

2025

La réciprocité des normes de production agricole dans les échanges commerciaux internationaux

**Rapport issu du dialogue entre filières agricoles,
ONG et experts organisé le 4/06/25 par les députés
Camilla LAURETI, Benoit CASSART, Charles GOERENS
et Éric SARGIACOMO**

Pourquoi l'enjeu de réciprocité des normes est-il stratégique pour l'UE ?
De quels instruments est composée la « boîte à outils » européenne des mesures de réciprocité ?
Quels sont leurs atouts, leurs faiblesses, les risques qu'ils comportent ?
Quelles conditions de mise en œuvre, de contrôle et de réussite ?
Quelle compatibilité avec le droit de l'OMC ?

Marine COLLI
consultante indépendante française,
spécialiste des politiques publiques agricoles
et de commerce international

INTRODUCTION.

UN RAPPORT ISSU D'UN DIALOGUE TECHNIQUE ENTRE PARTIES PRENANTES ORGANISÉ AU PARLEMENT EUROPEEN

Dans sa « vision pour l'avenir de l'agriculture et de l'alimentation » présentée au début de l'année 2025, le Commissaire européen chargé de l'agriculture s'est engagé à formuler des propositions pour exiger une plus grande réciprocité des normes de production agricole dans les échanges commerciaux.

Les agriculteurs européens réclament cette réciprocité des normes de production agricole et demandent à être mis sur un pied d'égalité avec les importations afin de maintenir leur compétitivité sur les marchés et de crédibiliser leurs engagements en matière d'environnement et de santé publique. Cette condition essentielle à la cohérence des politiques européennes est, d'ailleurs, une recommandation centrale du Dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture européenne.

D'un autre côté, les détracteurs de la réciprocité considèrent que si l'UE impose ses choix politiques à ses partenaires commerciaux, cela pourrait entraîner des représailles contre nos exportations de la part des pays qui devraient se conformer aux normes de l'UE.

C'est pour mesurer ce risque, identifier précisément les « besoins » en matière de réciprocité des normes dans les différents secteurs agricoles, les outils juridiques disponibles, leurs conditions de mise en œuvre et les erreurs à éviter que les députés Camila Laureti, Benoît Cassart, Charles Goerens et Eric Sargiacomo ont organisé le 4 juin 2025 un dialogue entre représentants de filières agricoles, ONG et experts au Parlement européen.

A l'occasion de cet échange, les participants ont partagé leurs réflexions et leurs travaux sur ces questions. Grâce à leurs contributions et à leur expertise, une approche collective a émergé en faveur d'une plus grande réciprocité des normes pour les agriculteurs et une plus grande cohérence entre la politique commerciale de l'UE et les objectifs de durabilité qu'elle s'est fixée.

Les participants à ce dialogue :

Panel 1 : Identification des besoins de réciprocité (représentants des secteurs agricoles et des ONG) :

- Paul-Henri Lava, Secrétaire général adjoint, AVEC EU Poultry
- Daniel Pérez Vega, Chargé de programme Commerce et bien-être animal, Eurogroup for Animals
- Franck Laborde, Président, CEPM, Maiz' Europ'
- Elisabeth Lacoste, Directrice, Confédération des betteraviers européens (CIBE)
- Marta Messa, secrétaire générale, Slow Food
- Léa Auffret, Responsable de l'international, Bureau européen des Unions de Consommateurs (BEUC)

Panel 2 : Conditions de succès (experts) :

Mathilde Dupré, Co-directrice, Institut Veblen - « Quelle capacité à contrôler l'application des mesures de réciprocité ? »

Dorian Guinard, Maître de conférences en droit public, Université Grenoble Alpes - « Quelles sont les limites de l'approche actuelle basée sur les limites maximales de résidus ? »

Stéphanie Kpenou, Docteur en droit, spécialiste des règles commerciales - « Quelle compatibilité avec les règles de l'OMC ? »

TABLE DES MATIERES

I. Un enjeu stratégique pour l'UE	4
I.1 Des filières agricoles européennes de plus en plus dépendantes aux importations : un enjeu de compétitivité et de souveraineté	4
I.2 Une demande portée conjointement par les agriculteurs et les organisations de la société civile : un enjeu de cohésion	5
II. Des distorsions de normes de production identifiées et objectivées	6
II.1 L'exemple du secteur de la volaille	6
II.2 L'exemple du secteur de la maïs	7
II.3 L'exemple du secteur de la betterave sucrière	8
III. Une réciprocité des normes insuffisante qui fait obstacle à l'atteinte des engagements de l'UE	12
III.1 Poser des exigences aux importations agricoles pour atteindre nos engagements environnementaux	12
III.2 Poser des exigences aux importations agricoles pour atteindre nos engagements en matière de bien-être animal	12
III.3 Poser des exigences aux importations agricoles pour répondre aux attentes des consommateurs	13
IV. La boîte à outils européenne des mesures de réciprocité	14
IV.1 Définitions et analyse comparative des outils de réciprocité existants	14
IV.1.a Les mesures unilatérales	14
IV.1.b Les clauses de conditionnalité tarifaire	15
IV.1.c L'abaissement des LMR	16
IV.1.d Les obligations de diligence raisonnée	17
IV.1.e Les systèmes de conformité	18
IV.2 Des initiatives récentes encourageantes mais insuffisantes	19
IV.2.a Une réciprocité en trompe l'œil sur l'usage des antibiotiques en élevage	19
IV.2.b Une approche par les LMR insuffisante	21
V. Les conditions de mise en œuvre et de réussite	22
V.1 La question centrale des contrôles	22
V.2 La question de la compatibilité OMC	23
Annexe – La boîte à outils des mesures de réciprocité (tableau de synthèse)	24

I. UN ENJEU STRATEGIQUE POUR L'UE

I.1 DES FILIÈRES AGRICOLES EUROPÉENNES DE PLUS EN PLUS DÉPENDANTES AUX IMPORTATIONS : UN ENJEU DE COMPÉTITIVITÉ ET DE SOUVERAINETÉ

La souveraineté alimentaire de l'Union européenne a toujours revêtu un intérêt stratégique majeur, depuis la mise en place de la politique agricole commune. Elle est un pilier central de l'autonomie stratégique de l'Union européenne et une condition essentielle de la durabilité de notre modèle agricole.

Or, la pandémie de Covid-19 puis la guerre en Ukraine ont mis en évidence la vulnérabilité d'une partie des filières agricoles européennes face à la désorganisation des flux commerciaux à l'échelle mondiale. La dépendance croissante de l'Union européenne aux importations en intrants pour produire son alimentation et en produits finis pour répondre à la demande des utilisateurs sur son marché soulève de nombreuses inquiétudes.

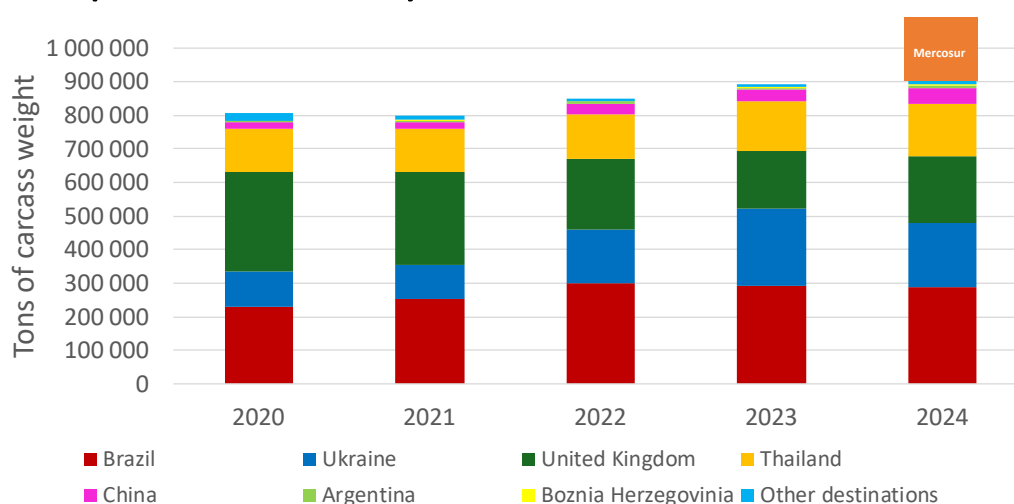
Les chiffres sont explicites, dans de nombreux secteurs agricoles :

- L'UE a importé en 2023 **près de 900 000 tonnes de viandes de volailles depuis les pays tiers**, principalement en provenance du Brésil, d'Ukraine, de Thaïlande et de Chine. L'application de l'accord d'association économique et politique avec le Mercosur porterait ce volume à 1,1 million de tonnes, **soit environ 9% de la consommation de volaille de l'UE**.

Parce que l'UE importe principalement des filets de poulets (et non des poulets entiers), **les viandes importées représentent 25% de la consommation de filets** consommée au sein de l'Union européenne (source : AVEC-poultry).

Les importations de volaille au sein de l'UE : évolutions et principaux fournisseurs.

Import of Poultry Meat to EU



Source: [DG AGRI](#)

- L'UE a importé en 2023 **plus de 340 000 tonnes de viandes bovines**, principalement en provenance du Mercosur. L'UE reste théoriquement autosuffisante dans ce secteur mais les déséquilibres qualitatifs (types d'animaux et types de muscles consommés au sein de l'UE) la placent en situation de dépendance aux importations. Les niveaux d'importation actuels ne représentent que **5% de la consommation globale, mais une large part des importations se concentrent sur le segment de marché de « l'aloyau »** qui ne représente que 18% de la carcasse et environ un tiers de sa valeur (source : Interbev : interprofession française de l'élevage et des viandes). Ainsi, le total des importations et des contingents prévus à ce jour dans les accords de commerce en vigueur ou en préparation représente près de la moitié (44,5%) de la production d'aloyau de l'UE (en volume). Cette dépendance aux importations devrait s'aggraver au regard de la baisse de production globale dans l'UE générée par la réduction des cheptels.

- L'UE a importé en 2023 **près de 150 000 tonnes de viandes ovines** et reste un importateur net dans ce secteur, y compris depuis la sortie du Royaume-Uni, avec un **taux d'approvisionnement moyen de 85%** (source : Interbev : interprofession française de l'élevage et des viandes)

- En 2023, **le volume des contingents tarifaires à l'importation de sucre accordés par l'UE se sont élevés à 1,1 Mt de sucre, soit 11 % du sucre consommé sur son marché**. L'accord signé avec le Mercosur prévoit un contingent en franchise de droits de 190 000 tonnes dans ce secteur, qui s'ajoutera aux contingents tarifaires précédemment accordés à d'autres ALE, pour un total accordé en 2025 dans le cadre des ALE de **1,7 Mt** qui dépassera 11 % de la consommation de l'UE. Les importations en provenance des pays ACP/PMA qui sont exemptées de droits et de quotas doivent être ajoutées à ce pourcentage. (source : CIBE - Confédération internationale des betteraviers européens).

Source: CIBE



- L'UE est devenue sur la campagne 2022/2023 la championne du monde de l'importation de maïs, avec **26 millions de tonnes de maïs importés**. Le secteur a perdu un million d'hectares de maïs au cours des vingt dernières années : désormais, **une tonne de maïs sur quatre utilisée au sein de l'UE est issue de l'importation**.

1.2 UNE DEMANDE PORTÉE CONJOINTEMENT PAR LES AGRICULTEURS ET LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE EUROPÉENNE : UN ENJEU DE COHÉSION.

La présentation du Pacte Vert pour l'UE qui vise la neutralité climatique d'ici 2050 un modèle de croissance économique décorrélé de l'utilisation des ressources ont suscité de nombreuses réticences au sein du monde agricole. L'une des principales critiques faites à ce paquet législatif résidait dans l'absence de prise en compte du différentiel de normes de production agricoles qui existe entre produits européens et produits importés.

Pour les agriculteurs opposés au Pacte vert, si l'UE impose de nouvelles contraintes aux producteurs européens sans conditionner l'accès au marché européen au respect de ses normes de production pour les produits importés, elle affaiblira sa propre production agricole et facilitera les

fuites de production vers les pays aux législations moins-disantes sur le plan environnemental et sanitaire.

Pour les associations environnementales, de consommateurs et de bien-être animal, l'alignement de la politique commerciale sur les exigences imposées aux agriculteurs européens est indispensable à la réalisation des engagements en matière de durabilité (lutte contre la déforestation, protection de la biodiversité, lutte contre l'antibiorésistance, ...). La seule externalisation des impacts n'est pas une réponse à la hauteur des enjeux identifiée, voire pourrait s'avérer contre-productive en matière d'impact global.

II. DES DISTORSIONS DE NORMES DE PRODUCTION IDENTIFIÉES ET OBJECTIVÉES

II.1 L'EXEMPLE DU SECTEUR DE LA VOLAILLE

La volaille est la viande la plus importée au sein de l'UE. Si l'accord commercial UE-Mercosur entre en vigueur, les importations européennes annuelles de volaille pourraient dépasser le million de tonnes. Ces viandes importées sont généralement utilisées comme ingrédients dans des produits transformés ou destinées à la restauration. Pour ces débouchés, la réglementation européenne n'impose pas d'étiquetage de l'origine des viandes. Ainsi, les consommateurs ne disposent pas d'information leur permettant d'arbitrer entre les viandes européennes soumises aux normes d'élevage strictes de l'UE et ces viandes importées soumises à des standards de production moins-disant en matière de bien-être animal, de santé animale et de protection de l'environnement.

En ce qui concerne les règles de bien-être animal, par exemple, seules les normes européennes d'abattage s'appliquent aux importations. Les producteurs des pays tiers qui exportent vers l'UE ne sont pas tenus d'appliquer les règles européennes d'élevage et de transport des

volailles. C'est le cas, notamment, des règles qui encadrent la densité maximale dans les poulaillers. Cette densité est fixée à 42 kg/m2 au sein de l'UE et la densité moyenne est de 39 kg/m2. Dans les pays tiers qui exportent vers l'UE, en l'absence de cette règle, la densité peut atteindre jusqu'à 50 kg/m2.

En matière de santé animale, la législation européenne impose aux producteurs des règles strictes en cas de détection de salmonelle : les règlements (UE) n°200/2010 et n°200/2012 imposent l'abattage du troupeau sous contrôle vétérinaire et l'élimination des œufs non destinés à la consommation humaine, afin d'éviter toute potentielle contamination le long de la chaîne de production. Ces mesures, qui ont permis une réduction très importante des cas de salmonelle dans l'alimentation liée à la consommation de volaille et sont très coûteuses pour les éleveurs européens, ne s'appliquent pas aux producteurs des pays tiers qui exportent vers l'UE.

Animal Welfare

Requirement	EU Producers	Applies to Imports?	Comment / Update
General protection of poultry	Directive 98/58: Safe buildings, clean housing, ventilation, daily inspection	No	No equivalent required for exporters
Broiler-specific farm conditions	Directive 2007/43/CE: Stocking density, light intensity, litter, air quality	No	Not required of exporters
Stunning & slaughter	Reg. 1099/2009: Approved stunning methods, equipment requirements	Yes (equivalence required)	Still in force
Transport of animals	Reg. 1/2005: Max 12h journey, fitness to travel, space requirements, certified drivers	No	No mirror clause on transport

Animal Health

Requirement	EU Producers	Applies to Imports?	Comment / Update
Salmonella control	Reg. 200/2010 & 200/2012: National control plans, testing, culling if positive	No	Not enforced for third countries
Avian influenza measures	Reg. 429/2016 + 687/2020 etc.: Surveillance, emergency plans	Partial equivalence	DG SANTE audits reveal weaknesses in countries like Brazil & Thailand

Source: AVEC-Poultry

De la même façon, l'usage des antibiotiques en élevage diffère entre élevages européens et élevages des pays tiers qui exportent vers l'UE, malgré l'adoption d'une mesure de réciprocité unilatérale dans le cadre du règlement 2019/6 sur les médicaments vétérinaires, qui devait interdire l'utilisation des antibiotiques à des fins d'activateurs de croissance : une pratique interdite au sein de l'UE depuis 2006. Il s'avère que les conditions de mise en œuvre prévues pour cette mesure unilatérale sont insuffisantes (voir chapitre IV.2.a).

Par ailleurs, ces élevages exportateurs vers l'UE sont toujours autorisés à utiliser les protéines animales transformées de volailles dans l'alimentation de leur troupeau. Or, la réglementation européenne pose une règle de « non-cannibalisme », qui interdit l'utilisation de PAT issues de la volaille pour nourrir des volailles, l'utilisation de PAT issues de ruminants et encadre strictement les chaînes d'approvisionnement pour l'utilisation de PAT d'origine porcines. Ceci, alors que tous ces produits sont autorisés dans l'alimentation des volailles dans les pays tiers. Les producteurs européens ne remettent nullement en cause la règle européenne mais estiment que ces distorsions de normes de production en matière d'alimentation animale génèrent un important avantage de compétitivité aux producteurs des pays tiers qui exportent vers l'UE : le coût de l'alimentation animale représente en effet, en moyenne, 70% des charges des éleveurs de volailles.

Feed Regulation

Requirement	EU Producers	Applies to Imports?	Comment / Update
Animal proteins in feed	Pork/fish PAPs allowed; no cannibalism; strict segregation	No	Not enforced for exporters
Antibiotic growth promoters	Fully banned	No	Still allowed in e.g. Canada; sometimes classified as additives
HACCP in feed plants	Reg. 183/2005: Mandatory	No	No mirror clause
GMOs	Only approved varieties allowed	Yes	Subject to import controls

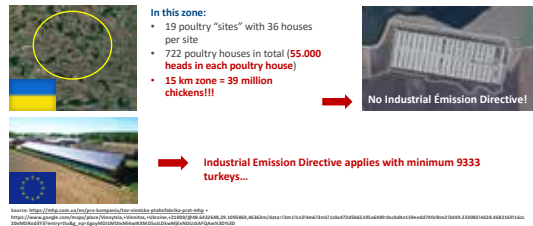
Source: AVEC-Poultry

En ce qui concerne la réglementation environnementale, la **récente Directive relative aux émissions industrielles (IED)** a généré de nouvelles distorsions de concurrence entre les producteurs de volaille européens et ceux des pays tiers. Cette directive impose aux élevages européens de plus de 40 000 volailles de mettre en œuvre un système de gestion de l'environnement afin de vérifier qu'ils respectent les niveaux d'émissions dans l'air, dans l'eau et dans le sol. Le respect de ces « meilleures techniques disponibles » implique de lourds investissements pour les producteurs de l'UE. Ces règles ne s'appliquent pas aux volailles importées. C'est ainsi qu'un **site de production peut concentrer 19 sites de 36 poulailler contenant chacun 55 000 volailles** sur un rayon de 15 km, **soit produire 39 millions de poulets sur cette zone, sans avoir à appliquer la Directive IED.** (source : AVEC-Poultry).

Environment

Requirement	EU Producers	Applies to Imports?	Comment / Update
Environmental permits (IED)	Dir. 2010/75: Required for farms >40,000 birds & slaughterhouses >50t/day	No	IED revision will widen scope
Environmental impact assessment (EIA)	Dir. 2011/92: Mandatory for new farms >85,000 broilers	No	Not imposed on importers
Fallen stock disposal	Reg. 1069/2009: Only approved methods (no burial/composting)	No	Practices diverge in exporting countries

Concrete example: Industrial Emission Directive



Source: AVEC-Poultry

II.2 L'EXEMPLE DU SECTEUR DU MAÏS

Le maïs est la céréale la plus produite dans le monde. Au sein de l'UE, un agriculteur sur cinq est producteur de maïs, parce que cette production est souvent complémentaire à l'élevage. Dans les années 2000, l'UE importait environ 5% de ses besoins en maïs. Vingt ans plus tard, **l'UE a perdu 10% de sa production de maïs et importe désormais 25% de ses besoins**, principalement en provenance du Brésil et d'Ukraine. Au contraire, au Brésil d'où l'UE importe 7 à 8 millions de tonnes de maïs par an, la production de maïs progresse de 400 000 hectares chaque année.

Mercosur vs EU : major differences in farming system



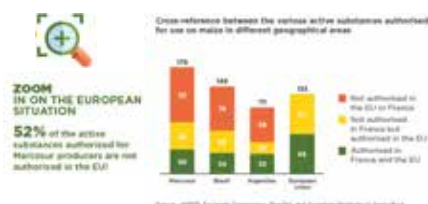
Source: CEPM - Maiz-Europ'

Les différences entre exploitations européennes et brésiliennes sont d'abord **structurelles** : une exploitation qui produit du maïs au sein de l'UE fait en moyenne 30 hectares alors que **certaines exploitations brésiliennes dédiées à l'exportation peuvent atteindre jusqu'à 500 000 hectares** (source : CEPM - Maiz'Europ').

De plus, **95% de la production de maïs du Mercosur est OGM.**

En ce qui concerne l'utilisation des produits phytosanitaires, **sur 178 substances actives utilisées sur maïs dans les pays du Mercosur, 92 ne sont pas autorisées au sein de l'UE.** Autrement dit, 52% des substances actives autorisées sur maïs dans les pays du Mercosur ne sont pas autorisées au sein de l'UE.

Mercosur vs EU : major differences in production standards



Source: CEPM - Maiz-Europ'

Les différences structurelles et les distorsions de normes de production entre les exploitations européennes qui produisent du maïs et celles des pays tiers qui exportent leur maïs vers le marché européen génèrent un décalage important de coût de production.

Le coût de production moyen du maïs européen est évalué à 200€/tonne tandis que celui du maïs du Mercosur est évalué à 100€/tonne, soit deux fois moins élevé.

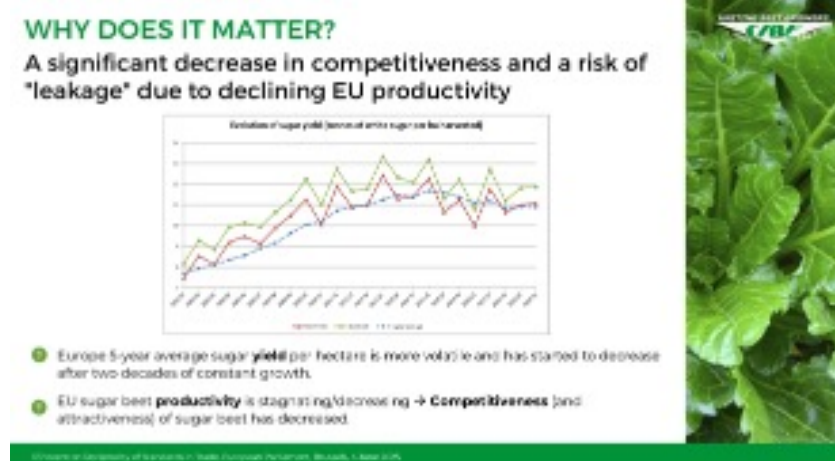
II.3 L'EXEMPLE DU SECTEUR DE LA BETTERAVE

Le secteur de la betterave sucrière européen est particulièrement sensible aux effets du commerce international. L'UE fait partie des **cinq premiers importateurs de sucre au monde** et les producteurs européens subissent une concurrence particulièrement forte, notamment de la part des principaux **producteurs mondiaux de canne à sucre tels que le Brésil, l'Australie et de nombreux pays ACP/PMA** qui bénéficient d'un accès au marché européen en franchise de taxes.

Si les **différences structurelles** entre les fermes familiales européennes qui produisent de la betterave sucrière en rotation de cultures et les agri-holdings exportatrices de canne à sucre ne sont pas nouvelles, il apparaît que les **divergences de normes de production s'accroissent**

depuis plusieurs années. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne les normes liées au droit du travail et les normes environnementales.

En ce qui concerne l'**utilisation des produits phytosanitaires** notamment, l'ampleur des distorsions s'accroît rapidement. Au sein de l'UE, **35 substances actives ont été interdites depuis 2018**, sans qu'aucune de ces interdictions ne s'applique aux producteurs des pays tiers qui exportent vers l'UE. La CIBE note de ce fait une perte de compétitivité de la production européenne et craint une « fuite » de production hors de l'UE. Depuis 2007, le secteur européen a subi **20 fermetures d'usines**. Pour l'année 2025, **5 fermetures supplémentaires** ont été annoncées.



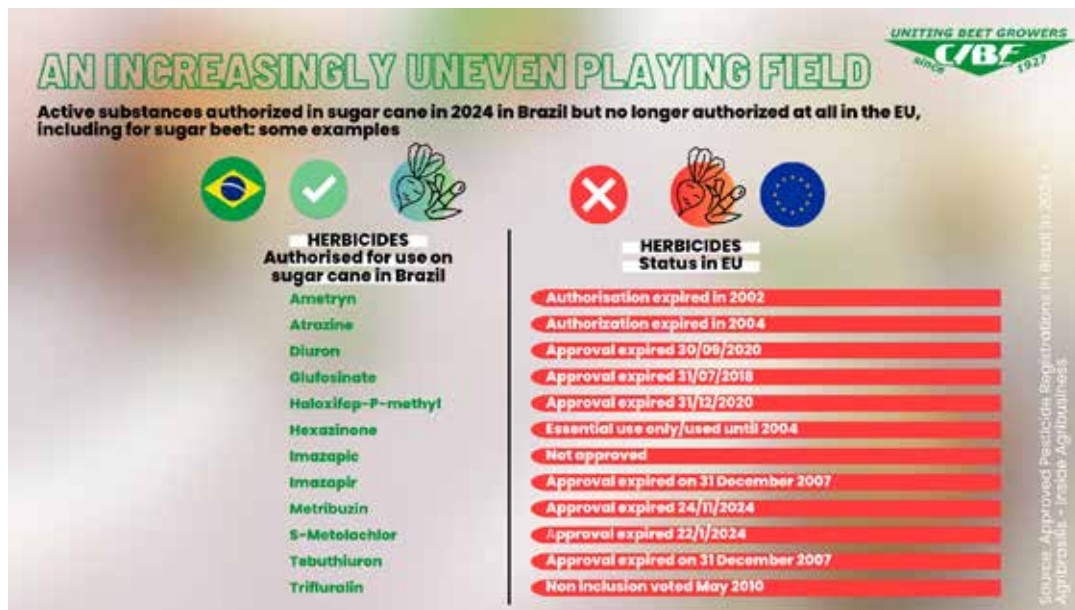
Source: CIBE

La liste des substances actives autorisées dans les pays tiers qui exportent du sucre vers l'UE et qui ne sont pas ou plus autorisées au sein de l'UE, est longue. Plusieurs exemples sont listés ci-dessous :

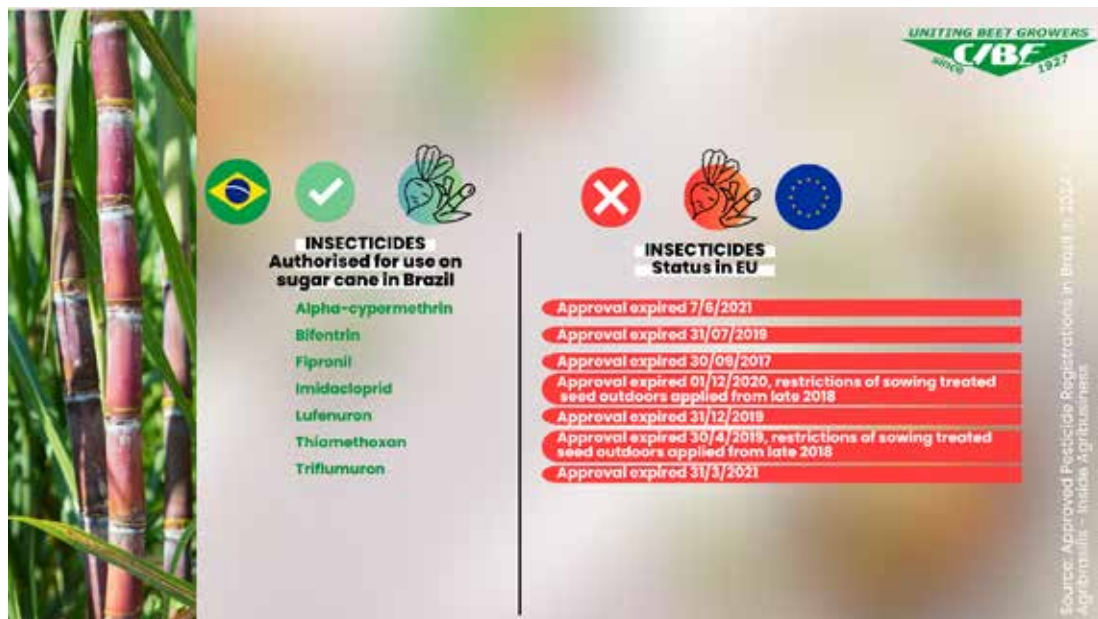
> Concernant les substances herbicides et insecticides autorisées au Brésil et non autorisées au sein de l'UE :



Source: CIBE

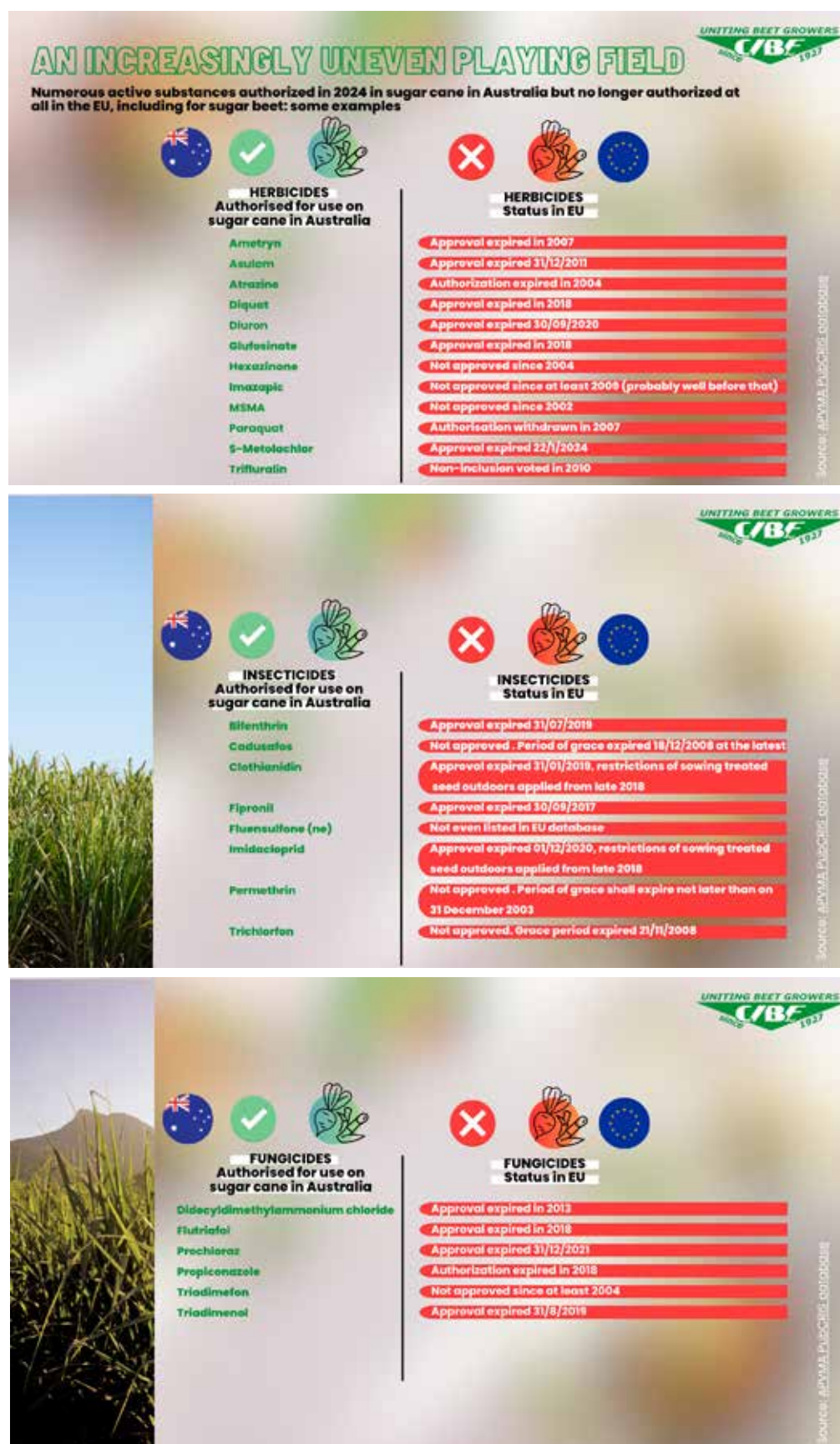


Source: CIBE



Source: CIBE

> Concernant les substances herbicides, insecticides et fongicides autorisées en Australie et non autorisées au sein de l'UE :



Source: CIBE

> Concernant les substances insecticides autorisées au Guatemala et non autorisées au sein de l'UE :

AN INCREASINGLY UNEVEN PLAYING FIELD
Numerous active substances authorized in 2024 in sugar cane in Guatemala but no longer authorized in the EU:

INSECTICIDES Authorised for use on sugar cane in Guatemala	INSECTICIDES Status in EU
Acetate	Excluded from list of approved AS in March 2003
Beta Cyfluthrin	Approval expired 20/7/2020
Chlorpyrifos	Approval expired 16/01/2020
Clothianidin	Approval expired 31/01/2018, restrictions of sowing treated seed outdoors applied from late 2018
Diazinon	Not approved - Period of grace expired 6/12/2008 at the latest
Flipronil	Approval expired 30/09/2017
Flupyradifuron	Approved until 9/12/2025, but seen as a neonics 2.0 - no chance of being allowed in e.g. France under current national legislation
Imidacloprid	Approval expired 01/12/2020, restrictions of sowing treated seed outdoors applied from late 2018
Novaluron	Applicant withdrew its application on 29 February 2012
Profenofos	Period of grace expired on 31 December 2007 at the latest
Terbufos	Period of grace expired on 31 December 2007 at the latest
Thiacloprid	Approval expired 3/2/2020
Thiamethoxam	Approval expired 30/4/2018, restrictions of sowing treated seed outdoors applied from late 2018
Triflumuron	Approval expired 31/3/2021
Thiocyclam	Period of grace expired on 31 December 2007 at the latest

Source: CIBE

Jusqu'à présent, les règles européennes visant à encadrer l'utilisation des pesticides sur les produits importés se concentrent principalement sur la détection de résidus, plutôt que sur l'interdiction d'utilisation des substances qui ont été prosrites au sein de l'UE en raison de la dangerosité pour la santé et/ou l'environnement. L'UE établit ainsi des **Limites Maximales de Résidus** (LMR) pour chaque substance active. Cependant, en se concentrant ainsi sur le produit fini plutôt que sur les méthodes de production, la réglementation européenne ne tient pas compte de « l'empreinte pesticide » des importations de l'UE. Elle ignore également la question de la perte de compétitivité de la production européenne et le **risque de fuite de production vers les pays qui disposent de la réglementations plus permissives**, mis en lumière récemment par une étude de l'Observatoire européen de la fiscalité (voir chapitre IV.2.b). Par ailleurs, selon la CIBE, il n'est pas possible de retrouver des traces de pesticides dans le sucre : les règlements sur les MRLs ne permettent donc pas dans ce cas d'adresser les risques de « fuites ».

Enfin, selon la CIBE, le fait d'ignorer ces distorsions en termes de méthodes de production **compromet l'acceptation par les agriculteurs européens** de la réglementation européenne relative aux pesticides et porte atteinte à leur niveau de confiance générale dans les politiques de l'UE.

D'autres secteurs agricoles européens subissent ces distorsions de normes

Au-delà des 3 secteurs représentés lors du dialogue organisé le 4/06/25 au Parlement européen par les députés Camilla Laureti, Benoît Cassart, Charles Goerens et Eric Sargiacomo, d'autres secteurs de l'agriculture européenne sont impactés par ces distorsions réglementaires.

C'est le cas par exemple du secteur de la **viande bovine**, soumis à des normes de **traçabilité** (identification individuelle et suivi des animaux), de **bien-être animal** (durées maximales de transport, ...), **d'alimentation animale** (interdiction des protéines animales transformées ; interdiction des antibiotiques utilisés comme facteurs de croissance) beaucoup plus strictes que celles qui s'appliquent aux pays tiers qui exportent leurs viandes vers l'UE.

Par ailleurs, une étude a été réalisée par l'Institut Veblen pour mettre en lumière les distorsions de normes entre produits européens et importés dans le secteur **du riz, de la viande ovine, de la noisette et du soja** (Pourquoi est-il urgent de mettre en place des mesures-miroirs ? - Institut Veblen / Veblen Institute).

III – UNE RECIPROCITE DES NORMES INSUFFISANTE QUI BLOQUE L'UE DANS LA POURSUITE DE SES ENGAGEMENTS.

III.1 POSER DES EXIGENCES AUX IMPORTATIONS AGRICOLES POUR ATTEINDRE NOS ENGAGEMENTS ENVIRONNEMENTAUX

L'ONG Slow Food a contribué à une étude impliquant des ONG de six États membres de l'UE : Slow Food Allemagne et Italie, FNH et Institut Veblen (France), FeedbackEU (NL), CNCD 11.11.11., Humundi (BE) et SEO Birdlife (Espagne). Cette étude, intitulée « Deux poids, deux mesures dans nos assiettes - utiliser les mesures miroirs pour atténuer les impacts de la politique commerciale de l'UE, pour un système alimentaire durable », visait à **analyser la dépendance de l'UE aux produits agricoles importés** d'une part, et révéler les inégalités cachées et les **dommages environnementaux causés par sa politique commerciale** d'autre part.

Les ONG ont notamment concentré leur analyse sur les importations de produits clés comme le soja, le bœuf, les pommes et le riz. Les études de cas réalisées font apparaître les conclusions suivantes :

- L'UE importe massivement des produits traités avec des pesticides interdits. A titre d'exemple, **plus de 50% des herbicides utilisés dans la production de riz en Inde ne sont pas autorisés dans l'UE.**
- La politique commerciale de l'UE **favorise le déploiement de l'antibiorésistance**, une crise sanitaire mondiale croissante, en facilitant l'importation de viandes issues d'élevages industriels utilisant massivement et excessivement les antibiotiques.
- Les importations agricoles de l'UE **génèrent une perte de biodiversité** due à la déforestation et à l'accaparement des terres, favorisés par l'expansion des cultures de rente dans les pays exportateurs. Parmi ces cultures, il y a celle du **soja OGM** au Brésil, pour laquelle la **limite de résidus de glyphosate est 200 fois supérieure à celle de la culture moyenne de l'UE.** 90% du soja utilisé dans l'alimentation des animaux élevés au sein de l'UE sont importés.

Selon les ONG, en raison de cette absence de réciprocité des normes de production agricole, la politique commerciale de l'UE est **incohérente avec les engagements pris par l'UE en matière de promotion de systèmes alimentaires durables**. En effet, la politique commerciale de l'UE privilégie les importations « bon marché » et **renforce ainsi notre dépendance** aux chaînes d'approvisionnement des principaux exportateurs mondiaux, au détriment des productions locales et durables.

Cette situation a deux conséquences : **l'externalisation ou la délocalisation de la destruction environnementale dans les pays tiers** d'une part ; et **la fragilisation économique des agriculteurs européens** qui s'engagent ou souhaiteraient s'engager dans des démarches agro-écologiques d'autre part. En effet, les ONG notent qu'en plus des impacts directs sur l'environnement dans les pays tiers, ces importations agricoles sans exigence de réciprocité des normes **bloquent la transition agro-écologique au sein de l'UE** et encouragent au contraire les agriculteurs à produire au plus bas coût possible, en cherchant à s'aligner vers le bas avec leurs concurrents internationaux. Alors que l'UE devrait, par exemple, **encourager les systèmes agronomiques basés sur plusieurs cultures pour améliorer leur résilience** face aux aléas climatiques et sanitaires, les règles actuelles de commerce montrent aux agriculteurs la direction contraire.

Enfin, les ONG pointent dans leur étude une autre contradiction majeure qui pourrait bloquer l'adoption de mesures de réciprocité des normes : les entreprises européennes sont encore autorisées à **produire et exporter vers les pays tiers des pesticides interdits d'utilisation au sein de l'UE** (voir chapitre V.2), qui nuisent aux travailleurs et aux écosystèmes locaux. Ce sont ces mêmes pesticides interdits que les consommateurs européens retrouvent dans leur assiette par le biais des cultures importées.

III.2 POSER DES EXIGENCES AUX IMPORTATIONS AGRICOLES, POUR ATTEINDRE NOS ENGAGEMENTS EN MATIÈRE DE BIEN-ÊTRE ANIMAL

Les citoyens européens se préoccupent du bien-être animal. Selon Eurogroup for Animals, **plus de 90% des européens** considèrent que les pratiques d'élevage, de transport et d'abattage devraient respecter des exigences éthiques fondamentales. Une proportion similaire **souhaite que les normes européennes s'appliquent aux produits animaux importés** au sein de l'UE. Pourtant, à l'heure actuelle, la politique commerciale de l'UE ignore les préoccupations relatives au bien-être animal, **à l'exception de la réglementation sur l'abattage**. Hormis ce texte législatif, **il n'existe aucune autre exigence d'importation relative au bien-être animal** et parmi tous les accords commerciaux récemment conclus par l'UE, **seul l'ALE UE-Nouvelle-Zélande** conditionne l'accès au marché à cette préoccupation.

Cela signifie que notre consommation de produits animaux au sein de l'UE contribue à alimenter les systèmes d'élevage les plus intensifs, peu soucieux du bien-être animal, dans les pays tiers. Eurogroup for Animals note notamment que l'UE importe massivement de la viande de volaille depuis le Brésil et l'Ukraine, **où les élevages exportateurs sont à très forte densité et pratiquent des mutilations** ainsi qu'un **usage abusif et excessif des antibiotiques**, notamment comme facteurs de croissance. L'UE importe également de la viande de bœuf issue de **feedlots**, des parcs d'engraissement ultra-industrialisés. Le cas de la viande de bœuf illustre les effets néfastes de la politique commerciale sur les animaux : l'accès au marché ouvert par l'UE grâce aux quotas de bœuf sans hormones a **stimulé l'installation de tels parcs d'engraissement dans les pays partenaires**. Au Brésil, ces feedlots, qui n'existaient pas auparavant, représentent désormais **25 % de la production**.

Cette tendance pourrait se poursuivre avec les accords commerciaux en préparation, parmi lesquels l'**ALE UE-Mercosur**. Cet accord contient pourtant une **conditionnalité tarifaire en matière de bien-être animal, relative au secteur des œufs coquille**. Pour bénéficier de la libéralisation tarifaire, les œufs en coquille doivent être conformes à la directive européenne sur les poules pondeuses. Malheureusement, la portée de cette clause de conditionnalité est faible, le commerce d'œufs coquille étant très limité entre les deux zones. La plupart des échanges qui seront stimulés par l'accord UE-Mercosur concernent d'autres produits animaux comme la viande de bœuf et de poulet, pour lesquels les quotas concédés **n'ont pas été conditionnés au respect de normes de bien-être animal**.

Pour Eurogroup for animals, **la révision annoncée de la législation sur le bien-être animal** constitue une opportunité pour satisfaire aux normes élevées attendues par les citoyens, qu'il s'agisse de la production animale locale ou importée. La « vision pour l'agriculture » a en effet confirmé la volonté de la Commission européenne de réviser les normes de l'UE et de saisir l'occasion pour appliquer ces normes aux produits animaux importés.

Pour réussir cela, Eurogroup for Animals insiste sur le fait que la nouvelle législation devra être ambitieuse et aller au-delà de l'interdiction des cages pour atteindre véritablement son objectif, qui est d'améliorer les conditions de bien-être animal en élevage. C'est, en effet, une condition nécessaire pour justifier les mesures de réciprocité adoptées dans ce cadre, au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (voir chapitre V.2). Par ailleurs, Eurogroup for Animals note que cette législation devrait s'appliquer dans les meilleurs délais, au regard des accords de libre-échange en négociation avec le Mercosur et l'Inde. Enfin, les conditions de mise en œuvre de ces nouvelles exigences relatives aux standards de production en matière de bien-être animal dans les pays tiers devraient faire l'objet d'un système d'application et de contrôle différent de celui en vigueur dans le cadre de la réglementation sur l'abattage. Ce nouveau système pourrait, par exemple, renforcer les obligations de certification actuelles par la mise en œuvre d'une **plateforme publique de données et d'indicateurs de bien-être animal**.

III.3 POSER DES EXIGENCES AUX IMPORTATIONS AGRICOLES, POUR RÉPONDRE AUX ATTENTES DES CONSOMMATEURS

78 % des consommateurs européens pensent que le même niveau d'exigences devrait s'appliquer, en ce qui concerne les standards de production, pour les aliments produits au sein de l'UE et ceux importés. Ce résultat provient d'une étude réalisée par le BEUC, le Bureau européen des Unions de Consommateurs qui rassemble 44 organisations de consommateurs dans 31 pays.

Le consommateur européen est, en effet, directement lésé par cette non-réciprocité des normes dans le commerce international. C'est d'autant plus vrai qu'il n'est pas en mesure de faire toujours des choix éclairés concernant ses achats alimentaires, puisque la réglementation européenne présente encore **des lacunes en matière d'étiquetage**. A titre d'exemple, l'origine des viandes n'est pas obligatoire lorsque les viandes sont incorporées dans des produits transformés ou servies en restauration.

Par ailleurs, cette situation pourrait s'aggraver à court terme, avec la **multiplication d'accords commerciaux**. Si le nouveau contexte géopolitique nécessite pour l'UE de nouer de nouveaux partenariats, la conclusion dans l'urgence de nouveaux accords qui ne poseraient pas de conditions d'accès au marché européen lié au respect de standards de durabilité pourrait être préjudiciable aux consommateurs.

Selon le BEUC, l'UE devrait avancer à court terme sur deux sujets prioritaires : **les exigences à l'importation relatives au bien-être animal et celles liées à l'usage des antibiotiques en élevage**. Concernant le bien-être animal, la révision annoncée de la législation cadre devrait permettre de poser de nouvelles conditions d'accès au marché européen. Sur la question des antibiotiques, il s'agit d'apporter une réponse à une véritable situation d'urgence en termes de santé humaine. Le BEUC note en effet que la mesure de réciprocité votée dans le cadre du règlement sur les médicaments vétérinaires 2019/6 de décembre 2018 n'est toujours pas mise en application. Elle devrait l'être à compter de septembre 2026 mais de très sérieux doutes persistent sur l'efficacité de cette mesure et sur la protection de la santé des consommateurs, au regard des conditions de mise en œuvre envisagées (voir chapitre IV.2.a).

Comme les agriculteurs, les consommateurs soulignent la problématique centrale de **l'incohérence entre la politique commerciale de l'UE et sa politique alimentaire**. Pour le BEUC, il existe une incompatibilité forte entre les politiques internes et externes de l'UE, qui **l'empêchent d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée dans le cadre du Pacte Vert** en matière d'alimentation durable.

IV – LA BOÎTE A OUTILS EUROPÉENNE DES MESURES DE RÉCIPROCITÉ

IV.1 DÉFINITIONS ET ANALYSE COMPARATIVE DES OUTILS DE RÉCIPROCITÉ EXISTANTS

A) LES MESURES UNILATÉRALES : L'EXEMPLE DE L'INTERDICTION DU BŒUF AUX HORMONES.

DÉFINITION :

C'est une mesure qui est adoptée de manière unilatérale dans une réglementation sectorielle européenne et qui vise à conditionner l'accès à notre marché pour les produits importés au respect d'une norme de production européenne spécifique, quelle que soit l'origine des produits.

L'UE a interdit l'utilisation des hormones de croissance dans le secteur de l'élevage en 1981 et a également interdit les importations de bœuf traité avec certaines hormones de stimulation de la croissance dès 1988. Cette interdiction a généré un long conflit commercial au sein de l'OMC et a contraint l'UE à concéder des quotas d'importations supplémentaires à ses partenaires commerciaux mais elle n'a jamais été remise en cause.

Pour se conformer à cette mesure miroir, l'UE impose à ses partenaires de mettre en place **une filière dédiée à l'exportation vers le marché européen**. Ces filières spécifiques fonctionnent selon les modalités suivantes :

- Elles sont placées **sous la surveillance des autorités sanitaires du pays producteur**.
- **Les contrôles doivent porter sur les processus de production et non sur les produits finis** : le contrôle de résidus d'hormones de croissance dans les viandes ne garantit pas leur non-utilisation. Les pays tiers sont tenus d'élaborer des « plans de contrôle ».
- **Les pays tiers doivent obligatoirement mettre en œuvre un système de traçabilité individuelle des animaux entre le dernier élevage et l'abattoir** (la réglementation européenne impose aux filières viandes bovines européennes une traçabilité individuelle tout au long de la vie des animaux, de leur naissance à l'abattage).
- La Commission européenne (DG Santé) réalise **des audits dans les pays tiers** pour vérifier le respect de ces exigences.

Principaux atouts et faiblesses de l'outil « mesure unilatérale »

+	-
Application transversale à tous les volumes importés pour le(s) produit(s) concerné(s) et tous les pays tiers exportant ce(s) produit(s) vers l'UE.	Risque d'attaque à l'OMC et de mesures de rétorsion (cf précédent bœuf aux hormones) : ces mesures doivent être solidement justifiées.
Mise en place nécessaire de filières dédiées à l'exportation vers l'UE dans les pays tiers.	Moyens de contrôles nécessaires importants.
Obligations de traçabilité renforcées au sein de ces filières d'exportation.	Les audits de la DG Santé sont rarement suivis de mesures appropriées (exemple : audit réalisé en 2014, 2019, 2022 au Canada -DG(HEALTH)/2019-6681).
Contrôles sur les processus de production et pas uniquement sur les produits finis.	
Audits possibles de la Commission européenne dans les pays tiers.	
Exportation des pratiques agricoles européennes durables.	

B) LES CLAUSES DE CONDITIONNALITÉ TARIFAIRE : L'EXEMPLE DE LA CLAUSE SUR LES « BOVINS ÉLEVÉS AU PÂTURAGE » DE L'ACCORD UE-NOUVELLE ZÉLANDE.

DÉFINITION :

C'est une clause de conditionnalité tarifaire incluse dans un accord commercial. Elle conditionne l'accès à un avantage commercial (réduction ou suppression des droits de douane, y compris sur un contingent limité) au respect d'un ou plusieurs standards de production

Un accord de libre-échange entre l'UE et la Nouvelle-Zélande a été signé le 9 juillet 2023 et est entré en vigueur, après sa validation par le Parlement européen le 1er mai 2024. Cet accord contient une clause de conditionnalité tarifaire (« clause miroir ») concernant le quota de viandes bovines concédé à la Nouvelle-Zélande. Ce quota de 10 000 tonnes (7,5% de droits de douane) n'est éligible qu'aux viandes issues de bovins « exclusivement élevés au pâturage ». Il exclue les viandes « issues de bovins élevés en feedlots ».

La portée de cette clause dans cet accord avec la Nouvelle-Zélande est limitée, car la quasi-totalité des bovins destinés à la production de viande en Nouvelle-Zélande sont élevés au pâturage.

Principaux atouts et faiblesses de l'outil « clause de conditionnalité tarifaire »

	
Protection supplémentaire des secteurs agricoles sensibles dans les négociations commerciales bilatérales.	Sujet absent des négociations commerciales bilatérales, à ce jour. Compte-rendu du Conseil Agrifish du 9/12/24 : « Les clauses miroirs n'ont pas fait l'objet de ces négociations avec le Mercosur » a déclaré Olof Gill, porte-parole de la Commission européenne en charge de la politique commerciale.
Peu de risque de mesures de rétorsion a posteriori.	Application partielle de la mesure réciprocité, seulement sur un quota spécifique de produits en provenance d'un pays tiers spécifique.
Clauses négociées au cas par cas, tenant compte des spécificités du partenaire commercial.	Nécessite des « contreparties » à concéder dans la négociation.

C) L'ABAISSMENT AU SEUIL DE DÉTECTION DES LIMITES MAXIMALES DE RÉSIDUS : L'EXEMPLE DU RÈGLEMENT CE 2023/334 DU 2/2/2023 CONCERNANT LES IMPORTATIONS DE PRODUITS TRAITÉS AVEC DEUX NÉONICOTINOÏDES INTERDITS (CLOTHIANIDINE ET THIAMÉTHOXAME).

DÉFINITION :

Limites Maximales de Résidus (LMR) : Pour protéger la santé des consommateurs européens, les produits alimentaires qui contiennent des quantités de produits phytosanitaires supérieures aux limites fixées par le règlement CE 369/2005 ne peuvent pas être commercialisés sur le marché européen. Dans le cas où les agriculteurs de l'UE ont l'interdiction de traiter leurs cultures avec des substances actives non approuvées par la réglementation européenne, les cultures produites hors de l'UE ne peuvent accéder au marché européen que si les denrées n'excèdent pas les LMR fixées par la réglementation européenne.

Tolérances à l'importation : Ce sont des LMR basées sur des utilisations de substances actives en-dehors de l'UE. Les demandes de tolérances à l'importation peuvent conduire la Commission européenne à relever les LMR de certaines substances actives, y compris lorsque lesdites substances sont interdites au sein de l'UE.

A noter : l'abaissement des LMR est un **moyen** qui peut être utilisé dans le cadre de la mise en œuvre de mesures unilatérales (voir IV.1.a) ou de clauses de conditionnalité tarifaire (voir IV.1.b).

En 2020, le Parlement européen avait traité cette question dans le cadre de la révision de la PAC. Son amendement en faveur de l'adoption de mesures miroirs avait été rejeté en trilogues mais le sujet avait quand même fait l'objet d'une déclaration de la Commission européenne. Dans cette déclaration, la Commission s'engageait à veiller à ce que « les tolérances à l'importation et les LMR du Codex soient évaluées et révisées pour les substances actives qui ne sont pas ou plus approuvées dans l'UE » et à tenir compte « des préoccupations environnementales de nature globale, conformément aux règles de l'OMC, lors de l'évaluation des demandes de tolérances à l'importation ou de la révision des tolérances à l'importation pour les substances actives qui ne sont plus approuvées dans l'UE. »

En cohérence avec cette déclaration, le règlement CE 2023/334 a été adopté en 2023 afin d'abaisser les LMR au seuil de détection pour deux néonicotinoïdes interdits : la clothianidine et le thiaméthoxame. Ce règlement devrait s'appliquer en 2026. Il présente une avancée : pour la première fois, l'Union européenne a pris en compte les dommages environnementaux causés hors de l'UE pour justifier ces mesures.

Cependant, ce règlement présente également plusieurs limites. Par exemple, les cultures destinées à l'alimentation animale ne sont pas concernées par les LMR, tout comme les produits agricoles destinés à usages énergétiques ou ornementaux. D'autre part, la non-détection de résidus de néonicotinoïdes dans les produits finis (le sucre, par exemple) ne garantit pas la non-utilisation de ces substances.

Principaux atouts et faiblesses de l'outil « abaissement des LMR au seuil de détection pour les substances actives interdites au sein de l'UE »

+	-
Application transversale à tous les produits importés traités avec les substances interdites concernées, en provenance de tous les pays tiers.	Pas d'interdiction de l'utilisation des substances : la non-détection de résidus ne garantit pas la non-utilisation des substances.
Prise en considération des impacts environnementaux et/ou sanitaires en-dehors des frontières de l'UE.	Pas de contrôle portant sur le processus de production.
Pas ou peu de moyens de contrôles supplémentaires nécessaires.	Réponse inadaptée à la problématique de mise en concurrence déloyale des agriculteurs européens.
	Pas de LMR sur les cultures dédiées à l'alimentation animale.
	Attaques possibles à l'OMC

D) LES OBLIGATIONS DE DILIGENCE RAISONNÉE : L'EXEMPLE DU RÈGLEMENT UE 2023/1115 SUR LA DÉFORESTATION IMPORTÉE (EUDR)

DÉFINITION :

Le mécanisme de diligence raisonnée impose aux opérateurs économiques de vérifier que les produits qu'ils mettent sur le marché européen respectent un certain nombre d'exigences, en collectant des informations relatives à leur processus de production (ex : données de géolocalisation, ...), en procédant à une évaluation des risques et, en cas de risque non nul, en adoptant des procédures et des mesures d'atténuation des risques. Les autorités compétentes désignées par les États membres sont chargées de contrôler la bonne mise en œuvre, par les opérateurs économiques, de leurs obligations de diligence raisonnée.

A noter : le mécanisme de diligence raisonnée est un **moyen** qui peut être utilisé dans le cadre de la mise en œuvre de mesures unilatérales (voir IV.1.a) ou de clauses de conditionnalité tarifaire (voir IV.1.b).

Le règlement UE 2023/1115 visant à lutter contre la déforestation importée a été bâti sur ce mécanisme. Il prévoit des obligations de diligence raisonnée différentes en fonction des « niveaux de risque » qui seront attribués aux pays. Il impose aussi une obligation pour les opérateurs de rendre compte chaque année, publiquement, de leurs systèmes de diligence raisonnée (produits concernés et volumes, résultats de leurs évaluations des risques, mesures d'atténuation des risques).

Le véritable enjeu concernant l'application de ce règlement porte sur la performance des systèmes de traçabilité mis en place dans les différents pays. Concernant la viande bovine, par exemple, le système de traçabilité actuel au Brésil ne permet pas la collecte d'informations sur les lieux d'élevage des animaux, avant le stade du dernier élevage (avant entrée abattoir) : le « feedlot ». Ce sont pourtant les élevages de type « naisseur », au tout début de la chaîne de production, qui présentent les risques majeurs de déforestation.

Principaux atouts et faiblesses de l'outil « mécanisme de diligence raisonnée »

+	-
Application transversale à tous les volumes de produits importés visés par l'obligation de diligence raisonnée.	Mécanisme inopérant en l'absence de systèmes de traçabilité performants.
Mise en œuvre par les opérateurs économiques.	Charge administrative importante pour les entreprises
Pas de moyens de contrôles supplémentaires nécessaires au niveau UE.	Moyens de contrôles nécessaires importants dans les États membres.
Adaptation des niveaux d'exigences aux niveaux de risques des pays tiers.	

E) LES SYSTÈMES DE CONFORMITÉ : L'EXEMPLE DE LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE SUR L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE.

DÉFINITION :

Le système de conformité mis en place par le règlement UE 2018/848 repose sur la négociation d'accords internationaux qui visent à harmoniser les niveaux d'exigences concernant la production et l'étiquetage des produits biologiques, qui s'appliquent indifféremment aux États membres de l'UE et aux pays tiers.

A noter : le système de conformité est un **moyen** qui peut être utilisé dans le cadre de la mise en œuvre de mesures unilatérales (voir IV.1.a) ou de clauses de conditionnalité tarifaire (voir IV.1.b).

Ce sont les autorités compétentes désignées par les pays producteurs qui assurent le contrôle du respect des obligations définies dans l'accord international.

En l'absence de tels accords, les pays tiers qui souhaitent exporter leurs produits vers le marché européen doivent respecter les règles de production européennes. Ils doivent également disposer d'un « certificat de conformité » délivré par les autorités de contrôle désignées par la Commission européenne.

Principaux atouts et faiblesses de l'outil « système de conformité »

	
Réciprocité totale et transversale des normes de production.	Le système spécifique à la production biologique nécessite beaucoup plus de moyens de contrôle pour être généralisé à tous les produits agricoles importés et à tous les pays tiers exportant vers l'UE.
Transparence sur les modes de production, les modalités d'étiquetage et de contrôle.	
Contrôles délégués aux pays partenaires sur la base d'un « cahier des charges ».	

IV.2 DES INITIATIVES RÉCENTES ENCOURAGEANTES MAIS INSUFFISANTES

A) UNE RÉCIPROCITÉ EN TROMPE L'ŒIL SUR L'USAGE DES ANTIBIOTIQUES EN ÉLEVAGE.

Pour lutter contre le développement de bactéries résistantes aux antibiotiques, l'UE a réduit dès 1999 à quatre le nombre d'antibiotiques autorisés pour être utilisés **comme promoteurs de croissance en production animale**. Ces substances, habituellement intégrées aux aliments à des doses sub-thérapeutiques, sont le monensin, le salinomycine, l'avilamycine et le lavospholipol. L'autorisation de ces 4 antibiotiques utilisés pour faciliter l'engraissement du bétail **a pris fin le 1er janvier 2006**, avec la mise en application du nouveau Règlement CE 1831/2003 du 22 septembre 2003 sur les additifs dans les aliments pour animaux.

Les articles 107 et 118 du règlement UE 2019/6 devaient faire de cette inter

Article 118

Animaux ou produits d'origine animale importés dans l'Union

1. L'article 107, paragraphe 2, s'applique, mutatis mutandis, aux opérateurs des pays tiers et ces opérateurs n'utilisent pas les antimicrobiens désignés visés à l'article 37, paragraphe 5, dans le cas des animaux ou des produits d'origine animale exportés à partir de ces pays tiers vers l'Union.
2. La Commission adopte des actes délégués conformément à l'article 147 en vue de compléter le présent article en établissant les modalités requises pour l'application du paragraphe 1 du présent article.

Article 118

Animals or products of animal origin imported into the EU

1. Article 107(2) shall apply mutatis mutandis to operators in third countries and such operators shall not use the designated antimicrobials referred to in Article 37(5) in the case of animals or products of animal origin exported from those third countries to the Union.
2. The Commission shall adopt delegated acts in accordance with Article 147 in order to supplement this Article by laying down detailed rules for the application of paragraph 1 of this Article.

Article 107

Utilisation des médicaments antimicrobiens

1. Les médicaments antimicrobiens ne sont pas administrés de manière systématique ni utilisés pour compenser de mauvaises conditions d'hygiène, des conditions d'élevage inappropriées ou un manque de soins, ou pour compenser une mauvaise gestion de l'exploitation.
2. Les médicaments antimicrobiens ne sont pas utilisés chez les animaux pour favoriser la croissance ou augmenter le rendement.

Article 107

Use of antimicrobial medicinal products

1. Antimicrobial medicinal products are not routinely administered or used to compensate for poor hygiene, inappropriate farming conditions or lack of care, or to compensate for poor farm management.
2. Antimicrobial medicinal products are not used in animals to promote growth or increase yield.

Cependant, **cette mesure unilatérale** n'est, en juin 2025 soit près de sept ans après l'adoption de ce règlement, **toujours pas appliquée**. Elle devrait l'être à compter du **3 septembre 2026, mais de manière incomplète**.

Selon le **règlement d'exécution adopté le 29 janvier 2024**, la mise en application sera limitée à **l'élaboration d'une auto-attestation vétérinaire fournie par les exportateurs**. La mise en œuvre de filières de production dédiées et contrôlées, sur le modèle de l'interdiction européenne de la viande aux hormones, n'a pas été retenue par la Commission européenne. Au regard des risques de **corruption** et des **défaillances de systèmes de traçabilité** observés lors de précédents audits dans certains pays tiers, des craintes sont exprimées au sein de l'UE quant à la fiabilité de telles attestations.

Modèle d'auto-déclaration que les opérateurs des pays tiers devront remplir à compter du 03/09/2026.

ANNEXE

PARTIE 1

l'annexe III du règlement d'exécution (UE) 2020/2235 est modifiée comme suit:

au chapitre 1 (modèle «BOV»), la partie II est modifiée comme suit:

a) la partie II.1.a suivante est insérée:

«⁽¹⁴⁾ [II.1.a. **Attestation concernant le règlement délégué (UE) 2023/905 de la Commission** *[à supprimer lorsque l'Union n'est pas la destination finale des viandes fraîches]*

Je soussigné, vétérinaire officiel, déclare avoir connaissance des exigences applicables du règlement (UE) 2019/6 du Parlement européen et du Conseil et du règlement délégué (UE) 2023/905 de la Commission, et certifie que les viandes fraîches de bovins domestiques (y compris les espèces appartenant aux genres *Bison* et *Bubalus* et leurs croisements), décrites dans la partie I, ont été produites conformément à ces exigences, et notamment que les animaux dont les viandes sont tirées n'ont pas reçu de médicaments antimicrobiens destinés à favoriser la croissance ou à augmenter le rendement ou de médicaments antimicrobiens contenant un antimicrobien qui figure sur la liste des antimicrobiens réservés au traitement de certaines infections chez l'homme dressée dans le règlement d'exécution (UE) 2022/1255 de la Commission conformément à l'article 3 du règlement délégué (UE) 2023/905, et proviennent d'un pays tiers ou d'une région de pays tiers figurant sur la liste établie conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) 2023/905.]»;

b) dans les notes relatives à la partie II, la note suivante est ajoutée:

«⁽¹⁴⁾ Applicable aux envois entrant dans l'Union à partir du 3 septembre 2026.»;

Par ailleurs, cette mesure unilatérale prévue par le règlement UE 2019/6 **ne couvrira pas tous les usages d'antibiotiques en élevage**. En effet, juridiquement, une même substance antibiotique utilisée en élevage peut être considérée comme un « médicament » antimicrobien ou comme un « additif » dans l'alimentation des animaux.

Or, le recours aux antibiotiques utilisés comme additifs dans l'alimentation animale n'est pas couvert par la mesure unilatérale du règlement UE 2019/6. La portée de cette mesure est donc limitée : **le monensin**, interdit au sein de l'UE depuis 2006 pourrait par exemple, en tant que **substance à double usage** et bien connu pour ses effets stimulateurs de croissance, rester autorisé dans les élevages qui exportent vers l'UE à la condition que ces derniers déclarent qu'il a été utilisé à des fins thérapeutiques ou comme additif dans l'alimentation animale.

IV.2 DES INITIATIVES RÉCENTES ENCOURAGEANTES MAIS INSUFFISANTES

B) UNE APPROCHE PAR LES LMR INOPÉRANTE FACE AUX ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ET DE CONCURRENCE DÉLOYALE POUR LES AGRICULTEURS.

Le règlement (CE) n°296/2005 définit les règles européennes qui s'appliquent en matière de Limites Maximales de Résidus (LMR) de pesticides. Il repose entièrement sur la logique selon laquelle les LMR les plus basses possibles (0,001 à 1,005 mg/kg) devraient être fixées pour les substances considérées comme dangereuses, parmi lesquelles les substances interdites au sein de l'UE mais toujours autorisées par les agriculteurs des pays tiers qui exportent vers l'UE.

Néanmoins, même fixée au plus bas niveau, **les LMR n'interdisent pas l'utilisation des substances actives considérées comme dangereuses** pour la santé humaine et/ou l'environnement. Le règlement (CE) n°296/2005 ne permet donc ni de lutter contre les distorsions concurrentielles subies par les agriculteurs européens, ni d'éviter les destructions environnementales au sein des pays tiers, ni d'atténuer l'empreinte pesticide de notre consommation européenne.

Une **étude récente de l'Observatoire européen de la fiscalité**¹ montre que si les importations de céréales et d'oléagineux ne représentent que 16,7% de la consommation européenne en volume, leur part dans **l'empreinte pesticide des denrées alimentaires consommées en Europe est de 46%**. En d'autres termes, **un kilogramme de céréales importé dans l'UE est presque quatre fois plus intensif en pesticides** qu'un kilogramme de céréales produit sur le sol de l'UE.

La réglementation européenne basée sur les LMR, **qui n'a aucun impact sur les méthodes de production, n'évite pas les fuites de production** vers les pays tiers les plus laxistes en matière d'utilisation des pesticides. C'est la raison pour laquelle selon les estimations de l'Observatoire, **une réduction de l'usage des pesticides dans l'UE sans mesure commerciale de réciprocité associée** visant à interdire strictement l'importation de produits traités avec des substances interdites pourrait être contre-productive : **elle augmenterait l'empreinte pesticide totale de la consommation européenne** du fait de ces fuites de production.

Selon Dorian Guinard, maître de conférences en droit public à l'Université Grenoble Alpes et spécialiste du droit de l'environnement, les lacunes actuelles de la réglementation européenne sont mises en lumière par **la forte croissance des contentieux juridiques sur le sujet des pesticides**. **L'arrêt du 25 avril 2024 de la CJUE** (affaire « PAN Europe contre BASF Nederland et Adama ») préfigure, selon lui, une explosion du contentieux déjà observé dans certains États membres comme la France.

Des voies réglementaires existent, pourtant, pour éviter ces contentieux. **Les articles 53 et 54 du règlement (CE) n°178/2002**, un texte clé du Paquet Hygiène, sont par exemple peu activés à l'échelle de l'UE. Ils autorisent **l'interdiction d'importation de denrées qui présentent un risque sérieux pour la santé humaine et l'environnement**. Une telle « clause de sauvegarde » a été récemment renouvelée en France pour interdire l'importation de produits traités avec la substance insecticide thiaclopride.

¹ <https://www.taxobservatory.eu/www-site/uploads/2025/03/How-Border-Adjustments-Can-Strengthen-the-EUs-Agricultural-Policy-4.pdf>

V – LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE ET DE RÉUSSITE

V.1 LA QUESTION CENTRALE DES CONTRÔLES : S'INSPIRER DE LA MESURE SUR L'INTERDICTION DU BŒUF AUX HORMONES

La présentation de la « boîte à outils » des mesures de réciprocité le démontre : **les outils à mobiliser peuvent être différents selon les enjeux visés et les produits concernés**. Quand il s'agit de méthodes de production qui peuvent être détectées sur les produits finis, des contrôles aux frontières ou sur le lieu de vente peuvent être réalisés. Cependant, il s'avère nécessaire, dans d'autres situations, **de contrôler également les processus de production**.

C'est l'approche qui a été choisie par l'UE dans le cadre de la mise en œuvre de sa mesure unilatérale concernant l'interdiction d'importer de la viande aux hormones, adoptée en 1988 et **pleinement appliquée depuis 1996**. Cette mesure a généré au sein des pays tiers qui exportent leurs produits animaux vers l'UE **la structuration de filières dédiées**, garanties sans hormone. Ces filières sont placées sous la responsabilité des autorités sanitaires du pays exportateurs et **contrôlées régulièrement par la DG Santé**. **Ce contrôle porte sur les méthodes de production et les exigences de traçabilité** mises en œuvre pour assurer le respect de ces méthodes de production et non sur les produits finis importés.

Dans le cadre de ce système de contrôle, l'UE a imposé à ses partenaires commerciaux **des exigences particulières en matière de traçabilité** : les bovins élevés dans les pays tiers dont la viande est commercialisée sur le marché européen doivent par exemple faire l'objet **d'une identification individuelle**. Bien que cette exigence de traçabilité individuelle ne soit pas pleinement conforme à celle qui s'applique au sein de l'UE, qui implique une identification et un suivi des bovins de la naissance à l'abattage, cette exigence particulière appliquée aux viandes importées permet à l'UE de **détecter d'éventuelles non-conformités** au sein des filières dédiées dans les pays tiers.

Ce système fonctionne. Les audits menés par la **DG Santé au sein des filières bovines dédiées à l'exportation vers l'UE au Canada à trois reprises en 2014, 2019 et 2023** ont notamment mis en lumière plusieurs manquements aux exigences de traçabilité fixées par l'UE. Ce fut le cas également lors du dernier audit réalisé au **Brésil en 2024**, à l'occasion duquel une non-conformité a été détectée concernant l'utilisation d'une substance interdite, l'**oestradiol 17β**, pour certaines catégories de viandes bovines exportées vers l'UE.

Malheureusement, **les réactions politiques à ces audits sont souvent insuffisantes**. Les recommandations répétées par la DG Santé au Canada en 2014, 2019 et 2023 n'ont pas été suivies et n'ont pourtant donné lieu à aucune mesure de sauvegarde. De la même manière, la non-conformité sur l'oestradiol 17β mise en lumière dans l'audit réalisé en 2024 au Brésil n'a déclenché aucune mesure de la part de l'UE : le Brésil a, lui-même, décidé de suspendre ses exportations vers l'UE pour les catégories de viandes concernées.

V.2 LA QUESTION DE LA COMPATIBILITÉ OMC : PAS D'INCOMPATIBILITÉ DE PRINCIPE, MAIS DES CONDITIONS À RESPECTER.

Il n'y a pas d'incompatibilité de principe entre les mesures de réciprocité visant à poser des exigences aux importations agricoles de l'UE et le droit de l'OMC. Les règles de l'OMC reconnaissent en effet **le droit légitime des États à fixer leur propre niveau de protection de la santé et de l'environnement**. En cas de contentieux, la décision de l'OMC dépend donc entièrement de la capacité à justifier les mesures prises, au regard de plusieurs critères établis dans le GATT, l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et l'accord sur les obstacles techniques au commerce.

Premièrement, ces mesures **ne peuvent pas être justifiées par des arguments économiques**. L'UE ne pourrait donc pas justifier l'adoption de nouvelles exigences aux importations en arguant la concurrence déloyale subie par ses producteurs. Au contraire, il est possible de justifier ces mesures pour **des raisons d'intérêt public : santé, environnement, conservation des ressources naturelles et moralité publique**. A titre d'exemple, la Commission européenne a justifié la mesure unilatérale adoptée sur les importations de produits traités aux deux substances néonicotinoïdes clothianidine et thiaméthoxame par la nécessité de protéger la biodiversité mondiale, qu'elle qualifie comme un « enjeu d'intérêt global », poursuivi dans le cadre d'engagements internationaux tels que définis par le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal.

Une fois que cet objectif légitime a été démontré, il convient de prouver que la mesure adoptée est **proportionnée à cet objectif**. A cet égard, il est possible d'envisager une approche européenne plus ambitieuse que l'approche actuelle basée sur les LMR en matière de réciprocité des normes d'utilisation des pesticides : une interdiction des importations de produits traités avec certains pesticides considérés comme particulièrement dangereux pourrait en effet être considérée comme proportionnée à **l'objectif de protection de la santé du consommateur**.

La poursuite de l'objectif légitime et cette exigence de proportionnalité supposent néanmoins un degré élevé de **cohérence**. Par exemple, l'UE ne devrait pas pouvoir adopter de mesures de réciprocité sur l'utilisation de pesticides dangereux visant à restreindre ses importations au nom de la protection de l'environnement si dans le même temps, elle autorise **la production et l'exportation de ces mêmes pesticides vers les pays tiers**, contribuant ainsi à la dégradation de l'environnement dans ces pays. C'est le cas, par exemple, de la clothianidine et le thiaméthoxame, toujours produits et exportés par l'UE.

Enfin, une autre condition de validité des mesures de réciprocité au regard du droit de l'OMC implique que ces mesures **ne doivent pas établir de discrimination arbitraire ou injustifiée entre les membres de l'OMC**. Sur les pesticides, dans le cas où l'UE adopterait des mesures de réciprocité, il n'y aurait pas de discrimination de fait puisque les substances visées sont déjà interdites d'utilisation par les agriculteurs de l'UE et le seraient donc indifféremment qu'il s'agisse des producteurs européens ou de ceux des pays tiers.

Au regard de ces différents critères, la mesure adoptée en 2023 visant à limiter les importations européennes de produits traités à la clothianidine et au thiaméthoxame représente à la fois **une avancée politique et un mauvais exemple**. Une avancée politique, parce qu'elle a incité la Commission européenne, pour la première fois, à justifier une mesure de réciprocité par un objectif légitime de protection de l'environnement, en conférant à la conservation de la biodiversité un intérêt général mondial. Mais cette mesure de réciprocité constitue aussi un mauvais exemple à plusieurs égards. D'abord, parce que le fait de ne couvrir que deux substances spécifiques est difficile à justifier : la mesure pourrait être considérée comme **non calibrée par rapport à l'objectif légitime** poursuivi. Ensuite, parce qu'il y a une forme **d'incohérence entre l'objectif poursuivi et le moyen choisi par l'UE**, l'abaissement des LMR, qui n'interdit pas l'usage de ces substances. Ces deux failles plaident en faveur d'une approche plus globale et plus ambitieuse, pour de futures mesures de réciprocité.

ANNEXE

LA BOÎTE À OUTILS DES MESURES DE RÉCIPROCITÉ

Tableau de synthèse

OUTIL	+	-
Mesure unilatérale	Application transversale à tous les volumes importés pour le(s) produit(s) concerné(s) et tous les pays tiers exportant ce(s) produit(s) vers l'UE.	Risque d'attaque à l'OMC et de mesures de rétorsion (cf précédent bœuf aux hormones) : ces mesures doivent être solidement justifiées
	Mise en place nécessaire de filières dédiées à l'exportation vers l'UE dans les pays tiers.	Moyens de contrôles nécessaires importants.
	Obligations de traçabilité renforcées au sein de ces filières d'exportation.	Les audits de la DG Santé sont rarement suivis de mesures appropriées (exemple : audit réalisé en 2014, 2019, 2022 au Canada -DG(HEALTH)/2019-6681).
	Contrôles sur les processus de production et pas uniquement sur les produits finis.	
	Audits possibles de la Commission européenne dans les pays tiers.	
Clause de conditionnalité tarifaire	Exportation des pratiques agricoles européennes durables.	Sujet absent des négociations commerciales bilatérales, à ce jour
	Protection supplémentaire des secteurs agricoles sensibles dans les négociations commerciales bilatérales.	<u>Compte-rendu du Conseil Agrifish du 9/12/24 :</u> « Les clauses miroirs n'ont pas fait l'objet de ces négociations avec le Mercosur » a déclaré Olof Gill, porte-parole de la Commission européenne en charge de la politique commerciale.
	Peu de risque de mesures de rétorsion a posteriori.	Application partielle de la mesure réciprocité, seulement sur un quota spécifique de produits en provenance d'un pays tiers spécifique
Abaissement des LMR	Clauses négociées au cas par cas, tenant compte des spécificités du partenaire commercial.	Nécessite des « contreparties » à concéder dans la négociation.
	Application transversale à tous les produits importés traités avec les substances interdites concernées, en provenance de tous les pays tiers.	Pas d'interdiction de l'utilisation des substances : la non-détection de résidus ne garantit pas la non-utilisation des substances.
	Prise en considération des impacts environnementaux et/ou sanitaires en-dehors des frontières de l'UE.	Pas de contrôle portant sur le processus de production.
	Pas ou peu de moyens de contrôles supplémentaires nécessaires.	Réponse inadaptée à la problématique de mise en concurrence déloyale des agriculteurs européens.
		Pas de LMR sur les cultures dédiées à l'alimentation animale.
		Attaques possibles à l'OMC

ANNEXE

LA BOÎTE À OUTILS DES MESURES DE RÉCIPROCITÉ

Tableau de synthèse

OUTIL	+	-
Diligence raisonnée	Application transversale à tous les volumes de produits importés visés par l'obligation de diligence raisonnée.	Mécanisme inopérant en l'absence de systèmes de traçabilité performants.
	Mise en œuvre par les opérateurs économiques.	Charge administrative importante pour les entreprises
	Pas de moyens de contrôles supplémentaires nécessaires au niveau UE.	Moyens de contrôles nécessaires importants dans les États membres.
	Adaptation des niveaux d'exigences aux niveaux de risques des pays tiers.	
Système de conformité	Réciprocité totale et transversale des normes de production.	Le système spécifique à la production biologique nécessite beaucoup plus de moyens de contrôle pour être généralisé à tous les produits agricoles importés et à tous les pays tiers exportant vers l'UE.
	Transparence sur les modes de production, les modalités d'étiquetage et de contrôle.	
	Contrôles délégués aux pays partenaires sur la base d'un « cahier des charges ».	

Marine COLLI
consultante indépendante française,
spécialiste des politiques publiques agricoles
et de commerce international