



FONDATION  
POUR LA NATURE  
ET L'HOMME



**Institut Veblen**  
pour les réformes  
économiques

# MESURES-MIROIRS

## LA COMMISSION EUROPÉENNE DONNE LE FEU VERT.

ANALYSE DU RAPPORT  
DE LA COMMISSION EUROPÉENNE :  
« Application des standards européens  
environnementaux et de santé aux produits  
agricoles et alimentaires importés »

3 JUIN 2022



*Dans un contexte marqué par la guerre en Ukraine et son instrumentalisation par certains acteurs souhaitant remettre en cause les objectifs du Pacte Vert et de la stratégie de la « ferme à la table », la Commission européenne envoie un message fort : elle ouvre la porte à l'adoption de mesures miroirs, c'est-à-dire à l'application de standards européens environnementaux et sanitaires aux produits agricoles importés, en reconnaissant leur utilité politique et leur faisabilité juridique.*

## **Un contexte marqué par la guerre en Ukraine**

La guerre en Ukraine et la flambée des prix de certaines denrées qu'elle provoque remet l'enjeu de sécurité alimentaire sur le devant de la scène et n'a pas manqué d'être instrumentalisé par certains. En France et en Europe, la crise ukrainienne est utilisée par les représentants d'un modèle agricole industriel et par certains élus pour remettre en cause les objectifs environnementaux de la stratégie de la « ferme à la table » et pousser une logique productiviste.

Plusieurs reculs ont été actés au niveau européen, notamment avec l'adoption d'un paquet de mesures d'urgence, dont l'une autorisant les États membres à remettre en culture les surfaces d'intérêts écologiques comme les jachères pour l'année 2022. Certains États ont aussi utilisé ce contexte de crise pour activer les flexibilités offertes par la législation européenne en matière de résidus de pesticides dans les produits importés pour l'alimentation animale. D'autres sont allés jusqu'à demander un report de la révision de la directive sur l'utilisation durable des pesticides et ont obtenu partiellement gain de cause puisque le texte qui devait être présenté par la Commission le 23 mars ne le sera que le 22 juin.

**La FNH et l'Institut Veblen rappellent que la sécurité alimentaire de l'Europe ne peut reposer que sur un système durable et résilient.** La Commission européenne elle-même reconnaît en effet que les enjeux de sécurité alimentaire et de transition vers une agriculture écologique ne sont pas antinomiques. Dans la stratégie « de la ferme à la table », elle propose une approche renouvelée de la sécurité alimentaire fondée sur la durabilité et à même de garantir « un approvisionnement suffisant et diversifié en denrées alimentaires sûres, nutritives, abordables et durables à toute personne en tout temps, notamment en temps de crise ».

Par conséquent, les objectifs de la stratégie de la « ferme à la table » et le changement de paradigme qu'ils amorcent ne doivent pas être remis en cause. **Exiger la réciprocité des normes européennes de nos partenaires commerciaux, dans le but de protéger l'environnement et la santé publique doit rester une priorité.** La transition écologique de nos systèmes agricoles et alimentaires suppose plus que jamais d'activer tous les leviers, y compris celui de la politique commerciale. **C'est pourquoi la réciprocité des normes visant à ce que les standards de production européens s'appliquent aussi aux produits importés doit être un principe clé des politiques agricoles et commerciales européennes.**

Nos organisations se réjouissent que le rapport de la Commission européenne sur l'application des standards européens environnementaux et de santé aux produits agricoles et alimentaires importés confirme nos analyses : il est politiquement utile et juridiquement possible d'exiger le respect pour les produits importés de standards environnementaux et sanitaires minimums pour atteindre les objectifs du Pacte vert européen et de la stratégie « de la ferme à la table ».

# Les angles morts du rapport

## 1. Absence de feuille de route sur les pesticides

La Commission n'établit aucune feuille de route ou plan d'action permettant d'avancer concrètement sur la question des pesticides.

En premier lieu, le rapport ne contient pas d'éléments nouveaux sur la question des importations traitées avec des pesticides interdits dans l'Union et sur les limites maximales de résidus (LMR). La Commission y rappelle les engagements de la stratégie « de la ferme à la table », notamment l'ambition de tenir compte des aspects environnementaux dans le cadre de l'évaluation des demandes de tolérances à l'importation pour des pesticides non approuvés dans l'UE. L'engagement est posé mais aucune précision n'est donnée quant à la méthode et au calendrier de mise en œuvre. L'approche retenue pour l'heure semble être une approche progressive au cas par cas.

- **Dans l'immédiat, l'engagement d'abaissement au seuil de détection des LMR pour les pesticides interdits par la réglementation européenne doit être concrétisé.** Le projet de règlement sur l'utilisation durable des pesticides prochainement examiné fournit une première opportunité pour avancer.
- **À défaut, le projet de législation cadre sur la durabilité des systèmes alimentaires de l'UE prévu pour fin 2023 devrait être l'occasion d'avancer sur cette question, ainsi que sur la prise en compte des aspects environnementaux lors de la définition des LMR.** La Commission s'est engagée dans une déclaration unilatérale du 28 juin 2021<sup>1</sup> à utiliser ce texte pour avoir une base réglementaire solide. Il est très surprenant que le rapport ne précise pas dans quelle mesure ce texte traitera des produits importés. Si l'ambition de cette future législation est réellement de servir de cadre général pour « des définitions communes, des principes et obligations générales gouvernant la durabilité des aliments produits ou mis sur le marché de l'Union<sup>2</sup> », il est essentiel qu'elle contienne un chapitre consacré à la question des importations. À ce titre, ce chapitre devrait :
  - ▶ Poser le principe général suivant : « Les produits agricoles et agroalimentaires ne peuvent être importés en provenance de pays tiers que s'ils respectent des normes et obligations de production conformes à celles adoptées, notamment dans les domaines de la protection de l'environnement et de la santé, pour les mêmes produits récoltés dans l'Union ou élaborés à partir de tels produits. La Commission peut adopter des actes d'exécution fixant les règles de conformité applicables aux opérateurs en matière d'importation, en prenant en compte les accords de réciprocité avec les pays tiers ».
  - ▶ Prévoir des dispositions posant des principes généraux en matière de faisabilité technique et économique ainsi qu'en matière de mécanismes de contrôle (notamment, renforcement des contrôles aux frontières ; exigences en matière traçabilité ; procédures de sanctions).

<sup>1</sup> « In addition to health and good agricultural practice aspects currently considered, the Commission will also take into account environmental concerns of a global nature in conformity with WTO rules when assessing import tolerance applications or when reviewing import tolerances for active substances no longer approved in the EU. The presentation by the Commission of the proposal for a legislative framework for sustainable food systems (check reference) will be a crucial additional step towards the full achievement of this ambition, in coherence with the Green Deal objectives », Commission Européenne, Unilateral statement by European Commission indicating what could be done in terms of the imports of agricultural and agri-food products from third countries, 28 juin 2021

<sup>2</sup> Voir rapport, p. 20

- ▶ Prévoir des dispositions précises en matière de coopération internationale et d'aide au développement, permettant de prendre en compte les problématiques propres à chaque filière.

**En second lieu, le rapport ne relève pas les incohérences du cadre juridique européen en matière de pesticides.** Une approche cohérente en matière de mesures miroirs suppose de supprimer la possibilité ménagée par l'article 53 du règlement 'pesticides' d'octroyer des dérogations permettant en Europe l'usage de substances considérées trop dangereuses. Il en va de même pour ce qui est de la possibilité d'exporter depuis l'UE des pesticides interdits par la réglementation européenne. Le rapport est silencieux sur cette situation aberrante et incompatible avec les ambitions de l'UE d'être « leader en matière de durabilité des systèmes alimentaires »<sup>3</sup> ou de déployer une « diplomatie du pacte vert »<sup>4</sup>. Ces incohérences pourraient potentiellement poser problème pour justifier des telles mesures miroirs au titre de l'article XX du GATT. La conformité au droit de l'OMC exige une certaine cohérence de l'État à l'origine de la mesure restrictive aux échanges. En effet, si l'UE interdit l'accès au marché européen de produits pour des raisons tenant à la protection de la santé des consommateurs, peut-elle décemment permettre la production sur son territoire et exporter ensuite ces produits fabriqués à l'aide de substances dont l'usage est interdit en Europe ?

Ces questions pourraient être intégrées au projet de règlement sur l'utilisation durable des pesticides ou dans la future législation sur la durabilité des systèmes alimentaires.

## 2. Absence de benchmark sur la mise en œuvre concrète des mesures miroirs existantes

Le rapport n'explore pas les différents dispositifs existants en matière de traçabilité et de contrôle qui pourraient inspirer l'action de l'UE en matière de mesures-miroirs, par exemple la mesure miroir concernant l'interdiction d'importer du bœuf traité aux hormones ou les dispositions relatives aux produits importés dans le secteur de l'agriculture biologique.

## 3. Analyse juridique incomplète

Le rapport se concentre sur la légalité des mesures miroirs au regard du droit de l'OMC. Mais la Commission concentre essentiellement son analyse sur l'examen de la conformité au regard de l'article XX du GATT relatif aux exceptions générales. Il faut ainsi démontrer que les mesures miroirs poursuivent l'un des objectifs de protection de santé ou de l'environnement listés à l'article XX<sup>5</sup>. Il faut ensuite démontrer la nécessité des mesures<sup>6</sup> et l'absence, soit de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit de restriction déguisée au commerce international. **Il aurait été utile de mener une analyse plus approfondie de l'interprétation du principe de discrimination.** Une mesure qui différencie des produits sur la base de leurs processus et méthodes de production devrait en effet pouvoir être considérée comme compatible avec le GATT s'il a été établi qu'une telle différenciation est légitime. Il ressort clairement de l'article III:1 du GATT<sup>7</sup> que ce qui est prohibé est l'application de mesures dont

3 Stratégie F2F

4 Pacte vert européen, p. 23.

5 La Commission identifie les paragraphes (a) (b) (e) et (g) de l'article XX comme étant les plus pertinents.

6 L'évaluation de la nécessité de la mesure prend en compte l'importance de l'objectif poursuivi ; la contribution de la mesure à l'objectif ; l'absence de mesures alternatives moins restrictives pour le commerce international.

7 « Les parties contractantes reconnaissent que les taxes et autres impositions intérieures, ainsi que les lois, règlements et prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur et les réglementations quantitatives intérieures prescrivant le mélange, la transformation ou l'utilisation en quantités ou en proportions déterminées de certains produits ne devront pas être appliqués aux produits importés ou nationaux de manière à protéger la production nationale ».

le résultat attendu est de protéger la production nationale. Par conséquent, l'article III:2 (relatif au traitement national en matière d'imposition intérieure) et l'article III:4 (relatif au TN en matière de réglementation intérieure) devraient être interprétés à la lumière de ce but fondamental, à savoir éviter l'application de mesures protectionnistes. Ainsi, des mesures miroirs prises de bonne foi et poursuivant un objectif légitime ne devraient pas être considérées comme protectionnistes. Les organes de jugement de l'OMC ont déjà eu l'occasion de souligner que pour identifier ou écarter l'existence d'une intention protectionniste, il faut examiner le but de la mesure, sa conception, son architecture et sa structure par rapport à ses objectifs déclarés<sup>8</sup>. Une telle approche aurait une incidence sur l'interprétation des discriminations de facto : ces discriminations de facto devraient être admises lorsqu'une différenciation est nécessaire pour atteindre un objectif légitime à condition que la mesure ne soit pas protectionniste.

#### **4. Défaut d'articulation avec la politique commerciale**

En matière d'accords commerciaux, dans l'attente de l'adoption et de l'application concrète de ces mesures miroirs sectorielles, tout nouvel accord bilatéral de commerce devra a minima intégrer de telles obligations de réciprocité, de manière contraignante, dans la conditionnalité permettant aux pays partenaires d'accéder aux contingents d'importation ou à des droits de douane réduits pour les produits identifiés comme sensibles du point de vue de la protection de la santé publique, de l'environnement ou du bien-être animal. À ce jour, aucun accord bilatéral déjà conclu (Mercosur) ou déjà ratifié au niveau européen (CETA) ne contient des clauses contraignantes sur les sujets visés, répondant pourtant à des enjeux prioritaires pour les consommateurs européens.

#### **5. Articulation insuffisante avec la politique de développement**

Enfin, en matière de coopération bilatérale, l'UE a mis en place un certain nombre de programmes de renforcement des capacités qui, selon elle, « contribuent en ce sens à la conformité avec les standards de l'UE et encouragent la transition vers des systèmes alimentaires durables »<sup>9</sup>. Au-delà, le rapport ne dit rien sur les moyens de renforcer l'intégration entre politique commerciale et politique de développement.

### **Conclusion**

Ce rapport a été préparé en réponse à la demande expresse du Parlement européen de mettre en place de mesures miroirs, dans le cadre des discussions sur l'organisation commune des marchés de la PAC. Les prochaines étapes restent donc encore assez largement à définir. Au-delà des mesures déjà envisagées dans le cadre du Pacte Vert telles que le projet de règlement sur la déforestation importée, il importe de fixer des objectifs précis et ambitieux à atteindre dans le cadre des textes annoncés, notamment sur la durabilité des systèmes alimentaires et le bien-être animal.

---

<sup>8</sup> Voir, rapport de l'organe d'appel, Japon -boissons alcooliques p. 29; voir dans le même sens, le rapport de l'organe d'appel, Chili - Boissons alcooliques, para. 72.

<sup>9</sup> voir rapport, p.16