# Mondialisation

RAPPORT | MARS 2021 COMMENT PROTÉGER NOS AGRICULTEURS L'ENVIRONNEMENT? UN RÈGLEMENT POUR STOPPER L'IMPORTATION **D'ALIMENTS ISSUS DE PRATIQUES** INTERDITES EN EUROPE







# édito

Le contenu de nos assiettes et la durabilité de notre agriculture sont des sujets éminemment politiques. Le débat qui traverse bon nombre de sociétés européennes sur l'avenir des modèles agricoles est, quand il n'est pas pollué par les caricatures, utile et nécessaire.

Après tout, ce qui est en jeu c'est tout simplement la qualité de notre alimentation, l'avenir de centaines de milliers de femmes et d'hommes, une certaine idée de justice sociale et territoriale, et notre capacité à construire une société résiliente et durable. Les agricultrices et les agriculteurs qui nous nourrissent, souvent dans des conditions économiques difficiles, sont des acteurs décisifs de la transition écologique et sociale que nous appelons de nos vœux. Le débat n'est pas toujours facile, et nos trois organisations peuvent parfois avoir des différences de vues, mais il est possible car l'essentiel est là : les sociétés européennes ont confiance dans le sérieux de l'agriculture européenne et l'Union européenne a les moyens de décider pour elle-même de son modèle alimentaire.

Pourtant, cette même Union européenne dévalorise aujourd'hui l'héritage qu'elle a bâti depuis la crise de la vache folle : celui des règles de traçabilité, et de toutes les normes de bien-être animal ou d'interdiction de substances toxiques décidées par l'UE dans le sillage des différents scandales sanitaires ou environnementaux des trente dernières années. L'UE a su réagir. Si beaucoup de progrès reste encore à faire, on ne peut pas fragiliser ce cadre de confiance, et ces réformes encore à mener sont vouées à l'échec si l'enjeu des importations n'est pas pris à bras le corps.

La hausse constante et encouragée - accord commercial après accord commercial - des importations d'aliments produits à partir de substances ou de pratiques interdites au sein de l'Union européenne vient mettre en danger le cadre européen qui protège la santé et donne des informations fiables aux consommateurs. Ces pratiques ? Des pesticides interdits, des farines animales, des antibiotiques utilisés comme activateurs de croissance, la concurrence déloyale, les pollutions à l'autre bout de la planète, l'opacité, ou encore les souffrances animales.

Comment peut-on accepter un tel traitement de défaveur à l'encontre des agriculteurs et des éleveurs européens ? Comment justifier auprès des Européennes et Européens que la traçabilité s'arrête aux frontières de l'Europe ? Comment tolérer que la demande des citoyennes et citoyens d'Europe pour une production plus durable, plus locale, plus protectrice des animaux soit à ce point ralentie par la poursuite presqu'aveugle d'une politique commerciale qui continue de mettre les enjeux environnementaux, territoriaux et sanitaires de côté ?

Si le tableau que nous esquissons n'est pas réjouissant, nos trois organisations ne souhaitent alimenter aucun sentiment de fatalité. Au contraire, ce rapport est tout entier tourné vers la proposition d'une réforme, à la fois atteignable et crédible, des règles européennes. Atteignable car nous proposons une réforme "clé en main" au plan juridique qui nécessite avant tout du courage et de la volonté politique, pour obtenir un accord législatif et imposer son application. Crédible, car nous avons pris soin de tester la compatibilité de notre proposition avec les règles et même une certaine philosophie de l'Organisation Mondiale du Commerce. Contrairement à ce que certains observateurs aimeraient faire croire, faire gagner la cohérence écologique et sociale est compatible avec une certaine idée des échanges et du multilatéralisme. Et si le combat pourrait être long, il n'en est pas moins urgent de le lancer, dès aujourd'hui.



Tout en mettant en pause, dans cette attente, tous les accords en cours de négociation ou de ratification.

A tous ceux qui pensent que la solution à ce problème serait d'abaisser nos standards de production, en utilisant des arguments de compétitivité à courte vue, nous répondons collectivement que cela serait une grave erreur. A l'heure des crises environnementales, faire le choix des moins d'écologie reviendrait à nous condamner tous. Nous soutenons, au contraire, une vision collective de progrès économique, social et écologique pour notre agriculture et notre élevage et sommes déterminés à préserver les spécificités de notre modèle d'élevage familial et herbager.

Nous mettons notre proposition entre les mains des citoyennes et citoyens, mais aussi des dirigeants européens, au premier rang desquels le gouvernement français qui, au premier semestre 2022, assumera la présidence tournante de l'Union européenne. Une occasion rare d'impulser à l'échelle de notre continent une mise en cohérence des discours et des actes.





# sommaire

# LE RAPPORT

07

**EN BREF** 

CONTEXTE

11

# ENQUÊTE

## 13 Des pesticides interdits dans nos assiettes

- > Un cadre législatif européen contestable.
- > Conséquences sanitaires et environnementales d'une mondialisation déloyale.
- > Ces exportations de substances interdites qui polluent.

### 26 Une mise en concurrence déloyale de l'élevage européen

- > Les antibiotiques, c'est automatique... sauf en Europe.
- > Au mauvais souvenir des farines animales.
- > Bien-être animal : loin des yeux, loin du cœur.
- > Une traçabilité qui s'arrête aux frontières.
- > Éleveurs et agriculteurs : fragilisés par certains accords de libre-échange.



22 Interview: "La lentille, un cas d'école"

> Sophie Devienne, Professeure à AgroParisTech

33 Témoignage:
"Dans ces conditions,
je ne vois plus comment
continuer mon métier"

> Guillaume Gauthier, jeune éleveur de Charolaises

#### NOTRE PROPOSITION

35

Pour l'adoption de mesuresmiroirs en Europe

- > Les mesures-miroirs adoptées par la France.
- > Base juridique et processus législatif européen.
- > Notre proposition de rédaction du règlement mesures-miroirs.

38 Interview: "Un règlement européen pourrait être compatible avec le droit de l'OMC"

> Clémentine Baldon, avocate, Baldon Avocats

### ANNEXES

40

- Tableau comparatif des normes en élevage en fonction des pays
- Analyse de la proposition de règlement sur les mesures-miroirs au regard du droit de l'OMC

### **TOUJOURS PLUS D'IMPORTATIONS** DE VIANDE QUI RÉPONDENT **TOUJOURS MOINS AUX NORMES DE L'UE**

Flux actuels et potentiels créés par les accords en cours de ratification



#### **DES NORMES INTERDITES EN EUROPE,** TOLÉRÉES CHEZ NOS PARTENAIRES AMÉRICAINS :

- Utilisation des farines animales dans l'alimentation des bovins
- Utilisation des antibiotiques comme activateurs de croissance des bovins
- Traçabilité individuelle non obligatoire des animaux de leur lieu de
- Temps de transport non limité à 8 heures sans pause. Pas/peu de règles sur le bien-être animal

# le rapport en bref

En 2019, à l'ouverture du Salon International de l'Agriculture, Emmanuel Macron rappelait la nécessité de construire "la souveraineté alimentaire, environnementale et industrielle" du continent européen. Pourtant entre 2005 et 2019 l'importation de denrées agricoles et alimentaires a augmenté de 28 %. Derrière ce chiffre se cache une seconde réalité : en important des produits agricoles issus d'élevages moins regardants sur la traçabilité et les normes ou bien cultivés avec des pesticides interdits dans l'Union européenne, l'UE ne tient pas ses engagements environnementaux et de santé publique et met les éleveurs et agriculteurs européens sur le terrain de la concurrence déloyale.

Le rapport conjoint du Think Tank de la FNH, INTERBEV et l'Institut Veblen vise à analyser les conséquences de l'inaction de l'Europe en la matière, en proposant un zoom sur deux sujets, les pesticides et les modes d'élevage. Comment retrouve-t-on des pesticides interdits en Europe dans nos assiettes ? Comment des entreprises européennes peuvent-elles avoir le droit de les exporter ? Comment l'élevage européen de viande bovine subit-il de plein fouet la concurrence déloyale ? Et surtout quelles solutions règlementaires mettre en place pour enfin protéger les consommateurs et les agriculteurs européens ?

Le présent rapport pointe du doigt une dichotomie des normes délétère, entre les standards européens et les produits importés par le Vieux Continent.

En matière d'usage des pesticides, d'abord. La législation européenne applicable aux pesticides induit en effet une différence de traitement entre les denrées produites dans l'UE et les denrées importées qui conduit à abaisser les standards de l'UE sur le plan sanitaire et environnemental. Ainsi les critères théoriquement très stricts issus

du Règlement Pesticide font l'objet d'une application parfois déficiente au sein de l'UE. Le Règlement limites maximales de résidus (LMR), quant à lui, montre de nombreuses limites : les cultures produites hors de l'UE peuvent avoir été traitées avec des substances non autorisées dans l'UE à la seule condition que les denrées importées respectent les LMR fixées... qui peuvent être révisées à la hausse sur demande. Pour faire face à cette différence de traitement, les agriculteurs européens peuvent réclamer en retour des dérogations pour l'utilisation de produits dangereux dans l'UE, qui peuvent avoir des conséquences nuisibles sur l'environnement et la santé. En outre, les contrôles font état de la présence fréquente de résidus de substances, y compris de substances non autorisées dans les denrées importées. Le rapport revient également sur un cas d'école, celui de la lentille. En effet, grâce à son prix bas, la lentille canadienne est ultra compétitive et représente plus du tiers de sa consommation intérieure. Les raisons? En plus d'un volontarisme politique, les producteurs canadiens peuvent utiliser des produits et substances interdits - ou dont certains usages sont interdits - en Europe.

En matière d'élevage ensuite. Si l'Europe a adopté de nombreuses règlementations en matière d'alimentation animale, de bien-être animal et de traçabilité, seule la règlementation interdisant le recours aux hormones de croissance s'applique à ce jour aux produits animaux importés. Rien ne bouge concrètement concernant l'usage des antibiotiques, les farines animales, le bien-être animal et notamment sur le temps de transport des animaux, ou encore la traçabilité, exposant ainsi les consommateurs européens à des risques sanitaires accrus et les éleveurs à une distorsion de concurrence toujours plus importante, alors même qu'en France, ils traversent déjà une crise de revenu sans précédent.

De fait, l'UE s'expose à de nouveaux scandales sanitaires déstabilisant l'ensemble des filières en acceptant d'importer des produits issus d'animaux ne faisant pas l'objet d'une traçabilité adéquate.

Ainsi à l'heure où les produits agricoles n'échappent plus à la mondialisation, et malgré les engagements ambitieux que s'est donnée l'Europe, il devient illusoire d'espérer répondre aux exigences environnementales, sanitaires et éthiques élevées de l'UE par des normes s'appliquant uniquement aux produits domestiques. La multiplication des accords de libre-échange comme le CETA ou bientôt l'accord entre l'UE et le MERCOSUR accentue encore le problème puisqu'ils réduisent les droits de douanes et certains contrôles.

Face à ce constat, la FNH, INTERBEV et l'Institut Veblen font une proposition : l'adoption d'un règlement européen sur les mesures miroirs pour que les standards de production européens s'appliquent aussi aux produits importés. En cela, la présidence française de l'Union européenne au premier semestre 2022 est une opportunité politique majeure.

Ce règlement permettrait l'application, non discriminatoire, de normes protectrices sur les produits importés. Alors comment faire concrètement ?

En ce qui concerne les pesticides, le rapport recommande de :

- Interdire la mise sur le marché européen de denrées alimentaires traitées avec des substances non approuvées dans l'UE.
- Supprimer la possibilité d'octroyer des dérogations permettant l'usage de ces substances en Europe.
- Interdire la production, le stockage et la circulation de ces substances en Europe et de ce fait l'exportation à des pays tiers, à l'instar de l'interdiction similaire adoptée par la loi EGALIM¹.
- Renforcer les contrôles sur les denrées alimentaires mises sur le marché au sein de l'UE
- Prévoir des procédures de sanctions précises et dissuasives en cas de violations avérées, tant au sein de l'UE que dans le pays tiers.

En matière d'élevage, il est nécessaire d'imposer à tout le moins les mesures suivantes :

- L'interdiction de mise sur le marché de produits issus d'animaux traités avec des produits vétérinaires ou nourris avec des aliments pour animaux non autorisés par la règlementation européenne ou ne respectant pas les exigences d'identification et de traçabilité imposées par cette même règlementation.
- L'interdiction de mise sur le marché de produits issus d'animaux dont il n'est pas attesté qu'ils ont bénéficié de certaines conditions minimales en matière de bien-être animal s'agissant du transport notamment.
- Le renforcement des contrôles dans les principaux pays exportateurs
- La suspension immédiate des importations en cas de violations avérées visant notamment les établissements non conformes.

Enfin le rapport met en évidence un point majeur : les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ne constituent pas des obstacles insurmontables à la mise en place de l'ensemble des mesures miroirs envisagées.

S'il est vrai que les partenaires commerciaux de l'UE ne manquent pas d'affirmer que certaines normes de l'UE constitueraient des entraves au commerce<sup>2</sup>, il ne faut pas sous-estimer les possibilités juridiques de contrer ces arguments. L'analyse juridique présentée dans ce rapport atteste que les exceptions prévues dans l'accord SPS ainsi que l'article XX de l'OMC permettent l'adoption par l'UE d'un tel règlement, et qu'en cas de conflit à l'OMC, l'UE devrait gagner.

Enfin, avec ce rapport, nos trois organisations rappellent que la hausse des importations de produits agricoles et la distorsion de concurrence inacceptable qu'elle crée ne doivent pas inciter les pouvoirs publics, comme certains le proposent, à niveler par le bas les normes européennes pour espérer gagner le combat de la compétitivité. A l'heure des crises écologiques et sociales, abaisser les règles environnementales et sanitaires serait une folie qui nous mènerait tout droit dans le mur.

### **MONDIALISATION:**

### **DES PESTICIDES INTERDITS** SE RETROUVENT LÉGALEMENT **DANS NOS ASSIETTES**











Pollue la faune et la flore aquatique ( ) Toxique pour l'environnement et la fertilité par reproduction



# contexte

Le monde est aujourd'hui à un tournant : après des décennies d'augmentation de la productivité agricole coûte que coûte, aux dépens de la biodiversité, du climat, du bien-être animal et des revenus des agriculteurs et des éleveurs, il devient urgent de changer de modèle.

- Les émissions de gaz à effet de serre (GES) s'emballent, les scientifiques de l'IPBES pointent les intrants chimiques comme l'un des principaux responsables de l'érosion de la biodiversité.<sup>3</sup>
- Entre 2005 et 2019, les importations de l'UE des 28 en matière agricole et alimentaire ont augmenté de près de 28 %, passant de 52 milliards d'euros à 66,5 milliards d'euros.⁴ Un rapport prospectif du Parlement européen va dans le même sens : l'augmentation des importations en 2030 principalement due aux nouveaux accords de libre-échange d'ailleurs- serait comprise entre +38,8 milliards d'euros et +44 milliards d'euros.⁵ Le rapport souligne d'ailleurs la particulière vulnérabilité du secteur bovin.
- Les impacts négatifs sont aussi sociaux. D'après les chiffres de l'INSEE de 2020 portant sur 2017, 20 % des agriculteurs en France n'avaient pas pu se dégager un revenu. Et en ce qui concerne les éleveurs français de bovins, en 2020, leur revenu est estimé à 8 000 euros annuels, soit moins de 700 euros par mois. Face à ces difficultés, la France perd 2 000 éleveurs bovins chaque année. Et en ce qui concerne les éleveurs français de bovins, en 2020, leur revenu est estimé à 8 000 euros annuels, soit moins de 700 euros par mois.
- Pourtant, la France dit vouloir préserver son « modèle d'élevage » familial et herbager, constitué de 60 vaches sur 60 hectares en moyenne, avec une ration composée à 80 % d'herbe et dont l'autonomie alimentaire du troupeau est assurée à 90 %. L'Europe entend adopter des politiques ambitieuses avec le Green Deal et la stratégie "De la ferme à la table". Mais l'effort n'est pas fait pour passer des discours aux actes : en multipliant les accords de libre-échange, le marché européen s'ouvre à cette concurrence mondiale répondant à des normes environnementales, de traçabilité et de bien-être animal souvent bien moins exigeantes que les normes européennes.
- Les gouvernements européens mettent en péril nos modèles de production les plus vertueux, encourageant un nivellement par le bas. Nécessairement, un modèle herbager de petite taille à un coût économique immédiat supérieur à celui des systèmes industriels du continent américain : il doit donc être soutenu par des politiques publiques fortes.
- L'un des enjeux fondamentaux du XXI<sup>e</sup> siècle est d'articuler la réponse à ces différentes problématiques: assurer la sécurité alimentaire d'une population qui pourrait dépasser 11 milliards d'individus en 2100 tout en préservant les ressources naturelles et en luttant contre le dérèglement climatique et l'érosion de la biodiversité. Et concilier ces différents impératifs nécessite donc aussi de répondre au défi social de la juste rémunération des agriculteurs en Europe ainsi que dans les pays partenaires commerciaux de l'Union européenne (UE). Il ne suffit pas d'imposer des normes environnementales ou de traçabilité plus exigeantes, pour construire le système agricole et alimentaire de demain. Il est en effet injuste et inefficace de ne pas imposer ces mêmes normes aux produits qui entrent sur le marché européen.



# enquête

sur ces normes remises en cause par l'écart de traitement entre denrées européennes et denrées importées

#### **DES PESTICIDES INTERDITS DANS NOS ASSIETTES**

La législation européenne applicable aux pesticides induit, une différence de traitement entre les denrées produites dans l'UE et les denrées importées qui conduit à abaisser les standards de l'UE sur le plan sanitaire et environnemental. Sur ce sujet, la lentille est un cas d'école, que nous explique Sophie Devienne, professeure à AgroParisTech et membre de l'Académie d'agriculture de France.

#### UN CADRE LÉGISLATIF EUROPÉEN CONTESTABLE

Dans l'UE, la mise sur le marché de pesticides<sup>11</sup> est régie principalement par le Règlement Pesticides<sup>12</sup> qui est explicitement fondé sur le principe de précaution<sup>13</sup> afin d'éviter que des substances actives ou des produits mis sur le marché ne portent atteinte à la santé humaine et animale ou à l'environnement<sup>14</sup>.

Le Règlement Pesticides détermine la procédure et les critères d'autorisation dans l'UE des substances actives contenues dans les pesticides tandis qu'un règlement de 2005 fixe des règles relatives aux limites maximales de résidus (LMR) de pesticides dans les aliments (le « Règlement LMR »).

#### Le Règlement Pesticides

Au titre du Règlement Pesticides, les pesticides sous soumis à un double processus d'agrément :

- Les substances actives, c'est-à-dire les éléments chimiques et leurs composés tels qu'ils se présentent à l'état naturel ou tels que produits par l'industrie, sont approuvées au niveau de l'UE
- 2. Les produits pesticides contenant ces substances actives sont ensuite autorisés par les États membres.

S'agissant des substances actives, pour être approuvées, elles ne doivent tout d'abord pas tomber dans l'un des critères d'exclusion, qui correspondent à des dangers jugés si graves pour la santé humaine ou l'environnement que la substance est considérée comme ne pouvant pas être approuvée (sans même avoir à effectuer une évaluation des risques)<sup>15</sup>. Ces critères d'exclusion se justifient de diverses manières :

par les effets potentiels de la substance sur la santé humaine : il s'agit des substances mutagènes, cancérigènes ou toxiques pour la reproduction ainsi que celles ayant des effets

- perturbateurs endocriniens pouvant être néfastes pour l'homme<sup>16</sup>;
- par les effets potentiels de la substance sur l'environnement : il s'agit des substances présentant un caractère polluant organique persistant (POP), persistant, bioaccumulable et toxique (PBT) ou très persistant et très bioaccumulable (vPvB)<sup>17</sup>.

Ensuite, si la substance active ne tombe pas dans un de ces critères d'exclusion, pour être approuvée, l'évaluation conduite par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (l'EFSA) doit montrer que la substance satisfait aux conditions listées à l'article 4 du Règlement Pesticides. En particulier, les résidus des produits contenant la substance ne doivent pas avoir d'effet nocif sur la santé des êtres humains, y compris les groupes vulnérables<sup>18</sup>, ou sur la santé des animaux ni d'effet inacceptable sur l'environnement. En outre, la substance active doit entraîner une exposition négligeable des abeilles<sup>19</sup>.

En application de l'ensemble de ces critères, début 2021, environ 530 substances actives étaient approuvées dans l'UE tandis qu'environ 900 substances n'étaient pas approuvées<sup>20</sup>.

Il convient toutefois, de relever que ces critères théoriquement très stricts font l'objet d'une application parfois déficiente au sein de l'UE en matière notamment d'évaluation des risques sur les abeilles et d'évaluation des « effets cocktail » des pesticides, ainsi que du fait de la durée du processus de réévaluation des substances.

■ Sur le premier point, dans un rapport de 2020, la Cour des comptes européenne a relevé que la législation actuelle de l'UE en matière de pesticides n'a pas permis de prendre des mesures appropriées pour protéger les pollinisateurs sauvages. La législation en vigueur comprend des dispositions destinées à protéger les abeilles mellifères, mais les évaluations des risques continuent de reposer sur des orientations qui sont obsolètes et qui ne correspondent ni aux exigences légales, ni aux connaissances scientifiques les plus récentes.²¹

■ Sur le second point, la Commission reconnaît qu'il n'existe toujours pas de cadre d'évaluation pertinent pour analyser les effets cumulés (ou effets « cocktail ») des substances actives :

L'élaboration d'une méthode d'évaluation des risques cumulés couvrant l'exposition simultanée à plusieurs substances chimiques (l'«effet cocktail») s'est avérée beaucoup plus complexe que prévu initialement et est toujours en cours. (...) Des travaux sont actuellement en cours pour développer encore la méthode et réaliser des évaluations cumulatives pour d'autres groupes de substances, afin de pouvoir, à terme, l'utiliser dans le cadre de la prise de décision règlementaire (par exemple, la fixation de LMR et l'approbation de substances actives). (...). Il ne sera donc possible qu'à un stade ultérieur de déterminer l'impact de l'évaluation des risques cumulés sur la protection de la santé humaine.<sup>22</sup>

Cette <u>faille du système d'évaluation des pesticides</u> a été récemment dénoncée dans un courrier adressé par 119 parlementaires européens à l'EFSA lui demandant de revoir ses procédures d'évaluation pour prendre en compte l'effet cumulé des substances.

■ Sur le troisième point, le processus de réévaluation de substances autorisées est souvent très long ce qui conduit à la prolongation des autorisations même lorsqu'elles portent sur des substances potentiellement dangereuses. Cela est d'ailleurs vivement critiqué par le Parlement européen²³. A titre d'illustration, la Commission vient d'adopter le 25 janvier 2020 un règlement d'exécution prolongeant de plus d'un an les autorisations de neuf substances actives dont trois (le fluotanil, le mépiquat et la pyraclostrobine) présentant des *propriétés perturbant le système endocrinien*.

S'agissant des produits pesticides contenant les substances actives, pour être autorisés par les États membres, ils doivent contenir des substances actives approuvées au niveau de l'UE et satisfaire notamment aux conditions de l'article 4 du Règlement Pesticides<sup>24</sup>.

Par dérogation, un État membre peut, dans des circonstances particulières, autoriser, pour une

période maximale de 120 jours, des produits phytopharmaceutiques contenant des substances interdites en vue d'un usage limité et contrôlé, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables<sup>25</sup>. Le recours à cette dérogation, dont la France a récemment fait usage s'agissant des pesticides néonicotinoïdes pour les betteraves sucrières<sup>26</sup>, a été vivement critiqué par la Cour des comptes de l'UE dans le rapport précité. Elle relève à ce propos :

Les auditeurs signalent que, malgré le cadre de l'UE, des États membres utilisent encore des pesticides considérés comme responsables de la disparition massive d'abeilles mellifères. Ainsi, au cours de la période 2013-2019, 206 autorisations d'urgence ont été octroyées pour l'usage de trois néonicotinoïdes (l'imidaclopride, le thiaméthoxame et la clothianidine) dont l'application faisait pourtant l'objet de restrictions depuis 2013 et dont l'utilisation en extérieur est strictement interdite depuis 2018 <sup>27</sup>.

#### Le Règlement Limites Maximales de Résidus

Le règlement **limites maximales de résidus** (LMR)<sup>28</sup> fixe des niveaux de LMR de pesticides jugés acceptables dans les denrées alimentaires et les aliments pour animaux.

Ces LMR sont fixées au regard des risques que présentent ces résidus de substances actives pour le consommateur et le cas échéant pour les animaux<sup>29</sup> mais aussi sur d'autres critères telles que les LMR fixées hors UE (notamment par le *Codex Alimentarius*)<sup>30</sup>. Comme pour les substances actives, l'effet cumulé des résidus de plusieurs substances utilisées sur une même denrée n'est pas évalué en l'absence de méthode d'évaluation reconnue par l'EFSA.

Les LMR des substances sont en principe fixées à la suite de la procédure d'approbation d'une substance active. Dans les douze mois de celle-ci, l'EFSA doit rendre un avis motivé sur la nécessité d'établir de nouvelles LMR<sup>31</sup>.



En outre, les LMR peuvent aussi être établies ou révisées sur demande de toutes parties justifiant d'un intérêt légitime, notamment les entreprises fabriquant ces produits<sup>32</sup>. Dans le cadre de cette procédure, des LMR spécifiques, y compris pour des substances interdites dans l'UE peuvent être sollicitées pour permettre l'importation des produits traités avec ces substances (on parle alors de demandes de *tolérance à l'importation*).

Dans les deux cas, la Commission doit en principe élaborer, dans les trois mois de l'avis de l'EFSA, un règlement fixant les LMR de la substance active concernée. Ce règlement est adopté selon la procédure de « règlementation avec contrôle », qui permet au Parlement de s'opposer au projet. En cas d'adoption du règlement, les nouvelles LMR s'appliquent à l'ensemble des acteurs.

#### Le Codex Alimentarius

Le Codex Alimentarius, ou «Code alimentaire», est un ensemble de valeurs de référence internationales fixées en matière de production alimentaire par une commission, sous pilotage conjoint de l'OMC et de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en vue notamment de faciliter le commerce international de denrées alimentaires. Les normes fixées par le *Codex Alimentarius* en matière de pesticides et de mode de production sont souvent moins-disantes que les normes fixées au niveau européen. Et il n'est pas rare non plus d'avoir des législations nationales fixant des normes encore inférieures au Codex Alimentarius.

#### Illustration d'une demande de tolérance à l'importation acceptée par la Commission puis bloquée par le Parlement européen: la clothianidine dans les pommes de terres Nord-américaines

En 2018, des demandes de tolérances à l'importation ont été introduites pour la clothianidine dans les pommes de terre importées au motif que le relèvement des LMR était nécessaire pour éviter toute entrave à l'importation de ces cultures depuis le Canada et les États-Unis. Suite à cette demande et à <u>l'avis</u> favorable de l'EFSA, la Commission a soumis au Conseil en janvier 2019 un projet de règlement multipliant par dix la LMR autorisée sur ce néonicotinoïdes. Ce règlement n'a toutefois pas été adopté en raison du <u>refus</u> du Parlement européen<sup>33</sup>.

#### Le Brésil : paradis des pesticides

Selon une enquête de Public Eye et Unearthed, le Brésil est le premier marché de pesticides des cinq plus grosses sociétés agrochimiques au monde (BASF, Bayer, Corteva Agriscience, FMC et Syngenta) et 49% de produits chimiques importés sont classés extrêmement dangereux pour la santé ou l'environnement. La majeure partie de ces importations (63%) est destinée à la culture du soja pour nourrir le marché mondial du fourrage.<sup>147</sup>

Or la situation tend à se détériorer. Le processus d'approbation des nouveaux produits pesticides a été accéléré depuis l'entrée en fonction de Bolsonaro. Ainsi en 2019, 474 nouveaux produits pesticides ont été approuvés. Cela comprend 42 produits qui ne sont pas autorisés par les États membres de l'UE<sup>148</sup>. Au total, 44% des ingrédients actifs homologués au Brésil ne sont pas approuvés dans l'UE.

#### CONSÉQUENCES SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTALES D'UNE MONDIALISATION DÉLOYALE

Du fait de la législation actuelle et de la manière dont elle est appliquée, il existe une différence de traitement importante entre les denrées produites dans l'UE et celles importées s'agissant des substances non approuvées dans l'UE.

En effet, alors qu'il est interdit de traiter dans l'UE des cultures avec des substances non approuvées dans l'UE<sup>34</sup>, les cultures produites hors de l'UE peuvent avoir été traitées avec ces substances à la seule condition que les denrées importées dans l'UE respectent les LMR fixés par le Règlement LMR.

Cette différence de traitement est aggravée par les éventuelles "tolérances à l'importation" qui peuvent conduire la Commission à relever les LMR de substances actives même lorsqu'elles sont interdites dans l'UE.

#### Comme le reconnaît la Commission :

Il existe une tension croissante entre les attentes des consommateurs européens, qui souhaitent que les aliments importés ne contiennent pas de pesticides non approuvés dans l'UE, et les engagements internationaux de l'UE, notamment dans le cadre de l'OMC. (...) Parallèlement, des critiques sont émises au sein de l'UE concernant le fait que des LMR sûres pour les consommateurs sont fixées pour des substances actives non approuvées (ce qu'on appelle les "tolérances à l'importation"), notamment dans les cas où la décision de non-approbation de l'UE n'est pas fondée sur des raisons de santé publique, mais par exemple sur des risques environnementaux. L'importation de produits traités avec des substances actives qui ne sont pas disponibles pour les agriculteurs de l'UE est ainsi permise, ce qui a des répercussions négatives sur la compétitivité de l'agriculture de l'UE, ainsi que sur l'environnement dans les pays tiers. 35

Cette différence de traitement entre les denrées produites dans l'UE et les denrées importées conduit à abaisser les standards poursuivis par le Règlement Pesticides en matière de santé et de protection de l'environnement.

### Conséquences néfastes pour la protection de la santé

Le cadre actuel permettant d'exporter vers l'UE des denrées traitées avec des substances interdites dans l'UE conduit à abaisser les exigences de protection de la santé des consommateurs pour les produits importés.

En premier lieu, les produits importés dans l'UE peuvent légalement contenir des résidus de substances mutagènes, cancérigènes, toxiques pour la reproduction ou ayant des effets perturbateurs endocriniens alors même que ces substances sont par principe exclues dans l'UE à cause des dangers d'une particulière gravité qu'ils présentent. Il est seulement nécessaire que les résidus de ces substances présentes dans les denrées ne dépassent pas les LMR. Ces LMR sont en outre parfois relevées pour répondre favorablement à des demandes de tolérances à l'importation afin de ne pas entraver le commerce.

Sur ce point, la Commission a une position ambivalente : elle a un temps affiché l'intention de ramener les LMR pour les pesticides dangereux interdits par l'UE (car tombant dans les critères d'exclusion) à la limite de détection (c'est-à-dire en général 0,01 mg/kg) et de refuser les nouvelles demandes de tolérances à l'importation sur ces produits<sup>36</sup>.

Toutefois, les pressions considérables exercées par les sociétés productrices de pesticides et leurs alliés<sup>37</sup> sur la Commission semblent avoir changé la doctrine et ce alors même qu'elle reconnaissait en interne que cette approche *reviendrait* à abaisser encore notre niveau d'ambition en matière de protection de la santé publique<sup>38</sup>.

Ainsi, d'une part, il existe un délai très important entre le non renouvellement de l'approbation d'une substance dangereuse et l'abaissement effectif des LMR. A titre d'illustration, comme il ressort du tableau ci-dessous, des substances interdites dans l'UE, pour certaines depuis plus de deux ans, en raison notamment de problèmes de génotoxicité ou d'effets néfastes sur les organes endocriniens, ont toujours des LMR très élevées sur plusieurs denrées (poireaux, houblons, camomille, citrons, oranges, tomates). Le projet de règlement de la Commission envisageant d'abaisser ces LMR n'ayant pas encore été adopté.

Substance active	Motifs de l'interdiction dans l'UE	Autorisation hors UE	LMR
CHLOROTHALONIL (FONGICIDE)	<ul> <li>INTERDITE PAR LE RÈGLEMENT DU 29/04/2019:</li> <li>Éventuel problème de génotoxicité concernant les résidus auxquels les consommateurs seront exposés.</li> <li>L'évaluation du risque, pour les consommateurs, lié à l'exposition par voie alimentaire n'a pas pu être réalisée faute de données</li> <li>Contamination des eaux souterraines.</li> <li>Risque élevé pour les amphibiens et les poissons.</li> </ul>	USA : oui Canada : oui Brésil : oui	Fiche LMR  8 mg/kg poireaux  15 mg/kg groseilles  60 mg/kg houblon
PYMETROZINE (INSECTICIDE)	<ul> <li>INTERDITE PAR LE RÈGLEMENT DU <u>9/10/2018</u>:</li> <li>Effets néfastes sur les organes endocriniens.</li> <li>Risque élevé de pollution des eaux souterraines.</li> </ul>	USA : oui Canada : oui Brésil : non	Fiche LMR  5 mg/kg camomille  15 mg/kg houblon
PROPICONAZOLE (FONGICIDE)	<ul> <li>INTERDITE PAR LE RÈGLEMENT DU 28/11/2018 :</li> <li>Effets toxiques sur les organes endocriniens.</li> <li>Contamination des eaux souterraines.</li> </ul>	USA : oui Canada : oui Brésil : non	Fiche LMR  • 9 mg/kg oranges  • 3 mg/kg tomates  • 5 mg/kg citrons

D'autre part, la Commission affiche une position contradictoire sur les tolérances à l'importation pour des substances interdites car tombant dans des critères d'exclusion liés à la santé :

- D'un côté, si la stratégie « De la ferme à la table » présentée par la Commission indique : Afin de favoriser une évolution progressive vers l'utilisation de produits phytopharmaceutiques plus sûrs, l'UE envisagera, dans le respect des règles de l'OMC et après une évaluation des risques, de réexaminer des tolérances à l'importation pour les substances qui remplissent les « critères d'exclusion» et qui présentent un niveau élevé de risque pour la santé humaine ³9.
- D'un autre, dans un rapport publié le même jour, la Commission semble prête à octroyer les tolérances à l'importation sollicitées : les partenaires commerciaux soumettent souvent les demandes de tolérances à l'importation trop tard pour éviter toute perturbation des échanges <sup>40</sup>.

En outre, ces LMR portant sur des substances interdites dans l'UE car jugées trop dangereuses sont généralement fixées en se limitant à reprendre la LMR du *Codex Alimentarius* qui correspond à des standards moins-disants en matière de protection et alors même que, comme mentionné, la Commission reconnaît ne pas avoir d'outil pour évaluer « l'effet cocktail » des résidus de substance.

En second lieu, on constate en outre de nombreux dépassements des LMR y compris sur les substances interdites dans l'UE.

Une étude conduite au Pays-Bas<sup>41</sup> sur une collecte de 3 000 échantillons montre que 21 % des légumes et 19 % des fruits contenaient des résidus de pesticides perturbateurs hormonaux, la plupart de ces résidus proviennent de pays extérieurs à l'UE<sup>42</sup>.

Le rapport EFSA 2018<sup>43</sup> sur les résidus de pesticides a également révélé qu'en France, trois quarts des échantillons prélevés pour le contrôle des importations contenaient des résidus quantifiables et que près d'un quart d'entre eux présentaient des niveaux supérieurs aux LMR dont la plupart pour des substances non approuvées dans l'UE.



#### Des traces d'éthylène dans le sésame importé d'Inde

Le récent cas de l'importation de sésame en provenance d'Inde illustre un manque de contrôle sur les substances utilisées pour le traitement des denrées importées. En septembre 2020, des contrôles en France ont permis de détecter des traces d'oxyde d'éthylène sur des graines de sésame importées d'Inde dépassant de plus de 3500 fois les LMR autorisées149. Or, cette substance active est interdite dans l'UE depuis 1991 dans les pesticides et depuis 2011 dans les biocides, en raison de ses propriétés cancérigène<sup>150</sup>. Selon un rapport du Sénat de 2021, on avait déjà retrouvé des traces de contaminations dans des lots de 2018, ce qui montre que ce déficit de contrôle perdure dans le temps de façon dangereuse. Le cas est particulièrement inquiétant : en effet, l'Inde pèse pour 60% des approvisionnements français en matière de sésame<sup>151</sup>, que l'on retrouve dans de nombreux produits alimentaires comme le houmous ou les pains burgers. On relèvera aussi que c'est notamment en considération de dépassements systématiques de LMR que la France a décidé en 2016 la suspension de l'importation de cerises en provenance d'États autorisant l'utilisation du diméthoate en traitement des cerisiers<sup>44</sup>.

Enfin en matière de denrées génétiquement modifiées (« OGM »), le Parlement européen relève couramment que la culture de ces denrées rendues tolérantes à certains pesticides non autorisés dans l'UE risque d'accroître la quantité de résidus dans les récoltes<sup>45</sup>.

### Conséquences néfastes pour l'environnement

Au-delà de l'évaluation des risques pour la santé, il existe des différences importantes en matière de protection de l'environnement dans les critères gouvernant l'évaluation des substances (définis par le Règlement Pesticides) d'une part et l'évaluation des LMR (définis par le Règlement LMR) d'autre part.

En effet, là où les premiers intègrent une évaluation des risques sur l'environnement et sur les abeilles, le cadre d'analyse applicable aux LMR se borne à examiner les effets sur la santé de la consommation de ces substances.

Le système de LMR (aggravé par les « tolérances à l'importation ») revient donc à permettre le recours à des substances néfastes pour l'environnement et la biodiversité chez les partenaires commerciaux de l'UE. Cela pose d'importantes questions éthiques<sup>46</sup> et est contraire à la reconnaissance croissante de l'interconnexion planétaire des écosystèmes et des phénomènes.



#### Les pesticides tueurs d'abeilles

Le fipronil, qui est une substance hautement toxique pour les abeilles, a été interdite dans l'UE en 2016 à effet 2017. Cette substance est toujours autorisée au Brésil, où elle est appliquée selon différentes méthodes y compris la pulvérisation à partir d'un avion sur de grandes étendues de terres agricoles sur les cultures de pommes de terre, canne à sucre, maïs, coton, soja, riz, haricots, tournesols et blé. Ainsi, on considère que le fipronil et les néonicotinoïdes sont responsables de la mort massive de 500 millions d'abeilles et autres insectes pollinisateurs début 2019<sup>152</sup>.

De même, l'UE a interdit ou strictement limité le recours à trois substances de la famille des néonicotinoïdes (imidaclopride, thiaméthoxame et clothianidine) en enrobage de semences, pour toutes les cultures du fait de leur impact sur les abeilles153 mais continue à importer des denrées traitées avec ces substances, ce qui affecte globalement la population des abeilles, essentielles à la pollinisation, et donc au maintien de la production agricole. Dans un contexte de concurrence mondiale sur les denrées agricoles, les producteurs de l'UE sont ainsi incités à solliciter des dérogations, à l'instar de la récente loi adoptée en France concernant les betteraves à sucre. pour faire face à cette dichotomie de normes, ce qui conduit à un nivellement par le bas et annihile les effets recherchés par l'interdiction des néonicotinoïdes<sup>154</sup>.

Le Parlement européen a d'ailleurs souligné à plusieurs reprises ces incohérences en censurant des tentatives de la Commission de faire droit à des demandes de tolérance à l'importation sur certaines substances interdites dans l'UE ou autorisées sous conditions strictes.

#### Le Parlement européen et la Commission : des divergences de vues ?

Le Parlement européen s'était opposé au relèvement des LMR de la clothianidine, une substance de la famille des néonicotinoïdes, utilisée sur les pommes de terres, les patates douces, ou encore les fruits à noyau, au motif notamment que les éléments ne permettaient pas d'établir que les risques inacceptables pour les animaux, la sécurité alimentaire et les pollinisateurs seront évités 47.

La Commission a récemment adopté une proposition de règlement faisant droit à des demandes de relèvement des LMR du flonicamide (qui permet de lutter contre le puceron vert), de l'haloxyfop-P (utilisé notamment sur le soja) et de la mandestrobine (utilisé sur les fruits tels que les abricots, les pêches, les cerises et les prunes) et à laquelle le Parlement s'est opposé en soulignant notamment que l'UE ne devraisent pas encourager l'utilisation dans les pays tiers de produits que certains États membres interdisent sur leur territoire et dont l'Union tente de limiter l'utilisation<sup>48</sup>.

Alors que la stratégie « de la ferme à la table » indique que la Commission tiendra compte des aspects environnementaux dans l'appréciation des demandes de tolérance à l'importation pour les substances pesticides qui ne sont plus autorisées dans l'UE<sup>49</sup>, une telle appréciation n'est toujours pas mise en œuvre par une modification du Règlement LMR comme l'illustre les propositions de relèvement de LMR mentionnées ci-dessus.

# CES EXPORTATIONS DE SUBSTANCES INTERDITES QUI POLLUENT

On relèvera enfin que les opérateurs européens peuvent exporter vers des pays tiers des substances toxiques pourtant interdites sur le territoire européen. Pour l'heure, seule la France a prévu d'interdire ces exportations d'ici 2022 avec l'adoption de la loi EGALIM promulguée en 2018<sup>50</sup>. Selon EUROSTAT, en moyenne 56.600 tonnes de pesticides ont été exportées chaque année de l'UE vers le Mercosur entre 2015 et 2019<sup>51</sup>.

Des grands groupes européens, tels que Bayer et BASF, y commercialisent massivement des produits toxiques dangereux pour l'homme et l'environnement : une enquête a révélé que les membres du lobby CropLife, réunissant ces deux géants de l'agrochimie aux côtés d'entreprises américaines et suisse, généraient plus d'un tiers de leurs ventes de pesticides grâce à des produits classés « extrêmement dangereux », dont près

de 60 % sont commercialisés principalement dans les pays en développement, en Amérique du Sud et en Asie Selon les données disponibles pour ces cinq entreprises, le Brésil est le premier marché en taille et compte 49 % de pesticides importés «extrêmement dangereux" et l'Argentine se placerait environ en quinzième position et avec une proportion équivalente de pesticides toxiques (47 %). Or les exportations de pesticides de l'UE vers le Mercosur pourraient encore augmenter si l'accord de commerce en préparation était ratifié. Les pesticides sont actuellement soumis à des droits de douane allant jusqu'à 14 %. Et l'accord prévoit en effet de supprimer les droits de douane sur plus de 90 % des exportations de produits chimiques de l'UE<sup>52</sup>.

En <u>réponse</u> à une lettre envoyée par un groupe <u>d'ONG</u> réclamant l'interdiction des exportations de pesticides interdits dans l'UE et de l'importation de produits fabriqués à l'aide de ces pesticides, la Commission a toutefois indiqué vouloir s'attaquer au sujet et considérer plusieurs options – y compris législatives<sup>53</sup>.



#### **INTERVIEW**

propos recueillis par Samuel Leré

### "La lentille, un cas d'école"

Lors de votre présentation au colloque organisé par l'Académie d'Agriculture de France le 10 février 2021, vous avez abordé le problème des normes dans les échanges internationaux de produits agricoles, notamment dans le cadre des accords de commerce. Vous avez pris l'exemple de la lentille et du Canada, pourquoi ?

Parce que la lentille est un cas d'école. Il s'agit d'un produit à la fois emblématique de la transition alimentaire

et révélateur des distorsions de concurrence qui résultent des différences de normes dans les échanges internationaux. C'est un produit pour lequel le Canada est devenu depuis une vingtaine d'années le premier exportateur mondial.

### Pouvez-vous nous donner quelques chiffres sur ce sujet ?

Le Canada est le premier producteur de lentilles dans le monde et le premier exportateur puisqu'il représente à lui seul 54% des exportations mondiales. Sa production a été multipliée par 5 en 20 ans passant de 400 000 tonnes en 1990 à 2,2 millions de tonnes en 2019. La lentille est presque exclusivement cultivée dans la province de la Saskatchewan, qui bénéficie de conditions de sols et de climat propices à la culture de la lentille. Grâce un effort important pour mettre au point des solutions techniques adaptées, le Canada a réussi à faire de la lentille un produit d'exportation tout en bénéficiant de l'intérêt agronomique de l'introduction de cette légumineuse dans les rotations, culture qui est capable de fixer l'azote atmosphérique et permet ainsi de réaliser des économies d'engrais azotés.

La lentille canadienne est-elle moins chère que la lentille produite dans l'Union européenne ?

Les Canadiens exportent plusieurs types de lentilles:



Sophie Devienne, Professeure à AgroParisTech

de la lentille corail, de la blonde et un peu de lentille verte, cette dernière, minoritaire, trouvant ses débouchés sur le marché français. La lentille verte canadienne arrive dans les ports de l'UE entre 500 et 600 euros la tonne, au même prix que celui qui est payé au producteur français, mais présente l'avantage d'être indemne de bruche, donc utilisable à 100% par les industriels. La bruche est un insecte de la famille des coléoptères qui pond sur les jeunes gousses et dont la larve se développe à l'intérieur des graines. La

larve sort au moment de la récolte ou du stockage, laissant un trou dans la graine infectée. Chaque lentille colonisée est pratiquement détruite. Au Canada les hivers très froids permettent de détruire en grande partie les bruches, à la différence de la France et de beaucoup de régions de l'Union européenne où le plus souvent les hivers ne sont pas assez froids pour pouvoir les détruire efficacement. Aucun traitement au champ n'est autorisé en Europe sur la bruche de la lentille. La gestion de la bruche ne s'effectue qu'au stockage, notamment par fumigation. Résultat : si le prix moyen à la production se situe en France en moyenne entre 500 et 600 euros la tonne, au même prix que la lentille canadienne dans les ports européens, il faut bien souvent ajouter une perte de 5 à 10% liée à la présence de bruche, ce qui peut entraîner un prix de revient plus élevé pour l'industriel qui travaille la lentille. Grâce à son prix bas, la lentille canadienne est compétitive et représente une part importante des importations de lentilles de l'Union européenne (50% environ) et plus du tiers de sa consommation intérieure. En France, même si les surfaces cultivées se sont globalement accrues depuis 2015, la production demeure fluctuante en raison de la grande sensibilité de la lentille aux conditions climatiques et à la forte variabilité de son prix, la lentille canadienne compte pour environ 40 à 50% des importations (les deux tiers des importations de provenance hors UE) et pour le cinquième de la consommation. On peut ajouter le fait que le traité de libre-échange signé entre l'Union européenne et le Canada, le CETA, a éliminé les droits de douane qui subsistaient à l'entrée dans l'Union européenne pour les produits à base de lentilles, comme les conserves (19,2%) ou la farine (9,9%). A noter néanmoins que la qualité gustative de la lentille canadienne, en particulier la lentille blonde, est souvent jugée moins bonne que celle de la lentille verte française, puisqu'elle est plus farineuse et a tendance à se transformer en bouillie à la cuisson.

### Comment expliquer la compétitivité de la lentille canadienne ?

Plusieurs éléments contribuent à expliquer le succès de la lentille canadienne : d'abord une volonté politique forte du gouvernement canadien, ensuite un avantage lié à une productivité du travail élevée, permise par les conditions de sol et de climat des plaines canadiennes et par la superficie très importante des exploitations agricoles, dont les conditions de production sont encadrées par des règles environnementales moins exigeantes. Les autorités canadiennes ont mis en place un programme financé par de l'argent public et privé qui a permis de développer de nouvelles variétés de lentilles résistantes à la verse (qui est un accident de végétation qui touche une culture qui se retrouve couchée au sol, entraînant le plus souvent une baisse de rendement mais aussi une dégradation de la qualité et des difficultés de récolte) et à certaines maladies, ou qui ont une saison de végétation plus courte. Les efforts de recherche ont permis de mettre au point des variétés résistantes à certains herbicides. Cela permet des gains de productivité importants car la lentille est très sensible au moment de sa levée à la concurrence des adventices (c'est-à-dire des "mauvaises herbes").

### Donc le Canada peut produire à des coûts moins importants, grâce à un volontarisme politique ?

Pas uniquement. Les choix politiques et les condi-

#### La lentille, aliment essentiel pour réussir la transition écologique

phare de la transition, mais pas à n'importe quelle condition.

Dans les conditions climatiques et environnementales actuelles, les recommandations scientifiques indiquent qu'il s'agit de manger moins de viande, mais en la produisant mieux. Le rapport du GIEC sur les terres et le climat (2019) met dans la balance les terres disponibles, celles déjà dégradées, et le besoin de préserver les forêts, de précieux puits de carbone, pour contenir l'emballement climatique. Au vu des scénarios déjà enclenchés, il apparaît primordial de réduire la consommation de viande et d'en améliorer la qualité, notamment lorsque la production de viande est synonyme de déforestation. C'est dans cette optique que les légumineuses ont un rôle important à jouer, tant pour les apports en protéines végétales que parce que leur culture permet de fixer l'azote dans les sols et, *in fine*, de réduire l'utilisation des engrais azotés. La transition écologique et alimentaire implique la consommation de plus de légumineuses, dont la lentille fait partie. Il s'agit d'un produit

tions pédoclimatiques canadiennes ont bien aidé mais la différence s'explique aussi parce que les producteurs canadiens travaillent sur de très grandes surfaces avec des conduites de culture qui profitent de normes environnementales moins exigeantes que celles qui existent en Europe. Les légumineuses sont principalement cultivées par de grandes exploitations agricoles au Canada, puisque les exploitations de plus de 1000 ha cultivaient en 2011 (date du dernier recensement) les deux tiers de la superficie de légumineuses. Sur ces grandes surfaces, il s'agit de gagner du temps. La plupart de ces exploitations sèment les lentilles sans faire de travail du sol, en semis direct, ce qui leur permet de réduire le travail sur les parcelles et de semer une plus grande superficie

avec les moyens dont ils disposent. Cela rend encore plus nécessaire le recours aux herbicides pour détruire les adventices. Les producteurs canadiens peuvent utiliser des produits comme le Sencor, particulièrement efficace pour détruire les concurrents de

"Au Canada, l'utilisation de glyphosate est autorisée jusqu'à quatre jours avant la récolte. En Europe cette pratique est interdite"

la lentille, ainsi que, pour les lentilles blondes et corail, des variétés résistantes à ces herbicides, ce qui leur permet de les épandre plus tard, à un moment où la concurrence des adventices est la plus forte, donc à un stade plus avancé de la lentille sans risque d'endommager la culture. L'utilisation du Sencoral (nom français du Sencor) sur la lentille est interdite dans l'Union européenne depuis plusieurs années. Son principe actif, la métribuzine, est une substance herbicide de la famille des triazines, dont le caractère persistant et toxique pour l'environnement a conduit à remettre en cause le renouvellement de son autorisation de mise sur le marché. De plus, elle est considérée par la Commission européenne comme un perturbateur endocrinien suspecté et toxique pour la reproduction humaine<sup>155</sup>. L'utilisation de cette substance est donc interdite en Europe à l'exception de quelques productions comme la pomme de terre ou la carotte. Néanmoins, il existe une tolérance à l'importation avec une LMR fixée pour les lentilles à 0,1 mg/kg par la Commission européenne.

Est-ce que la différence de normes s'arrête à l'usage de certains produits interdits en Europe?

Les différences de normes ne s'arrêtent pas à l'usage ou l'interdiction de certains produits, elles existent également sur certaines pratiques. Concernant par exemple le glyphosate, si l'utilisation reste autorisée en France, en Europe et au Canada, les règles d'utilisation, elles, divergent. Les agriculteurs canadiens, à la différence de leurs collègues européens, peuvent utiliser le glyphosate avant la récolte des lentilles. L'épandage de glyphosate une à deux semaines, voire jusqu'à quatre jours avant la récolte permet d'éliminer les adventices qui pourraient bloquer la moissonneuse, mais surtout de faire une dessicca-

tion au champ, qui permet d'activer la maturité des plantes et de réduire le taux d'humidité des graines. Cette pratique permet d'homogénéiser la culture sur l'ensemble de la parcelle, ce qui est très important sur des parcelles de grande taille où l'on observe forcé-

ment une hétérogénéité de maturité entre les plantes, et de réduire le temps de récolte en profitant d'une fenêtre climatique favorable, avantage important dans des exploitations de grande taille. Au total, elle permet de faciliter le travail de récolte des agriculteurs, tout en préservant la qualité des grains. Mais le risque est celui de l'existence de résidus de glyphosate dans les graines. En Europe, cette pratique est interdite sur les lentilles<sup>156</sup>.

Vous parlez du glyphosate, vous avez dit lors de votre présentation au colloque de l'Académie d'Agriculture que la LMR sur la lentille avait été multipliée par 100 en Europe en 2012 sous la pression de Monsanto... Comment expliquer une telle modification ?

C'est vrai. En 2011, la LMR pour le glyphosate dans les lentilles était fixée à 0,1 mg/kg en Europe, ce qui correspond au seuil de quantification de résidus de produits phytosanitaires. Le 5 mai 2011, la société Monsanto Europe s'est adressée à l'Allemagne, Etat membre désigné comme rapporteur pour le glypho-



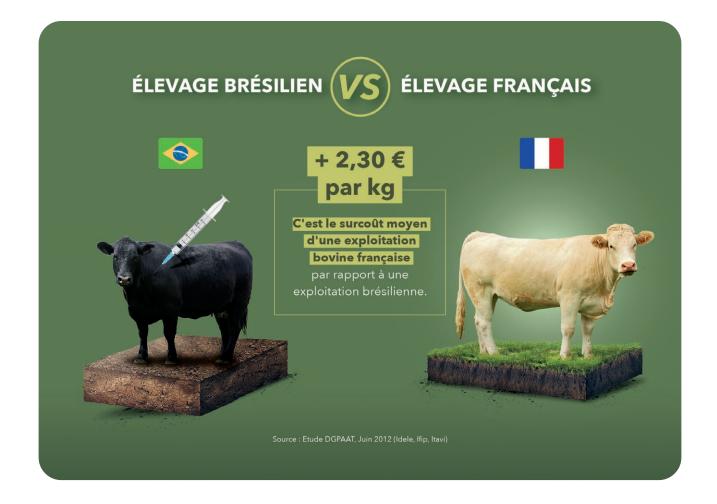
sate, auquel elle a demandé de redéfinir une LMR pour le glyphosate dans les lentilles. Son objectif : modifier la règlementation européenne pour que les lentilles en provenance des États-Unis et du Canada puissent être vendues dans l'UE. La société Monsanto a transmis les données règlementaires et scientifiques à l'appui de sa demande. Les données ont été évaluées par les autorités allemandes compétentes. Leur rapport d'évaluation et la demande ont été ensuite examinés par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). Dans son avis motivé du 13 janvier 2012, l'EFSA a conclu que l'analyse de l'utilisation du glyphosate sur les lentilles et de ses résidus ne suscitait pas d'inquiétudes en matière de santé publique et a recommandé de fixer la limite à 10 mg/ kg. Ce qui est difficilement compréhensible c'est que cette LMR est deux fois supérieure à celle du codex alimentarius qui l'a établi à 5 mg/kg pour les lentilles sèches. Elle est également plus élevée qu'au Canada, où cette LMR a été fixée à 4 mg/kg. Une étude commanditée par l'Agence canadienne de la santé en 2015-2016<sup>157</sup> portant sur l'analyse de résidus de glyphosate dans des produits alimentaires canadiens a constaté que le niveau de résidus de glyphosate dans les produits à base de légumineuses était généralement plus élevé que dans les autres produits alimentaires, résultat qu'elle a jugé cohérent avec l'emploi très largement répandu du glyphosate avant la récolte de ces graines. Le tiers des échantillons de produits à base de lentilles analysés, et la moitié pour les graines séchées, contenaient des résidus de glyphosate avec un niveau maximum de 2,6 mg/kg, niveau inférieur à la LMR canadienne, mais nettement supérieur à la LMR qui était en vigueur dans l'Union européenne avant la modification introduite en 2012.

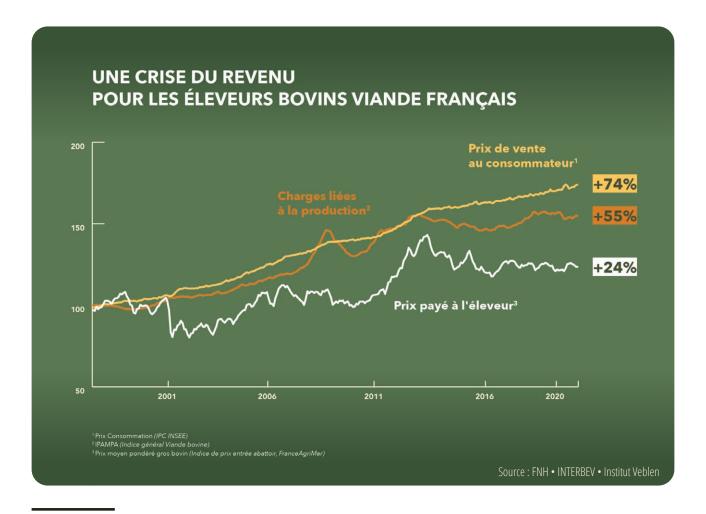
### UNE MISE EN CONCURRENCE DÉLOYALE DE L'ÉLEVAGE EUROPÉEN

En matière d'élevage, l'UE est plus avancée que d'autres régions, avec une approche privilégiant les synergies entre santé animale, bien-être animal et santé humaine.

Cela se manifeste par l'adoption de nombreuses règlementations en matière d'alimentation animale (interdiction des hormones de croissance et des antibiotiques activateurs de croissance, interdiction des farines animales), de bien-être animal (conditions de transport notamment), et de traçabilité. Or seule la règlementation interdisant le recours aux hormones de croissance s'applique à ce jour aux produits animaux importés, ce qui affaiblit considérablement l'effectivité des normes européennes.

L'UE importe en effet des quantités considérables et croissantes de produits animaux. A titre d'illustration, l'importation de viande bovine en provenance des pays du Mercosur s'établit à plus de 245 000 tonnes en 2019<sup>54</sup>. Ces quantités pourraient encore augmenter à mesure que l'UE conclut des accords de commerce international allouant de nouveaux quotas à des pays tiers à l'instar de l'accord avec le Mercosur<sup>55</sup>. Ainsi, d'après l'étude d'impact concernant cet accord, les importations de viandes bovines de l'UE depuis les pays du Mercosur pourraient augmenter de 54 % à 78 %.





#### LES ANTIBIOTIQUES, C'EST AUTOMATIQUE... SAUF EN EUROPE

L'UE interdit depuis 2006<sup>56</sup> l'usage d'antibiotiques comme promoteurs de croissance et a instauré de nouvelles restrictions aux termes du règlement sur les médicaments vétérinaires du 11 décembre 2018<sup>57</sup>. Ce règlement interdit également l'utilisation chez les animaux d'antibiotiques de manière préventive pour compenser de mauvaises conditions d'hygiène, des conditions d'élevage inappropriées ou un manque de soins.

L'ensemble de ces interdictions est justifié au regard notamment de la nécessité de lutter contre la résistance croissante aux antibiotiques qui représente une menace sanitaire considérable reconnue au niveau mondial<sup>58</sup>.

Et pour la première fois, le règlement sur les médicaments vétérinaires **prévoit une mesure « miroir »** aux termes de laquelle l'interdiction de l'utilisation des antibiotiques chez les animaux pour

favoriser la croissance ou augmenter le rendement s'applique, mutatis mutandis, aux opérateurs des pays tiers et ces opérateurs n'utilisent pas les antimicrobiens désignés [...], dans le cas des animaux ou des produits d'origine animale exportés à partir de ces pays tiers vers l'Union (article 118).

Cette mesure-miroir est cohérente, notamment avec la nature éminemment globale de la menace que constitue la microbiorésistance, comme le relève le préambule du règlement :

La résistance aux médicaments antimicrobiens à usage humain et vétérinaire est un problème sanitaire grandissant dans l'Union et le monde entier. En raison de sa complexité, de sa dimension transfrontière et du coût économique qu'elle représente et au-delà des graves conséquences qu'elle entraîne pour la santé humaine et animale, cette résistance est devenue un problème de santé publique à l'échelle mondiale, qui touche l'ensemble de la société et nécessite une action intersectorielle urgente et coordonnée, conformément au concept "Une seule santé" 59.

Toutefois, cette disposition n'entrera potentiellement en vigueur qu'en 2022 et qu'après l'adoption par la Commission d'actes délégués afin d'établir les modalités requises pour appliquer cette interdiction. Il est donc crucial que la Commission adopte sans tarder ces actes aux fins de mettre en œuvre cette mesure-miroir qui pourrait avoir une portée significative au regard des importations européennes de produits animaux en provenance de pays, comme le Canada, les États-Unis ou le Brésil, ayant largement recours aux antibiotiques, comme il ressort du tableau joint en Annexe 160.

Si la Commission tarde à adopter ces actes, les obligations imposées aux éleveurs de l'UE resteront insuffisantes pour faire face à ce risque mondial.

#### AU MAUVAIS SOUVENIR DES FARINES ANIMALES

L'UE a adopté une règlementation stricte sur l'alimentation des ruminants. Cette règlementation vise à contribuer à l'éradication de l'encéphalopathies spongiformes transmissibles (« EST » connue aussi sous le nom de maladie de la « vache folle ») qui est une infection dégénérative affectant le système nerveux des bovins , et qui trouve son origine dans l'utilisation pour l'alimentation des bovins de « farines animales », obtenues à partir de carcasses bovines et de cadavres d'animaux.

Ainsi le règlement n°999/2001 du 22 mai 2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines EST<sup>61</sup> interdit dans l'alimentation des ruminants, toutes les protéines et les phosphates bi et tricalciques d'origine animale (article 7.1 et annexe IV, chapitre I).

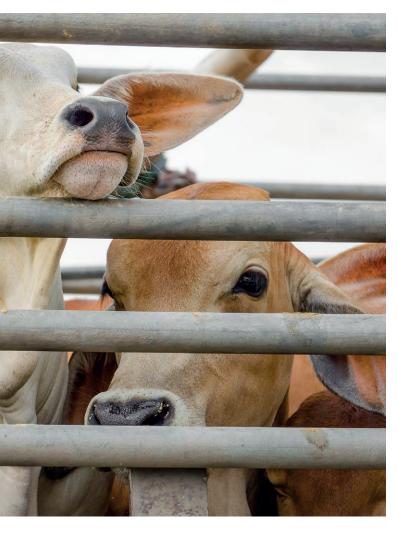
Cette interdiction vise ainsi à protéger la santé animale mais aussi à rétablir la confiance des consommateurs dans les conditions d'élevage des bovins<sup>62</sup> et à contribuer à la santé humaine dès lors que la possibilité de transmission de l'EST à l'homme (sous forme de maladie de Creutzfeldt-Jakob) par le biais de la consommation de produits carnés a été mise en évidence.



En matière de viandes importées, cette interdiction ne s'applique qu'aux produits d'origine animale de bovins provenant de régions ou de pays «à risque indéterminé»<sup>63</sup>. En revanche, pour les bovins en provenance de pays à risque d'ESB négligeable ou « contrôlé », c'est-à-dire d'après l'OIE, la France et la plupart des partenaires commerciaux de l'UE (Brésil, Canada, États-Unis, Argentine ...), le certificat sanitaire pour l'importation dans l'UE de viandes bovines n'a pas à mentionner l'obligation de non-alimentation avec des farines de viandes ou d'os de ruminants<sup>64</sup>.

Or, comme il ressort du tableau joint en Annexe 1, les règlementations de ces pays sont beaucoup plus permissives que la règlementation de l'UE en matière d'alimentation animale.

Ainsi, par exemple, au Canada, malgré une interdiction de principe de l'alimentation des ruminants à base de farines issues de ruminants, la législation autorise l'utilisation de certaines



protéines, comme les farines de sang et la gélatine, y compris de ruminants.

De la même manière, au Brésil, si l'utilisation de produits destinés à l'alimentation des ruminants contenant des protéines et des graisses animales est en principe interdite, des dérogations existent pour le lait et les produits laitiers, les farines d'os calciné (sans protéines et sans graisse), la gélatine et le collagène préparés exclusivement à partir de cuirs et de peaux.

Il s'ensuit que les produits bovins importés dans l'UE ne fournissent pas le même niveau de standards sanitaires et « sociétaux » que les produits issus d'animaux élevés selon les normes de l'UE. Cette situation est de surcroît susceptible d'affaiblir la confiance des consommateurs dans les conditions d'élevage, d'autant plus en l'absence d'information du consommateur sur cette différence de pratiques entre viandes européennes et viandes importées, comme cela a été mis en évidence lors des débats sur le CETA<sup>65</sup>.

#### BIEN-ÊTRE ANIMAL : LOIN DES YEUX, LOIN DU CŒUR

Le développement des exigences règlementaires en matière de bien-être animal entend répondre à une évolution des valeurs morales quant à la cruauté exercée sur les animaux. Il en résulte une demande sociétale significative en faveur d'un encadrement éthique accru des pratiques d'élevage.

Là encore, l'UE apparaît à l'avant-garde de cette dynamique face à ses concurrents internationaux. En effet, l'UE a adopté des règles strictes non seulement en matière d'alimentation animale mais aussi d'élevage, d'abattage et de conditions de transport.

S'agissant du transport, le règlement de 2004 sur la protection des animaux<sup>66</sup> durant le transport impose un **temps maximum de transport** de 8 heures pour les bovins adultes et les veaux non sevrés en véhicule standard et de 29 heures pour les bovins adultes à condition d'une pause pour abreuvement et nourriture toutes les 14 heures, les conditions étant plus strictes pour les veaux non sevrés<sup>67</sup>.

Ces obligations en matière de conditions de transport des animaux ne sont pas étendues à la viande importée. En effet, pour ce qui relève du bien-être animal, le certificat sanitaire pour l'importation dans l'UE de viandes bovines ne vise que la règlementation relative à l'abattage.

Or, les plus gros exportateurs de viandes bovines vers l'UE ne disposent d'aucune règlementation reconnaissant le droit des animaux d'élevage à être bien traités ni garantissant par exemple une durée maximale de transport, ou des déchargements obligatoires au cours de longs transits<sup>68</sup>.

Ainsi, comme l'illustre le tableau joint en Annexe1:

Au Brésil, il n'existe à ce jour aucune limite technique règlementaire en termes de chargement ou de temps de transport des animaux, mais seulement des recommandations sans valeur contraignante et assez floues sur leur contenu; Au Canada, les normes qui régissent le bienêtre animal au niveau fédéral sont largement insuffisantes. Des codes d'usage volontaires existent, mais ils constituent des « normes minimales » peu engageantes et dépourvues de normes de vérification ou d'application. Seules certaines provinces ont adopté des législations locales plus contraignantes. Une modification récente d'un règlement a limité les intervalles maximums sans alimentation, abreuvement et repos à des niveaux plus acceptables mais toujours moins-disant par rapport à l'UE.

Or, au regard des quantités considérables et croissante de produits animaux importés dans l'UE, appliquer des normes très exigeantes en droit interne en matière de bien-être animal sans les étendre aux produits importés vide ces exigences éthiques de portée. En outre, en l'absence d'informations systématiques et fiables sur l'origine et les conditions d'élevage, le consommateur n'a pas la possibilité d'effectuer des choix éclairés<sup>69</sup>.

#### UNE TRAÇABILITÉ QUI S'ARRÊTE AUX FRONTIÈRES

Si la **traçabilité individuelle totale**, de la naissance de l'animal jusqu'à l'abattage est obligatoire dans l'UE<sup>70</sup>, cela ne constitue pas une exigence pour les produits d'origine animale importés depuis des États tiers.

Or, les principaux pays exportateurs de viande vers l'UE, et tout particulièrement les États du Mercosur, sont soumis une règlementation particulièrement laxiste en matière de traçabilité individuelle (Annexe 1).

A titre d'illustration, la traçabilité n'est pas obligatoire au Brésil, sauf dans l'état de Santa Catarina. Un système national d'identification des bovins existe, mais l'adhésion des producteurs est en principe volontaire et n'est requise que pour les exportations vers le Chili, la Suisse et l'UE à l'heure actuelle. Même dans les exploitations ayant adhéré à ce système, les animaux ne sont pas tracés dès la naissance mais seulement à partir de l'engraissement, de surcroît via un système non exhaustif et non informatisé qui laisse place à des erreurs et des fraudes.

Cette absence de contraintes de traçabilité stricte peut faciliter l'occurrence de graves problèmes sanitaires.

Ainsi, de manière générale l'absence d'exigence quant à la traçabilité des animaux dans les pays exportateurs de produits carnés, tend à exposer les consommateurs au sein de l'UE à des risques sanitaires accrus et à annihiler tout effort pour garantir l'application hors de l'UE de certaines règles à l'instar de l'interdiction du recours aux hormones, comme l'a montré un <u>audit</u> conduit par la DG Santé au Canada en septembre 2019. Cet audit relève plusieurs manquements graves. Le rapport contient en particulier les constatations suivantes :

#### Scandale "Carne fraca"

Le scandale sanitaire "carne fraca" (viande avariée en portugais), a impliqué au moins une vingtaine d'établissements brésiliens - dont certains appartenant aux géants de l'agroalimentaire JBS et BRF qui auraient volontairement mélangé de la viande avariée à d'autre produits vendus, dont de la viande destinée à l'export. La corruption des contrôleurs sanitaires a permis ces fraudes sur la qualité de la viande.

Le Brésil est le premier exportateur de bœuf dans le monde. A la suite de ce scandale, plusieurs pays comme les <u>États-Unis</u>, le <u>Mexique</u>, le Chili, le Japon ou Hong Kong, ont adopté des sanctions commerciales fortes consistant à suspendre les importations de viande brésilienne. A l'inverse, <u>l'UE s'est limitée</u> à suspendre l'importation de viande provenant des établissements expressément visés par l'opération de police.

Le système actuel mis en œuvre par les autorités compétentes afin d'évaluer la conformité des établissements produisant des denrées alimentaires avec la législation canadienne et les dispositions supplémentaires de l'UE n'est pas en mesure d'apporter la garantie que seuls les établissements pleinement conformes continuent à figurer sur la liste des établissements autorisés à exporter vers l'UE. Le système ne rend pas dûment compte des conditions réelles de structure et d'hygiène dans les établissements enregistrés au fédéral et figurant sur la liste des établissements autorisés à exporter. [...] Les mesures correctives annoncées et mises en œuvre à la suite de l'audit précèdent en 2014, destinées à apporter des garanties concernant le respect continu des exigences pertinentes par les établissements figurant sur la liste de l'UE, se sont révélées inefficaces.

[...] dans le secteur de la viande bovine, **la plupart des** mesures correctives annoncées par l'autorité compétente centrale dans son plan d'action qui visaient à donner suite à la recommandation n° 1 du rapport d'audit de 2014 concernant les garanties liées à la traçabilité et à l'admissibilité à l'exportation vers l'UE pour l'application du programme pour un élevage sans hormones, n'ont pas été mises en œuvre : les deux bases de données informatisées existantes ne sont pas encore intégralement interconnectées, les mouvements du bétail (à l'exception des mouvements liés à l'abattage et à l'identification initiale à l'exploitation de naissance) ne sont pas signalés et aucun contrôle n'est effectué sur l'utilisation des étiquettes auriculaires officielles envoyées aux exploitations.

Ainsi, la traçabilité des bovins admissibles à l'exportation vers l'UE repose principalement sur des documents de circulation et des certificats en version papier, dont on a constaté qu'ils étaient incomplets ou qu'ils contenaient des informations erronées, tandis que, dans le même temps, les contrôles de traçabilité et d'admissibilité dans les exploitations ont également révélé des défaillances.

Pourtant, ces constats accablants n'ont donné lieu à aucune action particulière de la Commission envers les importations canadiennes de bœuf. Cette dernière s'est contentée de formuler des recommandations au Canada tout en minimisant les résultats de l'audit auprès des parlementaires



européens<sup>71</sup>. En l'état actuel, la Commission se limite ainsi à effectuer des audits sans appliquer de sanctions dissuasives ni véritablement agir en cas de constat de dysfonctionnements, même graves.

L'extension des exigences de l'UE en matière de traçabilité individuelle des animaux dont les produits seront exportés vers l'UE est donc également une condition transversale sine qua non pour l'effectivité de l'ensemble des mesures-miroirs en matière d'élevage : interdiction des hormones de croissance, des antibiotiques et des farines animales ainsi que la garantie du respect de conditions minimales de bien-être animal au cours des transports.

Plus généralement, la traçabilité est aussi nécessaire pour s'assurer du respect des droits humains et de la protection de l'environnement tout au long de la chaîne de production. C'est un véritable enjeu: on sait en effet que des grands groupes brésiliens de l'industrie de la viande (JBS et Minerva) se fournissent au sein d'élevages bovins où les conditions de travail s'apparentant à de l'esclavage (salaires extrêmement bas, logements indécents, conditions sanitaires déplorables...). Un rapport sur le sujet, produit par Reporter Brasil, montre l'incapacité des grands groupes à maîtriser l'en-

semble de leur chaîne d'approvisionnement, notamment lorsqu'ils s'approvisionnent auprès de fournisseurs secondaires.<sup>72</sup> Sur le volet environnemental, un article de 2020 de la revue scientifique <u>Science</u> établit un lien entre les mêmes groupes et les activités illégales de déforestation dans les régions de l'Amazonie et du Cerrado. Les résultats montrent que si seulement 2 % des exploitations sont responsables de la déforestation illégale en Amazonie légale et dans le Cerrado entre 2008 et 2018, elles représentent 62 % de cette déforestation. Une part importante de cette déforestation est liée aux produits agricoles d'exportation. Les auteurs estiment que jusqu'à 22 % du soja et plus de 60 % de la viande bovine exportée annuellement vers l'UE pourraient être liés à la déforestation illégale. Ainsi, l'élevage bovin, avec la culture du soja principalement destinée à l'alimentation bovine, est la première source de déforestation au Brésil.73

#### ÉLEVEURS ET AGRICULTEURS : FRAGILISÉS PAR CERTAINS ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE

Dans un contexte de concurrence mondiale, les restrictions et obligations appliquées uniquement aux agriculteurs et aux éleveurs européens peuvent mettre en danger les activités européennes dont les performances environnementales et sanitaires sont pourtant meilleures. Les produits agricoles européens, soumis à des normes plus strictes que les partenaires commerciaux situés hors de l'UE, subissent en effet des distorsions de concurrence vis-à-vis des productions moins vertueuses qui bénéficient de coûts de production plus faibles. Le phénomène est aggravé par la multiplication des accords de commerce intégrant les produits agricoles à l'instar du CETA avec le Canada, de l'accord entre l'UE et l'Ukraine et de celui avec les États du Mercosur s'il est ratifié.

#### UE/Ukraine (entrée en vigueur en 2017, revu en 2020)

Contingent de volailles à droit nul :

70 000 tonnes

#### UE/Canada (CETA) (entrée en application provisoire en 2017)

Accès total au marché européen, pour les viandes bovines canadiennes, de 65 112 tonnes à droits nuls, dont :

- Nouveau contingent de 46.000 tonnes à droits nuls;
- 4 162 tonnes (Panel Hormones)
- 14 950 tonnes (Contingent Hilton)

#### UE/Mercosur (accord finalisé en 2019 non encore signé)

- Nouveau contingent de 99 000 tonnes à 7,5 % de droits de douane.
- Baisse de 20% à 0% de droits de douane de la part du Mercosur dans le Contingent Hilton: 60 840 tonnes.
- Contingent de volailles à droit nul : 180 000 tonnes

Face à des modèles agricoles encore plus intensifs et productivistes que ceux qui dominent en Europe, les agriculteurs européens sont les grands perdants de l'absence de *level playing field* (égalisation des conditions de production) avec les opérateurs exportant vers l'UE. Avec des produits mis en concurrence directe avec les importations répondant à des normes sociales et environnementales moins contraignantes, les agriculteurs sont lésés par ces accords. Cela compromet l'acceptabilité du *Green Deal* et le rehaussement de l'ambition environnementale en matière agroalimentaire, au niveau UE et dans chaque État membre. En fragilisant encore cette population, à terme, c'est même la souveraineté alimentaire de l'UE qui pourrait être menacée.

#### TÉMOIGNAGE —

propos recueillis par Marine Colli

# "Dans ces conditions, je ne vois plus comment continuer mon métier"

Je me suis installé en 2009, à la suite de mon père, avec la conviction qu'en misant sur un modèle d'élevage durable et des produits de qualité répondant aux attentes des consommateurs, j'allais réussir à m'en sortir. Mes associés et moi élevons des animaux en Label Rouge, dans le respect d'un cahier des charges strict et des grands principes de l'agroécologie. Celui d'autonomie alimentaire du troupeau par exemple : nous produisons la quasi-totalité de la ration alimentaire de notre troupeau sur l'exploitation. Nous n'avons, ainsi, pas de dépendance aux «intrants». Et la part de protéines végétales qui composent l'alimentation de nos animaux est garantie sans OGM. Seulement voilà, cet engagement ne nous permet pas de gagner notre vie: nous vendons tous nos animaux à un prix d'environ un euro du kilogramme inférieur à notre coût de production. Dans ces conditions, je ne vois plus comment continuer ce métier... et encore moins comment continuer à faire progresser mon modèle, pour le rendre toujours plus performant sur le plan environnemental et du bienêtre animal. D'autant plus que, comme si la situation n'était pas encore assez difficile, la France et l'UE ne nous protègent toujours



Guillaume Gauthier, jeune éleveur de Charolaises

pas, à l'intérieur même de notre marché, de la concurrence déloyale de viandes importées issues de systèmes qui n'ont rien à voir avec le nôtre. Or, sur le plan de la compétitivité, pour moi comme pour tous mes collègues éleveurs de bovins français, la bataille est perdue d'avance contre des fermesusines de 10 000 bovins, dopés aux antibiotiques! Et en tant qu'éleveur, ce n'est pas pour me battre contre de tels systèmes, que j'ai fait le choix de ce métier. Alors, aujourd'hui, je demande aux pouvoirs publics de faire ce choix: soit ils veulent

que je continue à élever mes animaux comme je le fais aujourd'hui et doivent me donner des garanties pour cela, visant à protéger mon modèle de production d'une part, et m'assurer des prix couvrant mon coût de production, d'autre part... Soit ils considèrent que le marché et la mondialisation sont maîtres. Auquel cas j'arrêterai mon activité, pour laisser la place à d'autres, en France, qui souhaiteraient installer des «feedlots» compétitifs avec les élevages à l'américaine!



# NOTRE PROPOSITION:

pour mette fin à une incohérence qui pèse sur nos agriculteurs et la transition écologique

# POUR L'ADOPTION DE MESURES-MIROIRS EN EUROPE

#### LES MESURES-MIROIRS ADOPTÉES PAR LA FRANCE

La France a inscrit dans sa législation le principe des mesures-miroirs en matière de **pesticides**, **de produits vétérinaires**, **d'aliments pour animaux et de traçabilité**. Ainsi l'article 44 de la loi dite « EGALIM »<sup>74</sup> a introduit un article L236-1A du code rural et de la pêche maritime qui dispose :

Il est interdit de proposer à la vente ou de distribuer à titre gratuit en vue de la consommation humaine ou animale des denrées alimentaires ou produits agricoles pour lesquels il a été fait usage de produits phytopharmaceutiques ou vétérinaires ou d'aliments pour animaux non autorisés par la règlementation européenne ou ne respectant pas les exigences d'identification et de traçabilité imposées par cette même règlementation.

L'article 3 de la récente loi concernant l'utilisation des néonicotinoïdes pour les betteraves<sup>75</sup> vient compléter ce dispositif en prévoyant la possibili-

té pour les ministres compétents de suspendre ou restreindre l'importation des produits nonconformes, en complétant l'article L236-1A par l'alinéa suivant :

Les ministres chargés de l'agriculture et de la consommation peuvent, (...), prendre des mesures conservatoires afin de suspendre ou de fixer des conditions particulières à l'introduction, l'importation et la mise sur le marché en France de denrées alimentaires ou produits agricoles mentionnés au premier alinéa du présent article.

Malheureusement, le Gouvernement n'a enclenché, à ce jour, aucune procédure visant à appliquer cette législation.

En outre, dans le marché commun européen, l'efficacité d'une action entreprise à l'échelon national est amoindrie. En l'absence d'harmonisation, une législation nationale peut ainsi être aisément contournée par des activités dans d'autres États membres profitant du marché intérieur et de ses libertés de circulation. Même si une action de la France à l'échelle de son marché pourrait per-

mettre d'envoyer un signal fort au niveau européen et d'enclencher une dynamique politique positive sur le sujet des mesures-miroirs, il apparaît plus approprié de prendre les mesures nécessaires à l'échelle de l'UE qui se charge en général de veiller à l'instauration et au respect de normes en matière de sécurité alimentaire<sup>76</sup>.

Le gouvernement français appelle d'ailleurs de ses vœux la création d'un observatoire européen des risques sanitaires<sup>77</sup> et, comme mentionné, l'adoption de mesures-miroirs dans l'UE<sup>78</sup>.

#### BASE JURIDIQUE ET PROCESSUS LÉGISLATIF EUROPÉEN

La base juridique du règlement de l'UE qui mettrait en place les mesures-miroirs serait déterminée par ses objectifs<sup>79</sup> qui sont ici multiples.

Les mesures-miroirs envisagées sont en effet motivées par la protection de la santé des consommateurs, la protection de l'environnement et des considérations éthiques au titre du bienêtre animal. Par ailleurs, une action à l'échelle de l'UE permettrait, incidemment, la préservation de l'unité du marché intérieur, par l'adoption d'une règlementation uniforme et en évitant une multiplication des législations nationales. Les mesures-miroirs viseraient en outre à étendre des standards environnementaux et sanitaires existants dans l'UE aux produits importés, avec des implications certaines sur le commerce extérieur. Dans cette mesure, elles pourraient aussi être adoptées sur le fondement de la politique commerciale commune<sup>80</sup>, relative aux échanges avec les pays tiers.

Il convient de relever que les objectifs choisis devraient également être considérés en perspective de l'analyse de la conformité des mesures avec les règles de l'OMC, de manière à renforcer la crédibilité d'un argumentaire en faveur de la protection de la santé et de l'environnement et d'éviter de donner l'impression que les mesures-miroirs seraient motivées par des fins purement commerciales. Par conséquent, l'instrument proposé pourrait être fondé sur un ou plusieurs articles des dispositions suivantes du TFUE: l'article 207.2 (politique commerciale), l'article 114 (fonctionnement du marché intérieur), l'article 168.4 (protection de la santé humaine), et l'article 192 (protection de l'environnement), tout en tenant compte de l'article 191, aux termes duquel la politique de l'UE en matière d'environnement est fondée sur le principe de précaution. Les mesures relatives au bien-être animal pourront être intégrées au titre de la protection de l'environnement et de l'article 13 TFUE, prévoyant que les politiques menées par l'UE tiennent compte des exigences de protection du bien-être animal.

Ces objectifs, à l'exception de la politique commerciale, correspondant à des compétences partagées, en vertu de l'article 5 TFUE, il serait nécessaire de démontrer, conformément au principe de subsidiarité, que l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par les États membres individuellement, l'UE étant mieux placée pour agir efficacement, et que le règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif, conformément au principe de proportionnalité.

Quelle que soit la base juridique choisie parmi les fondements précités, la **procédure à suivre** pour l'adoption d'un acte législatif européen est la même : il doit être adopté par le Parlement européen et le Conseil, conformément à la procédure législative ordinaire<sup>81</sup>.

S'agissant enfin de la **forme de l'instrument juri- dique**, au regard des objectifs poursuivis<sup>82</sup> et de la nécessité d'avoir des dispositions identiques dans l'ensemble des États membres, **agir par voie de règlement est la solution la plus opportune** dès lors qu'il bénéficie de l'immédiateté et est applicable directement dans les États membres. A l'inverse, une directive laisserait aux États membres une flexibilité dans la mise en œuvre, pouvant conduire à des applications différentes, contraire au but d'uniformiser la règlementation sur l'ensemble du marché intérieur.

### NOTRE PROPOSITION DE RÉDACTION DU RÈGLEMENT MESURES-MIROIRS

Le Règlement mesures-miroirs devrait se concentrer sur les domaines prioritaires de l'agriculture dans lesquels l'absence de telles mesures fait obstacle aux objectifs sanitaires, environnementaux et éthiques poursuivis par l'UE identifiés supra à savoir les pesticides et les conditions d'élevage.

### En matière de pesticides

Pour protéger adéquatement la santé des consommateurs européens et regagner leur confiance, pour cesser de contribuer à la destruction de l'environnement dans les pays exportateurs, pour faciliter l'adhésion des agriculteurs aux nouvelles stratégies ambitieuses de l'UE en matière d'alimentation, il est nécessaire de mettre en place des mesures-miroirs en matière de pesticides. Cellesci pourraient consister en l'interdiction de la mise sur le marché européen de denrées alimentaires traitées avec des substances non approuvées par le Règlement Pesticides en raison des dangers trop importants qu'elles présentent pour la santé ou l'environnement, en ce compris en raison des risques qu'elles représentent pour les abeilles.

Cette interdiction pourrait être mise en œuvre au moyen de **certificats déclaratifs**, à l'instar de l'interdiction du recours aux hormones de croissance.

En outre, pour que l'UE adopte une approche cohérente en la matière, cette mesure-miroir devrait s'accompagner de :

- la suppression de la possibilité, ménagée par l'article 53 du Règlement Pesticides d'octroyer des dérogations permettant en Europe l'usage de ces substances considérées trop dangereuses pour la santé ou l'environnement.
- l'interdiction de la production, du stockage et de la circulation au sein de l'UE de ces substances, à l'instar de l'interdiction adoptée par la loi EGALIM codifiée à l'article L. 253-8 IV du code rural et de la pêche maritime.

Enfin afin de garantir **l'effectivité de l'ensemble** de ces mesures, le Règlement devrait également prévoir :

- des contrôles renforcés sur les denrées alimentaires mises sur le marché au sein de l'UE pour vérifier l'absence de résidus de substances interdites et, en cas de présence avérée de ces substances, des contrôles chez les producteurs, y compris dans les pays tiers.
- des procédures de sanctions précises et dissuasives en cas de violations avérées, tant au sein de l'UE que dans les pays tiers, en visant notamment les producteurs non conformes.

### En matière de conditions d'élevage

En matière de conditions d'élevage, il est également nécessaire d'adopter à tout le moins les mesures-miroirs suivantes :

- L'interdiction de mise sur le marché de produits issus d'animaux traités avec des produits vétérinaires ou nourris avec des aliments pour animaux non autorisés par la règlementation européenne ou ne respectant pas les exigences d'identification et de traçabilité imposées par cette même règlementation. Concrètement, cela revient à interdire de mettre sur le marché les viandes importées issues : de bovins "dopés" aux antibiotiques, de bovins nourris aux farines animales, de bovins qui ne font pas l'objet d'une traçabilité individuelle de leur lieu de naissance à leur lieu d'abattage.
- L'interdiction de mise sur le marché de produits issus d'animaux dont il n'est pas attesté qu'ils ont bénéficié de certaines conditions minimales en matière de bien-être animal, s'agissant du transport notamment.

En outre, pour garantir l'effectivité de ces mesures, il est nécessaire de prévoir le renforcement des contrôles dans les principaux pays exportateurs ainsi que la mise en place de procédures de suspension des importations en cas de violations avérées visant notamment les établissements non conformes.

#### **INTERVIEW**

propos recueillis par Samuel Leré

# "Un règlement européen pourrait être compatible avec le droit de l'OMC"

Pourquoi considère-t-on souvent que les règles de l'OMC pourraient constituer un obstacle à l'adoption de mesures plus protectrices de l'environnement et de la santé?

Les risques d'incompatibilité de mesures internes avec les règles de l'OMC constituent des arguments récurrents mis en avant pour freiner l'adoption de mesures plus protectrices pour la santé et l'environnement que les « standards internationaux ».

A titre d'illustration, de nombreux partenaires commerciaux de l'UE (Canada, États-Unis, Brésil, etc.), critiquent déjà régulièrement la règlementation de l'UE en matière de pesticides devant des comités de l'OMC<sup>158</sup>, en soutenant que certaines décisions prises par l'UE quant aux seuils de LMR seraient scientifiquement infondées et stigmatiseraient les produits importés.

De ce fait, certains ont tendance à considérer l'OMC comme un verrou. Mais il ne faut pas sous-estimer les possibilités juridiques de contrer ces arguments. Un règlement européen sur les mesures-miroirs pourrait être compatible avec le droit de l'OMC. En effet, l'objectif du droit de l'OMC est certes de faciliter les échanges commerciaux, mais les États sont en principe libres de fixer le niveau de protection de la santé et de l'environnement qu'ils jugent approprié, conformément aux objectifs originels des accords OMC.

### Quelles seraient les règles de l'OMC applicables aux mesures en question ?

Au regard du droit de l'OMC, l'instrument sur les mesures-miroirs ne devrait pas s'examiner comme une mesure unique mais comme un ensemble de mesures distinctes, susceptibles de tomber dans le



Clémentine Baldon, avocate, Baldon Avocats

champ d'application d'accords différents. Certaines devraient donc être examinées à la lumière de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires<sup>159</sup> ("l'Accord SPS") et d'autres dans le cadre de l'accord sur les obstacles techniques au commerce<sup>160</sup> ("l'Accord OTC") et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994<sup>161</sup> ("le GATT").

Ces accords prévoient des régimes différents, mais posent plusieurs règles

communes, comme le principe de non-discrimination, l'interdiction des restrictions non nécessaires au commerce ou l'utilisation de standards internationaux comme référentiels.

L'Accord SPS, par exemple, devrait s'appliquer aux mesures interdisant la mise sur le marché des denrées traitées avec des pesticides interdits pour des raisons de protection de santé, quand l'Accord OTC et le GATT s'appliqueraient aux mesures envisagées en matière de protection de l'environnement et de bienêtre animal.

## Quels sont les principaux aspects qui militent en faveur de la compatibilité des mesures avec le droit de l'OMC ?

Les mesures-miroirs devraient toutes faire l'objet d'une analyse détaillée au regard des accords de l'OMC applicables. C'est l'objet de l'analyse effectuée en Annexe 2.

En synthèse, il ressort de cette analyse que les textes applicables aux différentes mesures permettent tous de « sauver » une mesure qui entraverait le commerce international, pour autant qu'elle poursuive un objectif légitime, qu'elle permette "réellement" la réalisation de cet objectif - sans toutefois aller au-de-

là du nécessaire - et se fonde sur des standards internationaux ou à défaut des éléments scientifiques.. Même si l'analyse dépendrait en partie de la manière dont les mesures envisagées seraient rédigées et mises en œuvre, ces dernières pourraient être jugées compatibles avec les règles de l'OMC, à la lumière des critères de compatibilité définis par ces accords.

Par exemple, les mesures interdisant la mise sur le marché de denrées traitées avec des pesticides interdits dans l'UE car nocifs pour l'environnement pourraient être justifiées si l'on démontrait qu'elles poursuivent un **objectif légitime** au sens de l'Accord OTC

ou qu'elles rentrent dans le champ des exceptions ménagées par l'article XX du GATT. On pense notamment à la protection de l'environnement, de la vie ou de la santé des ani-

maux, la préservation des végétaux et la préservation des ressources naturelles épuisables. Ce dernier motif, en particulier, pourrait être invoqué pour une mesure visant in fine la préservation de la population d'abeilles.

De même, l'interdiction de la mise sur le marché de produits issus d'animaux n'ayant pas bénéficié de certaines conditions minimales de bien-être animal pourrait être justifiée par la protection de la moralité publique au sein de l'UE. Il est possible de citer ici la position de l'organe d'appel de l'OMC, dans l'affaire

Produits dérivés du phoque, qui a déjà reconnu que la moralité publique incluait les exigences éthiques de bien-être animal.

En outre, plusieurs des mesures envisagées offriraient un niveau de protection supérieur aux standards internationaux qui sont censés les justifier. Les considérations avancées par l'UE devront donc être étayées par des preuves scientifiques suffisantes ou des normes pertinentes, le cas échéant. S'agissant des mesures SPS, les règles permettent de se fonder sur des opinions scientifiques minoritaires ou, temporairement, sur le principe de précaution.

"La cohérence de l'action de l'UE serait le principal atout au soutien de la compatibilité des mesures-miroirs." La cohérence de l'action de l'UE serait le principal atout au soutien de la compatibilité des mesures-miroirs, puisqu'il est en réalité question d'im-

poser à tous les mesures qui prévalent déjà pour les producteurs européens. Pour démontrer cette co-hérence, et la "bonne foi" de l'UE, il est à cet égard essentiel de mettre fin, comme préconisé, aux dérogations permettant l'utilisation dans l'UE des substances dangereuses pour la santé ou l'environnement et d'interdire l'exportation de ces substances vers les pays tiers. L'UE devrait également poursuivre ses actions diplomatiques en faveur de l'abandon général des substances en cause dans le cadre du Codex Alimentarius, de l'OMC et de programmes ciblés.



# Annexe 1

Thématique UE/France Canada

Alimentation et utilisation de farines animales

En ce qui concerne l'utilisation de protéines animales dans l'alimentaiton animale, la règlementation française est complètement alignée sur la règlementation européenne depuis novembre 2017. Le règlement (CE) n°999/2001 (article 7 et annexe IV chapitre I) interdit dans l'alimentation des ruminants, toutes les protéines et les phosphates bi et tricalciques d'origine animale. Ces interdictions sont d'ordre général, mais des dérogations sont prévues y compris pour les ruminants. Alnsi, les produits suivants sont autorisés dans l'alimentation de tous les animaux d'élevage, ruminants compris : lait et produits à base de lait, colostrum et produits dérivés de colostrum, oeufs et ovoproduits, protéines hydrolysées dérivées de non ruminants, ou de cuirs et peaux de ruminants, gélatine et collagène de non ruminants. Et dans l'alimentation des ruminants non sevrés (pour la préparation de lactoremplaceurs) les farines de poisson.

Les possibilités ouvertes en France sont disponible au sein de la note de service DGAL/SDSPA/2017-879 du 07/11/2017.

La liste des éléments autorisés dans la composition des aliments du bétail au Canada est régie par l'annexe IV du règlement sur l'alimentation du bétail (DORS/83-593) qui date de 1983 et qui est amendé régulièrement. La dernière version date du 6 juin 2019. Les « aliments protéiques » sont classés dans la catégorie 5 de cet annexe. On y trouve notamment (p 64 à 69) : "Farine de sang d'animaux, sang d'animaux deshydraté, poils d'animaux hydrolysés, sous-produits frais de viande animale, farine de viande animale, viande d'animaux avec farine d'os, farine de plumes de volaille hydrolysées."

Le chapitre « Normes et exigences générales » précise dans son point 19 (p23-24) qu'un « aliment ne doit pas contenir : d.1) des protéines, sous quelque forme que ce soit, dérivées, au Canada :(i) soit de matériel à risque spécifié, sauf en conformité avec un permis délivré au titre de l'article 160 du Règlement sur la santé des animaux pour l'application de l'article 6.4 de ce règlement, (ii) soit de la carcasse d'un ruminant, autre qu'un bovin, mort ou condamné (i.e. équarrissage) avant d'avoir pu être abattu pour la consommation alimentaire humaine; d.2) des protéines, sous quelque forme que ce soit, dérivées de la carcasse d'un animal à l'exclusion des protéines qui proviennent : (i) d'un poisson, (ii) d'un animal pour alimentation humaine, au sens de l'article 1 du Règlement sur la salubrité des aliments au Canada, qui a été élevé ou abattu pour devenir un produit de viande comestible ». L'interdiction frappant les aliments du bétail (IFAB) de 1997 interdit cependant interdisait de nourrir des ruminants avec la plupart des protéines de mammifères (à l'exception de protéines provenant exclusivement de porcs et de chevaux ainsi que du lait, de la gélatine, du gras animal ou des produits sanguins). L'interdiction renforcée frappant les aliments du bétail (IRFAB) de 2007 et révisée en 2012 a affaibli cette interdiction. Ainsi, malgré une interdiction de principe de l'alimentation des ruminants à base de farines issues de ruminants, la législation canadienne autorise l'utilisation de certaines protéines, comme les farines de sang et la gélatine, y compris de ruminants. L'utilisation de litière de volaille est interdite depuis la crise de la vache folle

> règlement alimentation animale (DORS/83-593)

Activateurs de croissance, antibiotiques et médicaments vétérinaires Les activateurs de croissance hormonaux sont interdits : Directive 96/22/CE — Interdiction concernant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyréostatique et des substances ß-agonistes dans les spéculations animales. D'ambitieuses politiques publiques de lutte contre le phénomène d'antibiorésistance en médecine vétérinaire ont été mises en place dans plusieurs États membres de l'UE, en particulier en France (Plans Ecoantibio 1 et 2) où des résultats positifs ont déjà été constatés (baisse de 20 % de l'utilisation des antibiotiques en élevage en quatre ans). L'UE a interdit depuis le 1er janvier 2006 l'usage d'antibiotiques comme promoteurs de croissance. Le règlement-cadre UE 2019/6 relatif aux médicaments vétérinaires applicable en 2022 (28 janvier) instaure de nouvelles restrictions et des possibilités de futures restrictions, notamment dans le cadre de la lutte contre l'antibiorésistance qui seront uniquement applicables dans l'UE (interdiction de l'usage préventif des antibiotiques, définition d'une liste d'antibiotiques critiques...). Le règlement prône notamment la fin de l'utilisation systématique d'antibiotiques en prohylaxie : " l'utilisation de médicaments antibiotiques à des fins prophylactiques se limite à l'administration à un animal individuel uniquement" et que "les médicaments antimicrobiens ne sont pas utilisés chez les animaux pour favoriser la croissance ou augmenter le rendement". Article 107 du règlement UE 2019/6. L'article 118 de ce règlement prévoit que les opérateurs des pays tiers n'utilisent pas les antimicrobiens désignés par le règlement (utilisation comme promoteurs de croissance ou antimicrobiens critiques) pour les animaux ou leurs produits exportés vers l'UE.

Depuis le mois de décembre 2018, tous les producteurs bovins au Canada ont besoin d'une ordonnance pour acheter l'ensemble des antibiotiques autorisés pour le bétail. Jusque-là, c'était uniquement le cas au Québec. Dans les autres Provinces, le producteur pouvait, à titre d'exemple, directement commander son antibiotique sans ordonnance à son marchand d'aliments. Ce changement s'applique à tous les maillons de l'élevage de bovins : éleveurs naisseurs, engraisseurs mais aussi exploitants de parcs d'engraissement (feedlots). La nouvelle politique ne s'applique pas uniquement aux produits injectables, mais inclut également certains bolus, des traitements contre la diarrhée du veau, des antibiotiques en premix... Concrètement, l'industrie pharmaceutique a dû retirer toutes les allégations directes sur les effets de stimulation de croissance. En revanche, les allégations indirectes (ex : aide au maintien du GMQ en cas de maladie) sont toujours permises. La nouvelle règlementation n'interdit donc pas l'utilisation d'antibiotiques comme facteur de croissance, elle interdit les allégations en matière de stimulation de la croissance et oblige à passer par une prescription vétérinaire pour la majorité des antibiotiques. Ce n'est notamment pas une réelle contrainte pour les feedlots les plus importants qui emploient leurs propres vétérinaires. De plus, Amprolium, Decoquinate, Lasalocid, Monensin, Salinomycin et Toltrazuril ne nécessitent toujours pas d'orodonnance. A titre d'exemple, le monensin qui est un ionophore ont un effet sur la capacité à fermenter une alimentation riche en amidon et donc sur l'efficacité alimentaire. La gestion de ces médicaments est régie par deux groupes de lois et règlements : Loi sur les aliments et drogues et son Règlement sur les aliments et drogues (C.R.C., ch. 870), qui sont administrés par la Direction des médicaments vétérinaires de Santé Canada, la Loi relative aux aliments du bétail et son Règlement d'application relative aux aliments du bétail (DORS/83-593).

De plus, Il apparaît que certains activateurs de croissance sont fréquemment utilisés pour les veaux avant sevrage (souvent non identifiés cf. traçabilité) dans les exploitations allaitantes, tel le Ralgro® (dont le principe actif est le zéranol) ou le Compudose® (dont le principe actif est l'oestradiol). Ceux-ci peuvent se retrouver sur le marché européen.

## TABLEAU COMPARATIF DES NORMES EN ÉLEVAGE EN FONCTION DES PAYS

Mexique Etats-Unis Brésil

La règlementation sur l'utilisation de sous-produits dans l'alimentation animale est régie depuis le 28 juin 2000 par le règlement NOM-060-Z00-1999 précisant les spécifications de santé animale pour la transformation des sous-produits animaux et leur utilisation dans l'alimentation animale. À partir de 2003, lorsque la présence de l'ESB a été confirmée aux États-Unis, le règlement NOM-060-Z00-1999 a été modifié. Depuis cette époque, et à l'instar de la politique étasunienne, les sous-produits d'origine animale provenant de ruminants ne peuvent plus être utilisés dans l'alimentation des ruminants.

Depuis, le règlement a été modifié au fil de l'eau. Le Mexique est classé pays à risque négligeable vis-à-vis de l'ESB par l'OIE depuis 2016. La version actuellement appliquée est datée du 24 mai 2018. Elle fait suite à la mise en œuvre du plan national stratégique de 2013-2018 qui vise à la fois à sécuriser le développement de la qualité de la consommation domestique et l'ouverture à des marchés tiers. Elle permet pour nourrir les bovins l'usage des farines de sang et des farines de peaux issus de ruminants. Les farines d'autres animaux (porc, volaille) sont autorisées pour les ruminants. Les matières grasses, le suif transformé, les protéines de lait, la gélatine, les farines de plumes ne sont pas, non plus, interdites. Et comme aux Etats-Unis, l'utilisation de litière de volaille dans l'alimentation des bovins est autorisée.

La recherche sur l'utilisation de farines animales et de litières de volaille dans les régimes alimentaires des ruminants continue donc au Mexique, comme l'indique cette étude de 2018 publiée par l'Université de Veracruz, intitulée utilisation de sous-produits de volaille comme source de protéines dans la préparation de régimes alimentaires pour ruminants. Elle conclut notamment « que la supplémentation à base de farine de volaille a favorisé une productivité plus élevée chez les génisses supplémentées en stabulation ». La BSE Final Rule de 2008 (règle finale ESB) n'a pas jugé nécessaire, sur le plan sanitaire, de proscrire dans l'alimentation bovine le sang (y compris issu de ruminants), les farines de monogastriques et les litières de volailles. Les substances interdites dans les aliments pour animaux sont dans la section 589 du Titre 21 du Code Fédéral (21 CFR Part 589). La dernière version date du 1er avril 2019.

Pour les litières de volaille, leur utilisation a été interrompu temporairement entre 2003 et 2005, suite aux premiers cas d'ESB aux Etats-Unis. Ce n'est pas l'autorité fédérale qui régule (Food and Drug Administration), mais <u>les états</u>. Plusieurs États ont des règlementations relatives à la commercialisation des déchets animaux en tant qu'ingrédients alimentaires. Mais aucun état ne règlemente spécifiquement l'alimentation des animaux avec les <u>résidus de litière.</u>

C'est la Loi n°6198 du 26 décembre 1974 qui régit l'alimentation animale. Elle a été modifiée au fil de l'eau. Cette règlementation est globalement plus permissives qu'en UE (additifs...). Sur la question des farines animales, la directive n° 8 du 25 mars 2004 interdit la production, la vente et l'utilisation de produits destinés à l'alimentation des ruminants contenant des protéines et des graisses animales. Mais des dérogations existent pour le lait et les produits laitiers, les farines d'os calciné (sans protéines et sans graisse), la gélatine et le collagène préparés exclusivement à partir de cuirs et de peaux.

L'utilisation de plusieurs hormones de croissance est permise et largement répandue dans l'élevage de bovin conventionnel. La règlementation des produits chimiques, pharmaceutiques, biologiques et alimentaires destinés à être utilisés ou consommés par les animaux date de 1995 (OM-012-ZOO-1993) et a été révisée en 1998 et en 2004. Deux autres règlements concernent la commercialisation de sels antimicrobiens purs destinés à être utilisés ou consommés par les animaux (NOM-040-Z00-1995) et les lignes directrices pour la classification et la prescription des produits pharmaceutiques vétérinaires en fonction du niveau de risque de leurs principes actifs (NOM-064-ZOO-2000). De nombreux activateurs de croissances sont autorisés dans la filières conventionnelle comme le zilpatérol, le zéranol, les oestradiol.... Plusieurs limites à la "protection" des exports vers l'UE. Par exemple, actuellement, il n'y a pas de limites maximales admissibles pour les résidus de diéthylbestrol dans les tissus (Codex, 2017), sa détection est seulement effectuée en surveillant les animaux vivants dans les fermes et dans les abattoirs, pour se conformer aux exigences du commerce entre les pays (règlement NOM -004-ZOO-1994, Control de residuos tóxicos en carne, grasa, hígado y riñón de bovinos, equinos, porcinos y ovinos.). Des produits se sont cependants interdits (NOM-061-ZOO-1999) : les spécifications zoosanitaires des produits alimentaires destinés à la consommation animale, déclare l'utilisation du clenbutérol interdite dans la formulation des rations alimentaires destinées à l'alimentation du bétail. Depuis mars 2012, aucun nouvel antibiotique ne peut-être enregistré comme activateur de croissance.L'utilisation de nitrofuranes, de nitroimidazoles et d'olaquindox guinoxaléinique en élevage a été interdite. Mais les antibitiotiques comme activateur de croissance restent utilisés comme la Monensine qui représente plus de 50% des antiotiques utilisés en élevage bovin. Ni dans la loi fédérale sur la santé animale, ni dans son règlement, ni dans les normes connexes, il n'y a d'interdiction explicite d'utiliser antibitotiques comme actvateurs de croissance. Cependant, conformément à la norme NOM064 (du 5 mars 2013), les antibiotiques n'apparaissent plus sur la liste des promoteurs de croissance. Une interdiction pourrait voir le jour prochanement.

> normes de santés animales méxicaines.

Ces questions sont gérés au sein du Minisère de l'agriculture (United States Department of Agriculture - USDA) par le Food Safety and Inspection Service (FSIS). L'utilisation de plusieurs hormones de croissance est permise en routine dans les élevages conditionnels. L'œstradiol, la progestérone et la testostérone ainsi que le zéranol et l'acétate de trenbolone peuvent être utilisés comme implant sur l'oreille de l'animal (implants efficaces pendant 90 à 120 jours). De plus, l'acétate de mélengestérol, qui peut être utilisé pour supprimer l'œstrus ou pour améliorer le gain de poids et l'efficacité alimentaire, est approuvé pour une utilisation comme additif alimentaire. Toutes les combinaisons d'hormones ne sont pas forcément approuvées (dépend des classes de bovins).

> Code of Federal Regulations (CFR), Title 21, Part 522 and Part 556.

Pour des questions d'antibiorésistance, des règlements introduits par la Food and Drug Administration (FDA) ont interdit dans la 2ème moitié des années 2010 l'utilisation d'antibiotiques médicalement importants pour les humains pour les bovins sans ordonnance vétérinaire et ont interdit leur utilisation comme <u>activateurs de croissance</u>. Comme au Canada, la nouvelle règlementation n'interdit pas réellement l'utilisation d'antibiotiques comme facteur de croissance mais oblige à passer par une prescription vétérinaire et interdit les allégations directes. Après deux années de baisse (2016 et 2017), l'utilisation d'antibiotiques en élevage est reparti à la hausse d'après le dernier <u>rapport annuel publié par la FDA</u> notamment pour les antibiotiques imprtants pour la médecine humaine. L'utilisation supplémentaire d'antibiotiques utilisés à des fins médicales compensent partiellement la "disparition" des antibiotiques définis comme activateurs de croissance.

Les États-Unis utilisent en fait une large variété d'antibiotiques comme promoteurs de croissance : la bacitracine, un antibiotique utilisé en médecine humaine que l'Organisation mondiale de la santé classe comme médicalement important. Il existe également des preuves que l'utilisation de la bacitracine chez le bétail pourrait augmenter la résistance à la colistine, un antibiotique de dernier recours utilisé chez l'homme pour traiter des infections graves potentiellement mortelles qui ne peuvent pas être traitées avec d'autres médicaments. Les États-Unis utilisent également actuellement le Carbadox comme promoteur de croissance, bien que cet antibiotique se soit avéré cancérigène chez les animaux de laboratoire. Les États-Unis utilisent également l'antibiotique bambermycine comme promoteur de croissance. La bacitracine, le carbadox et la bambermycine ne sont pas autorisés pour le bétail de l'UE.

Un projet d'nterdiction partielle d'utilisation d'antibitiotiques comme activateur de croissance (Portaria n°171 du 13/12/18) est sur la table depuis fin 2018. Il projette d'interdire l'utilisation de tylosine, lincomycine, virginiamycine, bacitracine et tiamuline comme activateurs de croissance. Mais son apllication est non encore effective et on se peut se poser la question de savoir si elle le sera un jour. D'autres exemples (bien-être) de projet non aboutis existent.

Diverses instructions techniques sont régulièrement publiées (IN n°45 du 22/12/18, IN N°14...): interdiction du sulfate de colistine, normalisation de l'utilisation...

Des taux élevés d'antibiotiques ont notamment été enregistrés dans le sud du Brésil. Ils sont liés à une utilisation accrue d'antibiotiques en élevage à des doses infra-thérapeutiques en vue d'améliorer la croissance des animaux.

#### Thématique UE/France Canada

Le règlement (CE) no 1760/2000 impose système européen d'identification et d'enregistrement des bovins et étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine. Il s'applique depuis la 14 août 2000. les règles imposent notamment l'étiquetage obligatoire et permet de garantir la traçabilité de la viande bovine tout au long de la chaîne alimentaire. Tout animal, y compris les bovins importés, doit porter une marque auriculaire apposée à chaque oreille permettant de les identifier et de déterminer leur lieu de naissance. Les pays de l'UE sont tenus d'établir une base de données recensant des informations sur tous les bovins et leurs mouvements. Chaque animal reçoit un passeport dans les 2 semaines suivant sa naissance ou son importation. Ce document doit accompagner l'animal dans tous ses déplacements et doit être restitué à son décès. Chaque agriculteur doit tenir à jour un registre et signaler chaque naissance, décès et déplacement de bovins aux autorités compétentes, dans les 3 à 7 jours suivant l'événement. Ces archives doivent être accessibles pendant une période maximale de 3 ans. L'étiquetage de toute viande bovine en vente dans l'Union européenne doit contenir un code de référence permettant d'identifier son origine ainsi que les informations relatives au lieu d'abattage et de découpe. Depuis le 1er janvier 2002, l'étiquette indique également le pays de naissance de l'animal ainsi que son pays d'engraissement et d'abattage. Les étiquettes peuvent contenir des informations supplémentaires facultatives concernant la viande commercialisée, mais le libellé doit d'abord être approuvé par <u>l'autorité nationale compétente.</u>

Le Règlement sur la santé des animaux décrit les exigences relatives à l'identification des bovins et comment déclarer leur mouvement. Les veaux canadiens ne sont identifiés qu'à l'occasion de leur premier mouvement, alors qu'ils le sont dès la naissance dans l'UE : le système d'identification et de traçabilité des animaux est également différent et plus lacunaire au Canada. les délais de notifications des mouvements atteignent 30 jours. De plus, d'après le dernier audit de l'OAV (09 au 20/09/202), "les deux bases de données informatisées existantes ne sont pas encore intégralement interconnectées, les mouvements du bétail (à l'exception des mouvements liés à l'abattage et à l'identification initiale à l'exploitation de naissance) ne sont pas signalés et aucun contrôle n'est effectué sur l'utilisation des étiquettes auriculaires officielles envoyées aux exploitations. Ainsi, la traçabilité des bovins admissibles à l'exportation vers l'UE repose principalement sur des documents de circulation et des certificats en version papier, dont on a constaté qu'ils étaient incomplets ou qu'ils contenaient des informations erronées, tandis que, dans le même temps, les contrôles de traçabilité et d'admissibilité dans les exploitations ont également révélé des défaillances.

> Les règlements

### Traçabilité élevage et viandes

L'UE a autorisé l'assainissement des carcasses par de l'acide lactique, mais sans autoriser sa substitution aux bonnes pratiques d'hygiène identifiées comme essentielles. L'acide lactique qui est désormais autorisée en UE sur la carcasse a quelques désagréments dont la décoloration sur les découpes. Elle n'est donc pas pratiquée. Le Règlement (UE) n° 101/2013 traite de cette autorisation. L'acide péroxyacétique et l'acide citrique restent notamment interdits : Règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale.

Abattoir: douchage des carcasses Le traitement des carcasses à l'acide péroxyacétique (ainsi que l'acide citrique, seule l'acide lactique est autorisée) qui est non autorisée dans l'Union européenne reste largement utilisé au Canada (80 à 85% des carcasses selon l'industrie canadienne). Au Canada, il est obligatoire de procéder au lavage des carcasses afin d'éviter la contamination possible (approche curative vs approche préventive en UE). Les entreprises canadiennes dénoncent cette interdiction qui est un des principaux freins à l'export vers l'UE. en juin 2017, le Canada a indiqué souhaiter introduire une demande d'utilisation de l'acide citrique et de l'acide péroxyacétique. C'est normalement le Comité de gestion mixte pour les mesures SPS prévu dans l'accord qui devrait s'en charger mais certains observateurs craignent qu'elles ne le soient au sein du mécanisme de règlement des différends et du forum de coopération règlementaire. C'est le règlement sur la salubrité desaliments au Canada (DORS/2018-108) qui définit les règles générales appliquées dans les provinces. A titre d'exemple, le règlement ontarien qui précise les traitements disponibles est la Loi de 2001 sur la qualité et la salubrité des aliments, Règl. de l'Ont. 31/05, art. 79 et al. 104 (1) b) et Lignes directrices pour les établissements de transformation des viandes - Interventions de contrôle microbien pour les espèces à viande rouge et la volaille (N° de référence S9.08.13.02).

Brésil Mexique **Etats-Unis** 

En termes de traçabilité animale générale, l'identification auriculaire est globalement obligatoire depuis 2017 pour les bovins, dès lors qu'ils quittent leur atelier de naissage. Il existe également un registre électronique de mouvement. Cependant, ce système reste incomple. En effet, l«Accord national de traçabilité animale 2018-2024», a introduit le Registre national du bétail (PGN), le système national d'identification individuelle des bovins (SINIIGA) et le registre de mobilisation électronique (REEMO).

En 2018, plus de 11 millions de bovins ont été identifiés et enregistré dans le registre. Entre 2005 et 2018, près de 74 millions de bovins ont ainsi été identifiés (source : DG Sanco - Commission européenne). Dans certaines régions productrices (Sinaloa, Baja California), l'identification n'est pas faite à cause des problèmes de sécurité publique (mafia de la drogue). Il est cependant difficile d'y estimer le nombre de bovins concernés. Ceux-ci sont d'ailleurs principalement destinés à l'approvisionnement du marché intérieur mexicain.

La circulation des bovins sur le territoire national est règlementée conformément à la législation sur la lutte contre la tuberculose, la brucellose, les rages paralytiques et les tiques (Boophilus spp.). Les éleveurs doivent répondre à des exigences spécifiques pour le déplacement des bovins, en tenant compte du lieu d'origine et de destination et de la santé de l'animal.

Pour répondre à une possible demande européenne, le Mexique a développé récemment un « split system » ou « système de fractionnement» pour la production de viande bovine destinée au marché de l'UE. Ce système implique différents fermes/feedlots et un abattoir agréé intégrant un atelier de découpe. Toutes les entités dans le système doivent être approuvées par la SENASICA (Ministère de l'Agriculture). D'après la DG Sanco, la concordance entre boucles, documents d'identification n'est pas parfaite dans le seul abattoir du « système de fractionnement », laissant la possibilité à des erreurs. Il Pour la Commission, « il existe certains problèmes liés aux contrôles d'admission des bovins arrivant au parc d'engraissement et à l'abattoir agréés dans le cadre du « système de fractionnement ». L'absence de contrôles croisés entre les numéros de margues auriculaires de tous les animaux qui arrivent et le certificat sanitaire qui les accompagne signifie que le lien entre les deux n'est pas confirmé. Les procédures officielles pour le système de fractionnement n'incluent pas ce contrôle croisé. Le vétérinaire officiel de l'abattoir a besoin de ce certificat sanitaire pour certifier certaines déclarations du certificat d'exportation de l'UE. Si le lien entre le certificat et les animaux individuels n'est pas confirmé, le système ne peut pas fonctionner. »

> Le règlement (NOM001SAG/GAN2015)

Il n'existe pas de système fédéral obligatoire de tracabilité bovine aux Etats-Unis. La mise en place de certifications officielles a été principalement liée aux exigences des marchés d'exportation. Dans le secteur viande bovine, deux programmes principaux sont actuellement mis en œuvre : le « Age and Source» pour permettre l'accès aux marchés développés d'Asie, et le «Non Hormone Treated Cattle» (NHTC), qui encadre les productions autorisées à l'exportation vers l'Union européenne. La certification NHTC (Non Hormone Treated Cattle) ouvre la porte aux exportations de viande bovine à destination de l'Union européenne. Cette certification s'organise autour de schémas privés homologués par l'USDA du type «Processed Verified Programs», qui reposent sur les 3 contraintes suivantes : les animaux doivent être élevés dans des élevages approuvés et livrés à l'abattoir avec une attestation de l'absence d'hormones dans les traitements délivrés aux animaux. Pour cela, la traçabilité individuelle et la tenue d'un registre alimentaire sont obligatoires, les animaux et les viandes non traités aux hormones doivent être isolés à l'abattoir et des échantillons issus des animaux non traités aux hormones doivent être collectés à l'abattage et analysés par des laboratoires accrédités en vue de la détection d'éventuels résidus de composés hormonés. Les exploitations de naissage et les feedlots doivent être certifiés par une entreprise privée, elle-même approuvée par l'USDA pour la certification sans hormones. L'Union européenne certifie l'ensemble du programme mis en œuvre par l'USDA et non chaque outil individuellement. Cette validation se base sur une enquête de terrain et une extrapolation à l'ensemble du dispositif (concept d'« audit système »).

La traçabilité n'est pas obligatoire au Brésil, sauf dans l'état de Santa Catarina. Le Système brésilien d'identification individuelle des bovins et des buffles (SISBOV) est le système officiel d'identification individuelle des bovins mais l'adhésion des producteurs est volontaire, sauf lorsqu'elle est définie comme obligatoire dans un acte normatif spécifique ou requise par contrôles ou programmes sanitaires officiels (c'est le cas de Santa Catarina). Ce système est désormais est déormais régit par une norme mise à jour en 2018 (Instruçao Normativa N°51, du 1er octobre 2018) et qui repose sur l'article 7 du décret n ° 7623 du 22 novembre 2011

L'adhésion au système SISBOV est uniquement requise pour les exportations vers le Chili, la Suisse et l'UE. Et aujourd'hui, l'adhésion au système SISBOV implique le recours à un certificateur, prestataire privé agréé par le MAPA, qui établit le recensement et l'identification de tous les animaux présents sur l'exploitation,. L'élevage est ensuite déclaré comme « certifié SISBOV », et chaque animal est marqué par boucle auriculaire, tatouage ou dispositif électronique. Même si le dispositif a une nouvelle fois été assoupli en 2010, en permettant notamment aux éleveurs de maintenir au sein d'une même exploitation un troupeau d'animaux identifiés par SISBOV et un troupeau non identifié à condition qu'ils soient bien séparés, le nombre d'exploitations adhérentes reste limité.

Aujourd'hui, moins de 2 300 exploitations adhèrent au système. La liste des exploitations brésiliennes agréées pour fournir des bovins dont la viande est destinée à l'export vers l'UE publiée par la DG SAN-CO affichait un peu moins de 1 700 fermes éligibles fin 2019.

- > Informations détaillées
- > Règlement

L'ensemble des traitements des carcasses sont permis : acide lactique, péroxyacétique, citrique... Des étabissements agréés à l'exportation vers l'UE possèdent d'ailleurs des systèmes de douchage de carcasse par ce type de produits comme le montre l'audti de la DG Sanco du 20 au 29 novembre 2018 (DG(SANTE)/2018-6716-RS). Restent encore d'autres différences règlementaires et des défaillances en termes de contrôles des résidus notamment, relevés d'ailleurs par la DG Sanco lors de ces différents audits récents.

En Europe, la maîtrise des dangers sanitaires est assurée par le respect de bonnes pratiques d'hygiène "identifiées comme essentielles". En cours d'abattage, il s'agit par exemple de la ligature de l'herbière et de l'ensachage du rectum préalablement à l'éviscération, du repérage/traçage/requalification des carcasses à risque... Aux Etats-Unis, la maîtrise de ces dangers est assurée par un recours aux traitements décontaminants. Il s'agit d'une pratique systématique, généralement en plusieurs postes de la chaine avec des composés chimiques parfois très corrosifs. Les composés sont listés dans la Directive 7120.1. On y recense des substances anti-microbiennes fréquemment utilisées en agro□alimentaire, et, en tout premier lieu, des acides organiques (acides lactique, citrique, acétique). Figurent également dans cette liste des composés (chlore et dérivés chlorés, triphosphates par exemple), mais également l'eau oxygénée, l'acide péracétique... La Directive citée précise les modes d'utilisation : mode d'apport (spray, douchage), concentrations maximales, nécessité ou non de recourir à un rinçage post-traitement.

> Le règlement

La gestion sanitaire des abattoirs et les procédures de contrôles ont très faibles. Les différents audits menés par les pays importateurs commerçant avec le Brésil montrent des limites à la gestion sanitaire des abattoirs. Ainsi, dans plusieurs rapports datant de 2017, l'USDA faisait le constat de l'absence de contrôle de conflits d'intérêts entre abatteurs et inspection sanitaire ou encore du manque de contrôle et de formation du personnel dans les abattoirs certifiés pour l'export. Constat également alarmant, « les procédures d'inspection post mortem mises en place ne permettent pas de garantir que seules les carcasses saines, exemptes de contamination et de défauts reçoivent la marque d'inspection » pour être exportées, notamment vers l'UE. De plus, pour l'USDA comme pour la DG SANCO, les méthodes brésiliennes de contrôles des résidus dans la viande ne sont pas conformes aux standards internationaux. Avant le revirement de février 2020, les autorités étatsuniennes avaient annoncé qu'à la suite de leur dernier audit (juin 2019), le marché des Etats-Unis resterait fermé aux viandes bovines brésiliennes in natura. Le scandale de corruption des inspecteurs sanitaires « carne fraca » révélé en 2017 a mis en exergue de nombreuses défaillances. Si des actions correctives ont depuis été mises en place, de nombreux doutes subsistent. Le programme d'audit 2020 de la Commission européenne prévoit deux voyages de contrôles et de suivi autour des questions de santé animale et de sécurité sanitaire des aliments d'origine animale. En attendant, un nouveau règlement sur les contrôles des produits d'origine animale et des abattoirs (<u>décret n° 9.013 du 29 mars 2017 - RIISPOA</u>) est entré en vigueur le 3 avril 2017 et été modifié par le décret n°10.468 du 10 août 2020.

### Thématique UE/France Canada L'UE apporte depuis 1991 un cadre légal commun pour Le Canada possède des normes rudir

Elevage et transport le transport des animaux, mis à jour par le Règlement (CE) 1/2005 sur la protection des animaux durant le transport, désignée ci-après par "la Règlementation". Elle est entrée en vigueur le 1er janvier 2007. Le temps de transport en véhicule standard est de 8 h maximum pour les bovins adultes et les veaux non sevrés. Dans les véhicules équipés, le temps maximum de déplacement pour les bovins adultes est de 29 h à condition d'une pause pour abreuvement et nourriture toutes les 14 heures). Pour les veaux non sevrés dans les véhicules équipés, le temps de déplacement maximum est fractionné: 9 h de voyage, 1 h de repos, 9 h de voyage. Si, après ce temps de transport, les animaux n'ont pas atteint leur destination, ils doivent être déchargés, alimentés et abreuvés, et doivent se reposer un minimum de 24 heures dans un poste de contrôle approuvé par l'UE. > Guide de bonnes pratiques pour le Transport des Bovins - mai 2018

Le Canada possède des normes rudimentaires en matière de bien-être des animaux. C'est la <u>Loi sur la santé des animaux de 1990</u> qui régit le bien-être animal au niveau fédéral. Elle a été modifié pour la dernière fois début 2019 (sur le transport, cf. infra). Il existe des codes d'usage volontaires limités et dépourvus de normes de vérification ou d'application. Ces codes constituent des « normes minimales » peu engageantes.

Il existe parfois des législations provinciales plus contraignantes. Et de nombreuses organisations de commercialisation ont créé leurs propres lignes directrices volontaires auxquelles les producteurs ne sont pas obligés de se conformer. Le règlement sur la santé des animaux partie XII a récemment subi une modification concernant le transport des animaux. Les changements apportés au Règlement sur le transport des animaux sont entrés en vigueur le 20 février 2020. ils concernent notamment les intervalles maximum sans alimentation, abreuvement et repos (AAR). Pour les ruminants trop jeunes pour être exclusivement nourris de foin et céréales (veaux), l'AAR passe de 18 à 12 heures. Pour le reste des ruminant, l'AAR passe de 48 à 36 heures. Le temps de repos après l'intervalle maximum sans AAR passe de 5h à 8h.

Abattoir

Dans l'UE, le <u>Règlement (CE) no 1099/2009</u> régit la protection des animaux au moment de leur mise à mort. Il introduit des règles relatives au bien-être animal qui s'appliquent à la mise à mort ou à l'abattage d'animaux pour la production d'aliments ou de produits comme la fourrure ou le cuir. Il porte également sur la mise à mort d'animaux d'élevage dans d'autres contextes tels que les situations de lutte contre les maladies. Il définit les méthodes d'immobilisation et d'étourdissement (obligatoire hors dérogation pour l'abattage rituel), les niveaux de formations nécessaires aux opérateurs impliqués, les régles détaillées pour la construction, l'équipement et l'exploitation des abattoirs ainsi que les sanctions en cas de manquement à la Loi.

Au Canada, la manipulation et l'abattage sans cruauté des animaux destinés à l'alimentation est sous la responsabilité de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA). La partie 6 (Exigences propres à certaines denrées), section 7 (Produits de viande et animaux pour alimentation humaine) du <u>Règlement sur la salubrité des aliments au Canada</u> (RSAC), définit les conditions de manipulation et d'abattage de toutes les espèces d'animaux destinés à l'alimentation. Les conditions sont très générales et peu contraignantes.

Lorsque l'Agence observe un écart à la conformité par rapport aux lois qu'elle applique, elle dispose d'un certain nombre d'outils pour intervenir."

Mexique Etats-Unis Brésil

Pour l'Administration, la priorité est l'accès aux marchés extérieurs. La législation nationale devrait être harmonisée avec les normes internationales à l'OIE, pour ainsi légitimer les exportations de produits d'origine animale. Au Mexique, la loi fédérale sur la santé animale (LFSA) définit le bien-être des animaux comme un ""ensemble d'activités visant à fournir confort, tranquilité, protection et sécurité aux animaux pendant leur élevage, [...] leur transport et leur abattage"". Elle date de 2007 et a été révisée pour la dernière fois en février 2018. Elle n'est pas réellement contraignante. Le SENASICA publie des guides de bonnes pratiques dont certaines mesures sont inspirées de l'UE.

En terme de transport des ruminants, la dernière norme en vigueur date de 1995 (NOM-051-ZOO-1995). Elle précise les temps de transport des bovins (sans limites sur la densité). La période de transport des bovins ne doit pas dépasser 18 heures sans repos et sans leur donner de l'eau potable. Les périodes de repos sans débarquement du bétail pendant le voyage doivent être d'au moins 3 heures. Dans le cas de mobilisations de plus de 24 heures, en plus des pauses toutes les 18 heures, les animaux se voient offrir de la nourriture.

Le temps de transport des animaux est régie par la Loi des vingt-huit heures (Twenty Eight Hours Law) dont la 1<sup>re</sup> version date de 1906. Comme le nom de la loi l'indique, la durée maximale de transport avant pause pour un bovin est de 28h (+8h pour les ovins), sans densité maximale. En 1963, l'administration étasunienne a précisé les conditions de la pause (nourriture, eau, repos) d'au moins 5 heures. Des démarches privées plus contraignantes existent. De même certaines législations d'Etat sont plus contraignantes.

Les textes en vigueur au Brésil sont beaucoup moins exigeants que les règles européennes, notamment en matière de densité, de logement, de surfaces disponibles. À titre d'exemple, le marquage au fer rouge y est encore autorisé. La consultation brésilienne de 2017/2018 sur la protection animale ne s'est traduite par aucune avancée règlementaire en la matière. Des certifications privées des élevages existent. Tout comme des guides de bonnes pratiques publiés par le ministère de l'agriculture (MAPA) pour le naissage et la vaccination (cette dernière étant pratiquée par les ouvriers agricoles, entraînant notamment des pertes considérables via la multiplication des abcès).

Pour le transport, le <u>guide de bonnes pratiques du ministère de l'agriculture</u> (MAPA) publié en 2013 est toujours d'actualité Concernant le transport d'animaux de rente vivants, <u>la dernière règlementation date du 18 juin 2020 (Resoluçao Nº 791).</u> Cette résolution consolide les règles relatives au transport des animaux de rente (mais aussi de sport, de loisir ou d'exposition). Il n'existe à ce jour aucune limite technique règlementaire en terme de chargement ou de temps de transport, mais seulement des recommandations, assez floues.

La mise à mort des animaux en abattoir est défini au Méxique par la norme NOM-033-SAG/Z00-2014, <u>Métodos para dar muerte a los animales domésticos y silvestres</u>. L'étourdissement, tout comme la formation à celle-ci est obligatoire.

La loi qui régit les conditions d'abattage est la <u>Humane</u> Methods of Slaughter Act (HSA). Cette loi a été adoptée initialement en 1958. La base de l'actuelle version date de 1978 et spécifie que les animaux doivent être rendus insensibles à la douleur avant d'être abattus (la volaille n'est pas incluse). Cependant, la mise en application de cette loi est imparfaite, et a été remise en cause plusieurs fois au niveau du Congrès américain, sans que de réels changements ne soient adoptés. Par exemple, en 2008, des révélations de la Humane Society of the United States sur la maltraitance du bétail dans un abattoir californien ont conduit au plus grand rappel de viande jamais effectué dans le pays (65 000 tonnes de bœuf produites entre février 2006 et février 2008). En octobre 2013, suivant de nouveaux incidents au printemps, le FSIS (U.S. Department of Agriculture's Food Safety and Inspection Service) a publié un Guide de conformité pour une approche systématique de <u>l'abattage humain du bétail</u> afin d'épauler le Humane Methods of Slaughter Act. Il a été mis à jour en 2020.

La consultation brésilienne de 2018 (Portaria N°62 du 10 mai 2018) sur la protection animale en abattoir ne s'est traduite par aucune avancée règlementaire en la matière. C'est encore le règlement de 2000 (Instruçao Normativa N°3 du 17 janvier 2000) qui s'applique. Ce règlement contient très peu de dispositions (ex : "Les animaux gardés dans des bouveries ou enclos doivent avoir libre accès à de l'eau propre en abondance et, s'il est conservé plus de 24 (vingt-quatre) heures, doit être nourri en quantités modérées et à intervalles appropriés").

La directive NR 36 sur la sécurité et la santé des travailleurs en abattoir introduite en 2013 et modifiée quatre fois entre 2016 et 2018 est composé de 16 chapitres traitant entre autres de l'ergonomie et des normes minimales du mobilier et des outils, de la manipulation des produits, d'environnement du travail et de temps de pause, de la réception et du déchargement des animaux. Au-delà de la question du coût de la main d'œuvre (cf. infra), les densités de travailleurs en abattoir sont toujours très importantes. Le différentiel règlementaire entre l'UE et le Brésil reste conséquent.

Deforestation, GES L'UE vise la neutralité climatique en 2050. La proposition législative de la Commission européenne date de mars 2020. Les objectifs pour 2030 ont été revus à la hausse en septembre 2020 avec un plancher à 55% de réduction des émissions de GES (gaz à effet de serre) en 2030/1990. Le Conseil est parvenu à un accord sur l'objectif de 2030 en décembre 2020. Des négociations en trilogue sont désormais prévus pour un texte validé en juin 2021 concernant la mise en œuvre de l'objectif 2030. Cet accord devrait modifier le système d'échange de quotas d'émission de l'UE / ETS (diminution / suppression des permis de CO²). Le partage de l'effort et notamment la part agricole ne sont pas encore actés. Dans sa stratégie nationale, la France fait état d'un objectif de diminution des'''émissions non liées à la consommation d'énergie [...]de l'agriculture de près de 40% entre 2015 et 2050.

En décembre 2016, les premiers ministres fédéral, provinciaux et territoriaux ont annoncé le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques (CPC). Dans le CPC, le gouvernement fédéral indique que d'ici 2018, toutes les Provinces et tous les Territoires devront mettre en place un mécanisme qui fixe le prix du carbone à 10 \$ la tonne, en hausse progressive jusqu'à 50 \$ la tonne d'ici 2022. Cette taxation du carbone devrait permettre d'atteindre, grâce à un mécanisme de plafonnement et d'échange, une réduction des émissions équivalente à celle obtenue par la tarification du carbone par le marché. Des taxes carbone avaient déjà été mises en oeuvre dans certaines province. La création d'une taxe carbone fédérale a été jugée non constitutionnelle par la Cour d'appel de l'Alberta en février 2020. Il faudra attendre la décision de la Cour suprême fédérale du Canada pour savoir ce qu'il adviendra de cette taxe fédérale sur le carbone. <u>L'étude d'impact sur</u> les fermes montre une baisse potenetielle du revenu des élevages bovins de 0,8 %.

Mexique Etats-Unis Brésil

Au Mexique, il n'existe pas de règlementation claire sur la gestion et et l'utilisation des effluents d'élevage. Certaines normes sur les rejets de polluants dans l'eau existent, mais sans spécifications claires concernant explicitement les effluents d'élevage. Les règlementations environnementales étatsuniennes se focalisent comme en UE sur la protection de l'eau. Dès 1972, le Clean Water Act (CWA ou Loi sur la protection de l'eau) met en place des règlementations minimales pour les sources ponctuelles de pollution des eaux de surface, y compris les grands élevages de bovins (plus de 1 000 têtes). Cette loi a rendu illégal le rejet de polluants dans les eaux de surface sans l'obtention préalable d'un permis. Alors que les règlementations américaines se concentrent surtout sur les eaux superficielles, les règlementations européennes s'efforcent de protéger à la fois les eaux superficielles et les eaux souterraines. Seuls les plus gros élevages bovins viande aux Etats-Unis (>1 000 têtes en général) sont soumis à des règlementations environnementales au niveau fédéral, dont les standards sont inférieurs à ceux de l'UE. Des règlementations supplémentaires et souvent plus strictes existent au niveau de certains états fédérés. En 2003, le CWA a été révisé pour inclure des régulations plus contraignantes afin de contrôler les écoulements de fumier des plus grosses unités d'engraissement, loi mise en oeuvre à partir de 2008.

Des aires de préservation permanente (APP) en bord de rivière ont été créé en 1965. Elles ont été renforcées en 1986 puis 1989 puis confirmé par le code forestier (Loi 12.651/12) de 2012. Elles ressemblent aux mesures de conditionnalité mises en œuvre dans le cadre de la PAC. Le titre IV du décret n ° 1 745 du 6 décembre 1979, règlemente la gestion de la pollution des sols. L'article 57 de ce décret interdit le dépôt, l'élimination, le déversement, l'enfouissement, l'infiltration ou l'accumulation de résidus dans le sol dès lors qu'ils sont polluants. Ainsi, le sol peut être utilisé si les résidus ne sont pas considérés comme polluants. Cette loi est somme tout peu contraignante et ne prévoit pas de disposition spécifique, notamment concernant les feed-lots (confinamento en portuguais). Au Brésil, les effluents bruts des bovins laitiers et des confinamentos continuent à être déversés dans les cours d'eau utilisant la méthode conventionnelle de la dilution. Ils sont une des raisons de l'eutrophisation des rivières, ruisseaux, lacs et étangs. Des conseils et mesures pour éviter les pollutions existent, mais sans obligation règlementaires.

Après la Loi de 2012 sur le changement climatique, le Mexique a établi en 2014 un système de déclaration obligatoire des émissions directes et indirectes de gaz à effet de serre pour toutes les installations dont les émissions annuelles dépassent 25 000 tCO<sup>2</sup>e. Les émetteurs des secteurs de l'énergie, de l'industrie, des transports, de l'agriculture, des services commerciaux et des déchets seront tenus de déclarer diverses émissions de GES, notamment le dioxyde de carbone, le méthane, le protoxydee d'azote...et de tous les GES identifiés par le GIEC et désignés par le Secrétariat à l'environnement et aux ressources naturelles (règlement). Tous les trois ans, un tiers accrédité doit vérifier les rapports d'émission. Le nouveau règlement est une étape clé dans la mise en œuvre de la loi générale sur le changement climatique de 2012. Le Mexique doit réduire ses émissions de GES de 22% à horizon 2030.

Les Etats-Unis sont récemment sortis des accords sur le Climat sous AdministrationTrump. Si l'administration Biden devrait rapidement revenir dans l'Accord de Paris (il a déclar que ce serait une des priorités après sa prise de fonction le 20 janvier 2021, aucun engagement contraignant n'est pour le moment sur la table.

La constitution fédérale prévoit la protection de l'environnement (chapitre IV. Article 225) : « Toute personne a droit à un environnement écologiquement équilibré, à un bien commun utilisé par la population et indispensable à une qualité de vie saine, imposant au gouvernement et à la communauté le devoir de le défendre et de le préserver pour les générations actuelles et futures ». Le "nouveau" code forestier (Loi 12.651/12) est déterminant dans la préservation de l'environnement. Il prévoit le cadastrage (en cours) de l'ensemble du Brésil. Il impose le maintien des aires de préservation permanentes (APP) et de la réserve légale (RL) ; sans rétroactivité. Le problème n'est pas tant la règlementation, mais la mise en oeuvre et le contrôle de celle-ci. En particulier, lla capacité d'action de l'IBAMA - Agence fédérale de protection de l'environnement qui réalise les contrôles sur le terrain, a été très amoindrie par les décisions du Gouvernement Bolsonaro. 2020 a ainsi été la pire année de déforestation au Brésil depuis 12 ans selon l'IBAMA / IBGE. Le Brésil est néanmoins signataire des accords de Paris sur le Climat, mais le Gouvernement Bolosnaro est peu enclin à répondre aux engagements (-37% /2005 d'émissions de GES en 2025 et -43% en 2030). Des mesures agricoles sont cependant mises en oeuvre (Plano ABC : Decreto nº 7390, du 09 décembre 2010) avec le développement de l'élevage intégré (élevage, culture, foresterie), la restauration des pâturages... Mais il s'agit encore essentiellement de projets d'expérimentation-démonstration dont les effets restent limités en 2020.

# Annexe 2

# ANALYSE DE LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT SUR LES MESURES-MIROIRS AU REGARD DU DROIT DE L'OMC

Les risques d'incompatibilité de mesures internes avec les règles de l'OMC constituent des arguments récurrents mis en avant pour freiner l'adoption de mesures plus protectrices pour la santé et l'environnement que les « standards internationaux ».

Or, s'il est vrai que les partenaires commerciaux de l'UE ne manquent pas d'affirmer que certaines normes de l'UE (à l'instar du Règlement Pesticides) constitueraient des entraves inutiles voire discriminatoires au commerce<sup>83</sup>, il ne faut pas sous-estimer les possibilités juridiques de contrer ces arguments.

Au regard des règles de l'OMC, le Règlement ne devrait pas s'examiner comme une mesure unique mais comme un ensemble de mesures distinctes dont certaines tomberaient dans le champ d'application de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (« l'Accord SPS »), et d'autres dans celui de l'accord sur les obstacles techniques au commerce85 (« l'Accord OTC ») et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 199486 (« le GATT »)

A la lumière des critères de compatibilité définis par ces accords, le Règlement envisagé pourrait être jugé compatible avec les règles de l'OMC comme l'illustre une analyse effectuée sur certaines mesures-miroirs envisagées en matière de pesticides, de bien-être animal et d'alimentation animale.

### LES MESURES-MIROIRS EN MATIÈRE DE PESTICIDES

L'analyse des mesures d'interdiction de mise sur le marché de denrées traitées avec des substances interdites dans l'UE serait distincte selon qu'il s'agit de substances interdites pour des motifs ayant trait à la protection de la santé ou pour la protection de l'environnement et la biodiversité.

### LES MESURES-MIROIRS EN MATIÈRE DE PESTICIDES DANGEREUX POUR LA SANTÉ

L'analyse qui suit se concentre sur les mesures interdisant la mise sur le marché de denrées traitées avec des substances interdites dans l'Union du fait de leurs risques intrinsèques pour la santé, notamment car elles tombent dans l'un des critères d'exclusion mentionnés à l'article 4 du Règlement Pesticides, à savoir qu'il s'agit de substances mutagènes, cancérigènes, toxiques pour la reproduction ou des perturbateurs endocriniens. Ces mesures seraient analysées au regard des règles de l'Accord SPS avec lesquelles elles pourraient être jugées compatibles.

### Accord de l'OMC applicable

L'interdiction de l'importation de denrées traitées avec des substances interdites dans l'UE du fait de leur dangerosité pour la santé serait motivée par le fait que la seule présence de ces substances dans les produits importés présente un danger trop important – même à très faible dose. C'est pour cette raison que le Règlement Pesticides les exclut *de facto* au terme d'une analyse fondée sur leurs dangers intrinsèques.

Dès lors, il est possible de considérer que le respect des LMR en vigueur, même lorsque la limite est faible, ne permet pas de fournir un niveau suffisamment élevé de protection pour la santé des consommateurs européens. C'est d'ailleurs en ce sens que la Commission considère la possibilité de refuser toute tolérance à l'importation sur ces substances<sup>87</sup>.

Il s'agit donc bien d'un objectif de protection de la santé et la vie des personnes et des animaux des risques découlant des additifs, contaminants, toxines ou organismes pathogènes présents dans les produits alimentaires au sens de l'Accord SPS. Partant, c'est cet accord qui serait applicable.

### Analyse de la conformité des mesures avec les règles de l'Accord SPS

L'Accord SPS permet de valider une mesure prise sur son fondement, pour autant qu'elle justifie d'un fondement scientifique, d'un fondement normatif, qu'elle est nécessaire et qu'il ne s'agisse pas d'une discrimination arbitraire ou injustifiable.

### Fondement scientifique de la mesure

L'Accord SPS exige que la mesure soit fondée sur des principes scientifiques et qu'elle ne soit pas maintenue sans preuves scientifiques suffisantes (art. 2.2) et soit établie sur la base d'une évaluation, selon qu'il sera approprié en fonction des circonstances, des risques pour la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour la préservation des végétaux (...) (art. 5.1). Par dérogation, en vertu de l'article 5.7 dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes, un Membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles, y compris ceux qui émanent des organisations internationales compétentes ainsi que ceux qui découlent des mesures sanitaires ou phytosanitaires appliquées par d'autres Membres.

Au cas présent, l'UE a fait le choix d'exclure l'usage de certaines catégories de substances du fait de leurs propriétés intrinsèques et des dangers qu'elles présentent sur la santé humaine et animale. Cette approche (qualifiée de hazard-based approach) dispense de la réalisation d'une évaluation des risques au cas par cas pour les pesticides dérivés de ces substances. Dans ces conditions, il peut paraître difficile de fonder la mesure sur l'article 5.1 de l'Accord SPS, dès lors également que l'EFSA comme le *Codex Alimentarius* considèrent que le respect des LMR suffit à garantir l'innocuité de ces substances pour la santé humaine. Le consensus scientifique actuel est donc peu favorable au bien-fondé scientifique des mesures envisagées.

Cependant, la jurisprudence *Hormones* nous enseigne que l'évaluation des risques peut ne pas être fondée sur l'opinion majoritaire de la communauté scientifique :

Les "preuves scientifiques disponibles" mentionnées à l'article 5:2 incluent à la fois les avis scientifiques généraux ou majoritaires, ainsi que les avis scientifiques minoritaires ou dissidents<sup>88</sup>.

Une **opinion minoritaire**, à condition d'être fondée sur des études scientifiques valides, peut donc suffire à fonder l'évaluation des risques.

Dans l'affaire Hormones, l'organe d'appel précisait également que l'évaluation des risques ne se limite pas aux risques vérifiables dans un laboratoire scientifique fonctionnant dans des conditions rigoureusement maîtrisées, mais doivent inclure les risques pour les sociétés humaines telles qu'elles existent en réalité, autrement dit, les effets négatifs qu'il pourrait effectivement y avoir sur la santé des personnes dans le monde réel où les gens vivent, travaillent et meurent<sup>89</sup>. Autrement dit, l'évaluation ne saurait se réduire aux seuls risques physico-chimiques : elle doit également prendre en compte les risques « pratiques ». A cet égard, les défaillances du système des LMR illustrées par les cas de dépassements graves<sup>90</sup> pourrait participer à démontrer la nécessité d'un régime plus protecteur. De même, des éléments de preuve sur l'impossibilité de s'assurer du respect des bonnes pratiques agricoles et vétérinaires par les opérateurs étrangers<sup>91</sup> conforteraient la position européenne.

A défaut de pouvoir être fondée sur l'article 5.1, la mesure pourrait également reposer sur le **principe de précaution**, qui transparaît dans l'article 5.7 de l'Accord SPS <sup>92</sup>. Si son interprétation ne

se confond pas avec l'analyse qui en est faite en droit de l'UE, cet article ouvre la voie à l'adoption de mesures **temporaires** en cas d'insuffisance de preuves scientifiques, *sur la base des renseignements pertinents disponibles*. Il s'agit en général de se fonder sur les informations scientifiques émanant d'organisations internationales compétentes ou sur la pratique d'autres Membres en matière de mesures SPS.

Dans le cadre de l'article 5.7, il est nécessaire de prouver l'existence possible d'un risque. En outre, dès l'adoption de la mesure, les renseignements doivent être complétés par des informations complémentaires permettant de remédier à l'insuffisance de preuves scientifiques, sans qu'existe pour autant une obligation de résultats spécifigues<sup>93</sup>. L'examen du maintien d'une mesure doit être réalisé en tenant compte du fait que les États agissent prudemment en ce qui concerne les risques de dommages irréversibles, voire mortels, pour la santé des personnes<sup>94</sup>. Des mesures interdisant, au moins temporairement – le temps d'avoir davantage de certitude sur la nocivité potentielle de ces substances à faible dose - l'usage de pesticides en raison de possibles risques pour la santé humaine devraient donc pouvoir être justifiées sur ce fondement.

### Fondement normatif de la mesure

Les mesures SPS doivent être établies sur la base de normes, directives ou recommandations internationales (...) (art. 3.1). A cette condition, elles seront réputées être nécessaires à la protection de la vie et de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, et présumées être compatibles avec les dispositions pertinentes du présent accord et du GATT de 1994 (art. 3.2). Par dérogation, [les] Membres pourront introduire ou maintenir des mesures (...) qui entraînent un niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire plus élevé que celui qui serait obtenu avec des mesures fondées sur les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes s'il y a une justification scientifique ou si cela est la conséquence du niveau de protection (...) qu'un Membre juge approprié (art. 3.3).

Les mesures en cause sont manifestement plus strictes que les normes internationales du *Codex Alimentarius*, qui promeuvent le système des LMR. Toutefois, en vertu de l'article 3.3 de l'Accord SPS, l'UE est libre de définir un niveau de protection sanitaire plus élevé que celui des normes internationales<sup>95</sup>, sur la base d'une évaluation des risques ou de la dérogation de l'article 5.7 de l'Accord SPS. La conformité des mesures à l'article 3.3 dépend donc directement du succès de l'UE à démontrer le bien-fondé scientifique des mesures à l'aune des articles 5.1 ou, subsidiairement, de l'article 5.7.

#### Caractère nécessaire de la mesure

D'après l'article 2.2 de l'Accord SPS, les membres doivent faire en sorte que leurs mesures SPS ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux.

L'article 2.2 exige que la mesure soit **proportion**-**née** à l'objectif poursuivi, c'est-à-dire qu'il n'existe
pas d'alternative viable moins restrictive pour le
commerce compte tenu des contraintes techniques et économiques. Or, cette proportionnalité
doit s'apprécier à la lumière de deux éléments établis précédemment : l'évaluation des risques censée établir le danger sanitaire des substances en
cause et la liberté reconnue en conséquence à l'UE
de définir son propre niveau de protection.

Le système actuel des LMR représente l'alternative principale au régime d'interdiction proposé. Or, ce système permet l'importation de produits contenant les substances en cause malgré leurs propriétés intrinsèquement néfastes pour la santé humaine. Plus encore, on observe un risque avéré de dépassement significatifs des LMR, même pour des substances interdites dans l'UE<sup>96</sup>. Il pourrait donc être soutenu que ce système est insuffisant pour garantir le niveau recherché de protection du consommateur de sorte que l'instauration de mesures-miroirs serait proportionnée à l'objectif recherché de protection de la santé des consommateurs européens.

### Absence de discrimination arbitraire ou injustifiable

Enfin, les mesures ne doivent pas établir de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Membres où existent des conditions identiques ou similaires, y compris entre leur propre territoire et celui des autres Membres. Les mesures sanitaires et

phytosanitaires ne seront pas appliquées de façon à constituer une restriction déguisée au commerce international (art. 2.3 et art. 5.5).

Ces articles exigent en substance l'application de bonne foi de la mesure. Ainsi, la mesure ne doit pas créer de discrimination arbitraire ou injustifiable ni de restriction déguisée au commerce, y compris lorsqu'elle se base sur le principe de précaution. Ici, il pourrait être opposé à l'UE que les mesures proposées engendrent une discrimination de fait entre les produits domestiques et importés. En effet, la production domestique étant déjà soumise à ces exigences, seuls les produits importés seront en pratique affectés. Toutefois, cette discrimination potentielle n'apparaît pas arbitraire ou injustifiable du fait de la cohérence de l'action européenne qui se manifeste à deux égards:

Cohérence interne: la mesure miroir a précisément pour objet la mise en cohérence du régime règlementaire applicable aux produits commercialisés sur le marché européen. C'est pourquoi, structurellement, les mesures-miroirs poursuivant un objectif légitime sans distinction ne sont pas des instruments de discrimination arbitraire ou de protectionnisme<sup>97</sup>. A cet égard, la cohérence de la position européenne serait considérablement renforcée par l'interdiction de l'exportation vers les pays tiers de substances interdites dans l'Union, comme proposée par certains députés européens<sup>98</sup> ainsi que la fin de la possibilité de dérogation en matière de substances interdites dans l'UE.

Cohérence externe : l'interdiction devrait s'accompagner d'actions diplomatiques en faveur de l'abandon général des substances en cause, tel qu'envisagé à l'occasion de l'évaluation du cadre juridique applicable aux pesticides en 2020<sup>99</sup>. Parmi les actions envisagées ou souhaitables figurent :

- la promotion d'un niveau de protection sanitaire plus élevé au sein des instances multilatérales compétentes (*Codex Alimentarius*, Comité SPS de l'OMC) et dans le cadre des négociations bilatérales (accords de libre-échange);
- la mise en œuvre de mesure de soutien ciblées, notamment en faveur des pays en développe-

ment par le biais des fonds de développement existant ;

une politique de communication à l'égard des partenaires commerciaux et de leurs opérateurs économiques, garantissant la transparence du régime applicable aux pesticides au sein de l'Union européenne.

### LES MESURES-MIROIRS EN MATIÈRE DE PESTICIDES DANGEREUX POUR L'ENVIRONNEMENT

Les mesures prévoyant l'interdiction de la mise sur le marché de denrées traitées avec des substances interdites dans l'UE car nocives pour l'environnement et la biodiversité seraient couvertes par l'Accord OTC et le GATT, au regard desquels elles doivent être examinées.

### Accords de l'OMC applicables

A titre préliminaire, l'Accord SPS ne semble pas applicable aux mesures en cause. En effet, son champ d'application vise les mesures SPS définies comme toutes les mesures sanitaires et phytosanitaires qui peuvent, directement ou indirectement, affecter le commerce international<sup>100</sup>. Ces mesures se définissent donc par rapport à leur finalité - sanitaire ou phytosanitaire - avec la particularité que l'objectif doit être poursuivi sur le territoire du Membre auteur de la mesure. Ainsi, l'Accord SPS exclut de son champ les mesures ayant une portée extraterritoriale. Or, ici, les mesures en cause viseraient à protéger l'environnement, la biodiversité et notamment la population d'abeilles dans des pays tiers, de sorte qu'elles ne constitueraient pas des "mesures SPS" au sens de l'Accord SPS.

Il convient donc de se tourner vers l'Accord OTC et le GATT, qui ouvrent tous deux la porte à une règlementation de portée extraterritoriale<sup>101</sup>.

### Applicabilité de l'Accord OTC

L'Accord OTC s'applique aux règlements techniques, normes et procédures d'évaluation de la

conformité. L'Annexe 1 de l'Accord OTC liste quatre types de "règlements techniques", dont notamment les mesures qui énoncent les caractéristiques d'un produit ou ceux qui énoncent les procédés et méthodes de production s'y rapportant. Dans l'affaire CE – Amiante, l'Organe d'appel a établi qu'une mesure constitue un règlement technique si elle concerne un produit donné, elle précise les caractéristiques de ce produit (c'est-à-dire ses "particularités", "qualités", "attributs", ou autre "marque distinctive" objectivement définissables 102" et si son respect est obligatoire 103.

Dans l'affaire CE - *Produits dérivés du phoque*, le groupe spécial a rappelé le raisonnement suivi par l'Organe d'appel dans l'affaire CE - *Amiante*, qui avait constaté que la mesure prohibant les produits contenant de l'amiante *énonçait une caractéristique d'un produit sous une forme négative*<sup>104</sup>. Ainsi, en application de cette jurisprudence, l'interdiction de mise sur le marché de produits traités avec les pesticides prohibés pourrait s'analyser comme un "règlement technique" au regard de l'Accord OTC. Ainsi, même si la question ne peut être définitivement tranchée à ce stade<sup>105</sup>, il est pertinent de conduire l'analyse à la lumière de l'Accord OTC. En tout état de cause, la mesure devrait également être examinée au regard du GATT.

### Analyse de la conformité des mesures avec les règles de l'Accord OTC et du GATT

Le GATT, en tant que loi générale, s'applique par principe, mais l'Accord OTC – la loi spéciale – doit être appliqué en premier. Dans la mesure où les deux accords ne sont pas mutuellement exclusifs et qu'il n'existe pas de présomption de compatibilité avec le GATT en cas de conformité à l'Accord OTC<sup>106</sup>, l'analyse doit également s'éffectuer au regard du GATT.

#### Conformité à l'Accord OTC

Il convient ici de suivre le test fourni par l'article 2 de l'Accord OTC. La jurisprudence montre que les standards contenus dans cet article sont appliqués d'une manière très similaire à l'analyse menée dans le cadre du GATT<sup>107</sup>. En particulier, les critères utilisés aux articles 2.1 de l'Accord OTC<sup>108</sup> et III:4 du GATT<sup>109</sup> font l'objet d'une application convergente, dans la mesure où le champ des me-

sures couvertes est le même dans les deux cas<sup>110</sup>.

#### Principe de non-discrimination

Conformément à l'article 2.1 de l'Accord OTC, un règlement technique doit accorder aux produits importés un traitement non moins favorable que celui qui est accordé aux produits similaires d'origine nationale et aux produits similaires originaires de tout autre pays. Autrement dit, il ne doit pas établir de discrimination entre les produits importés et les produits domestiques similaires.

La discrimination ne peut être constatée qu'entre produits « similaires » selon le faisceau d'indices élaboré par la jurisprudence<sup>111</sup>, à savoir : la classification tarifaire internationale, les qualités et propriétés physiques, les utilisations finales ainsi que les préférences et habitudes des consommateurs.

Si l'examen de la similarité ne se fonde en principe pas sur les objectifs de la règlementation, les préoccupations à l'origine de la mesure peuvent jouer un rôle dans l'appréciation<sup>112</sup>. Il a ainsi déjà été admis que l'existence d'un risque pour la santé pouvait exclure le rapport de concurrence entre le produit dangereux et celui qui ne présente aucun risque<sup>113</sup>.

Il serait possible de transposer cette solution au cas d'espèce, en soutenant que les **méthodes de production** différentes, au titre des **préférences du consommateur** pour des produits respectueux de l'environnement<sup>114</sup>, excluent la similarité entre les denrées traitées et non-traitées. Si un tel argument était retenu, les denrées traitées avec des substances interdites car trop dangereuses pour l'environnement ne seraient alors pas considérées comme similaires aux denrées non traitées avec ces substances, de sorte que cela exclurait la possibilité d'une discrimination (qui ne peut avoir lieu qu'entre produits similaires). Les mesures seraient ainsi réputées conformes à l'article 2.1.

Si, à l'inverse, les denrées sont considérées comme similaires, il conviendrait de vérifier l'absence de **traitement moins favorable** des produits importés, au regard de l'article 2.1. Ici, les dispositions miroirs sont en principe non discriminatoires « en droit » dès lors qu'elles ont pour finalité d'unifier le régime applicable aux biens mis sur le marché européen, pour autant qu'il n'existe pas de dérogations. Il est ainsi nécessaire de traiter la question des dérogations accordées au sein de l'UE pour certaines substances dangereuses pour l'environnement telles que les néonicotinoïdes pour éviter des discriminations entre produits domestiques et produits importés.

S'agissant d'une éventuelle discrimination « de fait », elle pourrait être invoquée dès lors que les partenaires commerciaux de l'UE autorisant le recours aux substances interdites dans l'UE se verront privés d'accès au marché européen pour les denrées traitées avec ces substances<sup>115</sup>.

Toutefois, une mesure peut toujours satisfaire aux exigences de l'article 2.1 si la discrimination qu'elle engendre découle d'une distinction règlementaire légitime<sup>116</sup>. Pour cela, la mesure doit témoigner d'une impartialité dans sa conception, son architecture, son fonctionnement et son application aux circonstances particulières de l'affaire<sup>117</sup>. Ici, l'UE pourrait se prévaloir d'une distinction règlementaire légitime à l'instar de l'affaire « Hormones » dans laquelle l'organe d'appel a implicitement validé l'impartialité structurelle de mesures-miroirs conçues de manière analogue<sup>118</sup>. L'Organe d'appel a effet considéré que la constatation du Groupe spécial selon laquelle les mesures établissaient des distinctions arbitraires et injustifiables n'était étayée ni par l'architecture [ni par] la structure des mesures.

#### Obstacle non nécessaire au commerce

L'article 2.2 impose de vérifier que l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques ne doivent avoir ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international (art. 2.2). Il faut établir que l'obstacle au commerce est nécessaire à la poursuite d'un objectif légitime<sup>119</sup>. Ici, il conviendrait donc de montrer que la mesure miroir poursuit un objectif légitime et est proportionnée à cet objectif.

Les objectifs légitimes listés à l'article 2.2 de l'Accord OTC comprennent notamment la protection de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux et la protection de l'environnement. Ces motifs pourraient naturellement être invoqués pour justifier une mesure visant à

protéger l'environnement et la biodiversité. Un groupe spécial a notamment estimé que l'objectif de préservation d'une ressource animale menacée pouvait être interprété comme étant destiné à protéger la vie ou la santé des animaux ou l'environnement<sup>120</sup>.

Quoiqu'il en soit, cette liste n'est pas exhaustive et a pu être complétée par la jurisprudence, qui se base sur la notion d'« objectif légitime » qu'elle interprète<sup>121</sup>. Si les exceptions de l'article XX du GATT ne sont pas directement applicables à une mesure OTC, il est ainsi au moins possible de s'en inspirer pour dégager des objectifs légitimes, au regard de la proximité des contrôles réalisés au titre des deux dispositions.

S'agissant de la mesure d'interdiction de mise sur le marché de denrées traitées par des substances interdites car nocives pour l'environnement à l'étranger, l'objectif de protection de l'environnement listé à l'article 2.2 paraît approprié pour apprécier la mesure. En outre, dès lors que la mesure aurait aussi comme objectif de préserver la biodiversité, par exemple les abeilles, l'objectif de préservation des ressources naturelles épuisables, énoncé à l'article XX(g) du GATT semble également invocable<sup>122</sup>. En particulier, cette exception s'applique également lorsque les ressources protégées sont situées en dehors du territoire de l'État auteur de la mesure<sup>123</sup> et ne sont pas celles qui font l'objet de la restriction commerciale<sup>124</sup>. Une relation étroite doit néanmoins exister entre la fin - la protection de l'espèce protégée – et les moyens – la restriction commerciale<sup>125</sup>. Il est aussi exigé que la mesure soit appliquée conjointement à des restrictions à la production ou consommation domestique. Par analogie avec le GATT, on pourrait donc soutenir que les mesure tombant dans le champ d'application de l'Accord OTC peuvent en principe poursuivre un tel objectif, y compris à l'étranger<sup>126</sup>. Au cas présent, ce motif serait pleinement pertinent pour préserver la population d'abeilles et plus généralement des pollinisateurs, puisqu'il est aujourd'hui scientifiquement établi qu'elle s'est effondrée à un rythme tel qu'il met en danger l'ensemble de l'espèce et ses fonctions pour l'humanité<sup>127</sup>.

L'UE pourrait également invoquer un objectif de protection de la moralité publique. Dans l'affaire CE - Produits dérivés du phoque, le groupe spécial avait admis ce motif au titre de l'article 2.2 de l'Accord OTC, par analogie avec les exceptions de l'article XX du GATT<sup>128</sup>. Il serait ici question de faire valoir que le but de la règlementation n'est pas en soi de protéger l'environnement à l'étranger, mais d'éviter que l'UE, à travers son activité commerciale, ne participe à la mise en danger de l'environnement ou d'espèces menacées d'extinction, afin de répondre notamment à une demande sociale des citoyens et consommateurs européens qui refuseraient de contribuer à des pratiques contraires à leurs exigences éthiques.

Ensuite, pour déterminer le degré de réalisation d'un objectif par une mesure, il convient de tenir compte de la conception, de la structure, du fonctionnement de la mesure et de son application concrète. Les mesures en cause n'ayant pas encore été appliquées, seules leurs caractéristiques intrinsèques peuvent être envisagées. Se fonder sur la protection de la moralité publique au sein de l'UE pourrait faciliter la preuve de la pleine réalisation de l'objectif, qui pourrait ici être rempli plus "directement" qu'un objectif de protection de l'environnement à l'étranger ou de préservation des ressources à l'étranger.

Enfin, la mesure ne doit pas restreindre le commerce plus que **nécessaire**. Il convient ici de procéder à deux analyses :

■ Une analyse relationnelle sur la contribution de la mesure à l'objectif poursuivi. En d'autres termes, il s'agit de prouver que la mesure permet réellement de poursuivre cet objectif. Pour ce faire, doivent être considérés des facteurs tels que l'étendue de la contribution de la mesure à la réalisation du but poursuivi, la nature des risques encourus, le degré d'atteinte au commerce, ainsi que l'importance de l'intérêt sociétal que la mesure vise à protéger<sup>129</sup>. Or, ne pouvant interférer dans la conduite des politiques nationales de ses partenaires commerciaux, l'UE peut seulement répondre à cette urgence en s'abstenant d'encourager des pratiques contraires à ses exigences environnementales. A cet égard, avec un marché de près de 500 millions de consommateurs, l'UE possède un pouvoir d'influence significatif et donc une responsabilité dans le choix de ses importations. La demande émanant de l'UE participe en effet à encourager certaines productions et les méthodes qui y sont associées. *A contrario*, en refusant l'importation de produits non-conformes à ses exigences, l'UE satisfait donc à la demande sociétale exprimée par les consommateurs européens en contribuant à un changement de pratiques.

■ Une analyse comparative pour déterminer s'il existe une alternative viable moins restrictive pour le commerce. Il faut ici comparer la mesure à ses éventuelles alternatives faisables, afin de vérifier si ces dernières ne peuvent pas offrir une protection équivalente des objectifs poursuivis tout en étant moins attentatoire au commerce<sup>130</sup>. L'alternative pourrait ainsi reposer sur des dispositifs d'information du consommateur quant à l'origine ou la teneur des produits en substances interdites, par exemple par l'apposition d'un label. Mais un tel dispositif se heurte au manque de traçabilité endémique chez certains partenaires commerciaux. En tout état de cause, il ne garantirait pas la même efficacité pour écarter du marché des produits considérés comme nocifs et issus de pays aux normes plus souples. Ce type d'alternatives ne semble pas satisfaire le niveau de protection recherché par l'UE. Pour atteindre ce niveau de protection, l'interdiction semble donc être un moyen adéquat, à la manière de ce qui prévaut déjà pour la production intérieure. Toutefois, le degré d'atteinte au commerce étant particulièrement élevé, puisque la mesure équivaut à interdire l'importation d'une large quantité de produits, ce point serait le plus délicat pour emporter la conviction d'un groupe spécial ou d'un organe d'appel.

Il est par ailleurs utile de préciser que poursuivre un objectif légitime implique un certain niveau de cohérence et de ne pas nuire à sa pleine réalisation<sup>131</sup>, en établissant par exemple certaines exceptions qui auraient pour conséquence une protection insuffisante des valeurs sous-jacentes<sup>132</sup>. Dans cette optique, il serait là encore souhaitable de restreindre drastiquement l'usage d'exceptions et dérogations et d'établir des mesures-miroirs « à rebours », garantissant une pleine cohérence de l'action de l'UE.

### Une mesure fondée sur les standards internationaux

Même si la mesure est justifiée au regard de l'article 2.2 de l'Accord OTC, elle n'est en principe conforme à l'Accord OTC que si elle est fondée sur des normes internationales pertinentes (article 2.4 de l'Accord OTC) ) sauf si celles-ci sont *inefficaces ou inappropriés pour réaliser les objectifs légitimes recherchés*. Il conviendrait donc d'abord de rechercher s'il est possible de se prévaloir de certaines normes comme le <u>Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides</u> et à défaut invoquer l'inefficacité des normes existantes pour réaliser les objectifs poursuivis (ne pas contribuer à la dégradation de l'environnement dans les pays exportateurs).

### Conformité au GATT

Dès lors que la conformité de la mesure avec l'Accord OTC ne permet pas de présumer formellement sa compatibilité avec le GATT, il est nécessaire d'en faire l'analyse. Toutefois, au regard de la proximité des deux analyses, la conformité avec l'Accord OTC vaudra néanmoins le plus souvent conformité au GATT. A toutes fins utiles, les éléments principaux qui sous-tendraient l'analyse à la lumière du GATT sont listés ci-dessous.

Selon que la mesure consiste en une simple interdiction des importations ou en une mesure générale interdisant la mise sur le marché de produits dans l'UE, elle tomberait soit dans le champ de l'article XI relatif aux mesures à la frontière, soit dans celui de l'article III:4 régissant les règlementations intérieures<sup>133</sup>.

Dans ce dernier cas, il serait nécessaire de vérifier la similarité des produits domestiques et importés et l'existence d'un traitement moins favorable des produits importés. Néanmoins, l'article 2 de l'Accord OTC ayant le même champ d'application que l'art. III:4 du GATT, une mesure conforme à l'Accord OTC devrait en principe être compatible avec l'article III:4 du GATT.

S'il s'agit d'une mesure relevant de l'article XI du GATT<sup>134</sup> – c'est-à-dire s'analysant principalement comme une interdiction d'importations – elle serait automatiquement considérée comme contraire à

cet article, dès lors que les mesures visées ici sont interdites et et devrait donc entrer dans le champ d'une exception pour être jugée conforme.

En effet, en cas d'incompatibilité avec l'article XI ou l'article III du GATT, l'article XX contient plusieurs exceptions susceptibles de justifier la mesure, pour autant qu'elle ne soit pas appliquée de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international. Les paragraphes relatifs à la protection de la moralité publique (a), à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux (b) et à la préservation des ressources naturelles épuisables (g) peuvent être mobilisés, en suivant une analyse semblable à celle des objectifs légitimes de l'accord OTC. Ces deux derniers motifs seraient les plus pertinents, comme exposé ci-dessus.

### LES MESURES-MIROIRS EN MATIÈRE DE BIEN-ÊTRE ANIMAL

Les mesures-miroirs en matière de bien-être animal (ici de transport) seraient couvertes par l'Accord OTC et le GATT et semblent pouvoir bénéficier d'une exception en vertu de leur objectif éthique.

### Accords de l'OMC applicables

Les normes de bien-être animal peuvent avoir des vertus sanitaires en prévenant le développement et la transmission d'agents pathogènes entre animaux et de l'animal à l'Homme. A cet égard, il pourrait être soutenu que certaines mesures de bien-être animal visent également la protection de la santé des animaux et des personnes au sens de l'Accord SPS.

Toutefois, en l'espèce en matière de transport, l'objectif principal est la **réduction de la souffrance animale.** De ce fait, les mesures sont fondées sur des **motivations éthiques**, qui excluent la qualification de mesure SPS et, partant, l'applicabilité de l'Accord SPS.

Dès lors, il convient de vérifier l'applicabilité des autres accords, à commencer par l'Accord OTC du fait de son caractère spécifique. Ici, en interdisant la mise sur le marché de produits animaux issus d'élevages non conformes aux standards européens de transport animal, les mesures en cause conditionnent l'accès au marché européen au respect de certains standards de production. L'applicabilité de l'Accord OTC à de telles mesures, selon que la méthode de production ait des effets ou non sur les caractéristiques physiques du produit, est toujours en débat. Dans l'attente d'une clarification de la jurisprudence, on ne peut à tout le moins exclure que de telles mesures puissent être qualifiées de règlement technique au sens de l'Accord OTC<sup>135</sup>. De la même manière que pour les mesures relatives aux pesticides dangereux pour l'environnement, le GATT serait appliqué cumulativement à l'Accord OTC.

### Analyse de la conformité des mesures avec les règles de l'Accord OTC et du GATT

### Conformité à l'Accord OTC

#### Principe de non-discrimination

Comme indiqué plus haut, la discrimination ne peut être constatée qu'entre produits « similaires ». L'UE pourrait donc soutenir en premier argument que les produits carnés issus d'élevages respectant les normes de bien-être animal, ne sont pas similaires aux produits issus d'élevage nonconformes, en raison de méthodes de production différentes. En effet, si l'Organe d'appel s'est prononcé contre cette approche par le passé<sup>136</sup>, il semble qu'il ait commencé à infléchir sa position en ce sens<sup>137</sup>. D'autre part, dans la mesure où le consommateur européen est de plus en plus informé et sensibilisé quant aux enjeux éthiques<sup>138</sup>, la similarité entre produits domestiques et importés pourrait être contestée sur le terrain des préférences du consommateur pour les produits respectueux du bien-être animal.

A nouveau, dans le cas où les produits ne seraient pas jugés similaires, les mesures seraient réputées conformes à l'article 2.1 de l'Accord OTC. Si, au contraire, les produits sont jugés similaires, alors un groupe spécial vérifierait que les mesures européennes n'entraînent pas de traitement moins

favorable des produits importés par rapport aux produits domestiques. Ici encore, les dispositions miroirs sont non discriminatoires « en droit » puisqu'elles ont vocation à unifier le régime applicable. Mais elles créent une discrimination « de fait » au profit des produits domestiques européens dans la mesure où les partenaires commerciaux de l'UE n'imposant pas les mêmes standards de bien-être animal seront là aussi, au moins temporairement, privés d'accès au marché européen.

De la même manière que pour les mesures relatives aux pesticides dangereux pour l'environnement, il est possible de faire valoir une éventuelle distinction règlementaire légitime (voir supra) à l'instar de l'affaire "Hormones" dans laquelle l'Organe d'appel a implicitement validé l'impartialité structurelle de mesures-miroirs conçues de manière analogue<sup>139</sup>.

#### Obstacle non nécessaire au commerce

L'article 2.2 de l'Accord OTC implique de vérifier si les mesures sont restrictives pour le commerce, si elles poursuivent un objectif légitime et si elles sont proportionnées audit objectif.

Tout d'abord, sur le caractère restrictif des mesures, le constat dressé au sujet de la discrimination de fait paraît transposable. L'application des mesures-miroirs va nécessairement restreindre le commerce des produits carnés entre l'Union et ses partenaires commerciaux.

Ensuite, pour déterminer le degré de réalisation d'un objectif par une mesure, il convient de tenir compte de la conception, de la structure, du fonctionnement de la mesure et de leur application concrète. Les mesures en cause n'ayant pas encore été appliquées, seules leurs caractéristiques intrinsèques peuvent être envisagées. Or, celles-ci confirment que les mesures ont pour raison d'être de répondre à la demande sociale exprimée par les consommateurs européens (cf. *supra* sur l'impartialité des mesures). En outre, il a déjà été admis que la protection du bien-être animal pouvait être un objectif légitime au titre de l'objectif de protection de la vie ou la santé animale et de l'environnement listé à l'article 2.2 de l'Accord OTC<sup>140</sup>.

Enfin, en termes de proportionnalité, il convient de

procéder aux deux analyses, relationnelle et comparative (voir *supra*). S'agissant de la **contribution** de la mesure à l'objectif poursuivi, les mêmes raisons peuvent être avancées pour justifier l'action de l'UE, à savoir qu'elle souhaite s'abstenir d'encourager des pratiques contraires à ses exigences éthiques, en refusant l'importation de produits non-conformes à ces exigences, comme un moyen de satisfaire la demande sociétale exprimée par les consommateurs européens. Quant à l'analyse comparative, en matière de bien-être animal, l'alternative repose sur des dispositifs d'information du consommateur sur l'origine de la viande. Or ces dispositifs se heurtent ici aussi au manque de traçabilité dans certains pays et, en permettant la mise sur le marché de produits issus de pays aux normes inférieures voire inexistantes, ce type d'alternatives ne satisfait pas au niveau d'exigence recherché à l'égard de la souffrance animale.

### Une mesure fondée sur les standards internationaux

Il conviendrait de rechercher s'il est possible de se prévaloir des normes de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) en matière de bien-être animal. En particulier, le <u>Code sanitaire pour les animaux terrestres</u> rédigé par l'OIE, qui contient des normes relatives au transport (chapitre 7.3), pourrait être mobilisé<sup>141</sup>. Les normes ISO 34700 pourraient également être pertinentes<sup>142</sup>. Mais les standards internationaux en la matière étant bas, ils pourraient s'avérer inappropriés pour soutenir les objectifs de l'UE, sauf à être utilisés pour des secteurs dans lesquels l'UE n'a pas encore établi de niveau de protection<sup>143</sup>.

### Conformité au GATT

Ici aussi, au même titre que pour l'exigence de non-discrimination, en cas de non-conformité l'UE pourrait se prévaloir des exceptions prévues par le GATT.

Comme expliqué plus haut, les mesures en cause ont pour but de répondre à une demande sociétale en faveur d'exigences éthiques plus élevées dans le domaine de l'élevage. En ce sens, les mesures pourraient bénéficier d'une exception de l'article XX sur le fondement de l'objectif de protection de la moralité publique, dont il a été jugé qu'il

pouvait couvrir les mesures relatives au bien-être animal<sup>144</sup>.

L'examen de la nécessité des mesures s'appuierait sur les mêmes considérations que dans le cadre de l'Accord OTC. L'Union, pour démontrer la bonne foi de son action, aurait là encore tout intérêt à faire valoir la cohérence de sa démarche en s'appuyant sur des actions diplomatiques effectives ou potentielles telles que :

- La participation aux négociations et instances dédiées aux bien-être animal (telles que l'OIE) pour y promouvoir un niveau de protection plus élevé ;
- L'insertion désormais systématique de dispositions relatives aux bien-être animal dans les accords de libre-échange bilatéraux, en application de la clause d'intégration en matière de bien-être animal consacrée à l'article 13 du TFUE.

### LES MESURES-MIROIRS PROSCRIVANT L'IMPORTATION DE VIANDE BOVINE ALIMENTÉE À BASE DE FARINES ANIMALES

Les mesures interdisant l'importation de produits d'élevage alimenté à base de farines animales sont susceptibles de relever de l'Accord SPS, de l'Accord OTC et du GATT, ou du GATT seul.

En effet, l'interdiction du recours aux farines animales dans l'alimentation des produits bovins a été institué pour répondre aux risques liés à la maladie de l'encéphalopathie spongiforme bovine (maladie « de la vache folle »). S'il est vrai que le traitement de protéines animales permet en théorie de limiter le risque au titre de cette maladie, on peut considérer que le standard de protection du consommateur n'est pas aussi élevé que par une interdiction pure et simple des farines animales. C'est ainsi que dans l'affaire Hormones l'interdiction du recours aux hormones de croissance dans l'alimentation des viandes et produits carnés a été analysée au regard de l'Accord SPS.

L'interdiction européenne et son éventuelle extension aux produits importés visent aussi un objectif

de moralité publique, de confiance du consommateur et de bien-être animal.

Ainsi les mesures pourraient alternativement être considérées comme des «règlements techniques», de sorte à rendre l'Accord OTC applicable. Des règles sur l'alimentation portent sur les méthodes de production, mais sans qu'il soit parfaitement clair que ces méthodes aient un impact sur les caractéristiques physiques du produit ou non (voir *supra*). Dans le cas où cet accord serait applicable, l'UE pourrait invoquer la protection de la moralité publique, ou l'objectif éthique de protection du bien-être animal, légitime au regard de l'article 2.2 de l'Accord OTC<sup>145</sup>.

S'agissant du GATT, si la mesure était considérée comme contraire aux principes de non-discrimination, il serait possible de se placer sur le terrain de l'exception de l'article XX(a), relatif à la protection de la moralité publique<sup>146</sup>. En l'état des connaissances scientifiques, la démonstration d'un risque pour la santé est susceptible de poser problème. Dès lors, il serait préférable de s'appuyer sur la réticence de l'opinion publique à l'égard des farines animales, très marquée depuis la crise de la vache folle. C'est en outre sur ce motif que l'UE a interdit l'utilisation des farines animales sur son territoire.

Ainsi dans les deux cas, des motifs sont susceptibles de justifier les mesures, sous réserve d'apporter des arguments factuels solides.

### **NOTES DE FIN**

- **1.** Codifiée à l'article <u>L. 253-8</u> IV du code rural et de la pêche maritime.
- **2.** Voir par exemple, la <u>communication</u> du 1<sup>er</sup> novembre 2019 dans laquelle le Canada et d'autres membres de l'OMC contestent les règlementations européennes en la matière.
- **3.** The global assessment report on biodiversity and ecosystem services summary for policymakers. IPBES.
- **4.** UN comtrade database, chiffres corrigeant l'inflation avec un euro constant (EUROSTAT 2015).
- **5.** Ferrari, E., Chatzopoulos, T., Perez Dominguez, I., Boulanger P., Boysen-Urban K., Himics, M., M'barek, R., Cumulative economic impact of trade agreements on EU agriculture 2021 update, EUR 30496 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-27157-4, doi:10.2760/501873, JRC123037.
- 6. INSEE statistiques
- **7.** Pertes de revenu estimées par l'IDE-LE appliquées sur le RICA 2019.
- 8. IDELE d'après BDNI.
- **9.** <u>Le modèle d'élevage herbivore français, acteur du développement durable.</u> IDELE
- **10.** Le terme "pesticides" désigne usuellement les produits utilisés sur les végétaux qui contrôlent, détruisent ou préviennent les organismes considérés nuisibles.
- **11**. Dénommés produits "phytopharmaceutiques" en droit de l'UE.
- **12.** Règlement (CE) no 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil.
- **13.** Le principe de précaution est un principe général de droit imposant aux autorités de prendre "des mesures appropriées en vue de prévenir certains risques potentiels pour la santé publique, la sécurité et l'environnement, en faisant prévaloir les exigences liées à la protection de ces intérêts sur les intérêts économiques" et qui leur permet en cas d'incertitudes scientifiques sur ces risques de prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées voir arrêt du Tribunal de l'UE (TUE) du 17 mai 2018, Bayer e.a/Commission, T-429/13 et T-451/13, point 109.
- 14. Règlement Pesticides, considérant 4.
- **15.** Règlement Pesticides, article 4.1 : *L'évaluation* de la substance active vise en premier lieu à déterminer s'il est satisfait aux critères d'approbation énoncés aux points 3.6.2 à 3.6.4 et 3.7 de l'annexe

- II. Si tel est le cas, l'évaluation se poursuit pour déterminer s'il est satisfait aux autres critères (...).
- **16.** Règlement Pesticides, Annexe II, points 3.6.2, 3.6.3, 3.6.4 et 3.6.5.
- **17.** Ibid, points 3.7.1, 3.7.2 et 3.7.3
- **18.** Règlement Pesticides, article 4, paragr. 2. Le Règlement Pesticides définit les "groupes vulnérables" comme *les personnes nécessitant une attention particulière dans le contexte de l'évaluation des effets aigus et chroniques des produits phytopharmaceutiques sur la santé, en particulier les femmes enceintes et les femmes allaitantes, les enfants à naître, les nourrissons et les enfants, les personnes âgées et les travailleurs et habitants fortement exposés aux pesticides sur le long terme (article 3, 14)).*
- **19.** Règlement Pesticides, Annexe II, point 3.8.3.
- **20.** D'après la <u>base de données</u> sur les pesticides de l'UE. D'après un <u>rapport</u> du Parlement européen de 2017 (p. 16), cela est lié en particulier au réexamen mené entre 1993 et 2009 ayant conduit au retrait d'environ 70 % des substances actives présentes sur le marché avant 1993.
- **21.** Voir <u>communiqué de presse</u> de la Cour des comptes de l'UE du 09/07/2020, L'action de l'Union européenne en faveur des pollinisateurs sauvages n'a eu que peu d'effets sur leur déclin, estime la Cour des comptes européenne.
- **22.** Rapport de la Commission Évaluation du règlement (CE) n° 1107/2009 et du règlement (CE) n° 396/2005.
- **23.** Voir par exemple résolution du Parlement européen du 18 décembre 2019 : *il est inacceptable que l'utilisation de substances dont on sait qu'elles satisfont aux critères d'exclusion des substances actives qui sont mutagènes, cancérogènes et/ ou toxiques pour la reproduction, ou qui ont des effets perturbateurs endocriniens, critères fixés pour protéger la santé humaine et environnementale, demeurent autorisées dans l'Union, mettant ainsi en danger la santé publique et environnemental.*
- **24.** Règlement Pesticides, article 29, paragr. 1.
- 25. Article 53 du Règlement Pesticides.
- **26.** <u>Arrêté du 5 février 2021</u> autorisant provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiamethoxam.
- **27.** Voir communiqué de presse de la Cour des comptes de l'UE du 09/07/2020, *L'action de l'Union européenne en faveur des pollinisateurs sauvages n'a eu que peu d'effets sur leur déclin, estime la Cour des comptes européenne.*
- 28. Règlement n°396/2005 du Parlement

- européen et du Conseil 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 et modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil.
- 29. Règlement LMR, article 10.
- **30.** Règlement LMR, article 14.
- **31.** Règlement LMR, article 12 : *Dans un délai de douze mois à compter de la date d'inscription ou de non-inscription d'une substance active à l'annexe I de la directive 91/414/CEE après l'entrée en vigueur du présent règlement, l'Autorité adresse un avis motivé, fondé en particulier sur le rapport d'évaluation pertinent.*
- **32.** Règlement LMR, article 6, paragr. 2.
- **33.** La Commission a par la suite publié une <u>réaction en août 2019</u>.
- **34.** Sauf dérogations à des conditions spécifiques au titre de l'article 53 du Règlement Pesticides.
- **35.** Rapport de la Commission du 20/05/2020 précité.
- **36.** Lettre de la DG Santé de la Commission européenne de 2017.
- **37.** Toxic residues through the back door, Corporate Europe Observatory, 16/02/2020.

  Voir: Compte-rendu d'une réunion entre la Commission et Bayer du 15/11/2017.

  Voir: Le Monde L'Union européenne sous pression pour autoriser des pesticides interdits dans les produits importés, 17 février 2020.
- **38.** Voir: Email from Commission on import tolerances substances meeting cut-off criteria 25 03 2019.
- **39.** Communication de la Commission, Une stratégie «De la ferme à la table» pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, 20/05/2020 point 4.
- **40.** Voir Rapport de la Commission Évaluation du règlement (CE) no 1107/2009 et du règlement (CE) no 396/2005 qui indique : Afin d'informer les opérateurs économiques et les pays tiers, la Commission et l'EFSA fournissent des informations précoces sur les développements liés à l'approbation des substances actives qui pourraient éventuellement entraîner un abaissement des LMR. Malgré cette alerte précoce, les partenaires commerciaux soumettent souvent les demandes de tolérances à l'importation trop tard pour éviter toute perturbation des échanges.
- **41.** foodwatch, foodwatch-Background Paper : <u>Stop the poison boomerang</u> (21 avril 2020), p. 11 (citant un article du journal néerlandais *Trouw*).
- **42.** Ibid.

- **43.** EFSA, *National summary reports on pesticide residue analysis performed in 2018* (2020), p. 62. Voir aussi, EFSA, *Rapport annuel de 2018 sur pesticides* (2020).
- **44.** Arrêté du 21 avril 2016 portant suspension d'importation et de mise sur le marché en France de cerises en provenance d'États membres ou de pays tiers où l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active diméthoate est autorisée Cette suspension a été renouvelé chaque année depuis (voir arrêté de 2020).
- **45.** Voir <u>Résolution du 14 mai 2020</u> concernant le soja <u>MON 87708 × MON 89788 × A5547-127</u>. Le Parlement y relève en outre que le <u>programme de contrôle</u> de la Commission n'impose pas aux États membres de vérifier les résidus de glufosinate utilisé en complément du glyphosate et interdit dans l'UE.
- **46.** De telles considérations ont par exemple été consacrées par la Conseil constitutionnel dans sa décision n°2019-823 QPC du 31 janvier 2020 qui reconnait un objectif à valeur constitutionnelle de « protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains » justifiant des atteintes à la liberté d'entreprendre (l'interdiction de l'exportation de pesticides interdits dans l'UE introduite par la loi EGALIM) y compris pour protéger l'environnement en dehors de l'UE.
- **47.** <u>Résolution</u> du Parlement européen du 13 mars 2019.
- **48.** <u>Résolution</u> du Parlement européen du 17 septembre 2020.
- **49.** « Farm to fork » : The Commission will take into account environmental aspects when assessing requests for import tolerances for pesticide substances no longer approved in the EU.
- **50.** A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022, la production, le stockage et la circulation (c'est-à-dire le commerce et l'exportation) de pesticides contenant des substances actives qui n'ont pas été approuvées conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 pour des raisons de protection de la santé humaine et animale ou de l'environnement, sont interdits.
- **51.** Eurostat (2015-2019) Database: International Trade > EU Trade Since 1988 by HS2, 4, 6 and CN8 > Exports of HS code 3808 (pesticides) from the EU to Mercosur, last five years (2015 2019). Cité par Greenpeace, EU-Mercosur: Double standards concerning agrotoxics (mai 2020), p. 6.
- **52.** EU-Mercosur: Double standards concerning agrotoxics. How the EU and German companies profit from the sale of pesticides detrimental to biodiversity, Greenpeace Germany, May 2020.
- **53.** Lettre de la Commission (9 décembre 2020).
- **54.** Statistiques du Meat Market Observatory.

- **55.** LSE, Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur, Draft Final Report, Juillet 2020, p. 185.
- **56.** Voir <u>Communiqué de presse IP/05/1687</u> de la Commission du 22/12/2005 "Interdiction des antibiotiques comme facteurs de croissance dans les aliments pour animaux".
- **57.** Règlement (UE) 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires.
- **58.** Des discussions sont d'ailleurs en cours sur la révision du code d'usage des antimicrobiens dans le cadre des travaux de la Task force intergouvernementale sur l'antimicrobiorésistance du Codex Alimentarius. Voir l'article *No time to waste to conserve antibiotics for future generations*, 09/12/2019 sur le site du Codex Alimentarius.
- **59.** Règlement (UE) 2019/6, considérant 41.
- **60.** Au Brésil notamment, six promoteurs de croissance antibiotiques sont autorisés dans l'alimentation animale (<u>Rapport</u> de la commission d'évaluation du projet d'accord UE/Mercosur du 18/09/2020, p.107)
- **61.** Règlement (CE) no 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles.
- **62.** Ainsi, lors de la crise de la « vache folle » de 1996, la consommation de bœuf s'est effondrée à la fois par peur de la maladie et du fait de la découverte de pratiques d'élevage jusqu'alors inconnues.
- **63.** Règlement (CE) no 999/2001, Annexe IX, Chapitre C.
- **64.** Règlement (CE) no 999/2001, Annexe IX, Chapitre C, section C.
- **65.** <u>Déclarations de JB Lemoyne</u>
- **66.** Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes, Annexe 1, Chapitre V, point 1.2.
- **67.** Pour les veaux non sevrés dans les véhicules équipés, le temps de déplacement maximum est fractionné: 9 h de voyage, 1 h de repos, 9 h de voyage. Si, après ce temps de transport, les animaux n'ont pas atteint leur destination, ils doivent être déchargés, alimentés et abreuvés, et doivent se reposer un minimum de 24 heures dans un poste de contrôle approuvé par l'UE.
- **68.** Voir à cet égard, <u>rapport</u> de <u>Eurogroup</u> *for animals* sur l'accord de commerce entre l'UE et le Mercosur, p. 9 et suivantes.
- **69.** A l'exception notable des œufs.
- **70.** Règlement 2017/625.

- **71.** Voir réponse donnée par la Commissaire à la santé et sécurité alimentaire Mme Kyriakides en date du 30/11/2020 à la question écrite du député européen Eric Andrieu. Voir aussi sur ce sujet l'article de La France Agricole, « Bruxelles tente d'enterrer la polémique sur le bœuf aux hormones », 15/12/2020.
- **72.** Monitor, *Trabalho escravo na industria da carne*, Reporter Brasil, Janvier 2021.
  The Guardian, <u>Brazilian beef farms 'used</u> workers kept in conditions similar to slavery.
- **73.** Communiqué de presse de Greenpeace du 11 juin 2019. *Devoir de vigilance et Déforestation. Le cas oublié du Soja,* FNE, Mighty Earth et Sherpa, Mars 2019.
- **74.** Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.
- **75.** Loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020 relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières.
- **76.** La <u>sécurité alimentaire</u> inclut l'hygiène des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, la santé animale, les produits phytosanitaires et la prévention de la contamination des denrées alimentaires. Les contrôles sont toutefois opérés au niveau national.
- **77.** <u>Question écrite</u> n° 11848 de M. Michel Raison, *Défense des productions françaises contre la concurrence déloyale de produits étrangers.*
- **78.** Voir *Contribution précitée de la France* en date du 20/11/2020 à la consultation publique sur la politique commerciale de l'UE.
- **79.** En vertu d'une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'UE (« CJUE »), le choix de la base juridique d'un acte de l'UE doit se fonder sur des éléments objectifs tels que le but et le contenu de l'acte : CJUE, Commission c. Parlement et Conseil (2009), C-411/06, EU:C:2009:518, § 45. Le recours à une base juridique erronée peut conduire à l'invalidation de l'acte (CJUE, Avis 2/00 sur le Protocole de Cartagena (2001), EU:C:2001:664, § 5).
- **80.** Article 207 TFUE. Toutefois, selon une jurisprudence constante *la seule circonstance* qu'un acte de l'Union est susceptible d'avoir certaines implications sur les échanges internationaux ne suffit pas pour relever de la politique commerciale commune.

L'article 207 TFUE ne sera applicable que si l'acte porte spécifiquement sur les échanges internationaux en ce qu'il est essentiellement destiné à promouvoir, à faciliter ou à régir ces échanges et a des effets directs et immédiats sur ceux-ci (CJUE, Commission c. Conseil (2013), C-137/12, EU:C:2013:675, § 56-57). Le Parlement a par exemple fondé sa proposition de règlement sur la déforestation importée sur les articles 114 TFUE (marché intérieur) et 192 TFUE (environnement), malgré

- des effets certains qu'auraient les mesures proposées sur le commerce extérieur.
- **81.** Articles 289 et 294 TFUE.
- **82.** En particulier, l'article 207.2 TFUE prévoit que l'adoption de mesures internes et autonomes au titre de la politique commerciale commune se fait par voie de règlements
- **83.** Voir par exemple, la <u>communication</u> du 1<sup>er</sup> novembre 2019 dans laquelle le Canada et d'autres membres de l'OMC contestent les règlementations européennes en la matière.
- **84.** Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, 15 avril 1994, annexe 1A de l'Accord instituant l'O.M.C., entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> janvier 1995.
- **85.** Accord sur les obstacles techniques au commerce, 15 avril 1994, annexe 1A de l'Accord instituant l'OMC entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> janvier 1995.
- **86.** Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, tel que modifié par le « GATT de 1994 », 15 avril 1994, annexe 1A de l'Accord instituant l'OMC, en ligne -entrée en vigueur : 1er janvier 1995.
- **87.** <u>Lettre de la DG Santé de la Commission européenne de 2017.</u>
- **88.** Rapport de l'Organe d'appel, <u>CE Hormones</u> (1998), §27.
- **89.** Affaire « CE Hormones », rapport de l'OA, § 187.
- **90.** Etude conduite au Pays-Bas et <u>rapport EFSA 2018</u>.
- **91.** Voir à cet égard l'exemple de <u>l'audit</u> réalisé au Canada dans le cadre de l'évaluation des impacts environnementaux du CETA.
- **92.** Rapport de l'Organe d'appel, CE Hormones, § 124 : « le principe de précaution est effectivement pris en compte à l'article 5:7 de l'Accord SPS ». Mais l'Organe d'appel précise que *le principe n'a pas été incorporé dans l'Accord SPS comme motif justifiant des mesures SPS qui sont par ailleurs incompatibles avec les obligations des Membres énoncées dans des dispositions particulières dudit accord.*
- **93.** Rapport de l'Organe d'appel, Canada Maintien de la suspension (2008), § 679.
- **94.** Rapport de l'Organe d'appel, CE Hormones (1998). § 124.
- **95.** C'est également admis dans le cadre de l'article 5.7.
- 96. Voir l'étude et le rapport de l'EFSA précités.
- **97.** Voir en ce sens l'affaire « CE Hormones » (1998), §§ 210 ss.
- **98.** <u>Déclaration commune</u> de députés européens sur l'approche à deux poids deux mesures de l'UE en matière de pesticides dangereux, Bruxelles, 11 novembre 2020.

- **99.** Évaluation du règlement (CE) n° 1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et du règlement (CE) n° 396/2005 concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides, encart 15.
- **100.** Article 1.1.
- **101.** Ces mesures, en tant que moyen de s'attaquer unilatéralement à des problématiques extraterritoriales, sont perçues par certains États comme une ingérence illégitime dans les affaires intérieures du pays exportateur et sont donc une source probable de contentieux devant l'OMC.
- **102.** ibid., §67.
- **103.** Rapport de l'Organe d'appel, CE Amiante (2001), §61 et §68.
- **104.** Rapport du Groupe spécial, CE *Produits dérivés du phoque*, § 7.104. Voir Rapport de l'Organe d'appel, CE Amiante, § 72.
- **105.** ibid.
- **106.** Rapport du Groupe spécial, CE Amiante, §8.16.
- **107.** Robert Howse, *The World Trade Organization 20 Years On: Global Governance by Judiciary*, The European Journal of International Law (2016), vol. 27, n°1, p. 56.
- **108.** Les règlements techniques doivent accorder aux produits importés un traitement non moins favorable que celui qui est accordé aux produits similaires d'origine nationale et aux produits similaires originaires de tout autre pays.
- **109.** Les produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur.
- **110.** Rapport de l'Organe d'appel, États-Unis Cigarettes aux clous de girofle (2012). L'Organe d'appel a estimé que l'interprétation du concept de similarité énoncé à l'art. 2.1 OTC doit être faite dans le contexte de l'Accord OTC et de l'art. III:4 du GATT.
- **111.** Tel que rappelé dans <u>l'affaire</u> « États-Unis Thon 2 » (2017).
- **112.** Rapport de l'Organe d'appel, États-Unis Cigarettes aux clous de girofle. Dans cette affaire relevant de l'Accord OTC, l'Organe d'appel a repris à son compte le raisonnement mené dans l'affaire CE Amiante dans le cadre du GATT, dans laquelle l'Organe d'appel affirmait que tous les éléments de preuve pertinents doivent être évalués, y compris les préoccupations en matière de règlementation à l'origine d'une mesure, dès lors qu'ils sont reflétés dans le rapport de concurrence des produits.
- 113. Rapport de l'Organe d'appel,

- CE Amiante, §§ 152-154.
- **114.** Rapport de l'Organe d'appel, États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle, §§ 136 et s. Le consommateur européen est de plus en plus informé et sensibilisé quant aux enjeux éthiques. Voir notamment, <u>Rapport d'information</u> n° 476 (2019-2020) de Mme Françoise CARTRON et M. Jean-Luc FICHET, fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective, déposé le 28 mai 2020, p. 27 et s.
- **115.** Deux critères permettent de déterminer l'existence d'une discrimination de fait : l'utilisation par l'État exportateur d'une méthode de production proscrite au sein de l'État importateur et (ii) la modification des conditions de concurrence au détriment des produits importés par la mesure. Voir l'affaire États-Unis Thon 2 (2017).
- **116.** Rapport de l'Organe d'appel, <u>États-</u> Unis – Cigarettes aux clous de girofle (2012).
- **117.** ibid.
- **118.** Rapport de l'Organe d'appel, CE Hormones (1998), §246.
- **119.** Article 2.2 de l'Accord OTC: A cette fin, les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. Ces objectifs légitimes sont, entre autres, (...) la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement.
- Pour évaluer ces risques, les éléments pertinents à prendre en considération sont, entre autres, les données scientifiques et techniques disponibles, les techniques de transformation connexes ou les utilisations finales prévues pour les produits.
- **120.** Rapport du Groupe spécial, États-Unis – Thon II (2011), § 7.437. L'Organe d'appel n'a pas toutefois pas eu l'occasion de valider ce raisonnement.
- **121.** Rapport de l'Organe d'appel, États-Unis Thon II (Mexique) (2012), § 313.
- **122.** En particulier, l'Organe d'appel a déjà admis, dans le cadre de l'article XX(g), que la protection des espèces menacées pouvait entrer dans le champ des ressources épuisables : Organe d'appel, 12 octobre 1998, Etats-Unis Crevettes.
- **123.** Rapport de l'Organe d'appel, États-Unis Crevettes (1998), § 121.
- **124.** Rapport du Groupe spécial, États-Unis Thon II. La ressource protégée (par exemple, les abeilles) n'est pas celle qui fait l'objet de la restriction commerciale (les produits agricoles à base de pesticides interdits).
- **125.** ibid., § 136.
- **126.** C. Blattner, Protecting Animals Within and Across Borders (Oxford University Press, 2019), p. 139.

- **127.** Greenpeace, <u>Abeilles en danger : un fléau aux causes multiples et aux conséquences catastrophiques.</u>
- **128.** Rapport du Groupe spécial, CE Produits dérivés du phoque, § 7.382. L'Organe d'appel n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur la question.
- **129.** Rapport de l'Organe d'appel, États-Unis Thon II (Mexique) (2012), §§ 320-322.
- **130.** ibid., § 322.
- **131.** ibid., p. 137.
- **132.** Rapport du Groupe spécial, CE —Produits dérivés du phoque (2013), § 7.409. Le groupe spécial a considéré qu'une exception nuisait à la poursuite de l'objectif, qui ne pouvait donc pas être « réalisé » au sens de l'article 2.2 de l'Accord OTC.
- **133.** Sous réserve de ne pas être requalifiée en mesure à la frontière. En l'absence de production domestique similaire, une interdiction des ventes équivaudrait en pratique à une interdiction des importations, déclenchée par le franchissement d'une frontière. Pour autant, il serait possible de faire valoir que l'absence de la production domestique n'est que la conséquence de l'interdiction de mise sur le marché, et non l'inverse, pour conclure à l'applicabilité de l'article III (voir Rapport du Groupe spécial, CE Amiante, §§ 8.91-8.96).

A noter également que le simple fait qu'une règlementation intérieure implique une interdiction des importations pour être efficace n'est pas de nature à modifier sa qualification, dès lors qu'il s'agirait d'une simple mesure administrative appliquée à la frontière (note interprétative à l'article III).

- **134.** En tant que simple interdiction des importations ou règlementation intérieure requalifiée en mesure à la frontière.
- **135.** Ming Du, What Is a "Technical Regulation" in the TBT Agreement?, European Journal of Risk Regulation (2015) n°6, p. 400.
- **136.** Ibid.
- **137.** "Canada Énergie renouvelable" (2013).
- **138.** Voir supra, note 31.
- **139.** Affaire « CE Hormones » (1998) : l'organe d'appel a effet considéré que la constatation du Groupe spécial selon laquelle les mesures établissaient des distinctions arbitraires et injustifiables n'était étayée « ni par l'architecture [ni par] la structure » des mesures
- **140.** Rapport du Groupe spécial, CE Produits dérivés du phoque (2013), § 7.409
- **141.** Eurogroup for Animals, Animal Protection in EU Trade Negotiations (2020), p. 28. A noter toutefois que l'accord UE-Mercosur retient quant à lui une définition plus étroite des normes internationales pertinentes susceptibles d'être utilisées ici et l'article 6 de son chapitre OTC

- ne mentionne pas l'OIE parmi les régulateurs pouvant être à l'origine desdites normes.
- **142.** ISO 34700, <u>Gestion du bien-être animal</u>
   Exigences générales et orientations pour les organisations des filières alimentaires.
- **143.** Eurogroup for Animals, op. cit., p. 29.
- **144.** Cette interprétation est celle de l'organe d'appel dans son rapport sur <u>l'affaire</u> « CE Phoque » (2014).
- **145.** Rapport du Groupe spécial, CE Produits dérivés du phoque (2013), § 7.409.
- **146.** Puisque que, comme mentionné ci-dessus, la jurisprudence utilise cette disposition dans le cadre de la protection du bien-être animal :Rapport de l'Organe d'appel, CE Produits dérivés du phoque (2013), § 5.139, § 5.146, § 5.166.
- **147.** Les géants de l'agrochimie gagnent des milliards grâce à des pesticides cancérogènes ou néfastes pour les abeilles, *Public Eye et Unearthed*, Février 2020.
- **148.** Hazardous Pesticides from Bayer and BASF —a global trade with double standards, Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida, INKOTA-netzwerk, Khanyisa, MISEREOR et Rosa-Luxemburg-Stiftung, Avril 2020
- **149.** *Graines de sésame contaminées : plus de* 1000 produits déjà retirés des rayons, Le Parisien.
- **150.** Fiche LMR. A titre d'illustration, la LMR pour le sésame a été fixé à 0,02mg/kg.
- **151.** Rapport d'information de M. Laurent DUPLOMB, fait au nom de la commission des affaires économiques, 17 février 2021.
- **152.** P. Grigori, *Half a billion bees dead as Brazil approves hundreds more pesticides* (Mongabay, 23 août 2019).
- **153.** Pour l'imidaclopride : Règlement 2018/783 du 29/05/2018 ;

Pour le thiaméthoxame : Règlement 2018/785 du 29/05/2018 :

Pour le clothianidine : Règlement 2018/784 du 29/05/2018 .

- **154.** A titre d'illustration voir communiqué de presse de la Cour des comptes de l'UE du 09/07/2020, L'action de l'Union européenne en faveur des pollinisateurs sauvages n'a eu que peu d'effets sur leur déclin, estime la Cour des comptes européenne.
- **155.** L'article 53 du règlement CE n° 1107/2009 donne cependant la possibilité aux États membres d'autoriser par dérogation à la procédure normale, pour une période n'excédant pas 120 jours, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques *en vue d'un usage limité et contrôlé, lorsque cette mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables. L'État membre doit alors informer la Commission européenne et les autres États membres, en*

fournissant des informations détaillées sur la situation et les dispositions prises pour assurer la sécurité des consommateurs.

Source : Réponse du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation publiée dans le JO Sénat du 25/07/2019 :

- **156.** Dans certains pays de l'UE, le glyphosate est autorisé et parfois utilisé sur le blé ou sur le colza avant récolte, lors des années humides. En France, l'utilisation avant récolte est autorisée mais elle est limitée à certaines céréales (blé, orge, parfois avoine, seigle, triticale) à l'exception de l'orge brassicole, du blé panifiable et des céréales destinées à la production de semences. Dans ce cas le délai minimum avant récolte est de 7 jours. Mais elle est très rarement pratiquée.
- **157**. Beata M. Kolakowski, Leigh Miller, Angela Murray, Andrea Leclair, Henri Bietlot, and Jeffrey M. van de Riet "Analysis of Glyphosate Residues in Foods from the Canadian Retail Markets between 2015 and 2017" J. Agric. Food Chem. 2020, 68, 5201–5211
- **158.** Voir par exemple, la <u>communication</u> du 1<sup>er</sup> novembre 2019 dans laquelle le Canada et d'autres membres de l'OMC contestent les règlementations européennes en la matière.
- **159.** Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, 15 avril 1994, annexe 1A de l'Accord instituant l'O.M.C., entrée en vigueur : 1er janvier 1995.
- **160.** Accord sur les obstacles techniques au commerce, 15 avril 1994, annexe 1A de l'Accord instituant l'O.M.C., entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> janvier 1995.
- **161.** Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, tel que modifié par le « GATT de 1994 », 15 avril 1994, annexe 1A de l'Accord instituant l'O.M.C., entrée en vigueur : 1er janvier 1995.

- AUTEURS: Clémentine Baldon (Baldon Avocats); Sixte Beaussant et Marine Colli (INTERBEV); Baptiste Buczinski (Institut de l'Élevage);
   Samuel Leré (FNH); Sara Lickel (Institut Veblen)
- Nous remercions les personnes suivantes pour leurs commentaires et leurs précieuses contributions : Alain Grandjean, Amandine Lebreton, Kévin Puisieux et Paula Torrente (FNH) Mathilde Dupré (Institut Veblen) Antoine Clerc (Baldon Avocats)
- Maquette: Sophie Lépinay (FNH)
- Infographies : Agence turbulences
- *Photos*: INTERBEV, Georges Humbert, Pixabay, Pexels, Stock, Unsplash, Wikimedia Commons

Après 30 ans d'actions, la FNH donne une nouvelle ambition à son activité de Think Tank, née il y a une dizaine d'année. Avec pour point de départ la question : " Que ferait un gouvernement déterminé à faire la transition écologique ? ", le Think Tank de la FNH se consacre aux "angles morts" des politiques publiques en démêlant les sujets enlisés, voire non explorés. **Son ambition : créer les conditions pour un prochain quinquennat de transformation sociale et écologique.** 

Espace non-partisan, le Think Tank propose des feuilles de route concrètes et ambitieuses pour construire une force sociale prête à déployer la transition écologique et solidaire.

#### Pour ce faire, il base son action sur deux principes :

S'attaquer aux sujets au cœur des attentes des Français mais pour lesquels l'État n'est pas allé au bout de l'effort, pour penser et proposer un chemin d'action qui lie durabilité, bien-être social et résilience économique.

- Le Think tank se concentre sur les thématiques écologiques clés mais enlisées que sont par exemple : la réduction des pesticides, la transformation du modèle automobile, l'avenir de l'élevage, la sortie du nucléaire ou encore l'évolution du fret.
- Chaque sujet est investigué à la lumière des verrous qui bloquent la transition : l'accompagnement dans l'emploi, la cohérence des financements, la réforme des règles budgétaires européennes, la transformation des entreprises ou encore le développement d'une diplomatie verte.

### Penser par et pour le dialogue afin de fédérer largement dans l'action.

■ Le Think Tank construit des alliances nouvelles dans la société, en élargissant les cercles de travail habituels – ONG, universitaires... – aux syndicats, fédérations professionnels... L'enjeu n'est rien moins que de penser, avec celles et ceux qui seront amenés à la mettre en œuvre, un chemin de transition à la fois exigeant et fédérateur.

### Les travaux du Think Tank se traduisent par la publication régulière de :

- Rapports: des formats fouillés, mettant à jour des données nouvelles pour établir des états des lieux clairs et définir des feuilles de route pour opérer la transition.
- Contributions: des formats « note » pour accueillir des productions individuelles ou collectives sur des sujets à défricher ou à creuser.
- Points de vue : des formats « tribune » pour poser l'avis d'un expert sur un sujet d'actualité ou à faire émerger.

Pour aller plus loin, le Think Tank organise des événements, *Les Talks du Think Tank*, pour débattre et dialoguer autour des données nouvelles et des feuilles de route proposées. Une *newsletter* permet à chacune et chacun de rester informé des nouvelles productions.

https://www.fnh.org/think-tank/







Créée en 1990. la Fondation pour la Nature et l'Homme est reconnue d'utilité publique, apolitique et non confessionnelle. Porteuse d'une vision renouvelée de la prospérité et du progrès, la Fondation est convaincue qu'il faut engager une métamorphose de nos sociétés vers des modèles basés sur la préservation du patrimoine naturel, l'accès équitable des ressources, la solidarité et le respect de la diversité sous toutes ses formes. Elle s'est donné pour mission d'engager la transition nécessaire pour y parvenir, en faisant émerger des solutions concrètes et en incitant au changement des comportements individuels et collectifs.

#### www.fnh.org

Samuel Leré, responsable plaidoyer, s.lere@fnh.org

Clémentine Baldon, avocate à la Cour, cbaldon@baldon-avocats.com



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 Schöpflin et Funders for Fair Trade.

#### www.veblen-institute.org

Sara Lickel, chargée de plaidoyer Commerce, lickel@veblen-institute.org

Mathilde Dupré, co-directrice, dupre@veblen-institute.org



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

Marine Colli, m.colli@interbev.fr