré*, fondé sur une articulation étroite entre commerce et environnement, sans que l'un ne domine l'autre, au risque que le commerce ne reprenne le dessus sur l'environnement, au titre de la souveraineté économique laquelle, on le sait, a effectué son retour en tant qu'entorse à la mondialisation.

Le premier scénario pourrait être qualifié d'*optimisme*, dans la mesure où il est sous-tendu par cet espoir, historiquement caressé par l'humanité, d'une société universelle. Le second scénario est à ranger dans la catégorie du *réalisme*. Celui dans lequel les nations sont engluées, et dont elles ont du mal à s'extraire tant la quête de la rentabilité, de la suprématie commerciale sur le concurrent, est prégnante. Les exigences de l'UE en matière de climat, de biodiversité... sont encore loin de convaincre. Elle cherche le consensus international. Elle ne l'a pas encore établi à l'intérieur même de ses frontières.

Clémence Dehut

clemence.dehut@apca.chambagri.fr

Thierry Pouch

thierry.pouch@apca.chambagri.fr

Chambres d'agriculture France (APCA)

9 avenue George V — 75 008 Paris

Tél : 01 53 57 10 10 /

Fax : 01 53 57 10 05

E-mail : accueil@apca.chambagri.fr

Siret : 18007004700014

www.chambres-agriculture.fr



REPUBLIQUE FRANCAISE

Avec la participation du CasDAR

Directeur de la publication : Thierry Pouch

Mise en page par : Marine Raffray



Avec la contribution financière du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural CASDAR



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

*Liberté
Égalité
Fraternité*