



# Double standard dans nos assiettes

Réguler les marchés agricoles via  
les mesures miroirs: quels impacts pour  
les filières belges et celles du Sud global ?

Synthèse rapport

**Le monde agricole est pris dans un étau. Alors que les politiques publiques promeuvent depuis plusieurs décennies une libéralisation acharnée des marchés agricoles, les résultats en matière d'amélioration de la sécurité alimentaire, de revenus des agriculteur·ices ou de durabilité ne sont clairement pas au rendez-vous. Il est par conséquent logique d'émettre de très forts doutes sur le bien-fondé de telles politiques et leur adéquation avec la question agricole.**

**Une tentative de régulation des marchés agricoles au travers des mesures miroirs offre un espoir de réguler les importations de l'UE afin de les aligner sur des normes de production plus exigeantes et ainsi amener les systèmes alimentaires vers plus de durabilité.**

**L**e secteur agricole évolue dans un cadre économique et politique qui l'enferme dans une crise profonde. Il est pris dans l'engrenage de politiques publiques et commerciales, de l'influence de l'agro-industrie et de pratiques de consommation qui entravent les projets de transition agricole vers des pratiques plus durables, et ce, malgré l'existence de nombreuses initiatives.

## Des politiques agricoles qui poussent à la libéralisation

Depuis l'intégration de l'agriculture dans les compétences de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la libéralisation des échanges et la spécialisation agricole fondée sur la recherche d'avantages comparatifs ont pris le pas. Ces logiques de compétitivité à tout prix entraînent une baisse des prix et exacerbent la course au moins-disant social et environnemental à l'échelle mondiale, au détriment des producteurs et productrices agricoles.

En l'absence de soutien aux petites exploitations et face à la concurrence d'une agro-industrie dominante, les



Ce rapport met en lumière l'une des contradictions majeures auxquelles sont confrontés les agriculteurs et agricultrices européen·nes : **la concurrence de produits importés ne respectant pas les normes environnementales et sanitaires imposées au sein de l'UE**. Face à cette situation, ce rapport plaide pour l'adoption de mesures miroirs à l'échelle de l'UE, ce qui revient à conditionner les importations agricoles au respect de certaines normes appliquées aux producteur·ices européen·nes.

agriculteur·ices européen·nes et du Sud global peinent à tirer des revenus décents issus de leur production. Ce phénomène est renforcé par une possibilité de s'approvisionner en denrées venues de pays lointains grâce à des droits de douane faibles, voire nuls. En l'état, **le commerce international ne vient donc pas en appui aux agriculteur·ices sur petites surfaces.**

Pourtant, les récentes manifestations agricoles ont rappelé à l'UE la nécessité de réguler les échanges agricoles. En effet, **la concurrence déloyale avec des produits importés ne respectant pas les mêmes normes était**

**une des revendications communes aux syndicats agricoles.** Dans le Dialogue stratégique mené par la Commission ainsi que sa plus récente Vision pour l'agriculture et l'alimentation, la Commission s'est engagée à réguler les importations concernant les pesticides les

plus dangereux et le bien-être animal. Cependant, la Commission laisse sur le carreau les petites exploitations familiales de l'UE et de nombreuses filières, car elle ne résout que partiellement la question des équivalences de normes.

## Les mesures miroirs, outils pour soutenir la transition agricole

La transition écologique ne peut se faire sans transition de nos modèles de production agricole. En permettant d'aligner les exigences environnementales et sociales entre production interne et importée, **les mesures miroirs sont un des leviers de régulation à mettre en place par les pouvoirs publics.**

L'UE est le premier exportateur et le troisième importateur mondial de produits agroalimentaires<sup>1</sup>. Parmi ses importations, on trouve principalement des produits non cultivables sur le sol européen (café, thé...), des produits à contre-saison (fraises, tomates...) et des produits dont la production est insuffisante pour répondre à la demande (soja). Les exportations de l'UE couvrent, elles, une large gamme de produits, allant des produits de base tels que les céréales aux produits à haute valeur ajoutée comme les vins, les huiles d'olive ou les fromages, ces derniers contribuant significativement à l'excédent commercial du marché commun. Il y a donc un **enjeu majeur à aligner les standards de production de l'alimentation importée au niveau des standards de l'UE** si l'on souhaite augmenter la cohérence des politiques agricoles de l'UE et l'impact réel de sa transition agricole.

### Définition

Souvent confondues, les clauses et les mesures miroirs sont pourtant bien différentes :

- › **Les clauses miroirs** conditionnent l'octroi de quotas ou la réduction des droits de douane au respect de normes spécifiques pour les produits concernés par un accord de libre-échange précis. Ces clauses sont donc propres à chaque accord, et présentent dès lors une forte variabilité en fonction des négociations;
- › **Les mesures miroirs** sont des mesures unilatérales appliquées à des catégories de produits entrant sur le marché unique de l'UE, et ce, indépendamment de tout accord de libre-échange bilatéral existant. Elles ont donc une portée plus large et constituent une approche plus transversale pour renforcer la cohérence des politiques de transition agricole européennes.

### Objectifs

La mise en place de ces mesures miroirs permettrait de contribuer à plusieurs objectifs en phase avec la transition juste des systèmes alimentaires et ce, à plusieurs échelles :

#### À l'échelle de l'UE :

- › Renforcer la sécurité alimentaire en garantissant l'innocuité des produits importés;
- › Limiter la concurrence déloyale de l'alimentation importée;
- › Mettre fin aux incohérences entre la politique commerciale européenne et ses politiques agricoles.

#### À l'échelle des pays tiers commerçant avec l'UE :

- › Réduire les impacts des pratiques agricoles non durables dans les filières d'exportations vers l'UE;
- › Encourager des pratiques agricoles durables et respectueuses de l'environnement;
- › Renforcer la cohérence des politiques de développement.

#### À l'échelle internationale :

- › Promouvoir un commerce équitable et durable grâce à un renforcement de la coopération internationale;
- › Encourager la recherche et l'innovation dans les pratiques agricoles durables;
- › Encourager l'adoption de normes internationales plus ambitieuses.

<sup>1</sup> Commission européenne, « Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Application of EU health and environmental standards to imported agricultural and agri-food products », 2022.

## Mesures miroirs en place

Plusieurs législations européennes déjà en vigueur suivent une logique similaire à celle des mesures miroirs, même si elles n'en portent pas le nom :

Le **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières**, qui vise à étendre le marché carbone européen aux importations, afin que les producteurs et productrices des pays tiers soient incités à appliquer les mêmes normes relatives aux émissions de carbone que les producteurs européens ;

Le **règlement UE 2018/848 sur les produits biologiques** établit les règles relatives à la production et à l'étiquetage des produits biologiques. Ce règlement peut être considéré comme une mesure miroir dans le sens où il établit que les normes adoptées dans le texte pour l'agriculture biologique de l'UE s'appliqueront également pour les pays tiers désireux d'exporter leurs produits sur le marché commun ;

Le **règlement UE 2023/1115 relatif à la déforestation importée** (RDUE), adopté par l'Union européenne en juin 2023, peut également être considéré comme intégrant une mesure miroir. Il vise à lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts causées par la consommation de l'UE.

## Conditions pour leur mise en place

L'OMC est souvent citée comme potentiel obstacle à l'adoption de mesures miroirs par l'UE en raison des principes commerciaux multilatéraux, qui limitent les barrières commerciales, y compris les barrières non tarifaires. Pourtant, des brèches existent. L'OMC reconnaît certains droits d'exception, comme dans l'article XX(b) du GATT, permettant des restrictions fondées sur la protection de l'environnement, la santé animale ou la préservation des végétaux, sous réserve que ces mesures soient fondées sur la science, qu'elles soient nécessaires à la protection de la santé et qu'elles ne constituent pas une discrimination injustifiée.

Pour ce faire, l'UE doit s'appuyer sur des normes internationalement reconnues en matière de santé ou d'environnement ou se référer au respect de conven-

tions internationales. L'UE peut s'appuyer sur les normes du Codex Alimentarius (FAO/OMS) pour déterminer l'innocuité des produits alimentaires, l'Office international des épizooties pour la santé des animaux et la Convention internationale pour la protection des végétaux de la FAO pour la préservation des végétaux. Et si ces normes ne sont pas assez ambitieuses, l'UE a la possibilité de les faire évoluer.

L'UE pourrait également s'appuyer sur l'article XX(g) qui prévoit la possibilité d'adopter des restrictions commerciales en vue de conserver des ressources naturelles épuisables. Le consensus international sur la crise de la biodiversité et climatique et les accords internationaux comme l'Accord de Paris peuvent servir de base justificative à des mesures miroirs contribuant à la préservation des ressources épuisables. À titre d'exemple, des restrictions sur les denrées produites à l'aide de néonicotinoïdes pourraient être justifiées sur base des liens avérés entre ces produits et le déclin des abeilles.

L'OMC prévoit également la possibilité d'adopter des restrictions aux importations avec l'argument de la moralité publique, et ce, *via* son article XX(a). Grâce à cette disposition, les États peuvent mettre en œuvre les actions jugées nécessaires pour défendre les valeurs fondamentales qui participent à la définition de leur modèle de société. L'article XX(a) offre ainsi une base juridique pour l'adoption de mesures miroirs en matière de bien-être animal par exemple, notamment en interdisant certaines méthodes de transport jugées contraires à l'éthique des citoyens européens.

Cependant, si l'UE veut véritablement justifier les restrictions sur les importations de pesticides en vue de protéger l'environnement et la santé, elle doit en priorité mettre fin à la production et à l'exportation de ces mêmes substances actives depuis son sol, celles qu'elle refuse d'importer ensuite sur son territoire. Sans corriger cette incohérence, l'adoption de mesures miroirs dans ce domaine pourrait être perçue et risquerait d'être dénoncée comme une forme de protectionnisme déguisé, ce qui est formellement interdit dans le préambule de l'article XX de l'OMC.

# Mesures miroirs: une protection pour les filières belges et européennes

Si elles ne sont pas combinées à des restrictions aux importations comme le proposent les mesures miroirs, les réglementations de l'UE imposées aux agriculteur·ices peuvent se transformer en concurrence déloyale face à l'importation de denrées meilleur marché, produites dans des conditions moins strictes. L'étude de cas autour de trois filières permet de pointer certaines différences de normes, délétères pour les revenus des agriculteur·ices et des consommateur·ices belges et de l'UE.

## Boeuf

Les standards de production entre l'UE et les pays tiers (notamment le Brésil, l'Argentine et l'Uruguay sur lequel portera ce comparatif) varient de manière importante en matière de traçabilité, de bien-être animal et d'usage d'antibiotiques.

### TRAÇABILITÉ

La traçabilité totale et individuelle des animaux depuis leur naissance jusqu'à leur abattage est une obligation dans l'UE. Toutefois, cette exigence ne s'applique pas intégralement aux produits d'origine animale importés où seule une traçabilité en période d'engraissement et de finition est exigée.

### USAGE D'ANTIBIOTIQUES

L'UE interdit depuis 2006 l'utilisation d'antibiotiques comme promoteurs de croissance, ainsi que l'usage d'antibiotiques de manière préventive pour compenser de mauvaises conditions d'hygiène ou d'élevage depuis 2018. Ces interdictions visent à lutter contre la résistance croissante aux antibiotiques, qui constitue une menace sanitaire mondiale.

### BIEN-ÊTRE ANIMAL

L'UE est leader dans la réglementation sur le bien-être animal. En effet, elle a mis en place des règles strictes pour l'élevage, l'abattage et les conditions de transport. Des règles de réciprocité existent déjà en termes de bien-être animal au moment de l'abattage, mais elles ne couvrent que le moment de mise à mort de l'animal.

Or, une partie des bovins exportés vers l'UE sont élevés en parcs d'engraissement (*feedlots*), ce qui pose des problèmes environnementaux et éthiques. Actuellement, les *feedlots* représentent seulement 10% de la production de viande au Brésil et leur nombre a augmenté de 442% entre 1990 et 2017<sup>2</sup>.

## Colza

Les pratiques agricoles entre l'UE et le Canada et l'Australie, deux de ses principaux fournisseurs, divergent à divers niveaux, à savoir au niveau du recours aux organismes génétiquement modifiés (OGM) et aux produits phytopharmaceutiques ou des pratiques culturales autorisées.

### OGM

Dans l'UE, la culture d'OGM de colza est interdite mais les importations de colza génétiquement modifiés sont autorisées. Le Canada est le premier exportateur de colza au monde grâce, entre autres, à la mise au point de semences génétiquement modifiées résistantes à différents herbicides. En 2021, 95% des cultures de canola canadiennes (type de colza) étaient génétiquement modifiées<sup>3</sup>. Ce colza canadien alimente surtout le bétail de l'UE, puisque tout produit OGM destiné à la consommation humaine doit être étiqueté comme tel dans l'UE.

### PESTICIDES

Concernant l'utilisation de phytopharmaceutiques (herbicides, insecticides, fongicides), l'UE a des standards de production plus élevés et une politique en matière d'approbation : l'UE interdit 255 substances actives (et 274 sont non-approuvées) alors que le Canada n'en interdit que 31 et l'Australie, elle, seulement 24<sup>4</sup>.

### DIFFÉRENCES DE PRATIQUES AUTORISÉES

Les différences de normes ne se limitent pas à l'utilisation ou à l'interdiction de certaines substances actives, mais s'étendent au-delà, à l'autorisation de certaines pratiques. Par exemple, les agriculteur·ices canadien·es peuvent utiliser des herbicides juste avant la récolte du colza. Cette pratique standardise efficacement la culture sur toute la parcelle et contribue au fait que les producteur·ices canadien·es bénéficient d'un avantage comparatif considérable vis-à-vis de l'agriculture européenne.

## Pomme

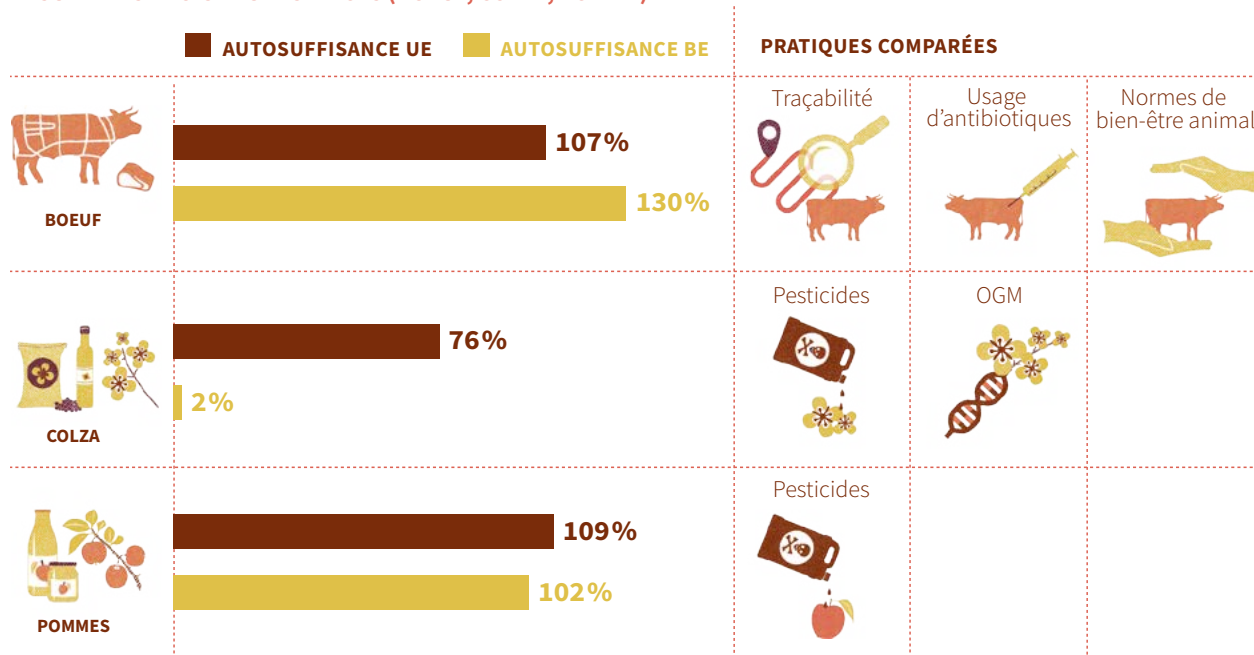
Il existe des distorsions de concurrence sur l'utilisation de substances actives interdites dans l'UE dans la filière pomme, car certaines sont interdites à l'usage dans l'UE tout en continuant à être utilisées dans certains pays exportateurs vers l'UE. Dans l'UE, toutes cultures

2 Stephanie Ghislain, « Animal Protection in EU Trade Negotiations », Eurogroup for Animals, 2020.

3 Statista, « Genetically modified (GM) crops in Canada - statistics & facts », consulté le 19 septembre 2024.

4 PAN international, « Consolidated list of banned pesticides. 7<sup>th</sup> edition Dec 2024 », consulté le 05 janvier 2025.

## RÉSUMÉ DES TROIS ÉTUDES DE CAS (BOEUF, COLZA, POMME)



Source : Calcul selon les données Eurostat, 2022.

confondues, 255 substances actives sont interdites ; au Chili et en Nouvelle-Zélande, ce ne sont respectivement que 36 et 30 qui sont interdites<sup>5</sup>.

## Conclusion

Les études de cas illustrent, d'une part, les distorsions de concurrence auxquelles sont confrontées les agriculteur·ices européen·nes, et, d'autre part, l'incohérence des politiques sanitaires européennes

qui tendent à protéger les consommateur·ices en interdisant certains produits sur son sol tout en autorisant que des traces réapparaissent dans nos assiettes *via* les produits importés.

En définitive, il apparaît ainsi clairement que les objectifs de l'UE en matière de transition vers des systèmes alimentaires plus durables ne pourront être atteints qu'en repensant la stratégie commerciale de l'UE, pour que celle-ci contribue et facilite sa transition écologique.

# Mesures miroirs : un soutien pour les paysan·nes du Sud global ?

Les mesures miroirs peuvent être bénéfiques pour le monde agricole européen et les consommateur·ices en limitant les distorsions de concurrence et en évitant les doubles standards pour les produits importés. Elles peuvent également être positives pour le monde agricole des pays tiers, car elles encouragent théoriquement la transition des filières d'exportation vers l'UE vers des modes de production plus durables.

Cependant, les mesures miroirs peuvent également produire des effets indésirables à l'autre bout de la chaîne

de valeur chez les producteur·ices sur petite surface des pays partenaires commerciaux de l'UE<sup>6</sup>. Trois effets problématiques peuvent être identifiés :

- › Des contraintes supplémentaires pour les producteur·ices du Sud global ;
- › Un effet de concentration des acteurs du marché ; et
- › Des difficultés liées aux certifications.

En vue de garantir la cohérence des politiques pour le développement, l'UE doit s'assurer que l'adoption de mesures miroirs dans ses législations touchant à l'agri-

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Meinshausen F., Vergara A., Santillán V., « Informe final sobre las implicaciones del reglamento orgánico (UE) 2018/848 en Ecuador », Research Institute for Organic Agriculture (FiBL), 2024 ; Fair Trade, « Avoiding negative impacts of the new EU Organic regulation », position paper, 2024 ; Fern et al., « Including smallholders in EU action to protect and restore the world's forests », Briefing paper, 2021.

culture ne pénalise pas les agriculteurs sur petite surface dans leurs capacités à accéder au marché de l'UE et donc à participer aux filières liées à l'exportation.

Dès lors, des mécanismes d'accompagnement sont essentiels pour atténuer les contraintes imposées aux pays du Sud global et limiter la concentration des acteurs économiques. Ensuite, il importe de mettre en place des

guides d'accompagnement et de formation résumant les objectifs et les impératifs des nouvelles législations. Enfin, l'appui des gouvernements locaux et/ou nationaux ou des entreprises exportatrices vers le marché de l'UE sur des aspects légaux, de logistique, de transport ou de structuration de filière est primordial.

## Recommandations

### Généraliser le principe des mesures miroirs dans l'UE et veiller à leur application

- › Généraliser le principe des mesures miroirs en adoptant un règlement européen sur l'atténuation des incidences sur l'environnement et la santé des denrées alimentaires importées dans l'UE;
- › Adopter un réflexe de mesures miroirs: envisager systématiquement d'inclure des dispositions sur le traitement des marchandises importées et exportées dans toutes les législations européennes;
- › Renforcer les ressources et les capacités des autorités douanières, vétérinaires et phytosanitaires;
- › S'opposer aux accords commerciaux qui ne respectent pas les normes fondamentales en termes sociaux, de droits humains, d'environnement et de bien-être animal.

### Renforcer la légitimité des mesures miroirs européennes en assurant la cohérence et le multilatéralisme

- › Promouvoir la définition de normes internationales plus ambitieuses ;
- › Interdire l'exportation vers les pays tiers des pesticides et des substances actives dont l'utilisation est interdite dans l'UE.

### Améliorer la cohérence des législations en place

- › Mettre fin aux tolérances à l'importation pour toutes les substances actives interdites;
- › Exiger le respect de normes équivalentes à celles en vigueur dans l'UE pour l'agriculture animale dans les pays tiers;
- › Mettre en œuvre l'interdiction d'importer de la viande provenant d'animaux traités ou nourris avec des substances interdites;
- › Mettre en œuvre l'objectif « zéro produit issu de la déforestation importée ».

### Veiller à ce que la conception et la mise en œuvre des mesures miroirs ne pèsent pas sur les pays et les producteurs-ices vulnérables dans les chaînes de valeur internationales.

- › Réaliser des études d'impacts *ex ante* avec une consultation des organisations de producteur-ices de petite surface pour évaluer les coûts et les exigences de conformité aux règles de l'UE et mettre en place des réglementations répondant à leurs besoins;
- › Veiller à ce que les agriculteur-ices sur petite surface reçoivent un soutien technique et financier adéquat pour se conformer aux nouvelles règles européennes;
- › Intégrer les coûts de l'adaptation dans le prix: les entreprises doivent payer ces coûts d'adaptation, pas les producteur-ices;
- › Reconnaître l'équivalence des politiques publiques et des normes des pays partenaires.



**Rédaction du rapport** Amaury Ghijselings (CNCD-11.11.11.), Jonas Jaccard (Humundi), Francesca Monteverdi (Entraide & Fraternité), Eloïse Tuerlinckx (Entraide & Fraternité)

**Date** avril 2025

**Etude technique sur les filières** Jean-François Garnier (consultant indépendant agriculture/agro-économie)

**Nous remercions également les personnes suivantes pour leurs précieux conseils et relectures** Christine Cartrysse (CePiCOP, centre pilote céréales et oléo-protéagineux), Mathilde Eck (Collège des producteurs), François Grenade (Humundi), Elise Kervyn (CNCD-11.11.11), Quentin Legrand (Collège des producteurs), Samuel Leré (ECF) et Timothée Petel (Fugea).

**Editeur responsable** Arnaud Zacharie, 9 quai du commerce, 1000 Bruxelles

© **Photos** Couverture 1: Yves Fonck, page 2: Shannon Rowies - Couverture 4: Briec Van Elst

**Graphisme** [www.marmelade.be](http://www.marmelade.be)

**Avec le soutien** de la Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD) et de la Fédération Wallonie-Bruxelles