

# Agriculture

RAPPORT | FÉVRIER 2024



## POURQUOI EST-IL URGENT DE METTRE EN PLACE DES MESURES MIROIRS ?

UN LEVIER CLÉ POUR LA TRANSITION  
AGROÉCOLOGIQUE EN EUROPE



FONDATION  
POUR LA NATURE  
ET L'HOMME



*Institut Veblen*  
pour les réformes  
économiques



**interbev**  
INTERPROFESSION  
BÉTAIL & VIANDE



# édito

Depuis 2019, la Fondation pour la Nature et l'Homme, l'Institut Veblen et Interbev ont fait de la **mise en œuvre des mesures miroirs l'un des axes clés de leur action**. Dans un premier rapport publié en 2021, nous démontrions pourquoi les mesures miroirs sont un outil essentiel à la fois pour préserver le climat, la biodiversité et la santé de tous des pesticides les plus nocifs mais aussi stopper la concurrence déloyale qui étouffe le monde agricole.

L'application de ces mesures répond au besoin de **mise en cohérence de la politique commerciale européenne avec les politiques agricole et environnementale**, dans le respect des engagements internationaux de l'UE et des objectifs du Pacte vert européen. En effet, l'absence de mesures de réciprocité expose certaines de nos filières agricoles françaises et européennes à une concurrence déloyale, mais également les citoyens européens en délocalisant les impacts non voulus engendrés par leur consommation. Une incohérence qui aggrave la situation de certains agriculteurs, déjà en détresse économique, comme l'a montré la crise récente et qui fait l'impasse sur les impacts environnementaux subis dans les pays tiers.

Sans compter qu'en dépit de l'interdiction d'utilisation dans l'UE de certains pesticides jugés trop dangereux, nous continuons à les produire et à les exporter vers des pays tiers, notamment des pays en développement. **La multiplication des accords de commerce établis par l'UE ces dernières années**, comme le CETA avec le Canada ou le récent accord avec la Nouvelle Zélande, accentue d'autant plus cette concurrence déloyale. Ces accords facilitent les exportations de pesticides interdits et l'entrée sur le marché de denrées agricoles produites selon des normes environnementales ou sanitaires moins exigeantes qu'en Europe. Une tendance qui devrait encore se renforcer à mesure que de nouveaux accords sont signés, comme avec le Chili ou le Mexique, ou encore en cours de négociation, avec les pays du Mercosur ou l'Australie.

En complément de notre rapport, **5 études de cas ont été réalisées sur le soja, la noisette, le riz, la viande bovine et la viande ovine**. Elles apportent des éclairages édifiants sur les impacts des différences de pratiques sur l'environnement et le bien-être animal, ainsi que sur la distorsion de concurrence subie par les filières européennes en raison de certaines de ces divergences réglementaires entre l'Union européenne et des pays tiers.

Nos 3 organisations appellent à ce que le **prochain mandat européen soit celui de la concrétisation des mesures miroirs** avec l'adoption rapide d'un règlement sur l'atténuation des impacts environnementaux et sanitaires importés de notre alimentation et que les futurs députés européens adoptent le réflexe mesures miroirs lors de l'élaboration des futurs textes, et la révision des existants, notamment en matière d'agriculture ou d'environnement.

Il en va de la cohérence de notre transition agroécologique, ici et ailleurs.

---

**FRANÇOIS GEMENNE**, PRÉSIDENT DU CONSEIL SCIENTIFIQUE DE LA FNH  
**DOMINIQUE MÉDA**, PRÉSIDENTE DE L'INSTITUT VEBLÉN  
**JEAN-FRANÇOIS GUIHARD**, PRÉSIDENT D'INTERBEV

## INTRODUCTION

# 07



## CONTEXTE

- Le poids de l'UE dans le commerce agroalimentaire
- Pacte vert de l'UE et Stratégie "de la ferme à la table"
- Politique commerciale et marché agricole européen
- Réglementation UE relative aux pratiques agricoles



# 09



## ENQUÊTE

- Le principe des mesures miroirs
- Point d'étape sur l'émergence des mesures miroirs
- Approche et méthodologie de l'étude
- Synthèse des études de cas

# 21

# sommaire

## NOS PROPOSITIONS

- Pour les productions végétales
- Pour les productions animales
- Mobilisation des acteurs économiques
- Mise en œuvre des mesures miroirs
- Articulation avec la politique commerciale
- Faisabilité technique et coûts de la mise en œuvre de mesures miroirs



37

## LES LEÇONS DE L'ENQUÊTE

45





# introduction

Depuis les années 1970, la mondialisation s'est traduite par une accélération sans précédent des échanges et des flux commerciaux. Dans ce contexte, le système agricole et alimentaire a subi de profondes mutations, pour s'internationaliser à son tour<sup>1</sup>, avec une forte spécialisation agricole, parfois à l'échelle de pays entiers<sup>2</sup>. Les échanges de produits agricoles n'ont jamais été aussi importants qu'aujourd'hui et **moins d'une dizaine d'États sont à l'origine des approvisionnements de la plupart des pays du monde** pour certaines marchandises, notamment les céréales et les oléoprotéagineux.

En parallèle de cette spécialisation, l'agriculture d'après-guerre s'est également industrialisée, entraînant une multiplication d'effets néfastes pour le climat, la biodiversité et la santé des populations. Ces enjeux, à la fois sanitaires et environnementaux, constituent des problématiques globales qui ne s'arrêtent pas aux frontières des États et apparaissent intimement liées aux échanges internationaux. L'un des enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle est donc de continuer à construire un système durable permettant d'assurer la sécurité alimentaire d'une population qui devrait atteindre 10,4 milliards d'individus en 2100, tout en préservant les ressources naturelles et en luttant contre le dérèglement climatique et l'effondrement de la biodiversité.

Selon le Haut Conseil pour le Climat, en 2018, **46 % des émissions alimentaires françaises sont des émissions importées**, contre 42 % en 2010 (dont 52 % pour le consommateur final, et 48 % pour les intrants du système alimentaire)<sup>3</sup>. Pour réduire les émissions de gaz à effet de serre du système agricole et alimentaire français et respecter l'Accord de Paris, il est donc nécessaire de faire évoluer les règles du commerce international et de généraliser les pratiques agroécologiques.

Alors qu'en 2019, l'Union européenne (UE) a déployé un programme de transformation écolo-

gique d'envergure à travers le Pacte vert<sup>4</sup> et plusieurs stratégies telles que celles « de la ferme à la table » ou « pour la biodiversité à l'horizon 2030 », ces différents objectifs sont aujourd'hui fortement menacés. Et la question de l'importation de denrées agricoles issues des pays tiers aux réglementations agricoles et environnementales moins strictes que celle de l'UE, sur l'usage des pesticides ou les pratiques d'élevage notamment, apparaît comme une limite évidente à cette approche. Le différentiel de normes qui pourrait ainsi encore continuer de se creuser expose les agriculteurs européens à une forme de concurrence déloyale.

Il existe pourtant une solution pour garder le cap des objectifs annoncés dans la cadre du Pacte vert européen et atténuer cette divergence réglementaire. **Il s'agit d'adopter des mesures de réciprocité ou mesures miroirs**. Ces mesures permettraient à l'UE de protéger ses filières en exigeant des pays avec lesquels elle commerce de respecter certaines des normes sanitaires et environnementales qu'elle impose à ses producteurs. **A l'interface des enjeux d'agriculture et de commerce, ces mesures visent notamment à remettre en cohérence la politique commerciale de l'UE avec ses politiques agricoles et environnementales, afin de permettre aux filières européennes de poursuivre leur transition agroécologique.**

Ce rapport propose un aperçu du contexte commercial international de l'UE et de la France et une synthèse des principales normes encadrant la production agricole européenne, en particulier sur les aspects sanitaires et environnementaux. Il dresse un état des lieux de l'émergence de certaines mesures miroirs européennes, depuis la publication d'un précédent rapport paru en mars 2021. **En s'appuyant sur 5 nouvelles études de cas**, il illustre concrètement l'opportunité que pourrait représenter la mise en œuvre de ces mesures miroirs pour certaines filières agricoles françaises et européennes et propose des recommandations pour concrétiser leur mise en place.





# contexte

## LE POIDS DE L'UE DANS LE COMMERCE AGROALIMENTAIRE

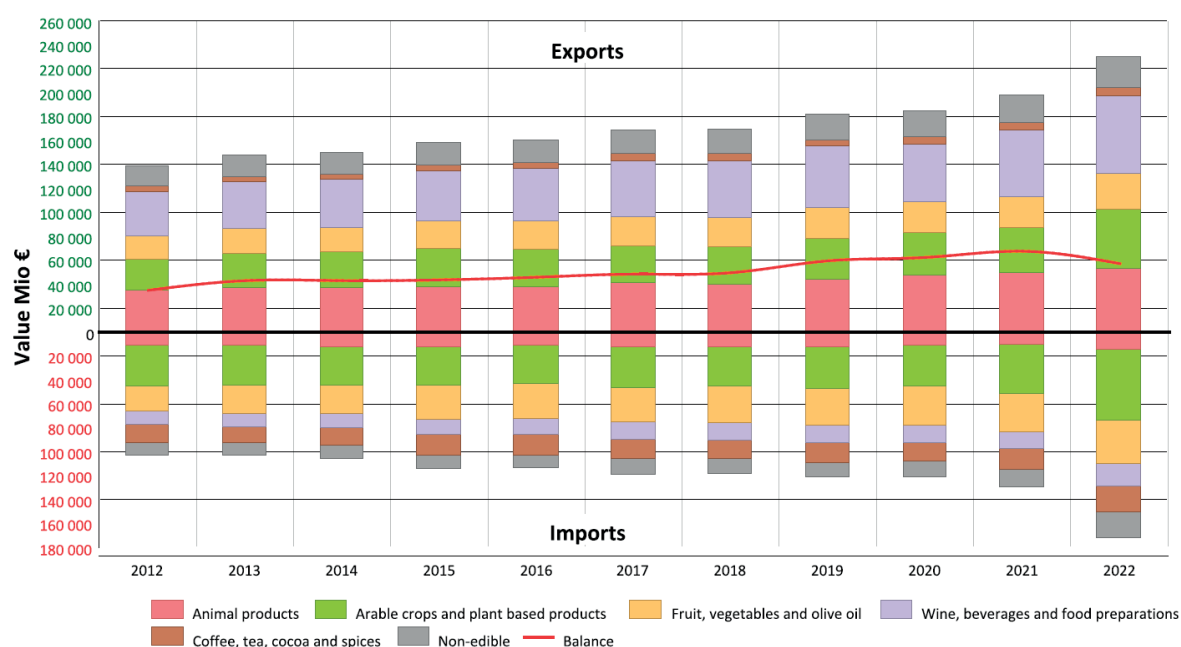
L'UE est la première puissance agricole mondiale. Sa balance commerciale est globalement excédentaire. Les exportations en valeur de produits agroalimentaires ont augmenté de près de 50 % entre 2011 et 2021, tandis que les importations ont augmenté de 22 %.

L'UE a donc renforcé sa position de premier exportateur agricole mondial au fil des années. Cette position est soutenue par l'exportation de produits à haute valeur ajoutée (spiritueux, vins ou produits laitiers par exemple) ainsi que d'autres produits transformés (comme le tabac).

Mais derrière ces flux économiques, l'UE est, en revanche, importatrice nette de calories et de protéines, à hauteur respectivement de 11 % et 26 %

de sa consommation intérieure<sup>5</sup>. C'est-à-dire que les 27 sont aujourd'hui dépendants d'importations pour assurer leur consommation alimentaire et leurs exportations dans un certain nombre de filières clés. Cette situation s'explique notamment du fait d'importations massives d'oléagineux, et en particulier de soja.

L'UE n'est ainsi pas auto-suffisante<sup>6</sup> pour plusieurs productions comme le blé dur, le maïs grain, le colza et le tournesol, et cette tendance s'est renforcée ces dix dernières années. L'amélioration de l'autonomie alimentaire de l'UE est cependant permise par la montée en puissance agricole de certains États membres, comme la Pologne ou l'Espagne.



Source : AGRI-FOOD TRADE STATISTICAL FACTSHEET  
European Union - Extra EU27 (avril 2023)

Au total, au niveau de ses importations, l'UE est devenue le troisième importateur mondial de produits agricoles et agroalimentaires après les États-Unis et la Chine<sup>7</sup>. Cette tendance de fond à l'augmentation des échanges de produits agroalimentaires entre l'UE et les pays tiers devrait se poursuivre dans les années à venir, **notamment en raison des nouveaux accords de libre-échange en cours de révision ou de négociation.**<sup>8</sup>

Au niveau français, le taux d'autosuffisance global pour l'agriculture est en déclin, selon l'analyse faite par FranceAgriMer, bien que de fortes disparités existent entre les filières françaises<sup>9</sup>. Plusieurs d'entre elles, historiquement fortes, restent globalement excédentaires et exportatrices, par exemple celles du blé tendre, de l'orge ou des vins et spiritueux. Pour d'autres filières, la capacité de la France à couvrir ses besoins s'est dégradée, en particulier pour la volaille, la viande bovine ou les fruits et légumes.

### ***Souveraineté alimentaire ou autosuffisance ?***

La question de la souveraineté alimentaire européenne et française a gagné en importance depuis la crise du Covid-19. Pourtant, ce concept a été pour la première fois utilisé en marge du Sommet mondial de l'Alimentation de la FAO, en 1996. La Via Campesina, à l'origine du terme, le définit comme "le droit de chaque pays à maintenir et développer sa propre capacité de produire son alimentation de base, en respectant la diversité des cultures et des produits"<sup>10</sup>.

Ce concept définit donc la liberté qu'a un pays ou un groupe de pays à définir son degré de dépendance au commerce international pour assurer sa propre alimentation. L'autosuffisance alimentaire se définit, elle, comme la part de la consommation alimentaire d'un pays ou d'un groupe de pays couverte par la production agricole de ce pays ou de ce groupe<sup>11</sup>.



## PACTE VERT DE L'UE ET STRATÉGIE "DE LA FERME À LA TABLE"

L'ambition européenne du Pacte vert d'atteindre la neutralité carbone en 2050 et de stopper la surexploitation des ressources se décline dans plusieurs secteurs économiques<sup>12</sup>. Dans l'agriculture, ce sont les stratégies « de la ferme à la table » et « pour la biodiversité à l'horizon 2030 »<sup>13</sup> qui ont tracé les grands objectifs de :

- réduire de 50 % d'ici 2030 l'utilisation et les risques associés aux produits chimiques phytosanitaires mesurés par la toxicité de leurs substances actives ;
- réduire de 50 % les ventes des pesticides les plus dangereux, et éliminer complètement l'utilisation de pesticides dangereux d'ici 2050 en les remplaçant progressivement par des produits moins risqués ;
- réduire de 50 % les pertes en nutriments et la pollution des sols par leur usage excessif et réduire leur usage de 20 % d'ici 2030 ;
- lutter contre l'antibiorésistance en diminuant de 50 % les ventes d'antibiotiques pour les animaux d'élevage et l'aquaculture d'ici 2030 ;
- atteindre 25 % des surfaces en agriculture biologique d'ici 2030.

Ce pacte européen représente une occasion historique d'enclencher une nécessaire transition des systèmes de production européens, et notamment agricoles. Pour atteindre ces objectifs, l'UE s'était engagée à adopter plusieurs législations modifiant ou complétant la réglementation actuelle. Le récent contexte de mobilisation agricole et l'approche des élections européennes a néanmoins mis à mal plusieurs des textes phares dans le domaine de l'agriculture.

- Le Règlement sur l'Usage Durable des Pesticides (en anglais *SUR*) visait à rendre contraignant l'objectif de réduire de moitié l'usage et le risque des pesticides d'ici à 2030 inscrit dans la stratégie "de la ferme à la table". Le texte

proposé par la Commission intégrait en outre des cibles de réduction pour les États membres ainsi que des mesures de protection des zones sensibles. La proposition de règlement a finalement été rejetée à l'issue du vote en plénière au Parlement européen le 22 novembre 2023, et la présidente de la Commission européenne a annoncé officiellement le retrait du texte le 6 février 2024.

- La Révision de la Législation sur le Bien-être animal (ou "Paquet *BEA*") : initialement articulée autour de 4 règlements, elle prévoyait la révision de normes d'élevage, de transport et d'abattage des animaux d'élevage ainsi que des dispositions d'étiquetage des produits d'origine animale. Finalement, seul le texte relatif au transport fera l'objet d'un examen et les autres ne seront pas étudiés avant la prochaine mandature.
- Le Cadre sur les Nouvelles Techniques d'édition Génomique (*NBT* en anglais) : dans le but d'établir un nouveau cadre réglementaire pour les OGM de nouvelle génération, notamment en matière de procédure d'autorisation et sur les obligations d'étiquetage des produits issus de ces cultures. Cette proposition de Règlement a vu le jour après que la CJCE a jugé inadéquat l'encadrement actuel des OGM dans l'UE pour certaines souches NBT, en particulier en matière de traçabilité ou d'étiquetage. Ce texte a été adopté lors d'un vote en plénière au Parlement européen le 7 février 2024.
- La Proposition cadre sur les systèmes alimentaires durables (*SFS* en anglais) : visant à mettre en cohérence les politiques agricoles et alimentaires pour favoriser la transition agroécologique. Ce texte promettait de définir des critères de durabilité des systèmes alimentaires et agricoles ainsi que des mesures d'information des consommateurs pour les orienter vers les produits issus de ces systèmes. A ce stade, cette proposition ne devrait pas être présentée lors de la mandature actuelle.

Malgré ces multiples reculs et abandons sur plusieurs textes clés du Pacte vert européen, **certaines dispositions ont tout de même pu aboutir.**

**C'est notamment le cas du règlement européen 2023/1115 relatif à la mise sur le marché de produits ayant contribué à la déforestation et la dégradation des forêts<sup>14</sup>.** Il vise à interdire la commercialisation de produits de base - viande bovine, café, cacao, palmier à huile, caoutchouc, bois et soja - ainsi que de leurs produits dérivés, qui auraient contribué à la déforestation. Pour mobiliser les acteurs économiques metteurs en

marché, il s'appuie sur le principe de diligence raisonnée qui repose sur 3 obligations : la collecte d'informations et la traçabilité, l'analyse de risques et la mise en œuvre de mesures d'atténuation.

Ce mode de régulation est également celui retenu dans le cadre de la directive sur le Devoir de Vigilance pour les Entreprises au niveau européen<sup>15</sup>. Ce texte vise à garantir l'absence de violations sévères des droits humains et de l'environnement tout au long des chaînes de valeur internationales des opérateurs. Son contenu s'inspire de la loi française n° 2017-399<sup>16</sup>.

### ***Accord de Paris et cadre mondial de Kunming-Montréal***

Outre la réglementation nationale et européenne, l'Union européenne et ses États membres sont liés par les engagements internationaux auxquels ils ont souscrit. C'est notamment le cas de l'accord de Paris, adopté à la suite de la COP Climat 21 de 2015<sup>17</sup>. Son objectif est de contenir, d'ici à 2100, le réchauffement climatique en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre les efforts pour limiter la hausse des températures à 1,5°C. A cette fin, il impose aux parties de communiquer et mettre à jour à la hausse leurs Contributions Nationales Déterminées (NDC en anglais)<sup>18</sup> tous les 5 ans.

Le cadre mondial de Kunming-Montréal, quant à lui, a été adopté à la suite de la COP Diversité Biologique 15, organisée à Montréal en décembre 2022<sup>19</sup>. Cet accord fixe 4 objectifs mondiaux visant à préserver la biodiversité et réduire les pressions et définit 23 cibles pour restaurer et protéger 30 % des écosystèmes mondiaux mais aussi réduire progressivement les subventions préjudiciables à la biodiversité. Parmi ces cibles, certaines concernent spécifiquement le secteur agricole, notamment la réduction de moitié de l'excès de nutriments dans le milieu ou la réduction de moitié des risques associés aux pesticides<sup>20</sup>.

Mais faute de mécanismes contraignants de mise en œuvre ou de sanctions, le respect effectif de ces accords internationaux est loin de s'imposer dans les activités économiques nationales et européennes et a fortiori dans les échanges internationaux.

## POLITIQUE COMMERCIALE ET MARCHÉ AGRICOLE EUROPÉEN

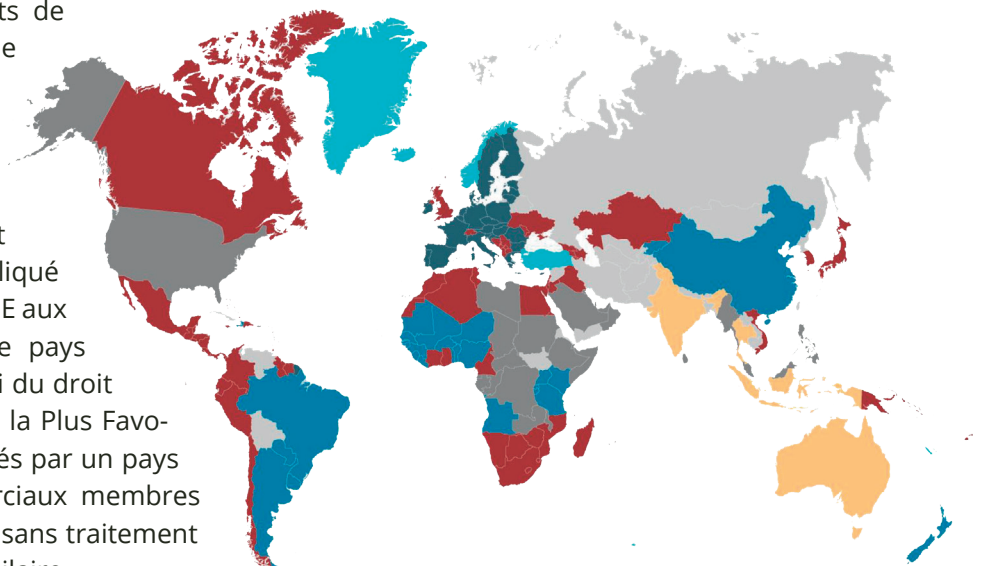
La **Politique agricole commune (PAC)** de l'UE a été créée en 1962 dans le but de relancer la production agricole dans l'Europe de l'après-guerre. Initialement pensée pour soutenir l'agriculture à l'aide de prix garantis et d'aides à l'exportation, elle a évolué au fil des années à mesure de la libéralisation du commerce mondial<sup>21</sup>. Elle représente encore près d'un tiers du budget total de l'UE.

L'**organisation commune des marchés des produits agricoles (OCM)** est un ensemble de règles destinées à soutenir et organiser les marchés agricoles européens dans le cadre de la PAC, régi par le règlement 1308/2013<sup>22</sup>. Il encadre certaines questions liées au commerce international, notamment les droits de douane additionnels appliqués à certains produits (fruits, légumes ou céréales notamment) ou les contingents tarifaires, c'est-à-dire l'abaissement ou la suppression des droits de douane pour une quantité donnée d'une denrée importée.

L'**Union européenne et le marché unique sont organisés en union douanière**. Autrement dit, les marchandises entrant dans l'UE depuis les pays tiers sont soumises à des droits de douane et de contrôles, tandis que les marchandises circulent librement entre États membres<sup>23</sup>. Le **tarif douanier commun** définit les droits de douane pour une marchandise donnée et une origine donnée<sup>24</sup>. Il est appliqué par tous les États membres de l'UE aux importations en provenance de pays tiers. Le régime de base est celui du droit de douane plein ou NPF (Nation la Plus Favorisée). Il s'agit des droits appliqués par un pays à tous ses partenaires commerciaux membres de l'OMC, sans discrimination et sans traitement préférentiel, pour un produit similaire.

L'UE conclut par ailleurs depuis une quinzaine d'années de nombreux **accords bilatéraux de commerce** dans lesquels elle accorde des préférences commerciales additionnelles (on parle alors de régime préférentiel). Il peut s'agir de suppression ou de diminution de droits de douane pour certains produits déterminés par des lignes tarifaires au sein du code douanier. Pour les produits jugés sensibles, des concessions peuvent être faites sur des volumes limités. On parle alors de contingents tarifaires (ou quotas)<sup>25</sup>.

La **négociation des accords de libre-échange est une compétence exclusive de l'Union européenne**. Elle est assurée par la Commission européenne, sur mandat du Conseil de l'UE. Une fois les négociations achevées avec le ou les partenaires commerciaux, l'accord est soumis au vote du Conseil et du Parlement européen. La ratification de ces accords par les États membres, notamment par leurs parlements nationaux, n'est nécessaire que pour les accords qui contiennent des dispositions qui relèvent de compétences partagées entre l'Union et les pays membres<sup>26</sup>.



CARTOGRAPHIE DES ACCORDS DE COMMERCE DE L'UE

Source : Commission européenne, DG Trade

■	Union européenne
■	Union douanière, espace économique européen et pays et territoires d'outre-mer
■	Accords en place
■	Accords en cours d'adoption ou de ratification
■	Accords en cours de négociations
■	Négociations stoppées
■	Aucun accord

# RÉGLEMENTATION UE RELATIVE AUX PRATIQUES AGRICOLES

Une large partie de la réglementation agricole et environnementale des pays membres de l'Union européenne découle de textes européens.

## PRODUCTIONS VÉGÉTALES

Dans les filières végétales, deux enjeux sont centraux : l'utilisation de pesticides et le recours aux organismes génétiquement modifiés.

### Utilisation de produits phytosanitaires

Dans l'UE, la mise sur le marché de pesticides est régie principalement par le règlement CE 1107/2009 (le "Règlement Pesticides")<sup>27</sup> explicitement fondé sur le principe de précaution. Il s'agit d'éviter que des substances actives ou des produits mis sur le marché portent atteinte à la santé humaine et animale ou à l'environnement. Au titre du règlement Pesticides, les produits phytosanitaires sont soumis à un double processus d'autorisation :

- **Les substances actives** - c'est-à-dire les substances ayant la propriété de lutter contre les maladies, les ravageurs et adventices - sont approuvées au niveau de l'UE.
- **Les produits commerciaux**, contenant ces substances actives et leurs co-formulants, sont ensuite autorisés par les États membres, sur certaines cultures et pour certains usages, par un système d'Autorisations de mise sur le marché (AMM).

Les autorisations pour les produits peuvent ainsi varier selon les cultures et les usages, en fonction de réglementations nationales ou de la taille économique des filières, dans les différents États membres. Ainsi, un produit commercial contenant une substance autorisée au niveau de l'UE peut ne pas être utilisable pour une ou plusieurs cultures dans un État membre donné. On parle alors d'usage ou de culture "orpheline". Cette situation s'explique notamment par un désinvestissement des firmes phytosanitaires sur les marchés les plus petits et les moins rentables de certains États

membres, où le retour sur investissement s'avère insuffisant pour couvrir les coûts associés à la procédure d'autorisation du produit.

Le Règlement Pesticides 1107/2009 laisse néanmoins la possibilité pour les États membres d'accorder des dérogations, sous certaines conditions, pour permettre l'usage temporaire d'une substance non approuvée par l'UE ou bien étendre l'usage d'un produit donné autorisé dans l'UE à une culture pour laquelle aucune AMM n'a été émise. Ces dérogations sont attribuées pour 120 jours et peuvent être renouvelées.

Au niveau européen, le nombre de substances phytosanitaires autorisées a globalement baissé, soit parce que leur impact sur la santé publique et l'environnement a conduit à leur interdiction, soit parce qu'il n'y a pas eu de demande de renouvellement.



**Le règlement CE 369/2005 (le «Règlement LMR»)<sup>28</sup>** définit les limites maximales de résidus de pesticides pouvant être retrouvés dans les produits agricoles traités avec les pesticides. Afin de protéger la santé des consommateurs européens, les produits alimentaires contenant des quantités de pesticides supérieures aux limites fixées par ce règlement ne peuvent être commercialisées sur l'ensemble du marché intérieur européen, quelle que soit leur origine.

Au niveau mondial, des limites maximales de résidus sont définies par la Commission du Codex Alimentarius<sup>29</sup>, établie en 1963 par l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) des Nations Unies. D'un point de vue général, la réglementation de l'UE en matière de limite de résidus est plus contraignante que celles du Codex alimentarius.

**L'application de la législation européenne engendre une différence de traitement significative entre les denrées agricoles produites au sein de l'UE et celles importées.** En effet, des LMR sont (à la fois) fixées pour des substances qui sont autorisées au niveau de l'UE mais aussi, dans certains cas, pour des substances qui ne le sont pas. Ainsi, un produit agricole peut être vendu sur le marché européen même s'il provient d'une culture traitée

avec un pesticide interdit en UE, tant que les résidus ne dépassent pas la limite tolérée. Cette règle permet donc l'accès au marché européen de produits issus de pays n'ayant pas les mêmes normes sanitaires que l'UE.

En outre, **la législation européenne permet d'accorder des tolérances à l'importation<sup>30</sup>**. Ces demandes de tolérances à l'importation, déposées par les États membres, les pays tiers et parfois les firmes phytosanitaires, peuvent conduire la Commission à relever les LMR des substances actives, même lorsque lesdites substances sont interdites dans l'UE, afin de permettre l'importation de denrées agricoles depuis les pays tiers où elles sont utilisées.

Il faut également noter que **les LMR ne sont pas établies pour tous les produits**. Elles concernent aujourd'hui les productions destinées à l'alimentation humaine et en principe animale (à noter toutefois que les produits destinés à la production d'aliments pour animaux ne sont pas toujours couverts<sup>31</sup>). Les matières premières agricoles destinées à la production d'énergie ou à des usages ornementaux ainsi que les denrées alimentaires transformées ne sont pas couvertes par cette réglementation.





### *Distorsions intra-européennes*

Les récentes mobilisations des agriculteurs dans différents pays européens ont mis au cœur des débats la question du nombre et du niveau d'exigence des normes, en particulier européennes, mais également la question des divergences réglementaires entre certains États membres de l'UE. **Beaucoup d'agriculteurs ont dénoncé, notamment en France, un phénomène de surtransposition des normes européennes.** Ce terme est néanmoins utilisé pour décrire des situations assez différentes.

En droit, cette notion désigne la définition par un État membre de règles plus strictes que celles fixées au niveau de l'Union européenne dans le cadre d'une directive européenne<sup>32</sup>. En effet, les directives européennes sont des textes qui doivent ensuite être transposés dans la réglementation nationale de chacun des États membres contrairement aux règlements européens qui, eux, s'appliquent directement.

Dans le cas des politiques environnementales et agricoles, la plupart des textes sont des règlements, notamment dans le domaine des pesticides, qui s'appliquent donc directement dans l'ensemble de l'Union européenne. Des exemples de surtransposition de ces textes sont néanmoins régulièrement dénoncés par différents acteurs, en particulier au sein des filières agricoles et de leurs représentants syndicaux. Il n'est toutefois pas évident de dresser un état des lieux clair et exhaustif des situations de surtransposition.

Ce concept est particulièrement utilisé pour dénoncer une iniquité entre les filières agricoles des différents États membres, en particulier pour l'accès des producteurs des filières végétales

aux produits phytosanitaires. L'étude de certaines filières permet d'appréhender certaines différences en termes d'accès aux produits phytosanitaires d'un État membre à un autre.

Dans certains cas, ces différences peuvent être dues à des restrictions sur certains usages imposées par les États membres. Dans d'autres cas, ce sont les demandes d'autorisations de mise sur le marché de produits phytosanitaires, pour une culture et un usage donné, qui n'ont pas été faites par les industriels qui les commercialisent. Cette situation survient notamment lorsque les débouchés commerciaux pour le produit sur une ou plusieurs cultures ne sont pas suffisants pour compenser les coûts associés au dépôt et au temps d'instruction du dossier. On parle alors de cultures ou d'usages "orphelins".

En consultant la base de données européennes sur les substances phytosanitaires<sup>33</sup>, il est possible de quantifier l'accès aux moyens de lutte phytosanitaires de chaque État membre. Sur la base d'une extraction de la base données européenne<sup>34</sup>, il est possible de comparer le nombre de substances utilisables



dans chaque État membre de l'UE. Cette comparaison a été réalisée sur les 6 premiers producteurs agricoles européens (en part de la production totale européenne)<sup>35</sup>.

Pays	Rang dans la production agricole européenne	Nombre de substances actives utilisables *
France	1 <sup>er</sup>	285
Allemagne	2 <sup>e</sup>	264
Italie	3 <sup>e</sup>	311
Espagne	4 <sup>e</sup>	300
Pays-Bas	5 <sup>e</sup>	253
Pologne	6 <sup>e</sup>	265
UE (total)	/	384

\* Pour être comptabilisée une substance doit disposer d'au moins une AMM dans le pays, pour au moins une culture et un usage donnés.

Cette comparaison permet de dresser un constat global bien que partiel. En effet, la France n'est pas le pays européen où les agriculteurs disposent du nombre le plus réduit de substances actives utilisables. D'autres puissances agricoles majeures, comme l'Allemagne, les Pays Bas ou la Pologne, ont accès à un nombre plus réduit de substances phytosanitaires. Il convient toutefois de nuancer cette comparaison puisque chacun de ces pays n'a pas la même diversité de filières agricoles, et que le nombre de substances utilisables dépend fortement de cette diversité.

En outre, la réglementation européenne permet le recours à des dérogations d'urgence dans certaines situations. Le rapport de l'Assemblée nationale relatif aux échecs successifs des plans de réduction des phytosanitaires, publié en décembre 2023, présente un état des lieux des dérogations d'urgence demandées par les États membres entre 2016 et 2021.<sup>36</sup>

Ce même rapport souligne qu'à l'instar du nombre de molécules autorisées dans chaque État membre, le nombre de dérogations demandées semble lié au poids agricole de ces États au sein de l'UE. La France figure en tête des demandes de dérogations, pour la période 2016-2021, mais sans qu'il soit possible de différencier la part de ces demandes de dérogations qui concerne des substances interdites au sein de l'UE de celles pour des usages de substances autorisées dans l'UE mais sans autorisation pour une culture donnée.

## Règles applicables aux organismes génétiquement modifiés (OGM)

La culture et la mise sur le marché des organismes génétiquement modifiés sont encadrées notamment par le règlement 1829/2003<sup>37</sup>, dans l'attente du règlement encadrant les NGT. La procédure d'autorisation, sur la base d'une évaluation des risques de l'EFSA, passe par un vote des États membres. La majorité qualifiée est nécessaire pour adopter la décision et, si elle n'est pas atteinte, la décision finale revient à la Commission. Les autorisations sont accordées pour 10 ans.

Les États membres peuvent toutefois prendre des mesures d'urgence ou de sauvegarde pour restreindre ou interdire provisoirement la culture d'un OGM, en raison de risques suspectés sur l'environnement et la santé. C'est le cas en France, où la culture d'OGM à des fins commerciales est interdite depuis 2008<sup>38</sup>. En 2016, la Commission a adopté une décision<sup>39</sup> interdisant la culture du MON810 en France ainsi que dans d'autres États membres et régions ayant fait une demande d'exclusion<sup>40</sup>.

Aujourd'hui, seul le maïs MON810 (développé par Monsanto) est autorisé à la culture au niveau européen (son autorisation a été renouvelée en 2017). **L'importation d'OGM est en revanche plus importante**, et 78 variétés étaient autorisées à l'importation en UE en 2021<sup>41</sup>. La liste des OGM autorisés dans l'UE pour l'alimentation humaine et animale est centralisée sur le registre communautaire des denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés<sup>42</sup>.

Par souci de transparence, les OGM mis sur le marché sont soumis à des obligations en matière de traçabilité et d'étiquetage. L'étiquetage est obligatoire et les produits doivent être identifiés avec un code. Ces informations doivent être conservées 5 ans. Les produits issus d'animaux nourris avec des OGM ne sont pas soumis à cet étiquetage.

## PRODUCTIONS ANIMALES

La réglementation européenne en matière de pratiques d'élevage, et plus largement de bien-être animal, repose sur un ensemble de texte assez large.

**Les normes minimales de protection des animaux d'élevage** sont encadrées par la Directive CE 98/58<sup>43</sup>. D'autres textes viennent la compléter sur certains enjeux spécifiques (notamment le transport ou l'abattage)<sup>44</sup> ou sur l'établissement de normes spécifiques pour certaines espèces animales (porcs, veaux ou les poules pondeuses par exemple)<sup>45</sup>. Plusieurs de ces textes ne sont plus jugés pertinents au vu des connaissances scientifiques accumulées depuis leur parution.

**Le transport des animaux vivant** est encadré par le règlement CE 1/2005<sup>46</sup>, qui établit des durées maximales de transport ainsi que des règles à respecter en matière de conditions de transport, en fonction des espèces concernées (abreuvement, accès à la nourriture, temps de repos etc.). Ce texte prévoit également que les chauffeurs soient formés au bien-être des animaux et que les véhicules soient agréés et adaptés selon la durée du voyage et le type d'animaux transportés.

Sur les aspects sanitaires, dans l'UE, **des limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires** sont fixées par décision de la Commission européenne basée sur un avis scientifique rendu par l'Agence européenne du médicament (EMA). La LMR est réglementaire et s'applique à une substance pour une denrée spécifique de manière identique en Europe. Les règles applicables à l'évaluation et l'établissement des LMR des substances pharmacologiquement actives ainsi qu'aux mesures de gestion et de contrôles dans les denrées alimentaires d'origine animale sont fixées par le règlement 470/2009<sup>47</sup> et ses règlements d'exécution.

Le règlement 2016/429 relatif aux maladies animales transmissibles définit quant à lui **les règles de traçabilité et d'identification des animaux dès leur naissance**<sup>48</sup>, notamment pour les bovins, ovins et caprins. Il permet de suivre les différentes étapes de vie des animaux, ainsi que leurs différents lieux de présence successifs, dans un souci de traçabilité et de protection de la santé des consommateurs en cas de crise sanitaire.

Enfin le règlement CE 1774/2002<sup>49</sup>, élaboré à la suite des crises alimentaires subies en Europe et notamment celle de la vache folle, **interdit l'utilisation de sous-produits animaux, en particulier les farines animales, dans l'alimentation de la plupart des animaux**<sup>50</sup>. Il régule les modes de production de ces farines et limite les espèces qui peuvent en recevoir dans le cadre de leur alimentation, afin de limiter les risques de maladies et de transmission à l'homme. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, l'usage d'antibiotiques comme promoteurs de croissance est également interdit en UE<sup>51</sup>.







# L'enquête

## LE PRINCIPE DES MESURES MIROIRS

Les biens consommés dans l'UE ne sont pas soumis aux mêmes standards de production en fonction de leur pays de production, en particulier lorsqu'ils proviennent de pays tiers. **Le principe des mesures miroirs est de conditionner l'accès des denrées importées dans l'UE au respect de certaines normes essentielles de production européennes sur les aspects sanitaires, sociaux, environnementaux ou de bien-être animal notamment.**

Bien qu'ils soient proches et aies les mêmes finalités, on distingue deux outils différents :

**Les mesures miroirs** sont des dispositions intégrées dans la législation européenne, qui conditionnent l'accès au marché de l'UE au respect de normes de production européennes, en termes de santé ou d'environnement par exemple. On parle de mesures unilatérales à portée extraterritoriale. Dans ce cas, la mesure de réciprocité s'applique alors à tous les biens qui entrent sur le marché unique européen, quelle que soit leur origine.

**Les clauses miroirs** désignent des clauses environnementales, sanitaires ou de bien-être animal incluses dans les accords de commerce bilatéraux et qui conditionnent l'octroi d'un quota ou l'abaissement des droits de douane pour un produit donné. Elles font l'objet de négociations spécifiques, en particulier pour les produits identifiés comme sensibles du point de vue de la protection de la santé publique, de l'environnement ou du bien-être animal. Dans ce cas, la mesure de réciprocité ne s'applique que pour les biens concernés par l'accord établi avec le pays ou le groupe de pays concerné.

Dans le secteur agricole, ces mesures ont plusieurs finalités : la protection de l'environnement, de la santé des consommateurs, des producteurs et des populations riveraines dans les pays de production et le bien-être animal. La mise en place de ces mesures permet d'atteindre plusieurs objectifs :

### *A l'échelle européenne :*

- **Contribuer à l'accomplissement des objectifs du Pacte vert européen.** Par exemple, en assurant la cohérence de la réduction européenne de l'utilisation des pesticides en mettant fin à l'importation de denrées issues de cultures traitées avec des substances interdites par la réglementation européenne.
- **Encourager la transition vers des modes de production durables,** tout en évitant une concurrence déloyale et un abaissement des prix, du fait de normes de production moins exigeantes.

### *A l'échelle des pays tiers qui commercent avec l'UE :*

- **Atténuer les impacts liés aux pratiques agricoles non durables** et améliorer les normes de production, en articulant notamment ces mesures avec les programmes européens d'aide au développement.

### *A l'échelle internationale :*

- **Conduire à l'adoption de normes internationales plus ambitieuses et contraignantes,** en particulier pour la mise en œuvre effective d'accords internationaux comme l'Accord de Paris ou le Cadre Mondial de Kunming-Montréal.

## L'instauration de telles mesures miroirs pourrait passer par plusieurs outils :

**Outil transversal :** par exemple un texte global sur l'atténuation des impacts environnementaux et sanitaires importés de notre alimentation interdisant la mise sur le marché dans l'UE de denrées alimentaires produites avec des modes de production non conformes aux règles européennes, en raison de risques trop importants pour la santé, l'environnement ou de non-conformité avec les exigences éthiques et sociales. Un tel texte couvrirait l'ensemble des produits agricoles importés et les principaux enjeux de divergences réglementaires. L'ensemble de ces normes européennes s'appliquerait à l'intégralité des produits importés en Europe.

*C'est l'approche que le Parlement européen avait tenté de proposer avec un amendement adopté en 2020 dans le règlement sur l'organisation commune des marchés lors de la dernière révision de la PAC.*

**Outils ciblés :** intégration au cas par cas, dans les législations sectorielles pertinentes, d'exigences de respect des normes de production appliquées aux produits importés vis-à-vis d'une problématique en particulier.

*C'est l'approche privilégiée par la Commission européenne, qui a déjà adopté des règles de ce type dans des législations sectorielles (par exemple l'interdiction de l'importation sur le marché européen de produits animaux traités avec des hormones de croissance en 1996) et a recours à cette approche depuis le lancement du Pacte vert pour l'Europe (avec le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, le règlement sur la déforestation importée, ou encore le règlement sur les résidus de certains néonicotinoïdes en 2023). Une réflexion systématique devrait être engagée sur la pertinence et l'utilité d'une section dédiée au traitement des biens importés pour chaque texte législatif européen pertinent.*



## **Compatibilité des mesures miroirs avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)**

Le risque d'incompatibilité des mesures miroirs avec les règles de l'OMC est régulièrement mis en avant pour freiner leur adoption et, par effet ricochet, empêcher la mise en place en Europe ou en France de normes plus élevées en matière de protection de la santé et de l'environnement que les standards internationaux<sup>52</sup>. En effet, l'un des principes clés des règles de l'OMC est la non-discrimination des importations quant à leur provenance et l'obligation d'accorder à ces produits le même traitement que celui qui est fait aux produits nationaux similaires.

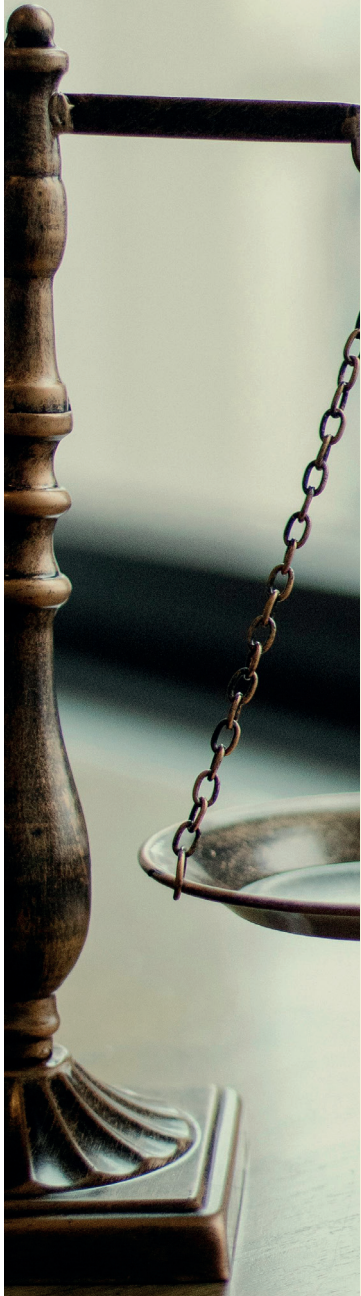
**Il existe plusieurs possibilités juridiques permettant de parer au risque d'incompatibilité des mesures miroirs avec le droit de l'OMC<sup>53</sup>.** Tout d'abord, les mesures miroirs doivent toutes faire l'objet d'une analyse détaillée au regard des accords de l'OMC applicables en la matière, à savoir l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)<sup>54</sup>, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC)<sup>55</sup> et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Selon les cas de figure envisagés, par exemple l'interdiction de mise sur le marché d'une denrée alimentaire traitée avec un pesticide interdit en Europe - selon qu'il soit interdit en raison de sa dangerosité pour l'Environnement ou la Santé - ces accords ne seront pas mobilisés de la même manière.

Dans tous les cas, pour être acceptées, ces mesures doivent être conçues de manière proportionnée et non discriminatoire. Elles doivent poursuivre un but légitime et être nécessaires pour l'atteinte des objectifs invoqués pour justifier leur mise en place.

Dans le cas de mesures miroirs visant à bannir un pesticide néfaste pour l'environnement, la santé des personnes ou encore le recours à des pratiques jugées contraires au bien-être animal, l'UE pourrait notamment invoquer l'article XX du GATT qui définit les cas de figure dans lesquels les membres de l'OMC peuvent prendre des mesures restreignant les échanges commerciaux. Dans cette hypothèse, il faut tout d'abord démontrer que les mesures miroirs européennes poursuivent un objectif légitime, comme celui de la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, la préservation des végétaux, la conservation des ressources naturelles épuisables ou encore la protection de la moralité publique (pour ce qui concerne le bien-être animal notamment). Il est important de souligner que l'objectif de protection de l'emploi et de la compétitivité des filières n'est pas une justification recevable du point de vue du droit de l'OMC. Il faut ensuite que ces mesures ne soient pas appliquées de manière à constituer une discrimination arbitraire ou injustifiable ou une restriction déguisée au commerce international.

Dans le même temps, **l'UE doit également s'assurer de sa propre cohérence vis-à-vis des contraintes qu'elle souhaite imposer aux pays tiers**, ce qui suppose notamment la fin des dérogations nationales pour le recours à des pesticides contenant des substances actives interdites et la fin des exportations européennes de pesticides interdits dans l'UE.

Mais au-delà de l'approche défensive des exceptions générales de l'article XX, il est nécessaire de faire évoluer l'interprétation des règles de l'OMC relatives à la non-discrimination - voire de les réviser - de manière à autoriser les États à discriminer légitimement des produits sur la base de la durabilité de leurs procédés de production.



## COHÉRENCE ENTRE LES POLITIQUES EUROPÉENNES ET NATIONALES D'EXPORT ET D'IMPORT

### **L'UE continue d'exporter certains biens dont la commercialisation a été interdite dans l'UE.**

Alors que l'UE a interdit l'utilisation de certaines substances actives jugées dangereuses pour la santé ou l'environnement, elle continue parfois de les produire et les exporter vers des pays tiers, notamment des pays en développement. La France a adopté une interdiction partielle d'exportation de ces produits en 2018, dans la loi EGALIM, mise en œuvre depuis 2022. La Belgique a adopté à l'été 2023 une législation plus ambitieuse et des discussions sont aussi en cours en Allemagne pour mettre fin à ces exportations.

Toutefois, le cadre réglementaire français comporte deux limites majeures. En effet, l'interdiction s'applique aux produits phytopharmaceutiques contenant des substances non autorisées en Europe, et non aux substances actives elles-mêmes. Ensuite, le décret d'application de la loi a introduit une dérogation : les pesticides dont l'autorisation a expiré mais qui ne sont pas formellement interdits au niveau européen ou pour lesquels les fabricants n'ont pas déposé de demande de renouvellement peuvent continuer à être exportés<sup>56</sup>.

L'Union européenne avait annoncé son intention de **légiférer au niveau européen pour mettre fin à ces exportations**. Une consultation a été menée par la Commission européenne pendant l'été 2023. Un amendement en faveur d'une interdiction d'exportation avait été adopté en commission environnement du Parlement européen dans le cadre de l'examen du Règlement sur l'utilisation durable des pesticides, à l'automne 2023, texte finalement rejeté en plénière en décembre. La révision annoncée du règlement PIC devrait aussi être l'occasion d'avancer sur le sujet<sup>57</sup>.

**Sans compter qu'une telle législation apparaît indispensable pour assurer la validité des mesures miroirs avec le droit de l'OMC.** En effet, pour juger de la légalité des mesures miroirs avec le droit de l'OMC, l'organe de règlement des différends de l'OMC examinera la cohérence de l'action de l'UE ainsi que sa bonne foi. L'UE pourra difficilement justifier la légitimité des restrictions à l'importation de produits contenant des substances dangereuses pour la santé et l'environnement sur le marché européen tout en continuant à les exporter dans des pays tiers.



### ***Accès au marché européen des paysans du Sud et articulation avec la politique de développement européenne***

Le poids de la mise en œuvre des mesures miroirs ne doit pas reposer sur les pays exportateurs et les producteurs les plus vulnérables au sein des chaînes de valeurs internationales. Il est indispensable d'accompagner les mesures miroirs de politiques de soutien pour permettre aux petits producteurs de répondre aux nouvelles exigences de durabilité nécessaires pour accéder au marché européen.

Cette question devra être prise en compte et faire l'objet d'un examen approfondi.

Les impacts attendus sont toutefois différents selon les filières concernées. En effet, dans le cas des produits d'élevage par exemple, les principaux pays exportateurs sont des pays développés (Royaume-





Uni, Nouvelle-Zélande, Suisse et États-Unis) ou à revenu intermédiaire (Brésil, Argentine, Chine et Ukraine) et les exportateurs qui ciblent le marché UE sont principalement de grandes entreprises multinationales<sup>58</sup>.

En revanche, la mise en œuvre de mesures miroirs est plus difficile dans d'autres filières dans lesquelles sont spécialisés des pays en développement avec un grand nombre de petits producteurs impliqués. C'est le cas de la mise en œuvre des obligations découlant du règlement sur la déforestation importée pour les petits producteurs de cacao ou de café par exemple. Plusieurs organisations ont ainsi alerté sur le risque d'exclusion des petites coopératives qui ne sont pas en mesure d'assurer la traçabilité jusqu'à la parcelle ni de documenter les autres éléments obligatoires. Elles ont notamment déploré l'absence d'intégration dans le règlement de mesures de régulation des prix ou d'augmentation des revenus des producteurs pour faire face à ces exigences.

S'il est prévu un examen des impacts potentiels du règlement sur la déforestation importée sur les petits exploitants en 2028, cette date est beaucoup trop tardive. Dans ce contexte spécifique, l'UE devrait :

- veiller à ce que les coûts de mise en conformité avec la réglementation européenne et les besoins en découlant soient évalués pour les pays ayant des volumes significatifs de production de petits exploitants destinés au marché de l'UE.
- s'assurer que les petits exploitants reçoivent le soutien technique et financier nécessaire pour se conformer à la nouvelle réglementation européenne.
- poursuivre les initiatives visant à améliorer l'accès de ces exploitants au marché de l'UE – par exemple par le biais d'objectifs ou de quotas d'achat auprès des petits exploitants, de régimes tarifaires ou de prix favorables, ou de plateformes spéciales pour commercialiser et faciliter l'achat auprès des petits exploitants.
- prendre des mesures concrètes pour garantir que ces exploitants reçoivent un salaire décent, par exemple en incluant la question du revenu décent et des pratiques d'achat dans les accords de commerce ou encore dans la déclinaison en droit national de la directive européenne sur le devoir de diligence en matière de développement durable des entreprises.

En outre, les efforts à réaliser pour rétablir de l'équité dans les relations commerciales doivent aller dans les deux sens. Or, par ses exportations de productions subventionnées, l'UE exerce aussi une forme de concurrence déloyale, en déstabilisant les marchés des pays du Sud. En Afrique de l'Ouest notamment, cette situation cause un lourd préjudice aux agricultures locales : chute de la consommation des denrées alimentaires locales, effondrement des prix et affaissement des capacités productives des exploitations familiales<sup>59</sup>. Il en résulte un déclin des économies agricoles locales et une forte précarisation des agriculteurs. Par ailleurs, une forte accoutumance aux produits importés des consommateurs de la région peut être observée. **Au-delà de la mise en cohérence des politiques agricoles et commerciales, la politique d'aide au développement devra aussi être mobilisée pour répondre à ces enjeux.**

## POINT D'ÉTAPE SUR L'ÉMERGENCE DES MESURES MIROIRS

Les mesures miroirs sont des outils à l'interface des enjeux agricoles, commerciaux et environnementaux. Malgré cette apparente complexité, des exemples concrets illustrent que ce type de mesure a pu être mis en œuvre dans le secteur agricole et ce, parfois, de longue date.

C'est notamment le cas de l'interdiction de l'importation de la viande de bœuf traité aux hormones, en vigueur en Europe depuis 1996, ou bien des exigences imposées aux produits biologiques importés depuis les pays tiers sur le marché de l'UE<sup>60</sup>. Il reste néanmoins beaucoup de chemin à parcourir pour en faire la norme, en particulier sur certains enjeux clés comme l'utilisation de pesticides interdits en UE ou les pratiques d'élevage interdites en UE.

Dans le cadre de la dernière réforme de la PAC et du Règlement OCM en octobre 2020, le Parlement européen avait adopté un amendement visant à introduire des mesures miroirs transversales pour les produits agricoles et agroalimentaires. Il prévoyait notamment la disposition suivante : *“Les produits agricoles et agroalimentaires ne peuvent être importés de pays tiers que s'ils respectent des normes de production et des obligations conformes à celles adoptées, notamment dans les domaines de la protection de l'environnement et de la santé, pour les mêmes produits récoltés dans l'Union ou produits à partir de ces produits”*.

Cet amendement a ensuite été restreint à la question des tolérances à l'importation pour les résidus de pesticides interdits, pour finalement être écarté lors des négociations entre le Conseil et la Commission. L'ensemble de ces discussions a cependant conduit à une déclaration commune invitant la Commission européenne à publier un rapport sur la réciprocité des règles avant la fin du premier semestre 2022. Ce rapport, publié en juin 2022, concluait à la faisabilité juridique et la pertinence politique d'adopter des mesures miroirs<sup>61</sup>.

### EN MATIÈRE D'ÉLEVAGE

En matière d'élevage, il existe quelques exemples de mesures de réciprocité appliquées aux produits importés depuis les pays tiers. C'est notamment le cas des règles européennes relatives au bien-être animal au moment de l'abattage, qui sont les seules applicables aux produits importés<sup>62</sup>.

Ces textes prévoient notamment que la viande et les autres produits issus d'animaux abattus en dehors de l'UE ne peuvent être importés dans l'UE que s'ils ont été expédiés à partir d'établissements disposant d'une accréditation sanitaire gageant du respect d'exigences similaires à celles imposées aux abattoirs situés au sein de l'UE. En complément, ces textes fixent les dispositions de contrôles communautaires officiels permettant d'autoriser les pays tiers à exporter des produits d'origine animale vers l'UE.

L'utilisation d'antibiotiques comme promoteurs de croissance est interdite en UE depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006<sup>63</sup>. De nouvelles restrictions ont été mises en place avec le règlement sur les médicaments vétérinaires de 2018<sup>64</sup>, en particulier l'interdiction d'utilisation de médicaments antimicrobiens chez les animaux dans le but de favoriser leur croissance ou d'augmenter le rendement. Ce règlement intègre une mesure miroir qui étend cette interdiction aux opérateurs des pays tiers souhaitant exporter des animaux ou des produits d'origine animale vers l'UE. **La mesure miroir n'est pour le moment pas effective.** Un premier règlement d'exécution a été publié le 29 janvier 2024<sup>65</sup> pour une application à partir de mars 2026. Mais ce texte repose sur une approche d'auto-déclaration et il manque la liste des pays tiers agréés pour exporter des produits d'origine animale vers l'UE.

Pour pallier ce manquement de la réglementation européenne, la France a symboliquement pris un arrêté le 21 février 2022 interdisant l'importation et la mise sur le marché en France de viandes et de produits à base de viande provenant de pays tiers et issus d'animaux ayant reçu ce type de traitement. Bien qu'officiellement en application depuis le 22 avril 2022 et renouvelée dans un nouvel arrêté en 27 février 2023, cette mesure ne semble pour autant pas faire l'objet de contrôles effectifs à ce jour.

Le règlement sur la déforestation importée<sup>66</sup> prévoit d'interdire, à partir du 30 décembre 2024, la mise sur le marché européen de viande bovine issue de la déforestation<sup>67</sup>. Les importateurs de viandes bovines devront recueillir les coordonnées géographiques des parcelles où ont été élevés les animaux. Cette exigence de géolocalisation concerne tous les lieux où les bovins ont été élevés en cohérence avec les règles de traçabilité européennes qui imposent un suivi individuel des bovins de la naissance à l'abattage. Malheureusement, les modalités d'application et de contrôle restent, à ce stade, incertaines notamment en raison de l'absence de système de traçabilité intégrale pour les bovins chez la majorité des partenaires commerciaux de l'Europe.

## EN MATIÈRE D'UTILISATION DE PESTICIDES

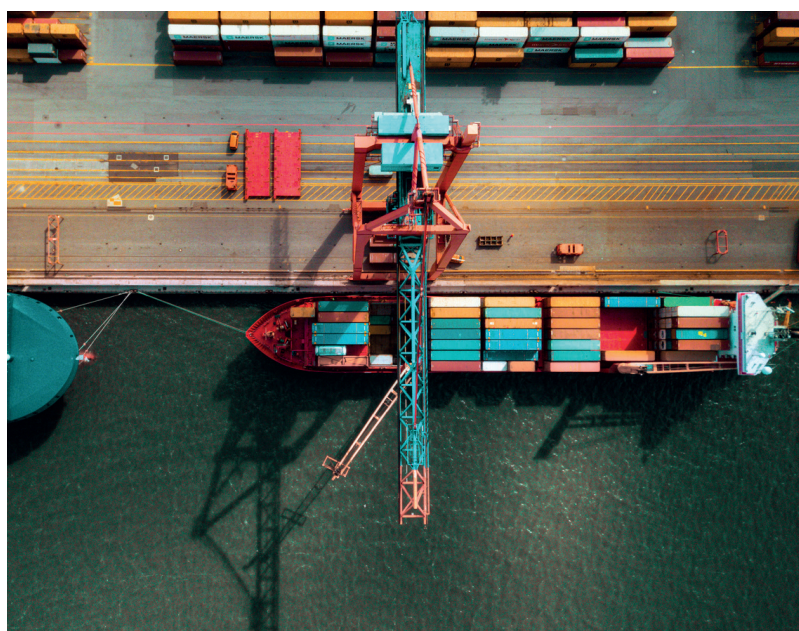
En la matière, l'approche de l'Union européenne repose sur le contrôle des limites maximales de résidus dans les produits entrant dans le marché intérieur. L'abaissement de ces LMR permet de bloquer l'entrée d'une partie des produits agricoles issus de cultures ayant reçu des traitements à base de substances interdites au sein de l'UE. **Cette approche se limite toutefois aux interdictions de molécules pour des raisons sanitaires.**

L'Union européenne a cependant récemment fait évoluer cette position en adoptant pour la première fois ce raisonnement pour un motif environnemental. Elle a adopté, en février 2023, un règlement prévoyant l'interdiction de l'importation de produits contenant des traces de deux insecticides néonicotinoïdes : le thiaméthoxame et la clothianidine<sup>68</sup>. Le texte prévoit pour cela d'abaisser les LMR au seuil de détection<sup>69</sup> pour ces deux substances, d'ici le 7 mars 2026. **Ainsi, tout produit agricole destiné à l'alimentation humaine présentant des résidus de ces molécules serait exclu d'office du marché européen.**



Cette démarche, bien que prometteuse, s'avère incomplète et illustre le manque de cohérence de l'UE. En effet, premièrement, **ce règlement ne s'applique que pour deux des quatre néonicotinoïdes interdits d'utilisation dans l'UE depuis 2020**, et ne concerne pas l'imidaclopride et le thiaclopride. L'UE avait même rehaussé certaines limites de résidus, par exemple pour l'imidaclopride sur les haricots, les canneberges ou le houblon, en 2022. En janvier 2024, la Commission proposait à nouveau de relever la quantité maximale de résidus autorisés sur plus de 30 produits en provenance de pays tiers pour le thiaclopride - proposition finalement rejetée par le Parlement européen. Deuxièmement, le règlement ne prévoit aucune LMR pour les produits utilisés uniquement pour la production d'aliments pour animaux ou de denrées alimentaires transformées.

Le Parlement européen s'oppose régulièrement à des propositions de tolérances sur les résidus visant à ne pas bloquer certaines importations. En décembre 2023, les eurodéputés ont par exemple rejeté une proposition visant à autoriser sur le marché européen le riz cultivé à l'aide de tricyclazole, un fongicide dont l'utilisation est interdite aux producteurs européens.



## DES EXEMPLES DE CLAUSES MIROIRS DANS LES ACCORDS DE COMMERCE

En complément des exemples précédents de mesures miroirs, qui sont directement intégrées dans la réglementation européenne, **des clauses miroirs peuvent être intégrées dans certains accords de libre-échange**. Ces dernières permettent de conditionner l'octroi de préférences tarifaires au respect de certaines normes sanitaires ou environnementales, pour favoriser l'entrée de certaines denrées agricoles sur le marché européen. Si certaines clauses répondant à cette logique ont été intégrées dans des accords récents, elles restent anecdotiques :

- **Dans l'accord UE / Nouvelle-Zélande** (dont la procédure de ratification a été finalisée en 2023 côté UE) : les baisses de droit de douane pour la viande bovine excluent les bovins élevés en feedlots. La pertinence de cette clause est toutefois discutable dans la mesure où l'engraissement de bovins en feedlots n'est pas pratiqué en Nouvelle-Zélande.
- **Dans l'accord UE / Mercosur** (encore en négociation en 2024) : la suppression des droits de douane sur les œufs pourrait être conditionnée au respect des normes pertinentes de l'UE en matière de bien-être animal pour les poules pondeuses. Les volumes échangés sur ces produits devraient rester toutefois assez négligeables d'après les projections.

Les négociateurs européens restent toutefois très réticents à recourir à de telles clauses en raison, notamment, de leur coût politique dans les négociations.

## APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

La mise en œuvre de mesures miroirs répond au besoin de mise en cohérence de la politique commerciale européenne avec les politiques agricole et environnementale. En effet, dans certaines filières agricoles françaises et européennes, l'absence de mesures de réciprocité conduit à une concurrence déloyale exercée par les pays tiers.

Cinq études de cas ont été menées dans le cadre de cette étude pour illustrer la dépendance de l'UE à certaines denrées agricoles importées depuis les pays tiers et produites selon des normes moins exigeantes que celles imposées aux agriculteurs européens. Le présent chapitre présente la méthodologie retenue pour le choix de ces produits et l'estimation de la distorsion de concurrence subie au sein de ces filières du fait du différentiel de normes environnementales, par rapport aux pays tiers.

### IDENTIFICATION DES PRODUITS

Cette étude est centrée sur des produits non transformés issus de filières françaises d'intérêts : viande bovine, viande ovine, soja, riz, et noisette.

Ces produits ont été identifiés en fonction de critères quantitatifs et qualitatifs :

- l'existence d'une production significative au sein de l'UE ;
- des flux d'importation conséquents depuis les pays tiers ;
- une hausse tendancielle des importations, notamment du fait de l'existence d'accords de libre-échange déjà ratifiés ou en cours de négociation ;
- des distorsions de concurrence environnementales et/ou sociétales (en matière de bien-être animal notamment), notamment liées à des écarts de standards de production entre l'UE et les pays tiers.

Certains produits agricoles ont néanmoins été inclus, malgré une production européenne et/ou française assez faible, du fait de la capacité qu'aurait l'UE à relocaliser sa production ou à la substituer avec des productions d'ores et déjà présentes sur le territoire européen.

Le **taux d'autosuffisance** permet de comparer les importations de l'UE ou d'un État membre avec la production de l'UE ou de l'État membre et les exportations vers les pays tiers. Cet indicateur s'appuie sur la comparaison entre la production et la consommation apparente, c'est-à-dire la production et les importations cumulées amputées des exportations.<sup>70</sup>

$$\text{TAUX D'AUTOSUFFISANCE} = \frac{\text{Production}}{\text{consommation apparente (production + import - export)}} \times 100$$

Ces 5 études de cas permettent d'illustrer différents enjeux associés aux distorsions de concurrence environnementales, notamment l'utilisation de pesticides interdits, le recours à des pratiques contraires au bien-être animal ou à d'autres pratiques interdites au sein de l'UE.

### STRUCTURE DES ÉTUDES DE CAS

Chaque étude de cas se décline en différentes sections relatives à :

- La production et la consommation mondiale, européenne et française ;
- Les flux d'import et d'export européens et français ;
- Le contexte commercial européen et, en particulier, les accords de libre-échange ratifiés ou en cours de négociation par l'UE ;
- L'analyse comparée des pratiques agricoles entre l'UE et les pays tiers ;
- L'analyse technico-économique de certaines de ces distorsions.

Les données issues de la littérature et celles accessibles publiquement ont été complétées par des entretiens réalisés avec les professionnels des filières agricoles (interprofessions, syndicats, instituts techniques) ainsi que plusieurs experts (scientifiques, société civile, pouvoirs publics etc.).

Chaque étude de cas est présentée dans une fiche dédiée, disponible en complément de ce rapport

## ANALYSE ÉCONOMIQUE DES DISTORSIONS ENVIRONNEMENTALES

**Le différentiel de normes qui s'impose aux producteurs européens et à ceux des pays tiers peut conduire à des distorsions de concurrence.** En économie, une distorsion de concurrence existe lorsqu'un facteur exogène interfère dans un équilibre concurrentiel. Les cas-type étudiés ici ont pour objet d'illustrer ces distorsions.

Cette étude se concentre principalement sur les divergences réglementaires environnementales et sanitaires. **Il ne s'agit pas de comparer l'ensemble des coûts de production** (main d'œuvre ou charges de structures par exemple). En effet, une telle comparaison, à l'échelle des systèmes agricoles différents, repose sur de nombreux facteurs, notamment des contextes socio-économiques et des conditions pédoclimatiques parfois très divers. Certains exemples ont tout de même été utilisés afin d'illustrer la différence de compétitivité globale entre pays.

L'approche proposée ici cherche à isoler, de manière simplifiée, **le coût associé à une élévation des standards de production du fait d'une réglementation plus exigeante.** Cette approche a été déclinée selon deux cas de figure sur l'exemple d'un différentiel de substances actives disponibles :

En cas d'identification d'une impasse technique précise, il est possible d'essayer d'estimer la perte de rendement associée. Dans ce cas, les molécules non disponibles ne peuvent être substituées avec la même efficacité par d'autres ou des pratiques

alternatives et le rendement peut en être affecté.

Dans d'autres cas, l'interdiction d'usage d'une molécule est compensée par d'autres molécules ou l'usage de techniques alternatives, qui ont parfois un coût supérieur. Cette situation n'occasionne pas directement de perte de rendement mais rend la lutte contre les ennemis de culture plus complexe et parfois plus chère.

Dans certains cas, des études bibliographiques permettent de chiffrer le coût associé à la mise en œuvre de la réglementation environnementale européenne. Ces études ont été intégrées quand elles étaient disponibles (viande bovine en particulier).

**En raison notamment des fluctuations fortes des prix de vente de certaines denrées,** il a été choisi de travailler sur les coûts de production et d'estimer l'impact d'une distorsion environnementale sur ceux-ci.

Pour chaque produit étudié, le coût de la principale distorsion de concurrence environnementale a été estimé. Cette approche ne se veut pas exhaustive mais illustrative des impacts économiques de ces distorsions. Elle repose sur des hypothèses discutées avec les experts des filières concernées et  **vise à donner un ordre de grandeur plutôt qu'un chiffre précis.**

Le raisonnement utilisé pour cette analyse, centré sur une culture et une pratique donnée, ne prend pas en compte les modifications de systèmes permettant parfois de limiter l'impact de ces différences réglementaires (méthodes agronomiques alternatives, diversification des cultures à l'échelle des rotations...).

Par ailleurs, **certaines autres impacts sont plus difficiles à estimer car ils concernent l'ensemble du système de production.** C'est par exemple le cas si la différence de réglementation permet, dans les pays exportateurs, de simplifier la gestion, de cultiver de plus grandes surfaces et d'ainsi réaliser des économies d'échelle et des gains de compétitivité. C'est également vrai pour les filières d'élevage pour lesquelles la révision des normes de bien-être animal sont plus difficiles à circonscrire en matière d'impacts économiques sur les produits agricoles associés.

## SYNTHÈSE DES ÉTUDES DE CAS

Chaque étude de cas apporte des éclairages sur **les impacts de la politique commerciale européenne sur les filières européennes et françaises** ainsi que sur certaines distorsions de concurrence environnementales auxquelles font face les agriculteurs européens.

Il existe bien sûr une diversité de situations, en fonction notamment de la structure de la filière étudiée et de son intégration dans les échanges internationaux. Le faible développement de certaines productions en France et en Europe, comme dans le cas du soja ou du riz, rend les pays membres de l'UE structurellement dépendants des importations.

Dans d'autres cas, comme celui de la viande bovine, les 27 pays européens sont globalement autosuffisants, bien que la tendance soit à une augmentation des importations. **Cette augmentation peut s'expliquer à la fois par une baisse tendancielle de la production européenne ou par la signature de nouveaux accords avec les pays tiers**, qui facilitent l'importation de produits agricoles, déplaçant la demande européenne vers ces produits, souvent moins chers et plus attractifs.

Des différences significatives existent toutefois entre les États membres en matière d'autosuffisance selon les denrées considérées. **La France est parfois doublement dépendante des importations en provenance des autres pays membres de l'UE et de celles des pays tiers**. Pour certaines filières, le taux d'autosuffisance français est moins élevé que celui de l'UE, notamment pour le riz ou l'agneau.

A noter que certains échanges intracommunautaires peuvent concerner des produits importés de pays tiers. Cette situation s'observe en particulier pour le commerce avec certains pays, comme les Pays-Bas et la Belgique, ayant une forte activité de commerce international liée à la présence de ports majeurs, tels qu'Anvers et Rotterdam.

Dans ce cas précis, si un État membre de l'UE importe les produits ayant transité par ces points

d'entrée sur le marché unique de l'Union, ces flux apparaîtront artificiellement comme intra-européens sans que l'on puisse différencier s'il s'agit de produits européens ou de produits importés.

La multiplication des accords de commerce établis ces dernières années avec les pays tiers, par exemple le CETA avec le Canada ou le récent accord voté par le Parlement européen avec la Nouvelle Zélande, sans clauses miroirs effectives tend à renforcer cette concurrence déloyale. **Une situation qui devrait encore s'accroître à mesure que de nouveaux accords sont signés**, en particulier ceux en cours de négociations avec les pays du Mercosur ou l'Australie.

**Les normes agricoles européennes tendent à harmoniser les pratiques des agriculteurs** des 27 États membres, notamment en matière d'élevage ou d'utilisation de produits phytosanitaires. Ces règles, globalement plus ambitieuses que celles des pays partenaires de l'UE, conduisent ainsi à l'apparition de distorsions de concurrence en raison des changements de pratiques mis en œuvre pour répondre aux objectifs environnementaux de l'Union.

L'abandon de certaines pratiques par les agriculteurs européens, pour répondre à ces objectifs, les rend parfois moins compétitifs par rapport à ceux des pays tiers. En l'absence de mesures de protection, notamment de mesures miroirs, ce surcoût associé au changement de pratiques agricoles n'est pas compensé. Des distorsions économiques ont ainsi pu être estimées, au niveau français, par rapport aux pays tiers, pour la majorité des filières étudiées.

**Un panorama des éléments clés d'analyse de chacune des filières étudiées est proposé dans le tableau suivant**. Il présente le taux d'autosuffisance de l'UE et de la France pour le produit concerné, les principaux accords de commerce ratifiés ou en cours de négociation qui pourraient affecter ces filières ainsi que l'exemple retenu afin d'illustrer une situation de distorsion économique liée à la réglementation européenne.

Produits	Noisette	Riz	Soja	Viande d'agneau	Viande de bœuf
Autosuffisance UE	20 %	61 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 % (fèves)</li> <li>• ND (tourteaux)</li> </ul>	85 %	104 %
Autosuffisance FR	12 %	8 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50 % (fèves)</li> <li>• 5 % (tourteaux)</li> </ul>	53 %	95 %
Sensibilité aux accords de libre-échange	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Turquie,</li> <li>• Chili</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vietnam,</li> <li>• Basmati (Inde et Pakistan),</li> <li>• Inde (en cours)</li> </ul>	Aucun (pas de droits de douane depuis 1962). Mais réduction des barrières aux exportations prévues dans l'Accord avec les pays du Mercosur.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nouvelle-Zélande,</li> <li>• Australie (en cours)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canada,</li> <li>• Chili,</li> <li>• Mexique,</li> <li>• Mercosur,</li> <li>• Australie,</li> <li>• Inde (en cours)</li> </ul>
Pratiques comparées	Pesticides (insecticides)	Pesticides (herbicides)	OGM, Pesticides (herbicides)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mulesing,</li> <li>• Conditions de transport</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traçabilité des animaux,</li> <li>• Antibiotiques promoteurs de croissance,</li> <li>• Normes de bien-être animal</li> </ul>
Augmentation du coût de production liée à un différentiel de normes (en % du coût de production)	20 à 40 %	5 à 25 %	5 à 9 %	Pas de chiffrage possible à date	3 à 8 %

## Données clés

L'utilisation d'intrants dans les filières végétales et animales, antibiotiques et produits phytosanitaires notamment, est particulièrement encadrée dans l'UE par rapport au pays tiers. De ce fait, alors que le nombre d'intrants disponibles pour les producteurs européens tend à baisser à mesure que les connaissances scientifiques sur leurs impacts sur l'environnement et la santé évoluent, il n'en est pas de même dans tous les pays tiers.



Plus de la moitié des herbicides utilisés pour produire le riz indien ne sont pas autorisés dans l'UE, et parmi eux, certains sont interdits de longue date. C'est le cas par exemple du paraquat, interdit en 2007 au sein de l'UE en raison du lien établi entre l'exposition à cette substance et des cas de maladie de Parkinson, mais qui est toujours utilisé en Inde pour produire du riz qui est ensuite exporté vers l'UE<sup>71</sup>.



Il en va de même dans les filières animales, où l'utilisation d'antibiotiques promoteurs de croissance est encore autorisée dans les pays tiers, notamment ceux du Mercosur. Cette pratique, interdite en UE depuis 2006, n'est pas encore bannie de manière effective pour les produits importés dans l'UE. La réglementation européenne prévoit également une traçabilité complète des animaux depuis la naissance jusqu'à l'abattage. Cette obligation n'existe pas dans la majorité des pays tiers : c'est le cas au Brésil et en Australie, pays avec lesquels l'UE prévoit pourtant d'établir des accords de commerce pour favoriser les importations de viande bovine et ovine. Ce déficit de traçabilité pose des difficultés concrètes pour la mise en œuvre de mesures miroirs sur les médicaments vétérinaires ou encore la déforestation importée.





L'ensemble de ces dispositions réglementaires, visant à réduire les impacts sanitaires pour les productions animales, a un coût. On estime ainsi que, pour la filière bovine, le seul respect de la réglementation environnementale et sanitaire européenne génère un surcoût de production entre 3 et 8 % par rapport au pays tiers.

La dépendance de l'UE aux importations sur certains produits est le résultat de plusieurs décennies de libéralisation de la politique commerciale européenne.

L'exemple le plus marquant est le soja, pour lequel les droits de douane européens ont été supprimés en 1962, suite au cycle de négociations Dillon à l'OMC.

Cette décision a en effet facilité les importations massives de soja depuis les pays tiers tout en conduisant à la spécialisation de certains pays dans la production de soja destiné à l'export, notamment le Brésil ou l'Argentine. Dans ces pays, l'agro-industrie, particulièrement tournée vers l'exportation, s'est progressivement intensifiée grâce à ces nouveaux débouchés.

Aujourd'hui, plus de 90 % du soja cultivé au Brésil ou aux États-Unis - les deux premiers fournisseurs de l'UE - est OGM. Si la culture de soja OGM n'est pas autorisée en Europe, il reste toutefois possible d'en importer, notamment pour nourrir le bétail européen. Le recours à ces cultures OGM est associé à un usage accru de pesticides, parfois épandus par avion. Au Brésil, 200 substances pesticides sont utilisables sur le soja, dont moins de la moitié sont autorisées en Union européenne.

Toujours au Brésil, 40 % du soja est cultivé dans le Cerrado, une zone riche en biodiversité mais qui a déjà perdu près de la moitié de sa végétation naturelle à cause de la déforestation liée à l'expansion de l'agriculture<sup>72</sup>. L'actuel règlement européen de lutte contre la déforestation importée ne couvre pas toutes les terres boisées et exclut donc les savanes comme le Cerrado. Par conséquent, le texte n'empêchera pas l'importation du soja parfois issu de cette région, pourtant aussi responsable de déforestation.



Ce soja OGM, traité avec des pesticides interdits en UE et issu de parcelles déforestées, est pourtant exempté de droits de douane, et entre massivement sur le marché européen. A contrario, la culture de soja non OGM dans l'UE (et en l'absence des herbicides interdits dans l'UE) induit des coûts environ 2 à 3,5 fois plus importants pour le seul désherbage des parcelles.

Et bien que les surfaces européennes de soja se développent, depuis 2015, du fait de mécanismes incitatifs mis en œuvre par les pouvoirs publics afin de relocaliser ces productions, l'UE reste dépendante à 85 % des importations pour assurer sa consommation, destinée en majeure partie à l'alimentation animale. Comment espérer que ces surfaces se développent et que l'UE gagne en autosuffisance avec la concurrence déloyale qu'exerce le soja importé des pays tiers ?

L'incohérence ne s'arrête d'ailleurs pas là. L'Union européenne accorde régulièrement des tolérances sur les résidus retrouvés dans les produits afin de ne pas bloquer l'importation de certaines denrées depuis les pays tiers. Ainsi, la limite de résidus de glyphosate tolérée sur le soja est 200 fois plus élevée que sur la plupart des autres cultures afin, notamment, de ne pas entraver l'importation de soja OGM résistant à cet herbicide qui reçoit des traitements plus nombreux et plus tardifs que les cultures conventionnelles.

La réduction des limites maximales de résidus est aujourd'hui le principal outil de l'UE visant à limiter, en partie, la concurrence exercée par les pays tiers aux normes de production moins exigeantes. Cette approche présente néanmoins plusieurs écueils. Pour commencer, l'absence de résidus dans le produit agricole ne garantit pas l'absence d'utilisation d'un pesticide sur la culture. En effet, si un traitement intervient suffisamment tôt dans le cycle de culture, la denrée agricole obtenue peut ne pas présenter de résidus.

Par ailleurs, pour certains produits agricoles, il est quasi impossible de retrouver des résidus dans le produit fini. C'est le cas des fruits à coque comme la noisette. Il est donc tout à fait possible d'utiliser de nombreux pesticides, à des doses importantes et même à des stades tardifs, sans retrouver de résidus sur les fruits.



Avec la réduction au seuil de détection des résidus de pesticides dans les produits finis, la réglementation européenne n'empêche donc pas l'importation de produits traités avec des substances pourtant interdites d'usage sur son sol. Ces LMR ne sont d'ailleurs établies que pour les produits destinés à l'alimentation humaine et animale. Le contrôle de ces résidus apparaît enfin lacunaire, en particulier pour les denrées destinées à l'alimentation animale<sup>73</sup>, pour lesquelles les contrôles réalisés par les pouvoirs publics semblent peu nombreux.

Ce système de deux poids deux mesures ne se limite pas aux enjeux environnementaux mais concerne aussi des enjeux sociétaux, notamment le bien-être animal. A l'heure où l'UE entend réviser ses règles de protection du bien-être animal, en particulier en termes de transport, un constat similaire peut être dressé. Les règles européennes, y compris celles d'ores et déjà en vigueur au sein de l'UE, permettent d'assurer que les animaux sont transportés dans des conditions bien définies.



L'étude de la filière ovine a permis de mettre en lumière que les exigences européennes sont loin d'avoir des équivalents dans tous les partenaires commerciaux de l'UE. L'Australie par exemple, avec qui l'UE espère établir un accord de libre-échange, dispose de règles minimales concernant le transport d'animaux vivants sur de longues distances et peu appliquées.

En raison de la taille du pays et de l'éclatement de la filière, les normes autorisent le voyage de la plupart des animaux pendant une durée maximale allant jusqu'à 48 heures sans nourriture ni eau<sup>74</sup>. En comparaison, la réglementation européenne, bien que perfectible, n'autorise pas que les ovins voyagent plus de 24h, avec des temps de pause toutes les 9 heures, sans être déchargés et nourris. Aucune étude à notre disposition n'a permis d'estimer les distorsions de compétitivité associées à ces différences de pratiques. Il est toutefois fort possible que ces contraintes supplémentaires, qui répondent à une attente sociétale forte sur le bien-être animal, pèsent sur la compétitivité des filières d'élevage européennes.

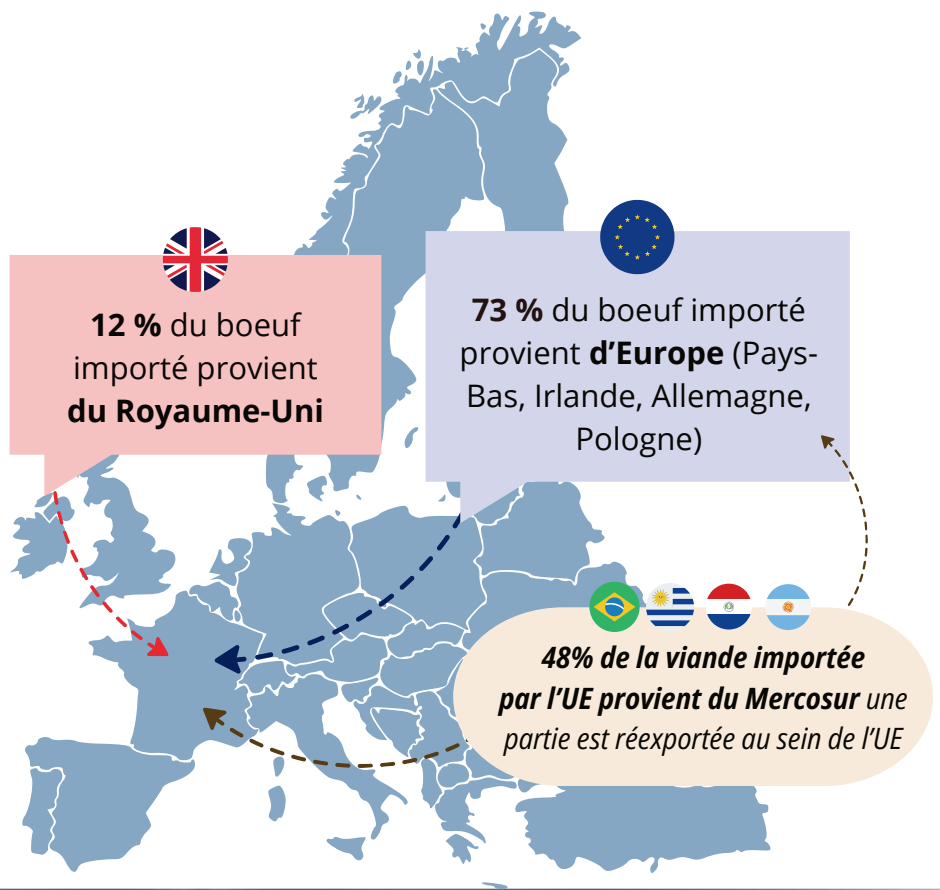
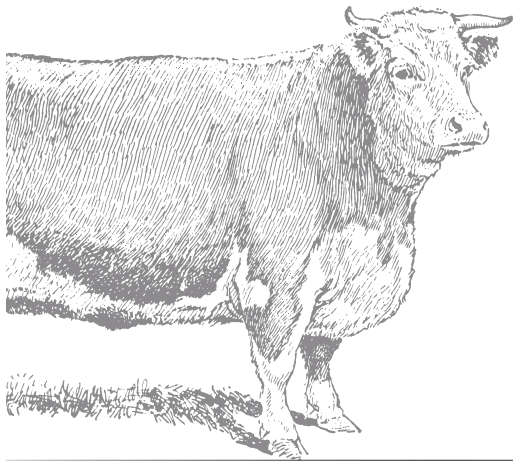
L'étude économique conduite dans les différentes études de cas associées à ce rapport permettent d'estimer certaines distorsions que subissent les agriculteurs européens, en raison de normes plus ambitieuses imposées au sein de l'UE. Mais ces distorsions ne suffisent pas à elles seules à expliquer les différences de compétitivité et la perte d'autosuffisance de l'UE.

D'autres facteurs peuvent également renforcer cette perte, qu'il s'agisse de facteurs agronomiques ou climatiques, en particulier la baisse de rendements pour certaines cultures en raison de changements climatiques ou d'autres facteurs exogènes (appauvrissement des sols, diminution des phénomènes de régulation naturelle, etc.), mais aussi d'effets sociologiques, par exemple la perte d'attractivité de certaines cultures en raison d'une technicité trop grande ou de risques économiques trop importants.

# LE BOEUF

La filière en France : 53 000 élevages d'au moins 20 vaches allaitantes

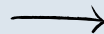
75% du boeuf consommé en France provient d'élevages français, 25% est importé.



## Pratiques de production :



Cheptels de parfois plus de 20 000 animaux



Cheptel médian par fermes en France : 69 animaux



Antibiotiques promoteurs de croissance utilisés



Antibiotiques promoteurs de croissance interdits depuis 2006

Traçabilité limitée et inégalement appliquée



Traçabilité individuelle de la naissance à l'abattage

## Distorsion de concurrence en Europe :



Des coûts de production élevés



Pour la mise en œuvre de la réglementation sanitaire et environnementale UE



## Des mesures miroirs pour :



Réduire le recours aux antibiotiques et limiter l'antibiorésistance



Réduire la distorsion de concurrence entre les agriculteurs européens et ceux des pays tiers



Permettre aux éleveurs de progresser en matière de bien-être animal



# nos propositions

Les mesures miroirs sont un des outils nécessaires à l'accomplissement des objectifs du Pacte vert européen et à la transition des systèmes de production alimentaires vers plus de durabilité. Elles doivent notamment permettre d'aligner la politique commerciale de l'UE avec ses objectifs climatiques et environnementaux, en particulier ceux de la stratégie de "la ferme à la table".

La mise en œuvre de ces mesures doit permettre de répondre à différents enjeux listés ci-dessous en fonction des filières concernées.

## POUR LES PRODUCTIONS VÉGÉTALES

### RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES PESTICIDES

Sur la question des pesticides, plusieurs problématiques entrent en ligne de compte :

- **L'utilisation de molécules interdites d'usage en Europe dans les exploitations des pays tiers.** Les résidus associés peuvent ensuite être retrouvés dans les produits finis exportés vers l'Union européenne.
- **A l'inverse, certains États membres de l'UE continuent à exporter des produits phytosanitaires interdits d'utilisation dans les exploitations européennes vers les pays tiers.**

Pour y répondre, plusieurs mesures devront être adoptées :

**Dans un premier temps,** les LMR devraient automatiquement être baissées au seuil de détection sur toutes les substances interdites en UE. Et les produits contenant des traces de pesticides interdits d'utilisation dans l'UE ne devraient pas être autorisés à entrer sur le marché européen.

Or, début 2023, il existait encore pour 64 substances actives interdites ou non approuvées des limites de résidus supérieures au seuil de détection pour certains groupes de produits alimentaires<sup>75</sup>. **Cette approche d'abaissement automatique des LMR devrait être étendue à l'ensemble des productions agricoles** - en particulier aux cultures destinées exclusivement à l'alimentation animale, aux usages énergétiques ou ornementaux - ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Plus largement, l'objet du règlement 396/2005 est de fixer des LMR en fonction des risques sanitaires et phytosanitaires en vue de protéger la santé des consommateurs<sup>76</sup>. **Cet objet devrait être élargi en vue de protéger l'environnement.**

Il reste que cette approche par abaissement des LMR n'est pas la plus adaptée dès lors que l'objectif recherché est la protection de l'environnement.

En effet, l'absence de trace dans le produit fini ne garantit pas l'absence d'utilisation de la substance durant le processus de production. Par ailleurs, ces LMR devront faire l'objet de contrôles pour l'ensemble des produits concernés, notamment ceux destinés à l'alimentation animale, où elles ne sont aujourd'hui que peu contrôlées.



Par souci de cohérence vis-à-vis des partenaires commerciaux et de compatibilité de ces mesures miroirs avec les règles de l'OMC, elles devraient également s'accompagner de **l'arrêt d'octroi de dérogations d'urgence permettant l'utilisation de molécules interdites dans l'UE**. L'UE doit également mettre fin à la production, la mise en circulation et à l'exportation de produits phytosanitaires interdits d'utilisation dans les États membres de l'UE. En France, une interdiction partielle a été mise en place en 2018. Cette interdiction ne s'applique qu'aux produits commerciaux formulés et pas aux substances actives pesticides pures. **Ce texte doit être élargi pour s'appliquer aux substances interdites et doit être généralisé à l'ensemble des États membres.**

Dans un second temps, il conviendrait d'aller plus loin et d'adopter une approche **d'interdiction totale d'importation de produits traités avec les substances les plus dangereuses**, en mettant en place des filières dédiées dans les pays exportateurs, à l'image de ce qui se fait déjà dans la filière de l'élevage sans hormones ou celles de l'agriculture biologique. Cette mesure pourrait être déployée progressivement, par exemple en ciblant des familles de molécules (ex : néonicotinoïdes) ou certains produits en fonction de la gravité des impacts environnementaux et sanitaires.

---

## RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES OGM

Outre la question de l'utilisation de substances pesticides interdites, **l'importation d'OGM est un autre enjeu important pour les productions végétales**. Elle n'est cependant pas totalement décorrélée de la question de l'usage des pesticides. En effet, la caractéristique principale recherchée chez une grande partie des OGM (45 % des surfaces mondiales) est la résistance aux herbicides<sup>77</sup>.

Or, **l'importation de produits issus de cultures OGM depuis les pays tiers peut conduire l'UE à adopter des tolérances sur les résidus de pesticides** pour ne pas entraver l'entrée sur le marché européen des produits importés. C'est notamment le cas des variétés tolérantes aux herbicides qui peuvent être traitées tardivement dans leur cycle de culture, contrairement aux cultures conventionnelles, et pour lesquels les résidus retrouvés dans le produit final sont plus importants que pour des cultures non-OGM.

L'UE devrait donc cesser d'accorder des tolérances pour faciliter l'import de denrées qui ne sont pas autorisées à la culture sur son sol (notamment les OGM résistants aux herbicides). Plus largement, **l'UE pourrait également mettre fin à l'importation de produits issus de plantes ne pouvant être cultivées sur son sol, notamment les OGM.**



## POUR LES PRODUCTIONS ANIMALES

### RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES PRATIQUES D'ÉLEVAGE

Pour les filières d'élevage, les enjeux concernent tout d'abord :

- L'utilisation d'antibiotiques promoteurs de croissance ou d'antiparasitaires actuellement interdits d'utilisation dans l'U ;
- L'alimentation des animaux avec des aliments interdits en UE et l'impact indirect de l'alimentation, notamment sur la déforestation.

Pour répondre à ces enjeux, l'UE devrait mettre en œuvre la mesure miroir prévue par sa réglementation sur les médicaments vétérinaires et publier des actes d'exécution réellement contraignants et permettant son application concrète. Par ailleurs, elle devrait interdire les importations de viande des pays tiers issue d'animaux nourris avec des aliments interdits au sein de l'UE, notamment les farines animales.

L'UE s'est dotée d'un règlement qui propose une première réponse aux enjeux de déforestation importée, mais pour lequel plusieurs lacunes sont déjà identifiées. Pour combler ces lacunes, l'UE doit élargir la portée du règlement à tous les produits agricoles et à l'ensemble des zones boisées à risque.



### RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE BIEN-ÊTRE ANIMAL

Au-delà des pratiques d'élevage, les exigences de bien-être animal posent des enjeux plus larges, tout au long de la vie de l'animal notamment :

- Les conditions de vie, de transport ou le respect des libertés fondamentales de l'animal de la naissance à l'abattage ;
- La garantie de la traçabilité des chaînes d'approvisionnement, pour laquelle l'UE dispose de normes strictes permettant de garantir des contrôles en cas de problème sanitaire notamment.

Les normes encadrant ces pratiques au sein des 27 États membres devaient être revues dans le cadre des travaux de révision du "paquet bien-être animal" prévu par le Pacte vert. Cette révision a cependant été repoussée par l'actuelle Commission en raison des négociations commerciales en cours<sup>78</sup>. Elle aurait pu permettre de les appliquer aux importations en provenance des pays tiers.

En matière de transport, l'UE doit s'assurer que les exigences imposées aux filières européennes soient respectées par les pays tiers, par exemple sur le temps et les conditions de transports des animaux vivants. Cette obligation devrait s'imposer à l'ensemble des pratiques contraires au bien-être des animaux d'élevage, pour empêcher l'importation d'animaux issus d'élevages ne respectant pas des normes au moins équivalentes à celle de l'UE en matière de bien-être animal.



## MOBILISATION DES ACTEURS ÉCONOMIQUES

La mise en place d'exigences de respect des normes pour les produits importés doit mobiliser l'ensemble des chaînes de valeur européennes et ne doit pas reposer que sur les pouvoirs publics. Un des outils mobilisables en ce sens est la diligence raisonnée, mise en œuvre dans les textes de lutte contre la déforestation importée ou celui relatif au devoir de vigilance des entreprises<sup>79</sup>.

Les obligations de vigilance imposées dans le cadre de ce futur texte doivent conduire les entreprises à maîtriser leurs chaînes de valeur et **réduire les risques d'atteinte aux droits humains et à l'environnement dans les pays tiers**. Si ce texte n'impose pas d'obligation de résultats, il exige que les entreprises et acteurs économiques s'assurent de la mise en œuvre de mesures d'identification, de prévention et d'atténuation des risques.

Il doit notamment permettre de ne pas exposer les pays tiers à des pratiques interdites en UE, en particulier pour la protection de la santé des êtres humains ou celle de l'environnement. Ce texte pourrait être utilisé afin que les acteurs des chaînes de valeur européennes s'assurent que leurs partenaires et fournisseurs situés dans les pays tiers n'aient pas recours à des pratiques interdites en Europe afin de garantir la mise en œuvre concrète de l'ensemble des recommandations présentées précédemment.



## MISE EN ŒUVRE DES MESURES MIROIRS

**La mise en place de l'ensemble des mesures citées précédemment pourrait passer par l'adoption d'un règlement sur l'atténuation des impacts environnementaux et sanitaires importés de notre alimentation.**

**Ce texte transversal permettrait de généraliser le principe de réciprocité des normes et des mesures miroirs afin de mettre en œuvre l'ensemble des dispositions présentées ci-dessus dans un texte unique.**

A défaut d'un texte transversal, le Parlement européen devrait à minima développer une **feuille de route claire pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures miroirs efficaces**. Cette feuille de route se déclinerait en plusieurs étapes :

**1** Dresser un état des lieux complet sur les divergences réglementaires importantes en matière de méthodes de production :

les institutions européennes pourraient réaliser un état des lieux examinant les différences de normes de production en matière d'utilisation de pesticides et dans le domaine de l'élevage entre produits importés et produits fabriqués dans l'UE. Cet état des lieux permettra d'évaluer les impacts des normes de production appliquées aux produits importés sur la santé des producteurs, des consommateurs, et sur l'environnement notamment.

Sur la base de cette évaluation, **le Parlement devra demander à la Commission de présenter une ou plusieurs propositions législatives** permettant de garantir que les produits agricoles et agroalimentaires importés dans l'UE sont produits conformément à des normes de production équivalentes aux normes de production essentielles, en matière de santé, d'environnement et de bien-être animal applicables dans l'UE<sup>80</sup>.



## 2 Développer un réflexe mesures miroirs dans la préparation des textes européens :

une réflexion systématique doit être engagée sur la pertinence et l'utilité d'une section dédiée au traitement des biens et services importés pour **chaque grand texte européen, en particulier ceux liés au Pacte vert de l'UE**. Cette réflexion devrait être intégrée à chaque étape, notamment dans les études d'impacts, les consultations ou lors de l'élaboration des propositions législatives.

L'UE doit également s'atteler à la mise en place de mesures miroirs pour ses exportations. En effet, elle produit aujourd'hui pour l'export des substances dont l'utilisation a été bannie du marché européen en raison de leur dangerosité ou de leur impact sur l'environnement. **Il doit être mis rapidement fin à l'exportation de ces produits interdits dans l'UE.**

## 3 Définir un agenda de travail détaillé et transparent pour la mise en œuvre de cette feuille de route :

l'UE doit élaborer un programme de travail et un calendrier précis pour l'adoption de mesures miroirs et **rendre compte des avancées accomplies et des efforts de mise en œuvre concrète.**

## 4 Dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures miroirs, l'UE doit veiller à ce qu'elles ne pèsent pas lourdement sur les pays exportateurs et les producteurs vulnérables au sein des chaînes de valeur internationales.

Cette question essentielle devra faire l'objet d'un examen approfondi par l'UE en distinguant les enjeux spécifiques à chaque filière. Et **certains instruments de la politique de développement et de coopération devront être mobilisés** pour accompagner les efforts de mise en conformité dans les filières qui comptent des petits producteurs très dépendants des exportations vers le marché européen.



## ARTICULATION AVEC LA POLITIQUE COMMERCIALE

La politique commerciale de l'UE doit faire l'objet d'une réflexion de fond en parallèle de la mise en place de ces mesures miroirs.

Elle doit être entièrement compatible avec les engagements de **l'accord de Paris pour le climat et le cadre mondial pour la Biodiversité de Kunming-Montréal**, en garantissant a minima que les accords de commerce :

- Intègrent les enjeux de durabilité en **conditionnant les échanges au respect de normes essentielles** en matière sanitaire, environnementale ou de bien-être animal.
- **Ciblent de façon plus précise les biens dont les échanges doivent être promus ou au contraire découragés.** Ces nouveaux accords sortiraient ainsi de la logique actuelle des accords de commerce qui encouragent les échanges de la majorité des biens sans discrimination.

Dès lors, l'UE et les États membres doivent s'engager à **refuser tout accord qui ne serait pas aligné sur ces critères minimaux.**

## FAISABILITÉ TECHNIQUE ET COÛTS DE LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES MIROIRS

La mise en œuvre de mesures miroirs doit être accompagnée de mécanismes de contrôle et de traçabilité efficaces.

# 1

*Certaines dispositions du cadre réglementaire européen en matière de traçabilité des produits agroalimentaires et des pesticides s'appliquent déjà aux produits importés et pourraient servir de base pour une généralisation des mesures miroirs.*

C'est le règlement 2017/625 qui définit les **procédures de contrôles applicables aux produits agro-alimentaires** :

- Les États membres doivent mettre en place un plan de contrôles officiels pluriannuel<sup>81</sup>.
- La Commission européenne assure des contrôles et des audits dans les États membres. Elle veille au respect des réglementations en vigueur et au bon fonctionnement du système de contrôle national.

Au-delà, il existe des contrôles spécifiques, aux frontières et dans les États membres, pour les produits importés :

- **Contrôles aux frontières** : les douanes vérifient les papiers d'identité du produit, testent des échantillons, et contrôlent éventuellement les documents permettant d'évaluer les risques sanitaires, environnementaux ou en matière de bien-être animal. En théorie, les produits non conformes ne peuvent entrer dans l'UE.
- **Contrôles dans les pays tiers** : la CE peut demander aux pays tiers de fournir des informations relatives à leurs systèmes de contrôles, pour vérifier leur conformité avec les réglementations européennes, et demander la mise en place de mesures complémentaires en cas de besoin.

Dans l'UE, en matière de traçabilité, les informations concernant les produits doivent être accessibles et vérifiées sur l'ensemble du processus de production, de transformation et de distribution.

TRACES NT est la plateforme mise en place par la Commission destinée à la certification sanitaire et phytosanitaire requise pour l'importation d'animaux, de produits animaux, d'aliments et de végétaux. Il revient aux importateurs de s'assurer que les opérateurs des pays d'origine sont en règle, et dans le cas contraire, de mettre un terme aux échanges.

**Plusieurs limites ont été identifiées dans le système de contrôles des produits alimentaires<sup>82</sup>.** Ainsi, au niveau des États membres, on observe notamment des niveaux d'exigences variables dans les programmes de contrôles nationaux. Il n'y a pas de publication obligatoire des contrôles réalisés. Au niveau des autorités nationales et européennes, il y a des difficultés à assurer une traçabilité des informations sur l'ensemble de la chaîne, notamment pour les denrées alimentaires importées. Les moyens ne sont pas suffisants pour effectuer des contrôles aléatoires et les contrôles des substances interdites ne sont pas systématiques<sup>83</sup>.

**Des mécanismes de contrôle, réalisés au niveau de l'UE et des États membres, existent pour les pesticides.**

*Au niveau de l'UE :*

- La Commission européenne prépare un programme de contrôles pluriannuel.
- L'EFSA fixe les nouvelles LMR ou révisé les LMR existantes.
- L'EFSA prépare un rapport annuel sur les contrôles effectués dans les États membres.

### Les États membres :

- Préparent un programme de contrôles pluriannuel basé sur le risque, et déterminent les produits à tester, le nombre d'échantillons à prélever et les pesticides à rechercher.
- Ils contrôlent la présence de pesticides et le respect des LMR dans les échantillons prélevés sur leur territoire.
- Ils désignent une ou plusieurs autorités nationales, qui se coordonnent avec la Commission européenne et l'EFSA, et les renseignent chaque année sur leurs activités (résultats des contrôles officiels, limites de détection).

Des mesures d'urgence peuvent être prises lorsque de nouvelles informations ou la réévaluation d'informations existantes révèlent un danger pour la santé humaine ou animale, lié par exemple

à des LMR trop élevées. Ainsi, la Commission peut suspendre les importations de denrées alimentaires ou d'aliments pour animaux en provenance d'un pays tiers. Les États membres ont également la possibilité d'adopter des mesures nationales provisoires de protection dans le cas où la Commission n'aurait pas pris de mesures d'urgence.

Le système de contrôle des résidus comporte plusieurs lacunes<sup>84</sup>. Il ne couvre qu'un faible pourcentage des produits importés et un nombre limité de molécules sont testées dans les échantillons prélevés. **Ainsi, de nombreux produits dépassant les LMR pour certaines substances peuvent ne pas être détectés.** En fonction des méthodes d'analyse des pesticides et de leur précision, les résultats peuvent varier considérablement.

## 2

### *La réglementation sectorielle applicable à l'agriculture biologique et à l'élevage offre également des exemples qui pourraient servir de base à l'élaboration de mesures miroirs.*

En matière d'agriculture biologique, pour être commercialisés en tant que produits biologiques dans l'UE, les produits importés doivent remplir l'une des conditions suivantes :

- **Respecter les règles de production et de contrôle du pays de production**, lorsqu'elles sont reconnues, dans le cadre d'un accord international, comme étant équivalentes aux règles de l'UE. Cet équivalent peut s'appliquer à la totalité des productions, ou pour certaines filières uniquement.
- **Être conformes aux règles de production biologique de l'UE** et disposer d'un certificat délivré par les autorités ou des organismes de certification agréés par la CE, confirmant cette conformité.

En matière d'élevage, l'interdiction européenne des hormones de croissance dans les produits animaux importés est mise en œuvre de la manière suivante : les pays qui souhaitent exporter des produits animaux vers l'UE doivent mettre en place un système spécifique dédié au marché européen.

Ce système est placé sous la responsabilité des autorités du pays producteur, qui contrôlent les procédés au niveau de la chaîne de production. Un système de traçabilité avec une identification individuelle est mis en place. Pour autant, il ne couvre pas toujours l'ensemble de la chaîne, de la naissance à l'abattage des animaux, comme l'exige la réglementation européenne. Les abattoirs doivent être accrédités pour pouvoir approvisionner le marché de l'UE. La DG Santé peut effectuer des audits dans les pays producteurs. Mais de nombreuses failles ont été identifiées dans ce système, comme l'ont montré les derniers audits au Canada et au Brésil<sup>85</sup>.

L'adoption de nouvelles mesures miroirs engendrera nécessairement des aménagements dans l'organisation de la production et de la commercialisation dans les pays producteurs et des nouveaux contrôles à réaliser. C'est pourquoi elles doivent être ciblées sur les produits phytosanitaires et les pratiques à bannir en priorité.



# Les leçons de l'enquête

La mise en œuvre de mesures de réciprocité des normes, grâce aux mesures et clauses miroirs, est à la fois possible et nécessaire pour aligner la politique commerciale avec les objectifs environnementaux de l'Union européenne. A cette nécessité s'ajoute l'urgence de préserver les avancées obtenues ces dernières années et de concrétiser les annonces du Pacte vert, alors que plusieurs textes environnementaux sont actuellement amoindris voire abandonnés. Ces enjeux ne pourront pas être gérés uniquement à l'échelle nationale. Etant données l'unité et l'attractivité du marché européen, l'échelon communautaire apparaît être le bon niveau pour agir.

Bien qu'elle soit essentielle pour lutter contre les distorsions de concurrence, la mise en place de mesures miroirs est loin d'être suffisante pour répondre aux enjeux de durabilité du secteur agricole de l'Union européenne. En effet, l'atteinte des objectifs du Pacte vert n'est possible qu'avec une révision complète des politiques agricoles de l'UE, et en premier lieu la Politique agricole commune.

La définition des systèmes alimentaires durables, qui devait être présentée dans la loi cadre éponyme, n'est à ce jour pas connue. Il est urgent qu'elle soit rapidement débattue pour s'assurer de la cohérence entre les politiques publiques agricoles. La reconquête de l'autosuffisance européenne et de la souveraineté alimentaire, la réduction de la dépendance des systèmes agricoles aux intrants de synthèse, et la restauration de la biodiversité - notamment agricole - nécessitent une réponse coordonnée et systémique. Cette réponse est la condition *sine qua non* pour atteindre ces objectifs et opérer une transition agroécologique juste et ambitieuse.

Mais comment imaginer atteindre les objectifs environnementaux européens sans repenser la stratégie commerciale de l'Union européenne ? Il apparaît clair que l'écart entre les normes de production européennes et celles des pays tiers menace la pérennité des transformations mises en place par les agriculteurs européens pour amorcer le virage de la transition agroécologique. La réciprocité des normes, via la mise en place de mesures miroirs, fait ainsi partie des solutions à promouvoir.

Les propositions en faveur des mesures miroirs suscitent néanmoins des débats sur plusieurs aspects abordés dans cette étude qui méritent d'être approfondis, en particulier l'impact sur l'agriculture paysanne des pays tiers ou le renforcement de l'harmonisation des réglementations entre les États membres de l'UE. Dans un souci de cohérence, il est par ailleurs primordial que l'UE cesse immédiatement d'exporter des pesticides interdits sur son territoire.

En outre, le déploiement de ce type de mesures doit s'accompagner d'une remise en question des règles qui régissent le commerce international, en particulier au sein de l'OMC, de manière à ce que les États puissent discriminer légitimement des produits sur la base de la durabilité de leurs procédés de production.

Il apparaît important de rappeler que la mise en œuvre de mesures miroirs ne s'apparente pas à la fin du commerce international de denrées agricoles mais à une transition vers un commerce international plus juste et plus encadré. Ce juste échange doit permettre à l'UE d'assumer son rôle de cheffe de file avec ses partenaires commerciaux pour améliorer les pratiques agricoles de manière globale.

- **Auteurs :** Enzo Amaroli (FNH) ; Mathilde Dupré et Stéphanie Kpenou (Institut Veblen) ; Alexandre Chédeville (Interbev).
  - *Avec les contributions de :* Paula Torrente et Thomas Uthayakumar (FNH) ; Jean-François Garnier (Consultant indépendant agriculture/agro-économie)
  - *Maquette :* Sophie Lépinay (FNH)
  - *Infographie :* Elodie Lenoir (FNH)
- **Nous remercions les partenaires techniques qui ont contribué aux études de cas associés à cette étude :** Baptiste Buczinski (IDELE) ; François Clément, Sébastien Abonneau, Bertrand Mazel (Centre Français du Riz) ; Jean-Luc Reigne (ANPN/Unicoque) ; Francis Flenet, Vincent Lecomte, Claire Ortega, Tiana Smadja (Terres Univia).
- **Nous remercions également les personnes suivantes pour leurs précieux investissements et contributions :** Lorine Azoulai (CCFD Terres Solidaires) ; Aurélie Catallo (IDDRI) ; Samuel Leré (ECF) ; Clémentine Baldon (Baldon avocats) ; Margot Jaymond (Max Havelaar France) ; Eric Moranval (Greenpeace) ; Hannah Mowat et Nicole Polsterer (Fern).
- **Photos :** Interbev ; iStock ; Flaticon ; Unsplash ; Pexels ; Freepik ; Pixabay ; F. Chateaux ; M. Lorand

## NOTES

1 • OCDE, Comment nourrit-on le monde aujourd'hui ?

2 • UNESCO, Aux origines de l'agriculture industrielle.

3 • Haut Conseil pour le Climat, Accélérer la transition climatique avec un système alimentaire bas carbone, résilient et juste, janvier 2024. Attention : "ces chiffres n'incluent cependant pas les émissions indirectes liées à la déforestation importée et à la dégradation des écosystèmes, qui impactent négativement la capacité d'absorption de ces derniers".

4 • Commission Européenne, Le Pacte vert pour l'Europe, COM (2019) 640 final, 11 décembre 2019.

5 • IDDRI, Reaching the Farm to Fork objectives and beyond: Impacts of an agroecological Europe on land use, trade and global food security, juillet 2021.

6 • Agricultures stratégiques, Souveraineté alimentaire européenne, que disent les chiffres ? 2023

7 • European Commission, Agriculture trade statistical factsheet – Extra EU 27, mai 2023.

8 • Commission européenne, Cumulative economic impact of trade agreements on EU agriculture, 2021.

9 • France Agrimer, Souveraineté alimentaire : un éclairage par les indicateurs de bilan, 2023.

10 • Cairn.info, La souveraineté alimentaire ou le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes

11 • FARM, Sécurité alimentaire, souveraineté alimentaire : tout comprendre.

12 • Commission Européenne,

Pacte vert pour l'Europe.

13 • Commission Européenne, Agriculture et Pacte vert.

14 • Règlement UE 2023/1115 relatif à la mise sur le marché de produits ayant contribué à la déforestation et la dégradation des forêts.

15 • Parlement européen, observatoire législatif, 2022/0051(COD), Corporate Sustainability Due Diligence.

16 • Loi 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

17 • UNFCCC, L'Accord de Paris.

18 • Les CND sont des plans d'action nationaux visant à réduire les émissions nationales et à s'adapter aux effets des changements climatiques.

19 • ONU, Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal.

20 • ONU, Décision adoptée par la conférence des parties à la convention sur la diversité biologique, 2019.

21 • Toute l'Europe, La politique agricole commune en 3 minutes.

22 • Règlement UE 1308/2013 du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles.

23 • Union douanière de l'UE - unique au monde.

24 • Règlement CEE 2658/87 du 23 juillet 1987 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun.

25 • Plusieurs types de contingents tarifaires existent. Certains sont ouverts à tout ou partie du monde et sont hérités du GATT ou de l'OMC par exemple que ce soit dans le cadre d'une négociation

commerciale multilatérale ou d'une décision d'un panel de l'organisme de règlement des différends, et d'autres sont ouverts à un seul État en lien avec des concessions bilatérales.

26 • Pour les accords qui contiennent des dispositions relevant de domaines de compétences partagés avec les États membres (tels que les investissements de portefeuille ou la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États ou le mécanisme de règlement des différends entre États sur les deux sujets précédents), la ratification des accords par les États membres, selon les procédures nationales est aussi nécessaire (voir décision de la Cour de Justice de l'UE relative à la compétence pour conclure l'accord sur l'accord de libre-échange entre l'UE et la République de Singapour, Briefing European Parliamentary Research Service).

27 • Règlement CE 1107/2009 du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

28 • Règlement CE 369/2005 du 23 février 2005 concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale.

29 • Le codex Alimentarius est un programme commun de la FAO et de l'OMS chargé d'élaborer des normes alimentaires internationales destinées à protéger la santé des consommateurs et promouvoir des pratiques loyales en matière de commerce de denrées alimentaires. Mais ces règles internationales

constituent souvent le plus petit dénominateur commun entre les pays.

30 • Le règlement CE 396/2005 (art. 3.2.g) définit une tolérance à l'importation comme «une LMR fixée pour les produits importés afin de répondre aux besoins du commerce international lorsque (i) l'utilisation de la substance active d'un produit phytopharmaceutique sur un produit donné n'est pas autorisée dans la Communauté pour des raisons autres que des raisons de santé publique pour le produit spécifique et l'utilisation spécifique ; ou (ii) un niveau différent est approprié parce que la LMR communautaire existante a été fixée pour des raisons autres que des raisons de santé publique pour le produit spécifique et l'utilisation spécifique».

31 • Institut Veblen, FNH, Pesticides néonicotinoïdes : comment donner de l'ambition aux mesures miroirs européennes ?, juin 2023

32 • Assemblée Nationale, Les directives d'harmonisation maximale ou minimale.

33 • EU Pesticides Database.

34 • Extraction réalisée le 06/02/2024 et comparaison sur la base des substances autorisées au sein de l'UE ayant au moins une AMM dans un des États membres.

35 • Toute l'Europe, L'agriculture européenne en 10 chiffres clés.

36 • Rapport d'enquête du 14 décembre 2023.

37 • Règlement (CE) no 1829/2003 du parlement européen et du conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés.

38 • Loi n°2014-567 du 2 juin 2014 interdisant la mise en culture des variétés

de maïs génétiquement modifié.

39 • [Décision d'exécution \(UE\) 2016/321 de la commission du 3 mars 2016 modifiant la portée géographique de l'autorisation de cultiver le maïs génétiquement modifié.](#)

40 • Allemagne, Autriche, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Ecosse, France, Grèce, Hongrie, Irlande du Nord, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pays de Galles, Pologne, Slovaquie, Wallonie.

41 • Ministère de l'Ecologie, [Les organismes génétiquement modifiés \(OGM\).](#)

42 • EU, [Register of authorised GMOs.](#)

43 • [Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages.](#)

44 • EFSA, [Bien-être animal.](#)  
> [règlement CE 1/2005](#) relatif à la protection des animaux pendant le transport.

> [règlement CE 1099/2009](#) sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort.

45 • > [Directive 2008/119/CE](#) établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux ;

> [Directive 2008/120/CE](#) établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs ;

> [Directive 1999/74/CE](#) établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses ;

> [Directive 2007/43/CE](#) fixant des règles minimales relatives à la protection des poulets destinés à la production de viande.

46 • [Règlement CE 1/2005](#) relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes.

47 • [Règlement CE 470/2009](#) du 6 mai 2009 établissant des procédures communautaires pour la fixation des limites de résidus des substances pharmacologiquement actives dans les aliments d'origine animale.

48 • > [Règlement UE 2016/429](#) du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles.

> IDELE, [Toute la réglementation Identification & Traçabilité](#), 15/9/2023.

49 • UE, [Sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine.](#)

50 • [Règlement CE 1774/2002](#) du 3 octobre 2002 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine.

51 • [Règlement CE 1831/2003](#) du 22 septembre 2003 relatif aux additifs destinés à l'alimentation des animaux.

52 • Voir par exemple, [les normes internationales alimentaires du codex](#)

[alimentarius](#) qui sont souvent moins restrictives que les normes européennes.

53 • > FNH, Institut Veblen, Interbev, [Mondialisation, comment protéger nos agriculteurs et l'environnement?](#), mars 2021.

> EEB, FNH, Institut Veblen, [Environmental mirror measures : need and technical feasibility. A pesticides case study. Proposals for the operational implementation of environmental mirror measures](#), juin 2023.

54 • OMC, [Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.](#)

55 • OMC, [Les obstacles techniques au commerce.](#)

56 • Ce décret est en cours de révision pour régler ce problème.

57 • Le règlement 649/2012 sur le consentement préalable informé (PIC) met en œuvre la Convention de Rotterdam des Nations Unies sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause. Le règlement contient une liste de produits chimiques interdits ou strictement réglementés dans l'UE afin de protéger la santé humaine et l'environnement. La Commission européenne envisageait de réviser ce texte afin d'y intégrer un mécanisme interdisant la production et/ou l'exportation de certains produits chimiques dangereux interdits dans l'UE. Le projet de texte qui devait être présenté au dernier trimestre 2023, puis au premier trimestre 2024, n'a pas été publié à ce jour.

58 • Eurogroup for animals, [Stop cruel imports! Applying EU animal welfare standards to all products placed on the EU market](#), Sep. 2023.

59 • SOL, CFSI, CNCR, Oxfam-Belgique et al., [Afrique de l'Ouest, Union européenne : faire germer une coopération et des échanges agricoles équitables et durables](#), juin 2023.

60 • > [Règlement CEE 2092/91](#),  
> [Règlement CE 834/2007](#),  
> [Règlement UE 2018/848](#).

61 • > Rapport de la Commission au Parlement Européen et au Conseil, [Application des normes sanitaires et environnementales de l'Union aux produits agricoles et agroalimentaires importés](#), COM (2022) 226 final, juin 2022.

> Institut Veblen et FNH, Analyse du rapport de la Commission européenne : [Mesures miroirs](#), la Commission européenne donne le feu vert, juin 2022.

62 • > [Règlement CE 1099/2009](#), du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort (art. 12).

> [Règlement CE 854/2004](#) du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à

la consommation humaine (art. 12).

63 • [Règlement CE 1831/2003](#) du 22 septembre 2003 relatif aux additifs destinés à l'alimentation des animaux.

64 • [Règlement CE 2019/6](#) du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires.

65 • [Règlement d'exécution UE 024/399](#), modifiant l'annexe III du règlement d'exécution (UE) 2020/2235 et l'annexe II du règlement d'exécution (UE) 2021/403 en ce qui concerne les modèles de certificats pour l'entrée dans l'Union d'envois de certains produits d'origine animale et de certaines catégories d'animaux, 29 janvier 2024.

66 • [Règlement UE 2023/1115](#).

67 • Le règlement UE 2023/1115 impose de nouvelles obligations de diligence raisonnable à respecter pour la mise sur le marché de l'UE ou l'export depuis le marché de l'UE pour le bois, l'huile de palme, le soja, le café, le cacao, le caoutchouc et le bœuf, ainsi que les produits dérivés de ces matières premières comme les peaux, le cuir, le charbon de bois, le papier et le papier imprimé. Le règlement ne couvre cependant pas l'ensemble des produits à risques (exclusion du sucre ou de l'éthanol par exemple) ni des surfaces à risques (exclusions des terres boisées, comme les savanes, les prairies et les zones humides).

68 • [Règlement \(UE\) 2023/334](#).

69 • La limite de détection est la concentration la plus faible d'un résidu de pesticide ou d'un contaminant qui peut être identifiée et mesurée quantitativement dans une denrée alimentaire, un produit agricole ou un aliment pour animaux spécifié avec un degré de certitude acceptable par une méthode d'analyse réglementaire. (Codex Alimentarius, Vol. 2A).

70 • [Agriculture stratégies, Souveraineté alimentaire européenne, que disent les chiffres ?](#) 2023.

71 • [The court of first instance annuls the directive authorising paraquat as an active plant protection substance](#), 2007.

72 • [Espaces prioritaires du WWF, Le Cerrado.](#)

73 • À noter toutefois que les produits destinés à la production d'aliments pour animaux ne sont toutefois pas toujours couverts. Les matières premières agricoles destinées à la production d'énergie ou à des usages ornementaux ainsi que les denrées alimentaires transformées ne sont pas couvertes par cette réglementation.

74 • MLA, [Transport duration effects on MSA eating quality](#), 2013.

75 • Veblen Institute, [Toxic Load Indicator Scores](#).

76 • [Règlement 396/2005](#), art. 1.

77 • ISAAA, [Pocket K No. 10: Herbicide Tolerance Technology: Glyphosate and Glufosinate](#).

78 • EU observer, [EU-Mercosur deal killed animal welfare law](#), 6 novembre 2023

79 • Parlement européen, observatoire législatif, [2022/0051\(COD\), Corporate Sustainability Due Diligence](#).

80 • Cette proposition s'inspire notamment de l'amendement de compromis proposé par la Commission de l'environnement du Parlement Européen dans le cadre de l'examen de la proposition de règlement sur l'utilisation durable des pesticides (voir l'amendement 376 introduisant un article 36 ter).

81 • Voir par ex. le [plan national de contrôles officiels pluriannuel 2021-2025 de la France](#).

82 • [Commission Staff working document, executive summary of the Refit Evaluation of the General food law regulation 178/2002](#).

83 • Un rapport d'évaluation récent concernant le système néerlandais de contrôles officiels des animaux et biens entrant dans l'UE, l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) de l'UE montre que les contrôles ne sont pas toujours effectués conformément aux règles de l'UE. L'OAV souligne l'existence de lacunes systématiques dans la mise en œuvre des contrôles concernant les marchandises d'origine non animale portant notamment sur l'exécution des contrôles documentaires, les lieux où ces contrôles sont effectués et la fréquence des contrôles d'identité et des contrôles physiques. Est encore pointée l'inefficacité du système d'audit interne et de vérification des contrôles. Inefficacité contribuant à une situation dans laquelle les centres d'inspection et les points de contrôle visités par l'équipe d'audit ne respectent pas les exigences minimales "extrait du rapport d'un audit effectué par la DG santé et sécurité alimentaire aux pays-bas du 8 novembre 2022 au 2 décembre 2022 afin d'évaluer le système de contrôles officiels effectués sur les animaux et les biens entrant dans l'Union européenne et de vérifier la conformité des postes de contrôle frontaliers avec les exigences de l'union", DG(SANTE) 2022-7428, 11 août 2023).

84 • Pan Europe, [Toxic Trade : How a trade deal threatens to increase pesticide-related harms in the UK and Brazil](#), février 2022.

85 • > Institut Veblen, [Bilan de 6 années de mise en application du CETA](#), janvier 2024.

> Transport & Environment and ClientEarth, [Comprehensive Economic and Trade Agreement \(CETA\) and the environment - A gold standard for the planet or for big business?](#), November 2016



FONDATION  
POUR LA NATURE  
ET L'HOMME

*Reconnue d'utilité publique, apaisante et non-confessionnelle, la Fondation pour la Nature et l'Homme œuvre depuis 1990 pour que les solutions écologiques deviennent la norme de nos vies, sans laisser personne de côté. En plaçant l'humain au cœur de ses actions, elle lève les blocages économiques, politiques, psychologiques et sociaux qui entravent cet horizon, seul choix d'avenir.*

*Pour y parvenir, la Fondation démontre qu'agir pour le climat et la biodiversité est dans l'intérêt de tous. Avec son conseil scientifique et ses partenaires, elle propose à celles et ceux qui ont le pouvoir d'agir, des décideurs politiques aux acteurs économiques en passant par les citoyens, des solutions qui concilient les impératifs de la planète et les besoins humains. L'exigence dans l'action, la co-construction, la solidarité et le dialogue avec tous sont les fondamentaux de sa méthode.*

[www.fnh.org](http://www.fnh.org)

**Enzo Armaroli**  
Responsable agriculture  
[e.armaroli@fnh.org](mailto:e.armaroli@fnh.org)



**Institut Veblen**  
pour les réformes  
économiques

*L'Institut Veblen œuvre pour une société dans laquelle le respect des limites physiques de la planète va de pair avec une économie inclusive et plus démocratique. Il est soutenu dans cette mission par la Fondation Charles Leopold Mayer pour le progrès de l'Homme. Le programme commerce de l'Institut est également soutenu par la Fondation européenne pour le climat et Funders for Fair Trade.*

[www.veblen-institute.org](http://www.veblen-institute.org)

**Mathilde Dupré**  
Co-Directrice  
[dupre@veblen-institute.org](mailto:dupre@veblen-institute.org)

**Stéphanie Kpenou**  
Chargée de plaidoyer commerce  
[kpenou@veblen-institute.org](mailto:kpenou@veblen-institute.org)



**interbev**  
INTERPROFESSION  
BÉTAIL & VIANDE

*INTERBEV est l'Association Nationale interprofessionnelle du Bétail et des Viandes, fondée en 1979 à l'initiative des organisations représentatives de la filière bétail et viandes. Elle reflète la volonté des professionnels des secteurs bovin, veaux, ovin, équin et caprin de proposer aux consommateurs des produits sains, de qualité et identifiés tout au long de la filière. Elle fédère et valorise les intérêts communs de l'élevage, des activités artisanales, industrielles et commerciales de ce secteur qui constitue l'une des premières activités économiques de notre territoire.*

[www.interbev.fr](http://www.interbev.fr)

**Alexandre Chédeville**  
Responsable commission  
commerce extérieur  
[a.chedeville@interbev.fr](mailto:a.chedeville@interbev.fr)