



Double standard dans nos assiettes

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



ON VOUS NOURRIT
SOYONS UNIS!

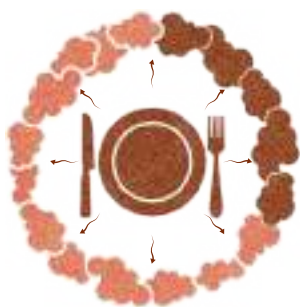
Sommaire

Introduction	4
1. Contexte	6
L'impact croisé des politiques agricoles et commerciales	6
Du Pacte vert à la Vision pour l'agriculture et l'alimentation, promesses pour la réciprocité des normes	7
2. Les mesures miroirs: un levier pour soutenir la transition agricole ?	9
Mesures miroirs: définition	9
Pourquoi des mesures miroirs?	10
Mesures miroirs existantes dans l'Union européenne	10
Mesures miroirs: quelle effectivité?	12
Mesures miroirs: quelles conditions?	12
3. Mesures miroirs: une protection pour les filières belges et européennes	15
Boeuf	16
Colza	24
Pomme	29
➤ Conclusions sur les études de cas	32
4. Mesures miroirs: un soutien pour les paysan·nes du Sud global ?	33
Réciprocité des normes: avantages et défis pour les pays du Sud global	33
Impacts du règlement UE sur les produits biologiques	35
Impacts du règlement UE contre la déforestation et la dégradation des forêts	36
➤ Conclusions sur les impacts dans les pays du Sud global	40
5. Recommandations	41

Introduction

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.



les systèmes
alimentaires

contribuent à près de **30%**
des émissions mondiales de gaz à effet de serre



Près de **90%**



de la déforestation mondiale
est liée à l'expansion
des terres agricoles

Le monde agricole est souvent tenu pour responsable de l'impact de la production alimentaire sur les dérèglements climatiques et la dégradation de l'environnement. Il est vrai que les systèmes alimentaires contribuent à près d'un tiers des émissions mondiales de gaz à effet de serre¹, et que près de 90 % de la déforestation mondiale est liée à l'expansion des terres agricoles². Toutefois, si le secteur agricole porte une part de responsabilité, plusieurs éléments essentiels doivent être pris en compte.

D'abord, le monde agricole est l'une des premières victimes des crises climatiques et environnementales. L'appauvrissement des sols, les difficultés d'accès à l'eau et l'augmentation de la fréquence des phénomènes météorologiques extrêmes en témoignent. Ces boule-

versements affectent directement la sécurité alimentaire mondiale dans un contexte où 10% de la population souffrent de la faim³.

Ensuite, le 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, et ce malgré l'existence de nombreuses initiatives depuis des années.

Cette situation entraîne une dépendance du monde agricole aux soutiens publics, une bureaucratie excessive, une baisse des revenus réels, la disparition des

1 Francesco N. Tubiello et al., « Pre- and post-production processes increasingly dominate greenhouse gas emissions from agri-food systems », *Earth System Science Data*, 2022.

2 FAO, « FAO Remote Sensing Survey reveals. Tropical rainforests under pressure as agricultural expansion drives global deforestation », 2021.

3 Organisation mondiale de la santé, « », consulté le 19 septembre 2024.

fermes et une inflation des prix alimentaires. Pour rappel, les agriculteurs et agricultrices européens travaillent chaque semaine 5,3 heures de plus que la moyenne de l'Union européenne (UE)⁴, alors que leurs revenus sont inférieurs à ceux des autres secteurs depuis 1993⁵.

Ce rapport met en lumière l'une des contradictions majeures auxquelles sont confrontés les agriculteurs et agricultrices européens : 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, conditionnant les importations agricoles au respect de certaines normes appliquées aux producteur·ices européens. Cet alignement des normes était une des demandes prioritaires du monde agricole lors des mobilisations du début de l'année 2025.

La Vision pour le futur de l'agriculture et de l'alimentation, dévoilée le 19 février 2025, répond à cette demande et affirme vouloir adopter comme principe que « *les pesticides les plus dangereux interdits dans l'UE pour des raisons de santé et d'environnement ne soient pas autorisés à revenir dans l'UE par le biais de produits importés* » et s'engage à « *lancer une analyse d'impact pour examiner les incidences sur la position concurrentielle de l'UE et les implications internationales en cas d'adoption [de mesures miroirs]* »⁶. Des avancées donc, mais encore très timides et qui nécessitent que la société civile et le monde agricole continuent leurs actions en vue d'inscrire ce principe de mesure miroir dans le système européen.

Les mesures miroirs ne sont pas la panacée, mais, en complément d'une refonte plus large du commerce agricole mondial et des institutions qui le régissent, elles constituent un pas vers un modèle où les politiques commerciales s'alignent sur les exigences environnementales et sanitaires, et non l'inverse. Les mesures miroirs offrent également des opportunités pour les pays tiers, en poussant les normes de production vers le haut. Elles ont également leur propre ensemble de défis, en particulier pour les agriculteurs et agricultrices exploitant de petites superficies. La prise en considération de cet aspect doit être centrale lors d'adoption de mesures miroirs. Il s'agit là même d'une obligation pour l'UE en matière de cohérence de politiques pour le développement. Autant d'enjeux auxquels ce rapport tentera d'apporter des éclairages.

« Les mesures miroirs offrent également des opportunités pour les pays tiers, en poussant les normes de production vers le haut. »

Le premier chapitre de ce rapport propose une mise en contexte des interactions entre commerce et agriculture au niveau européen.

Le deuxième chapitre offre une définition du concept de mesures miroirs, énumère les opportunités qu'elles peuvent offrir tant pour les pays du Nord et du Sud global, et présente les mesures déjà existantes au niveau européen.

Le troisième chapitre illustre concrètement les distorsions de concurrence existantes en s'appuyant sur l'analyse de trois filières : la viande bovine, le colza et les pommes.

Le quatrième chapitre s'intéresse aux conditions de mise en œuvre de mesures miroirs dans le respect des droits des agriculteurs et agricultrices des pays du Sud global. Si les normes européennes peuvent avoir des retombées positives pour les pays concernés, elles pourraient mettre à mal des filières entières si le poids de la transition repose entièrement sur eux.

La dernière partie du rapport présente une série de recommandations politiques à destination des décideur·euses européennes.

4 Arthur Olivier, « Production, revenu, pesticides...7 chiffres sur l'agriculture en Europe », Toute l'Europe.eu, 24 janvier 2024.

5 Nicolas Baudoux, « En moyenne, un agriculteur gagne moins qu'un travailleur salarié », L'Écho, 1^{er} février 2024.

6 Commission européenne, « A Vision for Agriculture and Food Shaping together an attractive farming and agri-food sector for future generations », 19 février 2025.

1 Contexte

L'impact croisé des politiques agricoles et commerciales

L'UE est le premier exportateur et le troisième importateur mondial de produits agroalimentaires⁷. Ses exportations couvrent 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. Parmi ses importations, on trouve principalement des produits non cultivables sur le sol européen (tels que café, thé, huile de palme, et fruits tropicaux), des produits à contre-saison (comme les fraises, les tomates ou les asperges) et des produits dont la production est insuffisante pour répondre à la demande (comme le soja).

Jusqu'aux années 1990, les politiques agricoles et commerciales européennes visaient à développer la production locale, tout en garantissant des prix bas pour les consommateurs et consommatrices. Cela a permis à l'agro-industrie européenne de se renforcer et de devenir hautement compétitive sur les marchés internationaux. En effet, grâce à un système de subventions à la production et aux prix, les coûts de production ont été réduits, ce qui a permis à l'agro-industrie européenne de proposer des prix attractifs sur les marchés mondiaux.

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 ont entraîné une baisse des prix et ont exacerbé la course au moins-disant social et environnemental à l'échelle mondiale, au détriment des producteur·ices agricoles dans l'UE et dans le monde entier.

L'aide à la production agricole a été supprimée pour se conformer aux règles du libre-échange. Les subventions ont été transformées en aide à l'hectare, incitant à l'agrandissement des exploitations, ce qui pénalise certains types de cultures (comme le maraîchage et l'élevage) au profit d'autres (comme les céréales). En l'ab-

« En l'absence de soutien aux petites exploitations et face à la concurrence d'une agro-industrie plus puissante au niveau mondial, les agriculteur·ices européen·es peinent désormais à garantir les revenus issus de leur production. »

sence de soutien aux petites exploitations et face à la concurrence d'une agro-industrie plus puissante au niveau mondial, les agriculteur·ices européen·es peinent désormais à garantir les revenus issus de leur production.

⁷ 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.

Dans les pays du Sud, les politiques de libéralisation, combinées aux programmes d'ajustement structurel, ont déstabilisé leurs économies. Les institutions financières internationales et l'OMC les ont contraints à orienter leur agriculture vers des cultures d'exportation pour répondre aux besoins des consommateurs et consommatrices occidentaux et à réduire les droits de douane. Leurs économies déjà fragiles ont alors été confrontées à une importation massive de produits issus de l'agro-industrie européenne et d'ailleurs. Cela a provoqué des perturbations majeures pour les agricultures à petite échelle et peu mécanisées. Cette libéralisation et cette surspécialisation ont également engendré des déséquilibres durables. Par exemple, certaines régions, comme l'Afrique du Nord, sont devenues structurellement dépendantes des importations de céréales, tandis

que d'autres, comme la Russie et l'Ukraine, sont devenues largement excédentaires dans ce domaine.

Aux questions socio-économiques que pose la libéralisation du commerce agricole, viennent s'ajouter les questions environnementales. La mondialisation et l'industrialisation de l'agriculture, deux processus étroitement liés, jouent un rôle majeur dans les crises du climat et de la biodiversité. De plus en plus de gouvernements, y compris au sein de l'UE, cherchent à orienter la transition des systèmes alimentaires vers des modes de production plus respectueux de l'environnement, tant pour la santé de la planète que pour celle de ses habitants et habitantes. Cette transition soulève toutefois la nécessité de repenser les processus de libéralisation du commerce agricole.

Du Pacte vert à la Vision pour l'agriculture et l'alimentation, promesses pour la réciprocité des normes

En 2019, l'UE présentait son Pacte vert et affichait son ambition d'atteindre la neutralité carbone pour 2050. Elle a traduit cela par une série d'engagements, y compris dans le secteur agricole avec sa stratégie « De la ferme à la table » (*Farm to Fork, F2F*)⁸ dont les objectifs sont les suivants :

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

Cependant, les législations censées faciliter l'atteinte de ces objectifs, tels que la loi sur la restauration de la nature, le règlement sur l'utilisation durable des pesticides (règlement SUR) et la loi sur les systèmes alimentaires durables, ont suscité une vive opposition

« L'interdiction d'importer des produits ne respectant pas les standards de l'UE faisait partie des revendications de la colère agricole de 2023/24. »

du monde agricole et de ses syndicats en novembre 2023. Ce mouvement de colère agricole a été repris par des acteurs aux intentions et aux objectifs divers, mais plusieurs revendications majeures demeurent centrales au mouvement : des prix justes et un revenu décent, une simplification administrative, l'abandon de l'accord UE-Mercosur et l'interdiction d'importer des produits

8 Commission européenne, « *Farm to Fork strategy* », consulté le 19 septembre 2024.

agricoles ne respectant pas les mêmes standards de production que ceux imposés aux agriculteur·ices européens (ou mesures miroirs)⁹.

Ce ne sont donc pas tant les objectifs du Pacte vert qui ont été remis en cause que les moyens prévus pour les atteindre. Cependant, force est de constater que les législations concernant le volet agricole du Pacte vert (stratégie De la ferme à la table et stratégie Biodiversité) ont été, soit adoptées après avoir été vidées de leur substance, soit repoussées aux calendes grecques¹⁰. Le mouvement de colère agricole n'explique pas à lui seul la mise à mal de la stratégie De la ferme à la table. La guerre en Ukraine a aussi été une occasion pour le lobby agroindustriel d'exiger une pause environnementale¹¹.

Comme évoqué plus haut, le mouvement agricole exigeait plus de cohérence au niveau des échanges commerciaux. La stratégie De la ferme à la table s'était pourtant engagée à œuvrer dans ce domaine et détaillait dans son plan d'action que : « *La politique commerciale de l'UE devrait contribuer à renforcer la coopération avec les pays tiers et à obtenir d'eux des engagements ambitieux dans des domaines clés tels que le bien-être des animaux, l'utilisation des pesticides et la lutte contre la résistance aux antimicrobiens*¹². » La stratégie De la ferme à la table engageait déjà l'UE dans la promotion de normes internationales plus ambitieuses au sein des instances internationales, à harmoniser les conditions de production et de mise sur le marché avec les partenaires commerciaux et, enfin, à appuyer les petit·es exploitant·es agricoles à atteindre ces normes et à accéder aux marchés. Mais ces aspects ont été négligés durant la Commission von der Leyen I (2019-2024).

En janvier 2024, en réaction aux mobilisations agricoles, la Présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen initie un Dialogue stratégique sur le futur de l'agriculture. Le processus a rassemblé les principales parties prenantes du système agroalimentaire, notamment des représentant·es des agriculteur·ices, de la société civile, des communautés rurales, des entreprises agroalimentaires et des universités.

Les conclusions sous forme de recommandations ont été unanimement adoptées par les parties prenantes et indiquent que l'UE « *devrait assurer une plus grande cohérence entre sa politique commerciale et sa politique de développement durable. Pour ce faire, l'UE devra repenser la manière dont elle aborde l'accès au marché*

*pour les exportations et les importations dans le cadre de ses politiques commerciales, en tenant compte de toutes les externalités positives et négatives que le commerce agroalimentaire peut avoir sur la durabilité de l'environnement, la compétitivité des producteurs de l'UE, le bien-être des animaux et les normes du travail, ainsi que sur le prix et le choix pour le consommateur*¹³ ».

En somme, ce dialogue aura permis de rappeler que le commerce doit être envisagé de manière systémique, en relation avec les autres stratégies de l'UE. Cette volonté de mettre en cohérence le commerce avec la nécessaire transition agricole européenne est également reprise dans la Vision pour l'agriculture et l'alimentation de la nouvelle Commission, qui prévoit de lancer une analyse d'impact en vue d'adopter comme principe de base de ne plus importer des produits agricoles chargés des pesticides les plus dangereux et interdits à l'usage sur le sol européen, mais aussi d'aligner les normes en matière de bien-être animal en exigeant que les produits importés respectent les mêmes normes que celles appli-

« Le commerce doit être envisagé de manière systémique, en relation avec les autres stratégies de l'UE. »

quées en Europe¹⁴. Des avancées donc en termes de volonté, mais un an après le mouvement de colère agricole, la Commission ne pose pas d'action concrète et reste bloquée à la case réflexion. De plus, l'assistance aux petites exploitations agricoles en vue d'obtenir des équivalences de normes pour les produits importés – qui était envisagée dans la stratégie De la ferme à la table – ne figure plus du tout dans la nouvelle Vision pour l'agriculture et l'alimentation.

Le chapitre suivant détaille en quoi les mesures miroirs peuvent être un outil pertinent pour lier commerce international et transition agricole en vue de répondre aux préoccupations du monde agricole.

9 Amaury Ghijselings, « La stratégie européenne De la ferme à la table survivra-t-elle à la crise agricole ? », CNCD-11.11.11, 2 avril 2024.

10 Valentin Ledroit, « "De la ferme à la table" : la stratégie contrariée de l'Union européenne pour verdier l'agriculture », *Toute l'Europe.eu*, 10 février 2025.

11 Corporate Europe observatory, « Agribusiness lobby against EU Farm to Fork strategy amplified by Ukraine war », 17 mars 2022.

12 Commission européenne, « Farm to Fork Strategy, For a fair, healthy, and environmentally-friendly food system », 2020, p.18.

13 Commission européenne, « Strategic dialogue on the future of EU Agriculture, A shared prospect for farming and food in Europe », septembre 2024, p.24.

14 Commission européenne, « A Vision for Agriculture and Food Shaping together an attractive farming and agri-food sector for future generations », 19 février 2025, p.14-15.

2 Les mesures miroirs: un levier pour soutenir la transition agricole ?

Mesures miroirs: définition

Les mesures miroirs et les clauses miroirs partagent le principe de conditionner l'accès des produits importés dans l'UE au respect de certaines normes de production européennes, notamment sur les aspects sanitaires, sociaux, environnementaux ou de bien-être animal, mais le contexte de leur application diffère.

- › **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 et des enjeux spécifiques au moment de la finalisation de l'accord en question.
- › **Les mesures miroirs**, quant à elles, 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 et performante pour renforcer la cohérence entre les échanges commerciaux et les politiques de transition agricole européennes.

Les mesures miroirs peuvent être intégrées dans toute législation européenne ayant des enjeux au-delà des frontières du continent. Elles visent à conférer une por-

tée extraterritoriale à cette législation et à préciser son champ d'application pour les produits importés. Les contraintes associées peuvent être identiques à celles appliquées sur le sol européen ou être adaptées de manière substantielle (en accordant des exceptions, en différenciant le délai de mise en œuvre, etc.). Enfin, ces mesures peuvent inclure des dispositions destinées à faciliter la mise en œuvre dans les pays tiers, afin d'éviter que les producteur·ices les plus vulnérables ne soient exclus du marché européen (cf. chap.4 p.33).

La manière dont les mesures miroirs transversales s'articulent avec les accords spécifiques de libre-échange n'est toutefois pas toujours claire. Un accord de libre-échange peut par ailleurs contribuer à affaiblir une mesure miroir existante, comme c'est par exemple le cas de l'accord UE-Mercosur qui pourrait contribuer à exempter les pays du Mercosur de la nouvelle législation européenne contre la déforestation (cf. chap.4 p.36 « Impacts du règlement UE contre la déforestation et la dégradation des forêts »), puisqu'il est stipulé que « le présent accord et les mesures prises pour mettre en œuvre les engagements qui en découlent seront favorablement pris en compte, entre autres critères, dans la classification des risques des pays » en matière de déforestation. C'est pourquoi il est utile de clarifier le respect des mesures miroirs existantes lors des négociations par l'UE de chaque accord commercial.

Pourquoi des mesures miroirs ?

La mise en place de mesures miroirs au niveau de l'UE permet de contribuer à plusieurs objectifs en phase avec la transition juste des systèmes alimentaires, et ce à différentes échelles.

À l'échelle de l'UE, les mesures miroirs permettent de renforcer la sécurité alimentaire en garantissant l'innocuité des produits importés, alignés sur ses standards de qualité et de sécurité. Elles limiteraient aussi la concurrence déloyale liée à des normes de production moins exigeantes, préservant ainsi les revenus des agriculteur·ices de l'UE. Enfin, elles mettraient fin aux incohérences entre la politique commerciale de l'UE et son Pacte vert.

À l'échelle des pays tiers commerçant avec l'UE, les mesures miroirs peuvent limiter les pratiques agricoles non durables dans les filières d'exportation vers l'UE en

améliorant les conditions de production, en protégeant la santé des producteur·ices et en préservant la biodiversité¹⁵.

À l'échelle internationale, les mesures miroirs peuvent pousser l'agenda d'un commerce juste et durable, en harmonisant les standards de production et de commerce et encourageant la coopération internationale pour garantir une mise en œuvre qui tienne compte des réalités de chaque partenaire. Elles peuvent aussi stimuler la recherche et l'innovation dans les pratiques agricoles durables, renforçant ainsi la résilience face aux défis environnementaux et climatiques. Enfin, elles peuvent encourager l'adoption de normes internationales plus ambitieuses au sein d'organismes multilatéraux, comme l'OMC, notamment pour l'application effective d'accords tels que l'Accord de Paris.

Mesures miroirs existantes dans l'Union européenne

Plusieurs législations européennes déjà en vigueur suivent une logique similaire à celle des mesures miroirs, même si elles n'en portent pas le nom. Sans être exhaustif, parcourons certaines d'entre elles.

En dehors du domaine agricole, on peut citer l'adoption du 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 *via l'achat de certificats d'émissions*. On peut également citer des mesures d'ordre social, telles que l'interdiction récente par l'UE des produits issus du travail forcé¹⁶.

Au niveau des questions agricoles, des mesures similaires ont également été adoptées. En 1988, l'UE a interdit l'importation de bœuf traité aux hormones, car jugé nocif pour la santé. Cette décision sera contestée par les États-Unis devant l'OMC, entraînant un conflit

commercial de 20 ans centré sur la question de la validité des preuves scientifiques concernant la nocivité des hormones sur la santé humaine¹⁷. Nous développerons cet enjeu du consensus scientifique dans le point suivant.

Le règlement « limites maximales de résidus » (LMR), définissant les limites maximales de résidus de pesticides autorisés sur les produits agricoles, adopté en février 2023, peut également être considéré comme une mesure miroir¹⁸. L'objectif est de protéger la santé des consommateur·ices en interdisant la commercialisation sur le territoire européen de produits contenant davantage de pesticides que la limite fixée autorisée. Le règlement prévoit également l'interdiction de l'importation de produits contenant des traces de deux néonicotinoïdes (le thiaméthoxame et la clothianidine), des pesticides connus pour leurs effets nocifs sur les abeilles, afin d'assurer une cohérence avec sa propre législation sur les LMR.

15 Tel que prévu par l'article 208, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui dispose notamment que « l'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement ».

16 Europa Lex, « Règlement (UE) 2024/3015 relatif à l'interdiction des produits issus du travail forcé », 27 novembre 2024.

17 Parlement européen, « Fin du différend sur le bœuf aux hormones : une solution gagnant/gagnant », communiqué de presse, 14 mars 2012.

18 Europa Lex, « Règlement (CE) 396/2005 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 », 23 février 2005.

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. Cette mise en cohérence réglementaire entre la filière agriculture biologique interne à l'UE et celles des pays tiers permet de garantir la transparence et la qualité de la chaîne d'approvisionnement, d'éviter les doubles standards entre production domestique et importée et d'informer correctement les consommateur·ices.

« Le règlement impose des exigences strictes aux entreprises pour s'assurer que certains produits vendus sur le marché européen ne contribuent pas à la déforestation. »

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 miroir¹⁹. Il vise à lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts causées par la consommation de l'UE. Pour ce faire, le règlement impose des exigences strictes aux entreprises pour s'assurer que certains produits vendus sur le marché européen ne contribuent pas à la déforestation, qu'elle soit légale ou illégale, dans les pays producteurs. Comme dans le règlement LMR, un chapitre prévoit que ces exigences s'imposent également aux importations de pays tiers à l'UE.²⁰

LES LIMITES DU RÈGLEMENT « LIMITES MAXIMALES DE RÉSIDUS »

le règlement « limites maximales de résidus » (LMR) comporte plusieurs limites. Premièrement, il autorise l'importation de produits traités avec des pesticides interdits dans l'UE, dès lors que les seuils maximaux de résidus sont respectés, malgré les risques pour la santé et l'environnement.

Une deuxième limite importante de ce règlement est qu'il s'applique surtout aux matières premières agricoles destinées à l'alimentation humaine, et dans une moindre mesure animale, tandis que la nourriture transformée, les produits ornementaux ou ceux destinés à la production d'énergie en sont exclus.

Troisièmement, il reste toujours possible pour un État ou une entreprise de demander des tolérances à l'importation et donc d'augmenter les seuils fixés.

Enfin, l'absence de traces de produits phytopharmaceutiques sur un aliment ne signifie pas que des pesticides n'ont pas été utilisés durant sa production car certains pesticides ne laissent pas de traces de résidus²¹.

Notons, enfin, qu'au niveau mondial des limites de résidus maximales existent également et sont fixées par le Codex Alimentarius. Celles-ci sont généralement moins contraignantes que celles fixées par le règlement de l'UE, ce qui peut remettre en cause la validité de ce règlement (cf. chapitre 4 p.33).

19 À noter que ce règlement est particulièrement vulnérable car une majorité conservatrice au Parlement européen a approuvé un report d'un an de la loi.

20 Le projet manque d'ambition puisqu'il se limite à certains secteurs (le bœuf, l'huile de palme, le soja, le bois, le café, le cacao et le caoutchouc) alors que d'autres comme le maïs, le coton ou le colza ne sont pas concernés. Aussi, le règlement ne protège pas toutes les terres boisées et exclut les savanes ou les zones humides. Ce qui veut dire qu'une région comme le Cerrado au Brésil, fortement touchée par la déforestation, n'est pas couverte par le RDUE.

21 Fondation pour la nature et l'homme, Institut Veblen, « Pesticides néonicotinoides : comment donner de l'ambition aux mesures miroirs européennes ? », 2023.

Mesures miroirs: quelle effectivité ?

« Alors que l'UE interdit 907 produits, des tests systématiques se font uniquement pour 176 substances actives. »

Une question transversale se pose pour l'ensemble des mesures miroirs, celle de leur application effective. Alors que l'UE met en œuvre des mesures miroirs, c'est aux États membres d'exercer des contrôles en vue de faire respecter les règles européennes. Cependant, les moyens manquent, ce qui empêche d'effectuer les contrôles nécessaires pour éviter les contournements. Par exemple, alors que l'UE interdit 907 produits, des tests systématiques se font uniquement pour 176 substances actives²².

La Commission européenne réalise ses propres audits pour s'assurer que ces contrôles soient correctement mis en œuvre par les États membres. Or, de récents

audits, comme celui mené aux Pays-Bas par la DG Santé et Sécurité alimentaire de la Commission européenne, révèlent que ces contrôles ne respectent pas toujours les règles de l'UE et que certaines lacunes persistent malgré les rappels à l'ordre²³.

L'UE effectue également des contrôles directement dans les pays tiers. Ces derniers doivent suivre les consignes européennes en amont de la production (par exemple suivre les règles européennes pour pouvoir certifier leurs filières bio destinées à l'exportation vers l'UE) et fournir des informations relatives à leurs propres systèmes de contrôles pour assurer leur adéquation avec les réglementations européennes.

Cette approche soulève des interrogations, notamment car elle revient en partie à externaliser la bonne mise en œuvre de règles européennes, avec peu de garanties sur l'efficacité de la traçabilité. Ainsi, en 2024, un audit européen a permis de révéler que du bœuf brésilien nourri avec une hormone interdite en Europe (œstradiol 17β), était probablement importé sur le continent²⁴. Pourtant, le Brésil avait déjà reçu un avertissement à ce sujet en 2018 suite à un précédent audit européen²⁵. Cela met en lumière les limites de la traçabilité et la capacité des audits européens à mettre fin à de telles violations. D'autre part, se pose la question de la légitimité de faire peser le poids de ces contrôles sur les pays tiers.

Mesures miroirs: quelles conditions ?

La durabilité des systèmes alimentaires est une problématique mondiale à laquelle l'UE ne peut répondre seule. Les questions environnementales commencent à faire leur entrée dans les débats à l'OMC, et, au cours des vingt dernières années, les notifications²⁶ liées à l'environnement soumises à l'OMC ont plus que doublé, représentant près de 17 % de toutes les notifications en 2020²⁷.

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. Cependant, 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

22 Fondation pour la nature et l'homme, Institut Veblen, « Pesticides néonicotinoïdes : comment donner de l'ambition aux mesures miroirs européennes ? », 2023, p.11.

23 Commission européenne, « Final report of an audit carried out in The Netherlands from 8 November to 2 December 2022 in order to evaluate the system of official controls on animals and goods entering the European Union and verification of compliance of border control posts with European Union requirements », DG Santé et Sécurité alimentaire, 2022.

24 Commission européenne, « Final report of an audit of brazil carried out from 27 may to 14 june 2024 to evaluate controls on residues of pharmacologically active substances, pesticides and contaminants in animals and animal products », 2024.

25 FoodWatch, « Bœuf aux hormones du Brésil : en avons-nous mangé sans le savoir ? », 13 novembre 2024.

26 Les notifications que les membres doivent présenter régulièrement servent de base au contrôle des engagements des États membres. Ces notifications consistent à déclarer les mesures appliquées par un membre dans les domaines concernés. Elles sont envoyées au Secrétariat de l'OMC, puis rendues accessibles à tous les autres pays membres ainsi qu'au public.

27 OMC, « Environmental database for 2020. Note by the Secretariat », Comité commerce et environnement, WTO Doc. WT/CTE/EDB/20, 2022 in Commission européenne, 2022. *Op cit.*

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 conventions internationales²⁸. Parmi les organisations reconnues par l'OMC pour établir ces normes, citons la Commission mixte FAO/OMS du Codex Alimentarius 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.

Cependant, il n'est pas toujours aisé de faire valider des restrictions sur la base de ces normes, d'une part car le consensus scientifique peut faire défaut sur certaines questions, comme dans le cas de l'interdiction du bœuf aux hormones. D'autre part car certaines normes internationales sont beaucoup moins ambitieuses que les normes sanitaires et environnementales des produits alimentaires de l'UE.

Dans le cas où l'UE aurait besoin d'aller au-delà des exceptions prévues par l'OMC, elle devra faire évoluer le cadre international de référence pour les normes alimentaires de l'OMC, à savoir le Codex Alimentarius²⁹. Mais, pour une révision de ce dernier, l'UE devra démontrer scientifiquement que les normes actuelles ne garantissent pas une protection sanitaire ou environnementale suffisante.

C'est pourquoi l'UE pourrait d'abord chercher à renforcer la reconnaissance de ses standards au sein d'autres enceintes multilatérales, comme la FAO ou le Comité de la sécurité alimentaire mondial (CSA). En obtenant un soutien scientifique et politique dans ces espaces, notamment *via* l'expertise du HLPE (Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition), l'UE renforcerait la légitimité de ses mesures et exercerait une pression pour faire évoluer le Codex Alimentarius.

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. Selon Clémentine Baldon et Nikos Braoudakis, 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 et ce, même en dehors des frontières de l'UE³⁰. De plus, l'Organe d'appel de l'OMC a déjà accepté que la protection d'espèces menacées peut être couverte par l'article XX(g). 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). Bien qu'elle ne fournisse pas de définition figée de la moralité publique, la jurisprudence démontre toutefois que les États peuvent déployer les actions jugées nécessaires pour défendre les valeurs fondamentales qui participent à la définition de leur modèle de société³¹. Cette disposition 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, toutes ces exceptions doivent respecter les conditions établies dans le chapeau de l'article XX de l'OMC et parmi lesquelles on retrouve la cohérence. Dans le cadre d'adoption de mesures miroirs, l'UE aura du mal à justifier qu'elles constituent le seul moyen de protéger l'environnement et la santé de ses citoyen·nes si elle continue à produire et stocker ces substances actives interdites pour les exporter hors de son territoire (voir encadré). 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 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.

28 Tel que prévu par les paragraphes b) et g) de l'article XX du GATT. Voir OMC, « Règles de l'OMC et politiques environnementales », consulté le 19 septembre 2024.

29 Le Codex Alimentarius, ou « Code alimentaire », est un ensemble de normes, de lignes directrices et de codes d'usages adoptés par la Commission du Codex Alimentarius. La Commission a été créée par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) afin de protéger la santé des consommateurs et de promouvoir des pratiques loyales en matière de commerce de denrées alimentaires. Voir : <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/fr/>

30 Clémentine Baldon, Nikos Braoudakis, « Imported products, pesticides, and the environment: the compatibility of "mirror measures" with WTO rules », *Global Trade and Customs Journal*, 2021.

31 Renaud Witmeur, « L'article XX a) du GATT : l'exception de moralité publique dans le commerce international », *Revue internationale de droit économique*, 2012.

EXPORTATION DE PESTICIDES INTERDITS

En 2006, l'UE a adopté la législation REACH, qui établit les règles d'enregistrement, d'évaluation et d'autorisation des produits chimiques (y compris les pesticides) et interdit un certain nombre de substances actives par défaut, si elles ne figurent pas dans l'annexe 1 de la directive³². Bien que ces substances actives soient interdites à la distribution et à l'utilisation sur le sol de l'UE, rien n'interdit à ce jour leur production et leur exportation. Ainsi, les exportations de pesticides interdits d'usage dans l'UE s'élevaient à plus de 80 000 tonnes en 2018³³. La Belgique fait partie des principaux pays exportateurs, avec près de 7 000 tonnes de pesticides interdits exportés hors de l'UE par an entre 2013 et 2021³⁴. En 2023, la Belgique a adopté une législation bannissant l'exportation de pesticides interdits dans l'UE dont la mise en œuvre est prévue en mai 2025. Au niveau européen, aucun règlement ne prévoit de corriger cette incohérence.

L'UE défend actuellement ces exportations en invoquant la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (PIC), telle que définie par la Convention de Rotterdam³⁵. Cependant, elle ne prend pas en compte la faible capacité de certains pays du Sud global à analyser en profondeur les documents de notification d'exportation et à évaluer correctement les risques liés à ces importations³⁶. De plus, une fois entré sur ces territoires, un accompagnement pour une utilisation sécurisée de ces produits par les travailleur-euses et les producteur-ices agricoles fait souvent défaut. Dans tous les cas, si l'UE interdit ces substances actives sur son territoire en raison de leurs effets nocifs sur la santé et l'environnement, il n'y a aucune justification à ce qu'elles soient traitées différemment dans les pays tiers.

En 2018 l'UE exportait plus de **80 000 tonnes** de pesticides interdits d'usage dans l'UE



32 Europa Lex, « Règlement (CE) 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH) », 2006.

33 Public Eye, « Pesticides interdits : l'hypocrisie toxique de l'Union européenne », 10 septembre 2020.

34 Jaccard J., « Interdits ici. Exportés là-bas. Mortels partout. Le rôle de la Belgique dans l'exportation de pesticides interdits », Humundi, 2023.

35 FAO, « Guide à l'intention des autorités nationales désignées sur le fonctionnement de la Convention de Rotterdam », consulté le 10 février 2024.

36 Broederlijk Delen, « Achtergrond dossier campagne 2025 De dubbele pesticidenstandaard : hoe Europa zichzelf beschermt, maar elders vervuult », 2025.

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

Comme mentionné plus haut, la mise en place de mesures miroirs permet de contribuer à plusieurs objectifs en phase avec la transition juste et durable des systèmes alimentaires, et ce, notamment au niveau européen. Cette partie se concentrera sur l'objectif de limiter la concurrence déloyale liée à des normes de production moins exigeantes des pays tiers.

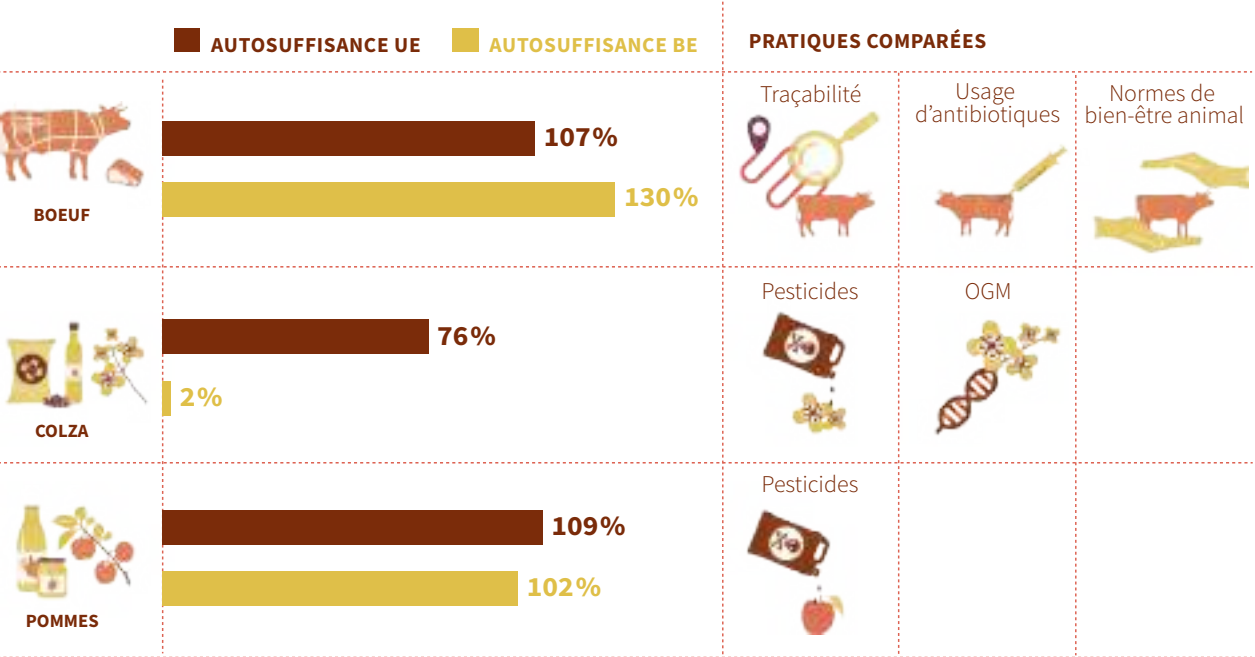
Pour rappel, les agriculteur·ices européen·es sont souvent tenu·es de respecter des normes strictes, notamment en matière d'utilisation d'antibiotiques et de pesticides. Sans mesures de réciprocité, ces exi-

gences entraînent une concurrence déloyale et fragilisent la compétitivité des agriculteur·ices belges et européen·es.

Trois études de cas illustreront cette concurrence déloyale: les filières du bœuf, du colza et des pommes.

Le tableau suivant reprend pour les filières choisies leur taux d'autosuffisance (production/consommation) au niveau de l'UE d'abord, et au niveau belge ensuite, ainsi que les différentes normes de production, créant des distorsions concurrentielles.

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



Source : Calcul selon les données Eurostat, 2022.

Le bœuf



MISE EN CONTEXTE : FILIÈRE BŒUF

L'Union européenne

- › 4^e productrice de viande bovine au monde
- › représente 11 % de la production mondiale (soit 6,6 millions de tonnes)³⁷
- › a un taux d'auto-approvisionnement³⁸ de 107 % en 2023
- › la dépendance aux importations est donc relativement faible, ne représentant que 5 % de la consommation

L'UE échange de la viande pour compenser un déséquilibre en termes de qualité et de variété, notamment entre les types d'animaux et les différentes parties de la viande. La principale concurrence pour les éleveur·euses européen·es concerne les quartiers arrière de l'animal (aloyaux), qui sont les morceaux à plus forte valeur ajoutée. Le différentiel de prix entre la viande de l'UE et celle importée est particulièrement marqué sur ces morceaux, créant une concurrence tarifaire pour les producteur·trices européen·es, même si les volumes importés restent faibles.

Les principaux fournisseurs sont le Royaume-Uni, le Brésil, l'Argentine et l'Uruguay. Les exportations de l'UE, principalement vers le Royaume-Uni, dépassent ses importations.

Avec l'émergence de nouveaux acteurs³⁹, l'UE joue un rôle qui tend à diminuer dans ce commerce en termes de volume, même si cela ne se reflète pas en termes de valeur. L'UE est la seule région du monde où le cheptel bovin diminue de manière durable⁴⁰. Alors que sa production connaît une baisse depuis plusieurs années, la consommation diminue, mais à un rythme moins rapide. Cela pousse l'UE à se reposer davantage sur les importations.

Les accords de libre-échange déjà négociés (Canada, Mexique, Chili, Nouvelle-Zélande...) ou en cours de négociation (Mercosur, Australie, Inde) ont pour objectif de faciliter ces importations. Cette multiplication des accords commerciaux expose les éleveur·euses européen·es à une concurrence accrue, exerçant une pression sur les prix et réduisant les marges bénéficiaires des producteur·trices locaux, en raison des différences de normes et de coûts de production avec les élevages des pays tiers.

« L'accord UE-Mercosur, pourrait avoir de lourdes conséquences pour l'UE avec une augmentation de 23 à 52 % des importations de viande bovine en provenance du Mercosur d'ici 2030. »

L'accord UE-Mercosur, tel que conclu en décembre 2024, prévoit l'importation de 99 000 tonnes de viande bovine à droits réduits de 7,5 %. Un tel volume pourrait avoir de lourdes conséquences pour l'UE⁴¹ avec une augmentation de 23 à 52 % des importations de viande bovine en provenance du Mercosur d'ici 2030⁴². Si une telle concession était faite sur la viande bovine pour le cas de l'accord avec Mercosur, elle pourrait faire jurisprudence pour les futurs accords de libre-échange en négociation, comme c'est le cas avec l'Australie⁴³. Au-delà du Mercosur, c'est donc bien l'effet cumulatif des multiples accords de libre-échange signés par l'UE qui est en jeu. Une étude du Centre de recherche de l'UE prévoit qu'avec la signature de nouveaux accords, y compris celui avec le Mercosur, les importations de viande pourraient augmenter de 22 à 24 %, ce qui amènerait à 7,5 % la part des importations dans la consommation totale de viande d'ici à 10 ans⁴⁴.

37 Département de l'Agriculture des États-Unis (USDA), « Production – Beef », consulté le 10 mars 2025.

38 Eurostat, avec export d'animaux vivants : https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardSTO/STO_Meat.html

39 Les flux ont été également largement remaniés avec l'émergence de nouveaux exportateurs sur le marché mondial comme le Brésil ou l'Inde et de nouveaux importateurs/consommateurs, à commencer par la Chine.

40 Boris Duflot (sous la dir. de), « Marché mondial Viande bovine : Année 2022 - Perspectives 2023 », Institut de l'élevage Idele, dossier économie de l'élevage no 541, 2023.

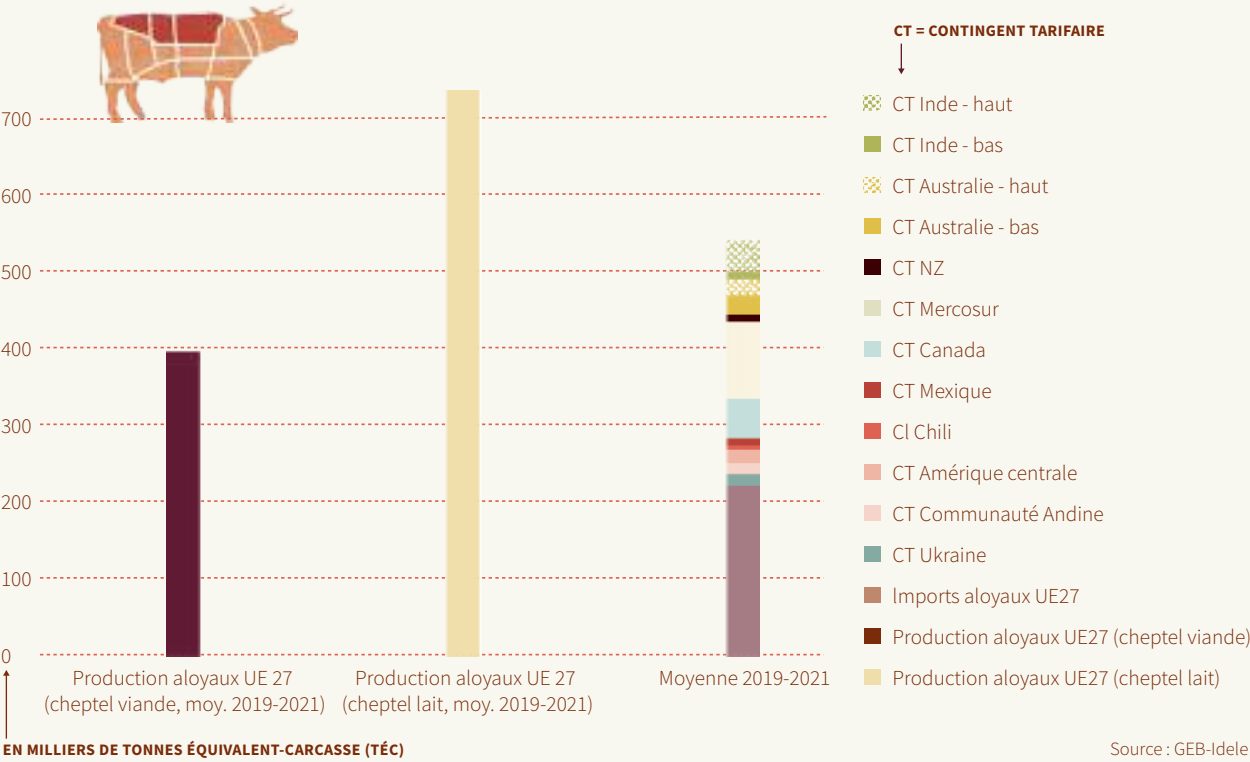
41 En octobre 2024, le prix moyen pondéré de la viande bovine s'élève à 329€/100 kg de carcasse au Brésil; 380 en Argentine; et 530 dans l'UE-27. Bien que ces données varient en fonction des catégories d'animaux, elles donnent un ordre de grandeur des différences de prix entre les deux régions. Source : Commission européenne, « Meat Market Observatory – World Weekly Beef Carcase Prices », consulté le 11 décembre 2024.

42 Institut de l'élevage (Idele), « The EU-Mercosur Free Trade Agreement, its impacts on Agriculture », Verts/ALE, 2023.

43 Ian Johnston et Andy Bounds, « Australia-EU trade deal stalls over meat quotas », *Financial Times*, 11 juillet 2023.

44 Agriculture Stratégies, « Les impacts cumulés des accords de libre-échange sur les filières sensibles », 5 novembre 2024; Ferrari, E., Elleby, C., De Jong, B., M'barek, R. and Perez Dominguez, I., « Cumulative economic impact of upcoming trade agreements on EU agriculture », Centre commun de recherche de l'Union Européenne, 2024.

IMPORTATION ET CUMUL DES CONCESSIONS BILATÉRALES EN REGARD DE LA PRODUCTION D'ALOYAU DE L'UE



CONCESSIONS BILATÉRALES EN VIANDE BOVINE POUR LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE RÉCENTS OU À VENIR

Partenaire		Niveau de concession
Chili		4 800 téc à droit nul, +100 téc par an entre le 1 ^{er} janvier 2021 et l'entrée en vigueur effective de l'accord. Il remplacera l'ancien contingent entré en vigueur au 1 ^{er} juillet 2009 d'un contingent à droit nul de 1 650 téc augmenté de 100 téc par an sans limite de temps (3 000 téc en 2023).
Mexique		10 000 téc de viande bovine +10 000 téc d'abats (dont onglet/hampe). Droit de douane à 7,5%.
Mercosur		99 000 téc (55% réfrigérée et 45% congelée). Droit de douane à 7,5%. Suppression du droit de douane de 20% du contingent Hilton (8 950 t ou 11 650 téc).
Nouvelle Zélande		10 000 téc. Droit de douane à 7,5% ramené à 0% en 7 ans après l'entrée en vigueur de l'accord. Passage de 20% à 7,5% du droit de douane du contingent Hilton (1300 t ou 1 690 téc).

téc = tonne équivalent carcasse⁴⁵

Source : GEB-Idele

45 Le Téc ou CWE en anglais (Carcass Weight Equivalent) est particulièrement utile pour les analyses de commerce international et de consommation, car il permet de standardiser les données et d'avoir une vue d'ensemble de la quantité totale de viande requise pour produire les produits consommés, quelle que soit leur forme finale.



La Belgique

- › 8^e rang des producteurs européens de viande
- › a un taux d'auto-approvisionnement de 129 % en 2023
- › 240 000 tonnes produites, principalement en Wallonie où l'élevage herbager et la race emblématique blanc bleu belge (BBB) dominant
- › parmi les troupeaux abattus :
 - › 60 % sont issus du troupeau allaitant et mixte (races viandeuses dont la BBB)
 - › 20 % du troupeau laitier (vaches laitières réformées)
 - › 20 % des veaux de boucheries⁴⁶

En 2023, la Belgique affiche un taux d'auto-approvisionnement de 129 % en viande bovine, produisant ainsi plus de viande qu'elle n'en consomme. Toutefois, cette situation varie selon les types de viande : la viande du troupeau viandeux répond davantage à la demande nationale, tandis que la viande provenant du troupeau laitier et les veaux sont principalement destinés au marché européen. Les exportations sont principalement intra-européennes. En effet, en raison de la position géographique de la Belgique, au cœur de l'UE, et de la présence du port d'Anvers, de nombreux flux d'importation et d'exportation ont lieu. Par exemple, un opérateur belge peut faire découper aux Pays-Bas de la viande élevée en Belgique, en raison d'un moindre coût de découpe, pour la faire ensuite revenir en Belgique pour la commercialiser : cette viande est comptée comme exportée et ensuite importée dans les statistiques nationales. L'exportation de viande bovine belge représente environ 60 % de la production⁴⁷.

Les importations proviennent majoritairement de l'UE (Pays-Bas, France et Irlande étant les principaux fournisseurs), tandis que les importations extra-européennes (en provenance d'Argentine, d'Uruguay, de Nouvelle-Zélande et du Brésil) restent limitées, représentant environ 2 000 tonnes.

En 2023, le nombre de bovins est légèrement supérieur à un million de têtes en Wallonie. À l'instar de l'UE, le cheptel bovin wallon mais aussi d'éleveur-euses a diminué de manière durable, chutant d'environ un tiers entre 1990 et 2022⁴⁸. En 2023, la Région flamande comptait 1,23 million d'unités de bétail. Les chiffres sont en baisse depuis les années 1990 mais de façon moindre qu'en Wallonie⁴⁹.

« Les difficultés économiques de reprise de telles exploitations conjuguées aux exigences administratives liées à l'élevage rendent les exploitations en viande bovine économiquement trop déficitaires. »

En Wallonie, la diminution continue du cheptel, accompagnée d'une réduction plus rapide encore du nombre d'éleveur-euses, a entraîné un doublement de la taille moyenne des cheptels au cours des trente dernières années. Selon le Collège des producteurs, les difficultés économiques de reprise de telles exploitations conjuguées aux exigences administratives liées à l'élevage rendent les exploitations en viande bovine économiquement trop déficitaires, ce qui explique qu'elles périclitent⁵⁰. Mais la fin des quotas, les crises sanitaires, ou encore les accords commerciaux sont d'autres éléments qui expliquent la diminution du nombre d'élevages en Wallonie⁵¹. Page 22-23, dans l'encadré, l'interview d'un éleveur wallon, réalisée par nos soins, permet d'illustrer davantage les défis posés au secteur.

46 Données 2020 Statbel, CW3C et IVB.

47 Belgian Meat Office, « Beef », consulté le 19 septembre 2024.

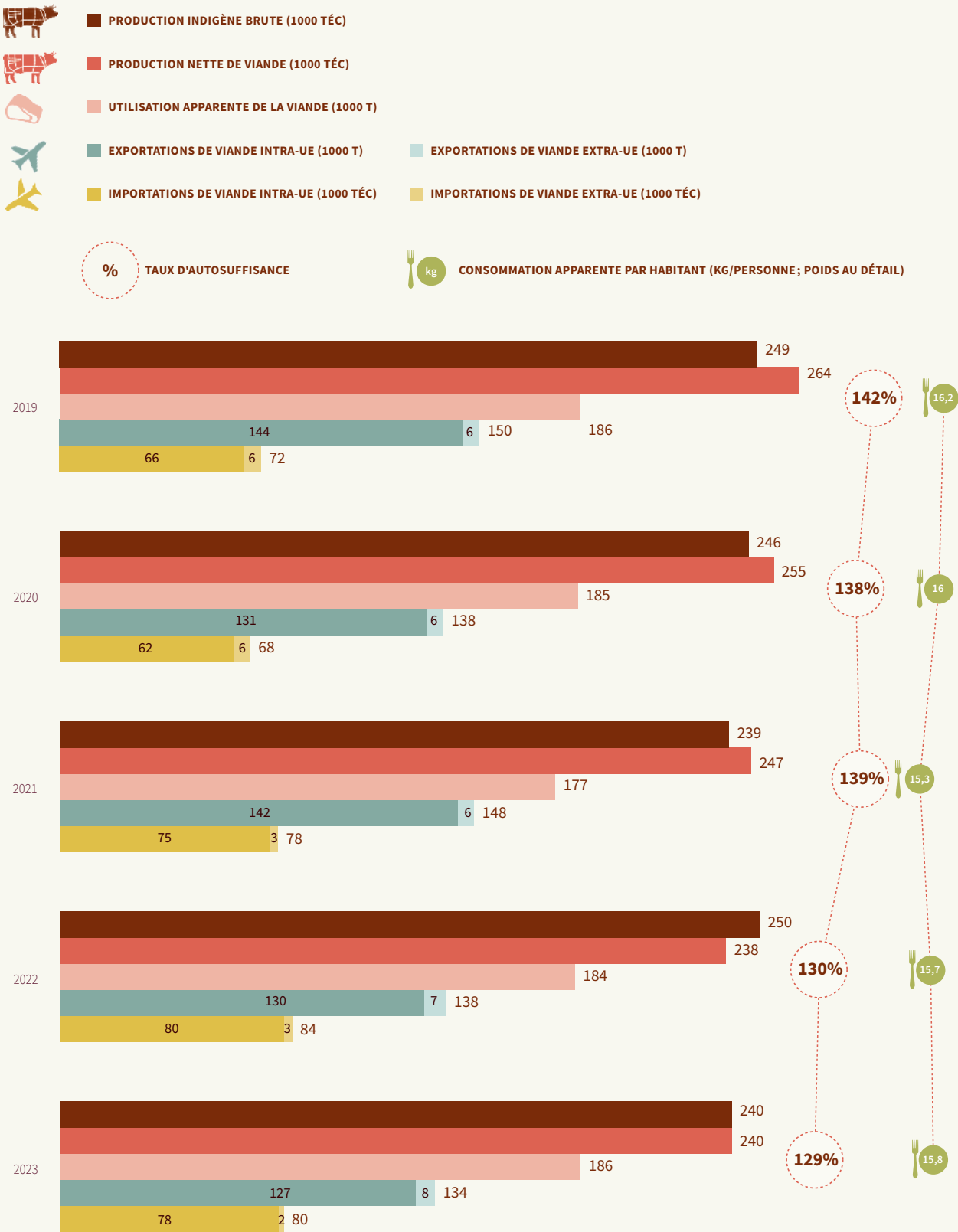
48 Etat de l'agriculture Wallonne, « Fiche thématique Cheptel bovin », 5 décembre 2024.

49 Statistiek Vlaanderen, « Livestock », 2024.

50 Collège des producteurs, « Viande bovine », consulté le 11 décembre 2024.

51 Etat de l'agriculture Wallonne, « Fiche thématique Cheptel bovin », 5 décembre 2024.

BALANCE AGRICOLE EN VIANDE BOVINE DES 27 PAYS DE L'UE



téc = tonne équivalent carcasse

Source : Centre de recherche de l'UE (JRC)



NORMES DE PRODUCTION

Le commerce international de viande bovine ne cesse de se développer dans le monde. Entre 2000 et 2022, le taux d'internationalisation de la viande bovine, soit la part de la production mondiale qui transite sur les marchés internationaux, est passée de 12 à 18 %⁵². 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'UE⁵³. 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.

Les principaux pays exportateurs de viande vers l'UE, comme le Brésil, ont des réglementations de traçabilité moins strictes. À l'exception de l'État de Santa Catarina, le système national d'identification des bovins y est volontaire. Il devient obligatoire uniquement dans le cas de certaines exportations vers le Chili, la Suisse et l'UE. Mais, ce système n'est ni exhaustif ni informatisé, ce qui le rend sujet à des erreurs et à des fraudes, comme l'ont mis en lumière des enquêtes journalistiques⁵⁴.

Cette absence de contraintes strictes en matière de traçabilité limite la transparence de ces filières, notamment les efforts pour appliquer l'interdiction de l'utilisation d'hormones (au début de la vie de l'animal, souvent non tracée) ou l'absence de déforestation liée à l'élevage d'un animal donné.

Or, l'extension des exigences de l'UE en matière de traçabilité des animaux dont les produits seront exportés vers l'UE est une condition transversale *sine qua non* pour l'effectivité de l'ensemble des mesures miroirs en matière d'élevage : interdiction des hormones de croissance (anabolisants qui n'ont pas d'objectif thérapeutique et visent seulement à booster la croissance) ; interdiction des antibiotiques dont l'objectif premier est de soigner, mais qui peuvent aussi être utilisés comme activateurs de croissance⁵⁵ ; respect de

conditions minimales de bien-être animal en élevage ou au cours des différents transports lors de la vie de l'animal.

Enfin, notons que la transparence envers le consommateur européen est garantie par l'obligation d'afficher l'origine de la viande fraîche et de la viande transformée (jambon, bacon, etc.), mais cette obligation ne s'applique pas aux produits transformés (hachés, saucisses, etc.). Dès lors, le ou la consommateur·ice qui achète de tel produit ne peut pas savoir d'où vient la viande ni dans quelles conditions elle a été produite.

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.

Le règlement de 2018 inclut une mesure miroir : si des pays tiers souhaitent accéder au marché de l'UE, ils ne peuvent utiliser des antibiotiques pour favoriser la croissance ou augmenter le rendement. Cependant, cette mesure ne sera appliquée qu'en mars 2026 ; elle repose actuellement sur une auto-déclaration, sans liste des pays agréés ni mécanismes de contrôle solides⁵⁶.

Si les hormones de croissance pour l'élevage de bovins sont interdites dans les pays du Mercosur comme au sein de l'UE, ce n'est pas le cas de certains antibiotiques utilisés comme activateurs de croissance.

52 Franceagrimer, « Compétitivité de la filière française bovin », 2021.

53 Les animaux sont bouclés à chaque oreille endéans les 7 jours de leur naissance. Avec un numéro encodé dans une base de données, chaque mouvement (vente à un autre éleveur, un marchand, un abattoir, etc.) y est encodé pour connaître l'historique de vie de l'animal. Sont aussi encodés les traitements médicamenteux. Le numéro de boucle de l'animal suit la carcasse et la viande vendue en découpe (pas sous forme transformée) de manière individuelle jusque dans les points de vente pour s'assurer de la traçabilité de la viande vendue en morceaux dans les boucheries et GMS notamment.

54 Romain Gelin, « Viande : le business avarié de JBS », *Tchak!*, 4 novembre 2021.

55 Bernard Padoan, « Anabolisants et antibiotiques », *Le Soir*, 4 mars 2018.

56 Sofia Sanchez Manzanaro, « EU audit leads Brazil to suspend female cattle beef exports over hormone concerns », Euractiv, 28 octobre 2024.

Par exemple au Brésil, l'utilisation d'antibiotiques à des fins thérapeutiques, prophylactiques et métagylactiques est autorisée. Bien que les autorités brésiliennes ont progressivement légiféré pour réduire l'utilisation de certains antibiotiques jugés critiques et utilisés comme activateurs de croissance (avoparcine, tétracycline, colistine...), de nombreuses substances sont encore utilisées.

En outre, dans l'UE, les limites maximales de résidus (LMR) sont souvent plus strictes que celles du reste du monde. Par exemple, la LMR pour la monensine est de 2 µg/kg dans l'UE contre 10 µg/kg au Brésil.

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 transport⁵⁷. 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'animal⁵⁸.

La plupart des bovins exportés vers l'UE sont élevés en parcs d'engraissement⁵⁹ (*feedlots*), ce qui pose plusieurs problèmes. Ces systèmes, de plus en plus adoptés par plusieurs partenaires commerciaux de l'UE, ont des conséquences négatives sur la santé et le bien-être des animaux, ainsi que sur l'environnement et la santé publique. Les bovins en *feedlots* souffrent souvent de maladies respiratoires, de problèmes digestifs et de stress liés aux conditions extrêmes. De plus, ces installations

produisent de grandes quantités de déchets polluants (méthane, poussière, déjections...), ce qui a de gros impacts sur l'environnement et la santé des animaux⁶⁰.

Actuellement, les *feedlots* représentent seulement 10% de la production de viande au Brésil. Toutefois, leur nombre a augmenté de 442% entre 1990 et 2017, et de 55% entre 2010 et 2013 seulement. On s'attend à ce que la production de viande dans ces systèmes double au cours des prochaines années⁶¹. La pratique d'engraissement en *feedlots* est très utilisée dans les pays d'Amérique latine comme le Brésil, l'Argentine et l'Uruguay, où plus d'une centaine étaient enregistrés en 2018, tous approuvés pour l'exportation vers l'UE. Par ailleurs, s'il serait théoriquement possible pour l'UE de contrôler et certifier ces *feedlots*, il est en revanche quasiment impossible de tracer les filières en amont qui les fournissent.

Concernant le transport, l'UE impose des règles strictes, mais celles-ci ne s'appliquent pas à la viande importée, où seules les normes d'abattage sont prises en compte. Or, les réglementations sur le transport sont généralement moins strictes que dans l'UE. En Nouvelle-Zélande par exemple, il n'y a pas de durée maximale de transport pour les bovins, à l'exception des veaux de moins d'un mois, qui sont soumis à des restrictions spécifiques. Inversement, dans l'UE, les règles de transport pour les bovins sont plus strictes : les trajets ne doivent pas dépasser 8 heures sans adaptation des véhicules, avec des durées maximales de 14 heures pour les bovins adultes et 9 heures pour les veaux non sevrés.

« L'extension des exigences de l'UE en matière de traçabilité des animaux dont les produits seront exportés vers l'UE est une condition transversale *sine qua non* pour l'effectivité de l'ensemble des mesures miroirs en matière d'élevage. »

57 Les règles actuelles en matière de transports sont strictes, elles font l'objet de discussions au sein du Conseil de l'UE après une proposition de texte de la Commission, dans le but de renforcer les règles existantes.

58 Art. 12 in Europa Lex, « Règlement CE 1099/2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort », 24 septembre 2009.

59 Les parcs d'engraissement sont des systèmes d'exploitation industriels et intensifs de viande bovine. Ils proviennent historiquement d'Amérique du Nord et se sont développés depuis dans des pays ayant misés sur l'exportation de viande : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Brésil.

60 Urso et al., 2021. « Review: the effects of dust on feedlot health and production of beef cattle », *Journal of Applied Animal Research*, 2021 ; Henry Fountain, « Belching Cows and Endless Feedlots: Fixing Cattle's Climate Issues », *The New York Times*, 2020.

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

INTERVIEW

MAXIME ALBANESE

éleveur bovin dans le Condroz



■ Pouvez-vous nous présenter votre exploitation ?

Concernant ma ferme, elle se situe à Modave, en Condroz. J'y élève environ 180 blancs bleus belges. J'engraisse la totalité de mes animaux, qui sont vendus via la coopérative « En direct de mon élevage ». Nous vendons également une dizaine de vaches sous forme de colis annuellement. En plus de l'élevage, nous avons un petit atelier de grandes cultures (45 ha). Je cultive des céréales, pommes de terre, pois de conserverie, lin, prairies temporaires et méteil.

■ Quelles sont les plus grosses contraintes que vous rencontrez dans votre travail et de quelle manière cela impacte-t-il vos revenus ?

La plus grosse contrainte actuellement est le manque de rentabilité de l'élevage. Cela nous oblige à limiter au maximum tous nos investissements et nous met une pression énorme sur les épaules. Au moindre accident (patte cassée, maladie des veaux, etc.) c'est à chaque fois une grosse partie du revenu qui est amputée.

■ De quelle façon et dans quelle mesure la signature d'accords de libre-échange par l'UE menace-t-elle votre exploitation ou vos revenus avec notamment la question de l'accord UE-Nouvelle Zélande ou l'UE-Mercosur finalisé par la Commission en décembre 2024 ?

La signature de tels traités est une réelle menace pour nous. Une quantité de viande, si petite soit-elle, qui arrive sur notre marché, le déstabilise [...]. Peu importe les quantités en réalité, cela engendre de la spéculation et des variations de prix néfastes pour nos fermes. L'accord avec la Nouvelle-Zélande n'a pas eu d'impact au niveau de ma ferme cependant. Je pense que le Mercosur en aura un tout autre, car nous parlons ici de morceaux nobles de bœuf et pas de

« La signature de tels traités est une réelle menace pour nous. Une quantité de viande, si petite soit-elle, qui arrive sur notre marché, le déstabilise. »

veau [quotas de viande de l'accord avec la Nouvelle-Zélande], dont le Belge n'est pas très friand. Ce bœuf importé est produit à un coût bien en dessous du nôtre. Essentiellement grâce au climat plus tropical de cette région qui permet un élevage extensif, ne nécessitant pas les mêmes infrastructures que chez nous. En plus de cela, les contraintes sociales et économiques sont incomparables.

■ Sur le différentiel de normes en matière de bien-être animal, d'usage d'antibiotiques et de traçabilité, avez-vous des aspects qui vous impactent plus spécifiquement ?

Concernant vos trois aspects, ils sont justes et il faut les mettre en avant, mais si on se limite à cela nous commettons une erreur, car cela revient à dire : « si le bien-être animal, l'usage d'antibiotiques, et la traçabilité sont équivalents à l'UE, alors on accepte d'importer

« Sur mes 150 000 € de vente de viande annuels, 30 000 € servent à rembourser mes étables, 10 000 € mes machines, 45 000 € à faire du stock de fourrage. »

cette viande». Or, si ces pays font des efforts dans ces matières [l'usage d'antibiotiques, le bien-être animal et la traçabilité] et atteignent nos niveaux, cela nous fera une belle jambe, car nous serons à court d'arguments contre cette viande devenue « propre » et qui sera alors bien plus massivement importée. C'est une erreur de penser que ces pays ne pourront jamais avoir des normes similaires aux nôtres. Ils pourraient y arriver, et en plus, rester moins cher que nous, car comme je l'ai dit plus haut, ce n'est pas le différentiel de normes qui fait que le coût de production est différent, mais essentiellement le climat.

Leur élevage étant basé sur 365 jours de pâturage/an durant la vie de l'animal, puis d'un passage en feedlot. C'est bien leur climat qui leur permet de produire bon marché. En comparaison, sur mes 150 000 € de vente de

viande annuels, 30 000 € servent à rembourser mes étables, 10 000 € mes machines, 45 000 € à faire du stock de fourrage. Tous ces postes n'existent pas dans des pays où l'herbe pousse toute l'année, le seul investissement étant quelques bobines de fils barbelés !

En deux mots, si vous aviez des recommandations à formuler aux cabinets politiques wallons, fédéraux ou européens ?

Si j'avais une suggestion à émettre à un cabinet, c'est l'incompréhension face à leur comportement bipolaire. Depuis le Covid-19, nous avons vu le danger que représente la délocalisation de la production de matériel médical (ex: la pénurie de masques). Depuis la guerre en Ukraine, le danger de la dépendance énergétique vis-à-vis de pays comme la Russie (flambée du prix du gaz et risque réel de pénurie il y a deux ans). Ainsi, l'UE agit pour retrouver une certaine indépendance énergétique, via les énergies vertes notamment. Les événements nous prouvent donc les dangers d'une dépendance de l'UE sur ces points stratégiques... Et on ne parle pas d'indépendance alimentaire ! C'est dingue. Chaque kilo de nourriture que nous importons nous rend dépendants. Nous rendre dépendants des pays du Mercosur pour notre alimentation est une aberration sans nom. D'autant plus lorsqu'on connaît les situations politiques de ces pays (Milei et Bolsonaro pour ne citer qu'eux). Quid si ces dirigeants décident tout à coup de ne plus nous vendre de denrées alimentaires si d'autres marchés sont plus lucratifs ? Ce scénario me semble loin d'être irréal.

« Chaque kilo de nourriture que nous importons nous rend dépendants. Nous rendre dépendants des pays du Mercosur pour notre alimentation est une aberration sans nom. »

Le colza



MISE EN CONTEXTE : FILIÈRE COLZA

- › Le colza est la troisième huile la plus consommée au monde, derrière l'huile de palme et de soja
- › Les tourteaux de colza – c'est-à-dire la partie restante de la graine une fois l'huile extraite – sont largement utilisés pour l'alimentation animale, comme les porcs ou les bovins
- › L'huile de colza reste actuellement moins compétitive que celles de palme et de soja, en raison de son rendement intermédiaire en huile et de coûts de production plus élevés
- › La culture du colza est particulièrement sensible au coût de l'énergie (gaz naturel), car elle nécessite davantage d'engrais azotés que le palmier ou le soja

L'Union européenne

Le colza est un produit clé pour la sécurité alimentaire de l'UE, étant la première source d'oléagineux du continent, bien devant le tournesol et le soja. Cette importance est d'ailleurs encore plus marquée pour la Belgique, où le climat ne permet que la culture du colza.

En 2023, le taux d'auto-approvisionnement de l'UE en oléagineux (colza, soja, tournesol) est de 64%. Pour les tourteaux – les résidus riches en protéines issus de l'extraction de l'huile des oléagineux – ce taux s'élève à 63%, bien qu'il existe des variations notables entre les différentes productions: tandis que le taux d'auto-approvisionnement pour le colza est de 100%, celui du soja n'atteint que 41%⁶².

Cependant, si on réalise le calcul pour des tourteaux produits dans l'UE avec des graines triturées produites dans l'UE, les taux d'autosuffisance sont nettement plus faibles: 74% pour le tourteau de colza et 3% pour le tourteau de soja⁶³, ce qui met du plomb dans l'ail à l'idée d'auto-suffisance de l'UE en matière de protéines.

Pour le colza, le taux d'autosuffisance est globalement meilleur que pour les productions oléagineuses dans leur ensemble (76% en 2022-23⁶⁴). À l'image de la tendance mondiale, les surfaces de l'UE emblavées en colza ont été multipliées par 1,6 pour la période de 2000-2023⁶⁵. Les trois principaux producteurs européens sont la France, l'Allemagne et la Pologne.

Pour autant, l'augmentation des surfaces cultivées et de la production ne rattrape pas celle de la consommation, ayant plus que doublée depuis le début des années 2000, sous

« L'UE est la première zone de consommation et de transformation d'huile de colza au monde. »

l'effet de la demande en agrocarburant notamment⁶⁶. Ainsi, le taux d'auto-approvisionnement de cette culture est en baisse depuis plusieurs années, passant de 106% en 2000 à 71% en 2019, son taux le plus bas, pour remonter à 81% en 2024⁶⁷. Les importations depuis les pays tiers sont donc logiquement en nette augmentation. Les principaux pays importateurs sont la Belgique, la France et l'Allemagne. Ces pays, qui comptent de grands ports marchands, ré-exportent à leur tour une partie de ces volumes (en graines ou tourteaux) vers d'autres États membres de l'UE.

L'UE est la première zone de consommation et de transformation d'huile de colza au monde⁶⁸. Les principaux pays producteurs sont également des transformateurs importants, notamment de leur production nationale.

Le principal exportateur mondial de graines de colza est historiquement le Canada, qui représente à lui seul 40% des volumes échangés, bien au-dessus des autres pays exportateurs: l'Australie et l'Ukraine. Ces trois pays dominent ainsi les exportations vers l'UE: ensemble, ils représentent 95% des volumes importés en 2022.

62 <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/FoodSupply/FoodSupply.html?page=SelfSufficiencyCommodities>

63 https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/markets/overviews/balance-sheets-sector/oilseeds-and-protein-crops_en

64 https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardSTO/STO_Oilseeds.html

65 https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardSTO/STO_Oilseeds.html

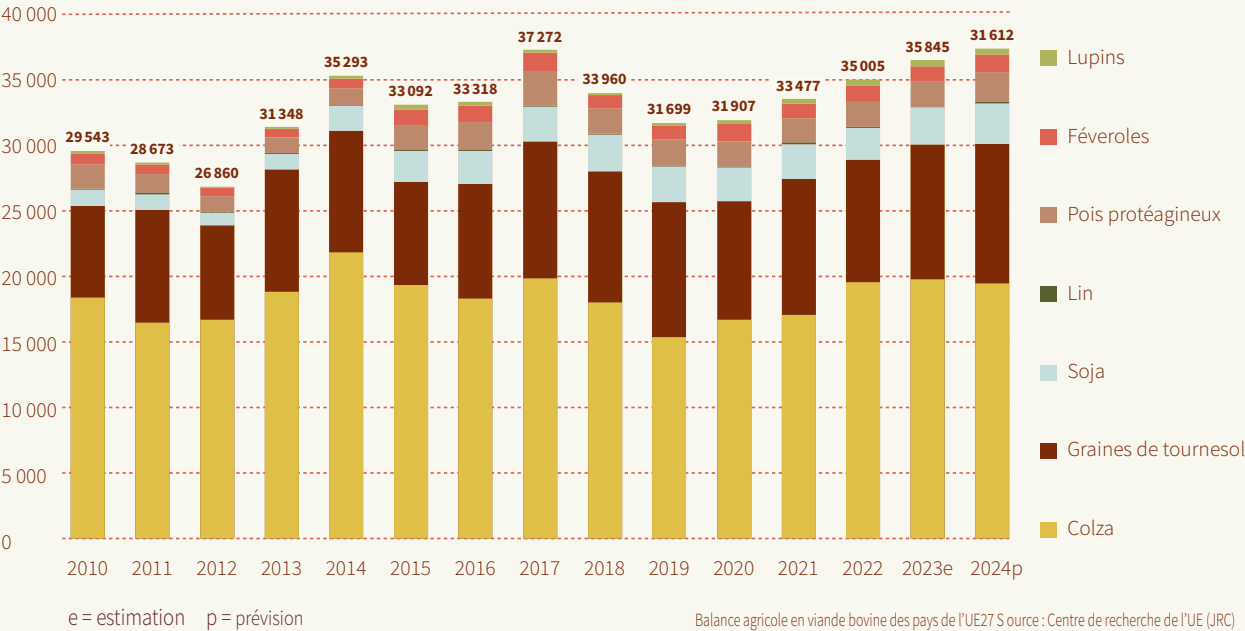
66 Agriculture Stratégies, « Souveraineté alimentaire européenne, que disent les chiffres? », 29 août 2023.

67 https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardSTO/STO_Oilseeds.html

68 Yara, « Production du colza dans le monde », consulté le 1^{er} avril 2025.

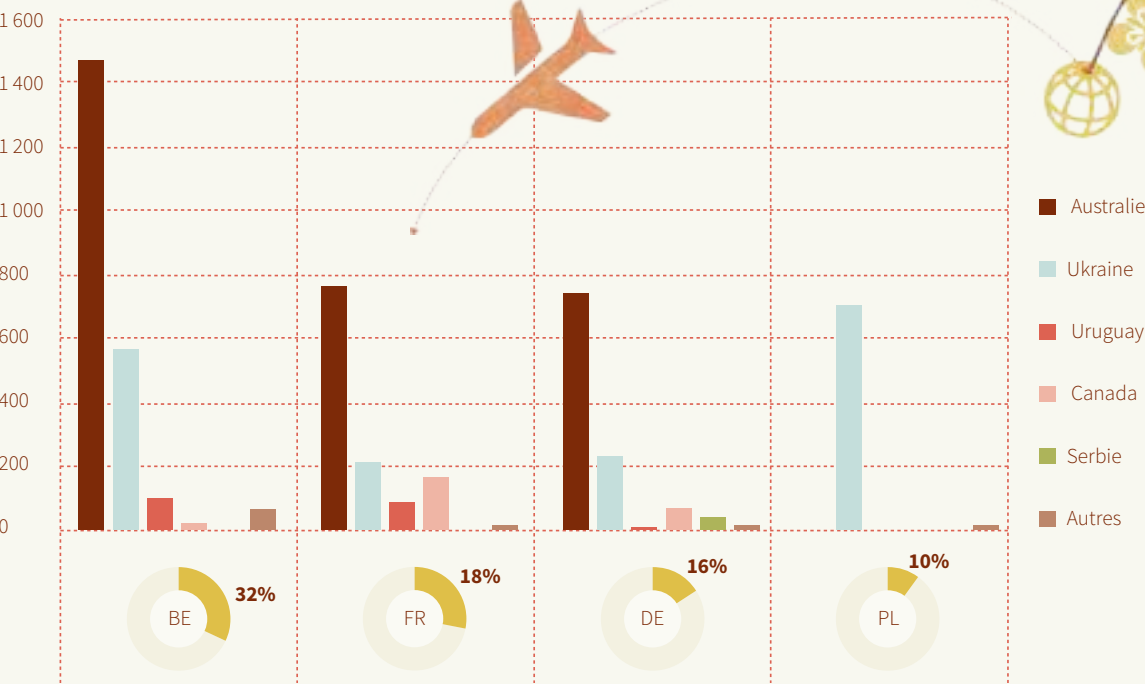
PRODUCTION DE L'UE 27 POUR LES PRINCIPAUX PROTÉAGINEUX (2010-2024)

EN MILLIERS DE TONNES



IMPORTATION DE COLZA NON ORIGINALE DE L'UE (BELGIQUE, FRANCE, ALLEMAGNE ET POLOGNE, 2022-2023)

EN MILLIERS DE TONNES



Source: Eurostat-Comext⁶⁹



La Belgique

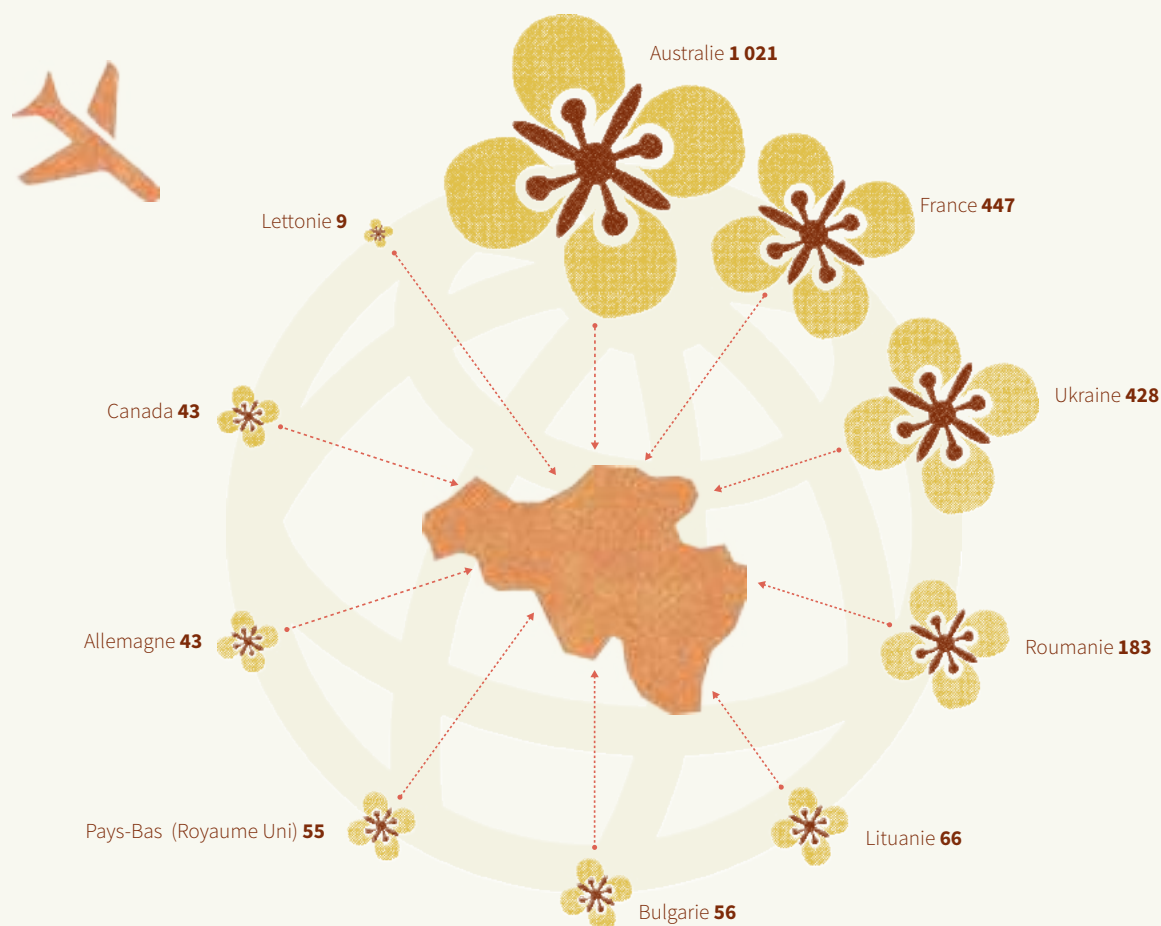
- › produit **± 36 000 tonnes** de colza en 2022-23⁷⁰, dont la très grande majorité est cultivée en Wallonie
- › a un taux d'autosuffisance en colza de **2 %**.

La Belgique connaît une hausse de la consommation de graines de colza, notamment par la substitution de l'usage du soja, mais également par le développement d'autres filières, notamment celles des agrocarburants. La production d'agrocarburant consomme l'huile et génère des coproduits, comme le tourteau, qui sont valorisés différemment (en général dans l'élevage).

Lors de la campagne 2022-2023, les principales importations belges extra-européennes provenaient d'Australie et d'Ukraine (cf. fig ci-dessous⁷¹). Elles représentaient 2,2 Mt. Cependant, la Belgique joue également un rôle de plaque tournante, car des 2,9 Mt d'importations totales, elle en ré-exporte 1,1 Mt en intra-européen. Cet état de fait donne au pays un rôle de premier plan pour ce qui a trait aux contrôles portuaires et au respect des normes européennes.

TOP 10 DES IMPORTATIONS BELGES DE COLZA EN 2022

EN MILLIERS DE TONNES



Source: FAO stats

70 Commission européenne, « Oilseeds and Protein Crops market situation », Comité de l'organisation commune des marchés agricoles, 2021.

71 <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardCereals/OilseedTrade.html>



NORMES DE PRODUCTION

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

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 modifiées⁷². En Australie, les colzas OGM sont également autorisés. Ces modifications leur permettent d'être tolérants à des herbicides comme le glyphosate et le glufosinate. Le 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.

Produits phytopharmaceutiques

Concernant l'utilisation de phytopharmaceutiques (herbicides, insecticides, fongicides), l'UE a des standards de production plus élevés et une politique en matière d'approbation et d'utilisation des produits phytopharmaceutiques plus stricte : toutes productions confondues, l'UE interdit 255 substances actives alors que le Canada n'en interdit que 31 et l'Australie, elle, seulement 24⁷³.

Au Canada (province du Saskatchewan⁷⁴), sur une vingtaine de substances actives herbicides homologuées pour la culture du canola, seule une moitié est autorisée dans l'UE. Certaines substances actives sont interdites depuis plus de dix ans dans l'UE, comme la trifluraline et l'éthylfluraline, interdites respectivement depuis 2008 et 2010. Au Canada, quatre substances actives sont utilisées sur le canola comme désherbant tardif pour aider à la récolte ou comme dessiccant (activation et homogénéisation de la maturation des grains). Il s'agit du glufosinate et du diquat (tous deux interdits depuis 2018 dans l'UE) ; du saflufenacil (jamais notifié et autorisé dans l'UE) et du glyphosate (autorisé dans

l'UE mais avec des usages restreints). Or ces utilisations en fin de période de culture augmentent les risques de retrouver des résidus de ces pesticides sur les graines importées.

Certaines substances actives fongicides interdites dans l'UE sont aussi utilisées au Canada, comme la picoxystrobine et le propiconazole (interdites respectivement dans l'UE en 2017 et 2018).

« L'UE interdit
255 substances actives
alors que le Canada n'en
interdit que 31 et l'Australie,
elle, seulement 24. »

Pour les insecticides en traitement de semences ou en traitement aérien, le Canada a recours au diméthoate, interdit en 2019 en Europe, et à la clothianidine et à la thiaméthoxame, des néonicotinoïdes interdits en 2019, ou l'imidaclopride, banni depuis 2020.

En Australie, les données sont similaires. Sur une vingtaine de substances actives herbicides homologuées pour la culture du canola en Australie (Australie-Occidentale⁷⁵), seule une moitié est autorisée dans l'UE. Certaines substances actives sont interdites depuis une vingtaine d'années comme l'atrazine et la simazine,

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

73 PAN international, « Consolidated list of banned pesticides. 7th edition Dec 2024 », consulté le 05 janvier 2025.

74 Saskatchewan Ministry of Agriculture, « Guide to Crop Protection. For the chemical management of weeds, plant diseases and insects », 2024.

75 Harmohinder Dhammu *et al.*, « Chemical weed control in canola », bulletin no 4907, Department of Primary Industries and Regional Development, Government of Western Australia, 2020.

« En plus de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques interdits en Europe, les produits agricoles provenant de pays tiers bénéficient parfois de LMR particulièrement élevées. »

interdites dans l'UE en 2003 et 2007. Le glyphosate et le diquat sont également utilisés en disséquant juste avant la récolte.

Parmi les fongicides, la procymidone et l'iprodione sont toujours d'usage en Australie⁷⁶ bien qu'interdites respectivement en 2008 et 2017 dans l'UE.

Concernant la vingtaine de substances actives insecticides autorisées en Australie en traitement de semences ou en traitement aérien, on retrouve les mêmes substances qu'au Canada, auxquelles il faut ajouter le chlorpyrifos, interdit dans l'UE en 2020⁷⁷.

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, vers l'autorisation de certaines pratiques.

Par exemple, les agriculteurs canadiens peuvent utiliser des herbicides juste avant la récolte du colza. Cette pratique élimine les mauvaises herbes qui pourraient bloquer la moissonneuse, et elle dessèche les plantes sur le terrain, activant la maturation des plantes et réduisant la teneur en humidité des graines. Cette pratique standardise efficacement la culture sur toute la parcelle, car elle homogénéise le niveau de maturité entre les plantes et réduit ainsi le temps de récolte.

Ce différentiel de pratiques contribue au fait que les producteurs canadiens, exploitant de très grandes surfaces (environ 320 hectares en moyenne⁷⁸ contre 16,8 hectares dans l'UE-28⁷⁹), en utilisant des pratiques culturales qui profitent de normes environnementales moins strictes que celles en vigueur dans l'UE, bénéficient d'un avantage comparatif considérable vis-à-vis de l'agriculture européenne.

En plus de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques interdits en Europe, les produits agricoles provenant de pays tiers bénéficient parfois de LMR particulièrement élevées (cf. chap.2 p.9 « Mesures miroirs existantes dans l'Union européenne »). Les produits phytopharmaceutiques utilisés en fin de cycle ont plus de chance de se retrouver comme résidus sur le produit final: la graine de colza. Par exemple, le glufosinate et le diquat, tous deux interdits dans l'UE, ou encore le glyphosate bénéficie d'une LMR sur le colza plus élevée que beaucoup d'autres produits agricoles⁸⁰.

76 <https://www.agric.wa.gov.au/canola/registered-foliar-fungicides-canola-western-australia>.

77 *Ibid.*

78 Statistique Canada, « Comparaison de l'agriculture canadienne avec celle d'autres pays développés : le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis », consulté le 23 septembre 2024.

79 Eurostat, « Statistiques sur la structure des exploitations agricoles », consulté le 23 septembre 2024.

80 Commission européenne, « Pesticide residue(s) and maximum residue levels (mg/kg) », consulté le 11 décembre 2024.

La pomme



MISE EN CONTEXTE : FILIÈRE POMME

- › La pomme est un produit agricole avec de nombreux sous-produits transformés comme le jus de pomme ou la compote par exemple. Cette partie se concentre sur les pommes en frais.
- › Le pommier est l'arbre fruitier le plus cultivé au monde, mais il ne tolère ni les grands froids ni les fortes chaleurs. Les pays producteurs de pommes sont donc situés dans les zones à climat tempéré. La production mondiale de pommes s'élève à environ 60 millions de tonnes. Celle-ci a nettement augmenté au cours de la dernière décennie, portée en premier lieu par la Chine.

L'Union européenne

- › **production totale d'environ 12,5 millions de tonnes en 2023**
- › **3 principaux pays producteurs : la Pologne, l'Italie et la France**

Globalement, avec un taux d'autosuffisance de 109 % (en frais pour 2022-23), la filière pomme de l'UE est davantage exportatrice qu'importatrice. Depuis 2014, les exportations de l'UE sont néanmoins en baisse, et ce pour plusieurs raisons : compétitivité au niveau des prix plus faible due en partie aux restrictions d'usage des produits phytopharmaceutiques, donc à une gestion des maladies parfois plus complexes ; une charge administrative plus importante ; forte sensibilité des cultures aux dérèglements climatiques ; aléas climatiques ; réticence croissante des assureurs à rembourser les dommages, ce qui renforce la précarité des exploitations ; et absence de renouvellement des vergers face à un coût élevé et des marges bénéficiaires trop faibles.

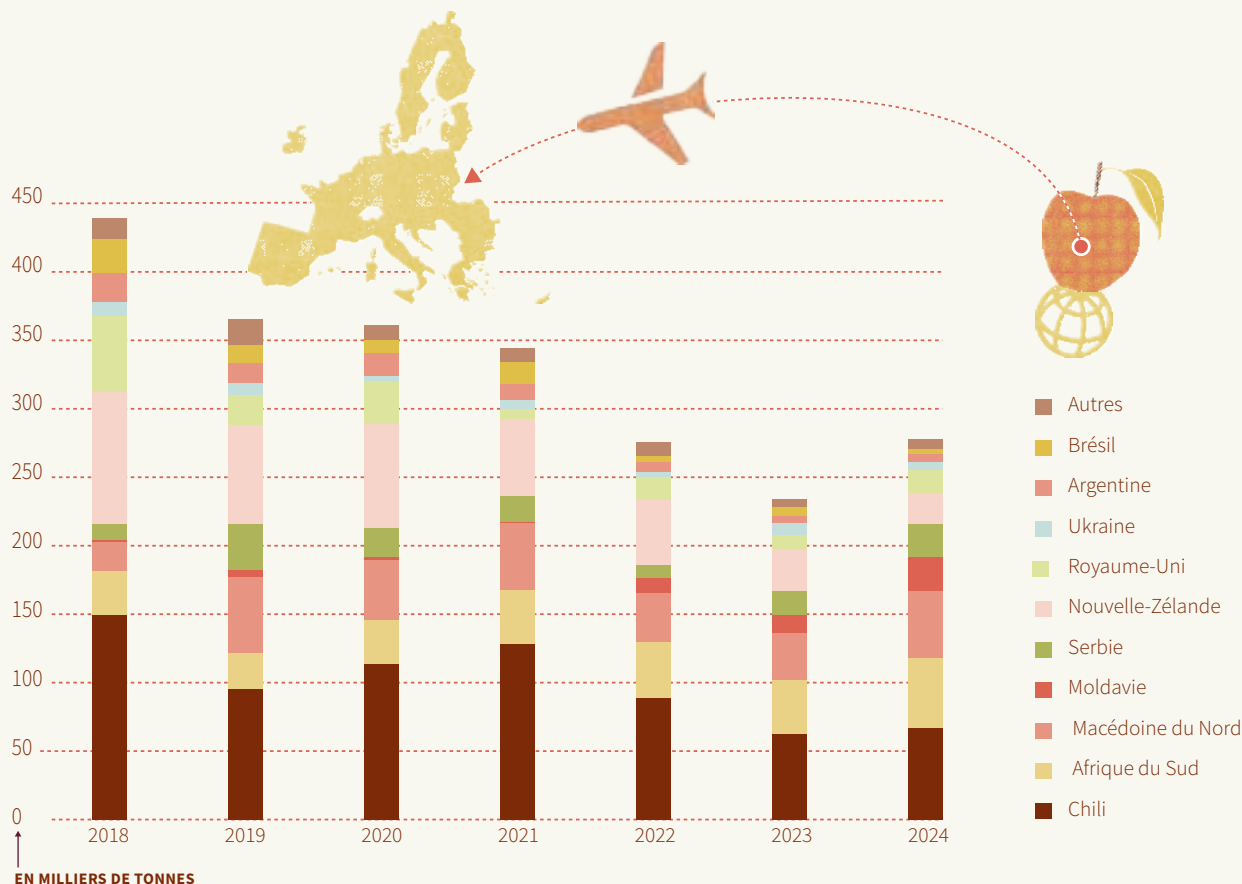
Les importations extra-UE, elles, ont été stables ces dernières années, mais accusent une légère baisse depuis 2022. Elles visent notamment à couvrir la demande des consommateur·ices en contre-saison, en s'approvisionnant auprès des producteur·ices de l'hémisphère sud. Les principaux pays fournisseurs de l'UE sont le Chili, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud. Les premiers pays importateurs en 2022-2023 sont les Pays-Bas, l'Irlande, la Bulgarie et l'Allemagne. À noter cependant qu'une partie des importations *via* les ports néerlandais est destinée à être exportée ensuite dans d'autres pays de l'UE.

« Pour le cas de la pomme c'est plutôt la concurrence intra-UE qui se pose comme enjeu principal de la filière belge. »

Des accords de libre-échange avec des pays gros exportateurs de pommes vers l'UE sont d'application. Un accord entre l'UE et le Chili est en vigueur depuis 2003 dont une version amendée a été adoptée en 2024 par le Parlement européen, mais qui attend toujours une ratification finale du côté chilien. Un accord avec la Nouvelle-Zélande est entré en vigueur en mai 2024, mais selon le Collège des producteurs, il n'est pas encore possible d'obtenir un état des lieux précis de l'impact de cet accord sur la filière de l'UE⁸¹.



ÉVOLUTION DES IMPORTATIONS DE L'UE DE POMMES FRAÎCHES NON ORIGINAIRES DE L'UE (2018-2024)



Source: Eurostat

La Belgique

- › a produit 250 000 tonnes en 2021 et 203 000 tonnes en 2023⁸²
- › représente le 11^e producteur européen
- › a un taux d'autosuffisance de 102 % en 2022-2023⁸³

Les échanges intra-UE sont très importants, notamment en provenance des grands pays producteurs (Pologne, Italie, France). Les importations extra-UE équivalent à 5% de la production avec, ces cinq dernières années, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et le Chili comme principaux pays fournisseurs du marché belge⁸⁴. Ainsi, alors que pour le bœuf la question de la concurrence extra-UE est très prégnante, pour le cas de la pomme c'est plutôt la concurrence intra-UE qui se pose comme enjeu principal de la filière belge.

L'enjeu des pratiques agricoles, particulièrement la question des produits phytopharmaceutiques, reste malgré tout un sujet de préoccupation pour la filière.

82 Commission européenne, « Fruit and vegetables market observatory », consulté le 19 septembre 2024.

83 Eurostat: total pommes fraîches, séchées et jus de pommes.

84 <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/FoodSupply/FoodSupply.html?page=ImportsPerOrigin>



NORMES DE PRODUCTION

Il existe des distorsions de concurrence sur l'utilisation de substances actives interdites dans l'UE dans la filière de la pomme, car ces mêmes substances continuent à être utilisées dans certains pays exportateurs vers l'UE. Cette disparité de normes entre production européenne et extra-européenne peut avoir un impact important sur la compétitivité au niveau des prix pour l'agriculture de l'UE.

Le contexte législatif concernant les produits phytomédicaments dans le domaine agricole est de façon générale beaucoup plus stricte dans l'UE que dans les pays exportateurs de pommes. Dans l'UE, toutes cultures confondues, 255 substances actives sont interdites; au Chili et en Nouvelle-Zélande, ce ne sont respectivement que 36 et 30 qui sont interdites⁸⁵.

De nouvelles substances actives devraient à l'avenir être à leur tour retirées selon les objectifs du Pacte vert. Par exemple, l'autorisation d'usage du spirotétramate pour lutter contre le puceron cendré a été retirée dans l'UE en 2024. Ci-dessous, nous listons quelques exemples de substances actives interdites dans l'UE et autorisées au Chili⁸⁶.

COMPARAISON DES SUBSTANCES ACTIVES INTERDITES POUR LA POMME DANS L'UE ET AUTORISÉES AU CHILI

CHILI		EU
Glufosinate (herbicide) ➤ Peut nuire à la fertilité et au fœtus, toxique pour les organismes aquatiques		➔ Interdit en 2018
Thiophanate (fongicide) ➤ Cancérogène et Mutagène suspecté		➔ Interdit 2020
Mancozèbe (fongicide) ➤ Reprotoxique, cancérigène probable, très toxique et avec des effets à long terme sur les écosystèmes aquatiques		➔ Interdit 2021
Phosmet (insecticide) ➤ Susceptible de nuire à la fertilité, toxique pour la faune sauvage dont les abeilles et les organismes aquatiques		➔ Interdit 2022
Insecticides néonicoténoïdes (Imidacloprid, Thiaméthoxame, Thiacloprid) ➤ Effets néfastes importants sur les abeilles et les autres pollinisateurs		➔ Interdit 2020

85 PAN international, « Consolidated list of banned pesticides. 7th edition Dec 2024 », consulté le 05 janvier 2025.
86 Servicio Agrícola y Ganadero del Ministerio de Agricultura de Chile, « Listado de plaguicidas autorizados, prohibidos, restringidos y cancelados. Etiquetas y HDS », consulté en janvier 2024.

Les pays exportateurs de pommes comme le Chili ou l'Afrique du Sud ont moins de contraintes réglementaires, mais les règles obligatoires à respecter quant aux LMR ainsi que les exigences des clients en matière de certifications (initiatives d'acteurs privés, par exemple *globalGAP*) font que les produits d'exportation semblent

assez conformes en ce qui concerne les résidus sur le produit final. Cependant, bien que peu ou pas de traces puissent être trouvées sur les pommes importées, le recours aux substances actives listées ci-dessus a des impacts sur l'environnement et sur la santé des travailleuses agricoles dans les pays producteurs.

> Conclusions sur les études de cas

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. Ni les législations sur les LMR, ni les contrôles aux frontières ne permettent de garantir que ces substances actives n'atterrissent pas dans l'alimentation européenne.

Les différences de réglementation entre les pesticides autorisés dans l'UE et en dehors créent également d'importantes distorsions de concurrence. Des produits contenant des pesticides interdits d'utilisation arrivent ainsi dans l'UE, avec des conséquences pour la santé des consommateur·ices, mais également des impacts importants sur la santé des producteur·ices des pays tiers et sur la biodiversité.

Les impacts des accords de libre-échange sont déjà visibles pour de nombreux·ses producteur·ices belges. Ces effets devraient être renforcés par l'ouverture du marché européen suite à de nouveaux accords de libre-échange, comme celui signé avec le Mercosur, ou ceux encore en discussion avec l'Indonésie ou l'Australie par exemple. Si ces accords peuvent concourir à combler les besoins de l'UE pour certains produits durant certaines saisons, ceux-ci restent trop éloignés des ambitions sanitaires et environnementales que l'UE s'est fixées.

Ces mesures, dont les objectifs sont désirables, exigent des agriculteur·ices qu'ils et elles adaptent leurs pratiques aux nouvelles législations, sans pour autant les protéger d'une concurrence déloyale. Il apparaît ainsi clairement que ces objectifs ne pourront être atteints qu'en repensant la stratégie commerciale de l'UE, pour que celle-ci contribue et facilite sa transition écologique.

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

Réciprocité des normes : avantages et défis pour les pays du Sud global

Le chapitre précédent a permis d'illustrer le fait que la Belgique (et l'UE) importe des produits agricoles ayant recours à des produits phytopharmaceutiques interdits à l'usage sur son sol. Des produits dont les impacts sur l'environnement sont amplement documentés par la littérature scientifique : déclin de la biodiversité, perte d'habitats, réduction des services écosystémiques, etc.⁸⁷ Mais c'est également pour des raisons de santé publique que beaucoup de ces substances actives ont été interdites dans l'UE, car considérées comme CMR (cancérigène, mutagène, reprotoxique). L'UE tolère cependant que ces produits soient utilisés dans les filières d'importations agricoles. Comme nous l'avons développé dans l'encadré « exportation de pesticides interdits » (cf. chap.2 p.11 « Mesures miroirs : quelles conditions ? »), l'UE continue même de produire et d'exporter ces substances actives, pourtant interdites sur son sol.

Or, dans les pays du Sud global, l'accompagnement des travailleur·euses et des producteur·ices agricoles est relativement faible, ce qui conduit à une manipulation

des produits phytopharmaceutiques sans équipement de protection individuel ni connaissance des mesures de précaution d'usage, ni même des risques encourus par la manipulation de tels produits. Les dégâts sont considérables, aussi bien sur le court terme (contaminations aiguës cutanée, orale, oculaire et gastrique durant les périodes de pulvérisation) que sur le long terme (contamination chronique des populations : risques d'infertilité, perturbations endocriniennes et maladies neurodégénératives)⁸⁸. Même si les estimations restent délicates par manque de données vérifiables, certaines études estiment que le nombre de contaminations aiguës se chiffre à 385 millions par an pour l'ensemble de la population (travailleur·euses et non travailleur·euses agricoles), desquelles 11 000 personnes décèdent⁸⁹.

L'UE a pour objectif de faire de son système alimentaire un modèle de durabilité, mais semble ne pas tenir compte des impacts sanitaires et environnementaux de ses importations. Or, l'évaluation de la durabilité de son

87 Sophie Leenhardt (sous la coor. de), « Impacts des produits phytopharmaceutiques sur la biodiversité et les services écosystémiques », synthèse du rapport d'ESCO, Inrae-Ifremer, France, 2022.

88 M. Le Bars, et al. « Usage des pesticides et impacts sur la santé des applicateurs en zone cotonnière du Mali », *Cahiers agricultures*, 2022.

89 W. Boedeker, et al. « The global distribution of acute unintentional pesticide poisoning: estimations based on a systematic review », *BMC Public Health*, 2020.

« Même si les mesures miroirs permettent un nivellement vers le haut des normes sociales, environnementales et des pratiques agricoles, elles peuvent également produire des effets indésirables chez les producteur·ices de petite surface des pays partenaires commerciaux de l'UE. »

système alimentaire ne peut se limiter à ce qui se passe à l'intérieur de ses frontières.

Certes, 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 libérés des substances actives les plus toxiques pour l'environnement et où la santé des producteurs et le bien-être animal sont davantage protégés. Les travailleur·euses agricoles employés dans les moyennes et grandes exploitations et qui n'ont pas le pouvoir de décision sur les produits à utiliser ou pas ne peuvent que bénéficier d'une telle harmonisation des normes.

Cependant, même si les mesures miroirs permettent un nivellement vers le haut des normes sociales et environnementales, ainsi que des pratiques agricoles, elles peuvent également produire des effets indésirables à l'autre bout de la chaîne de valeur chez les producteur·ices de petite surface des pays partenaires commerciaux de l'UE.

Ce chapitre examine l'impact potentiel des mesures miroirs sur les pays du Sud global afin de clarifier les raisons d'être des garde-fous nécessaires (cf. chap.5 p.41) pour en limiter les effets négatifs. L'analyse s'appuie sur deux exemples: la réglementation sur les produits biologiques et la loi sur la déforestation importée. Trois effets problématiques peuvent être identifiés: (1) des contraintes supplémentaires pour les producteur·ices du Sud global, (2) un effet de concentration des acteurs du marché, et (3) des difficultés liées aux certifications.

L'AGRICULTURE DE PETITE ÉCHELLE DANS LE MONDE

L'agriculture de petite surface constitue le modèle dominant en termes de modèle agricole au niveau mondial, avec plus de 84 % des exploitations (soit un total de 500 millions) à travers le monde qui ont des surfaces inférieures à deux hectares⁹⁰. Ce type d'agriculture présente une grande hétérogénéité en matière d'accès au marché, de situation géographique, de climat, de conditions pédologiques, etc. Cependant, elle partage une vulnérabilité commune face aux variations des prix du marché, aux demandes d'investissements ou à l'adoption de nouvelles normes.

Des filières telles que le cacao ou le café pourraient subir des perturbations importantes si de nouvelles normes européennes venaient à s'appliquer aux méthodes de production. La majorité de ces cultures sont en effet assurées par de l'agriculture de petite surface (entre 70 et 90 % pour le café et 90 % pour le cacao au niveau mondial). Même si des disparités régionales peuvent nuancer ce tableau, de par leurs tailles et leurs ressources limitées, ces filières sont très sensibles aux fluctuations et aux demandes d'adaptation, d'investissement, etc.⁹¹

⁹⁰ Fern et al., « Including smallholders in EU action to protect and restore the world's forests », Briefing paper, 2021.

⁹¹ Ibidem.

Impacts du règlement UE sur les produits biologiques

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. Cette mise en cohérence réglementaire entre la filière agriculture biologique interne à l'UE et celles des pays tiers permet de garantir la transparence et la qualité de la chaîne d'approvisionnement, d'éviter les doubles standards entre production domestique et importée et d'informer correctement les consommateur·ices.

Ce règlement est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022 et abroge les précédents règlements sur les produits biologiques. La principale évolution de cette nouvelle version réside dans le passage d'un principe d'équivalence des importations – où les produits et les terres doivent être cultivés selon des normes équivalentes, validées par des organismes de certification – à un principe de conformité, selon lequel les produits doivent répondre à une série de critères précis.

Ce règlement disposait d'une période de transition entre 2022 et 2025, permettant aux producteur·ices de se préparer aux nouvelles exigences. Depuis le 1^{er} janvier 2025, cette réforme oblige l'ensemble des producteur·ices à adopter toutes les dispositions et normes des règlements de l'UE pour pouvoir continuer à accéder au marché de l'UE. Des contrôles sont mis en place depuis 2025 pour vérifier la conformité des opérateur·ices aux nouvelles règles.

Si la réglementation s'applique à l'ensemble du secteur agricole, ses implications seront particulièrement marquées pour les exploitations de petite taille. Ces dernières sont généralement rassemblées dans des groupes de producteur·ices pour lesquels les règles de la réglementation sont peu adaptées à la réalité. Les groupes de producteur·ices, qui jouent un rôle essentiel en facilitant l'écoulement des marchandises et l'accès au marché, peuvent être éligibles à une certification biologique de l'UE uniquement s'ils respectent

les critères suivants: ils doivent être composés uniquement d'agriculteur·ices⁹² en agriculture biologique ou en transition, et chaque producteur·ice doit avoir au maximum cinq hectares de terre agricole ou un chiffre d'affaires annuel de production biologique inférieur à 25 000 €. Ils et elles doivent également bénéficier d'une structure juridique, d'un système de commercialisation interne et d'un système de contrôle interne et un maximum de 2 000 membres.

« Au vu des réalités de terrain, des doutes peuvent être émis sur la capacité des agriculteur·ices à conserver leur accès au marché de l'UE. »

Une étude réalisée par le FiBL sur l'impact du règlement produits biologiques (UE 2018/848) pointe ainsi que, dans le cas de l'Équateur, premier fournisseur de produits bio de l'UE⁹³, près de 25 % des groupes de producteur·ices étudiés estiment qu'ils perdront la certification de l'UE après l'entrée en vigueur du règlement au 1^{er} janvier 2025⁹⁴. En cause notamment: les définitions imposées par la législation européenne qui ne répondent pas aux réalités du terrain.

Au niveau des contraintes chiffrées, les exploitations équatoriennes cultivant du cacao, de la canne à sucre ou du café pourront demeurer rentables sans dépasser les 25 000 € de chiffre d'affaires. En revanche, les producteurs de bananes se retrouvent dans une impasse, car leurs exploitations dépasseront inévitablement les seuils de superficie et de chiffre d'affaires nécessaires à leur rentabilité. En effet, les fermes de 2,3 hectares

92 Selon l'article 3 du même règlement: « personne physique ou morale ou un groupement de personnes physiques ou morales, quel que soit le statut juridique d'un tel groupement et de ses membres en vertu du droit national, qui exerce une activité agricole. »

93 Commission européenne, « EU imports of organic agri-food products », analytical brief no 2, 2023.

94 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.

atteignent déjà le chiffre d'affaires de 25 000 €, tandis que la rentabilité d'une bananeraie ne se réalise qu'à partir de cinq hectares. Les agriculteur·ices sont donc dans une impasse, car ils et elles dépasseront inévitablement la superficie et le chiffre d'affaires pour que leur exploitation soit rentable.

Au niveau des contraintes juridiques et de structures, l'étude du FiBL estime qu'en l'état, la moitié des groupes de producteur·ices de l'étude n'entre pas dans le cadre de la définition de l'UE. Ceux ayant anticipé les changements ou disposant de moyens financiers suffisants pourront facilement s'adapter, tandis que les groupes moins structurés rencontreront plus de difficultés. Sachant qu'un tiers des groupes de producteur·ices de l'étude vend au moins 90 % de sa production au marché de l'UE et un autre tiers un peu moins de 50 %, l'impact du nouveau règlement est considérable. Enfin, si des nouvelles exigences sont imposées de la part de l'UE, le marché offert par l'UE, lui, reste peu ou prou le même, ce qui implique que les investissements nécessaires des producteurs dans les pays partenaires ne s'avèrent pas nécessairement rentables.

Au vu des réalités de terrain, des doutes peuvent être émis sur la capacité des agriculteur·ices à conserver leur accès au marché de l'UE⁹⁵. Or, l'Équateur est le premier

pays d'origine en volume des importations de produits biologiques de l'UE en 2022 (12,7 % du total des importations bio⁹⁶). Cela souligne l'ampleur du défi pour garantir un approvisionnement constant des étals européens⁹⁷.

Outre le contrôle déjà mentionné plus haut, ce système reposera également sur un mécanisme de certification pour garantir le respect des normes imposées par l'UE. Toutefois, l'Équateur dispose déjà d'un système de réglementation des produits biologiques bien établi, la première version du règlement datant de 2003. Celui-ci a depuis évolué, dotant le pays d'une solide expérience et d'institutions rodées, capables d'accompagner efficacement les producteur·ices et, plus largement, l'ensemble du secteur de la production biologique.

Le règlement UE 2018/848 répond assez bien au modèle de certification équatorien. Néanmoins, l'analyse du FiBL révèle que le règlement de l'UE requiert des systèmes de certification présentant une maturité avancée et donc en capacité de répondre rapidement aux attentes de l'UE. Cela risque de renforcer la position de marché des acteurs ayant un avantage comparatif en la matière et se faire au détriment des systèmes ou de ceux devant se mettre en conformité.

Impacts du règlement UE contre la déforestation et la dégradation des forêts

L'UE est la deuxième plus grande importatrice de déforestation tropicale; elle est responsable de 16 % de la déforestation tropicale associée au commerce international⁹⁸. Deux tiers de la déforestation attribuable à l'UE sont liés à l'huile de palme (34 %) et au soja (32,8 %). Les autres secteurs concernés sont le bois (8,6 %), le cacao (7,5 %), le café (7 %), l'élevage bovin (5 %) et le caoutchouc (3,4 %).⁹⁹

Adopté en juin 2023, le règlement UE contre la déforestation et la dégradation des forêts (RDUE) impose une obligation de vigilance aux opérateurs introduisant sur le marché de l'UE des produits spécifiquement associés à ces phénomènes. Sept produits sont concernés: l'huile

de palme, le soja, les produits bovins, le bois, le café, le cacao et le caoutchouc.

Cette obligation de vigilance est proportionnelle au niveau de risque du pays ou de la région de production, avec des obligations de diligence simplifiée pour les produits provenant de zones à faible risque et un examen renforcé pour les zones à haut risque. Les critères ainsi que les contrôles seront renforcés à mesure que le risque est élevé.

Pour assurer la traçabilité de la filière, les producteur·ices ont l'obligation de géoréférencer leurs parcelles afin de permettre un système de traçabilité: un point GPS suffit pour celles de 4 hectares ou moins, tandis

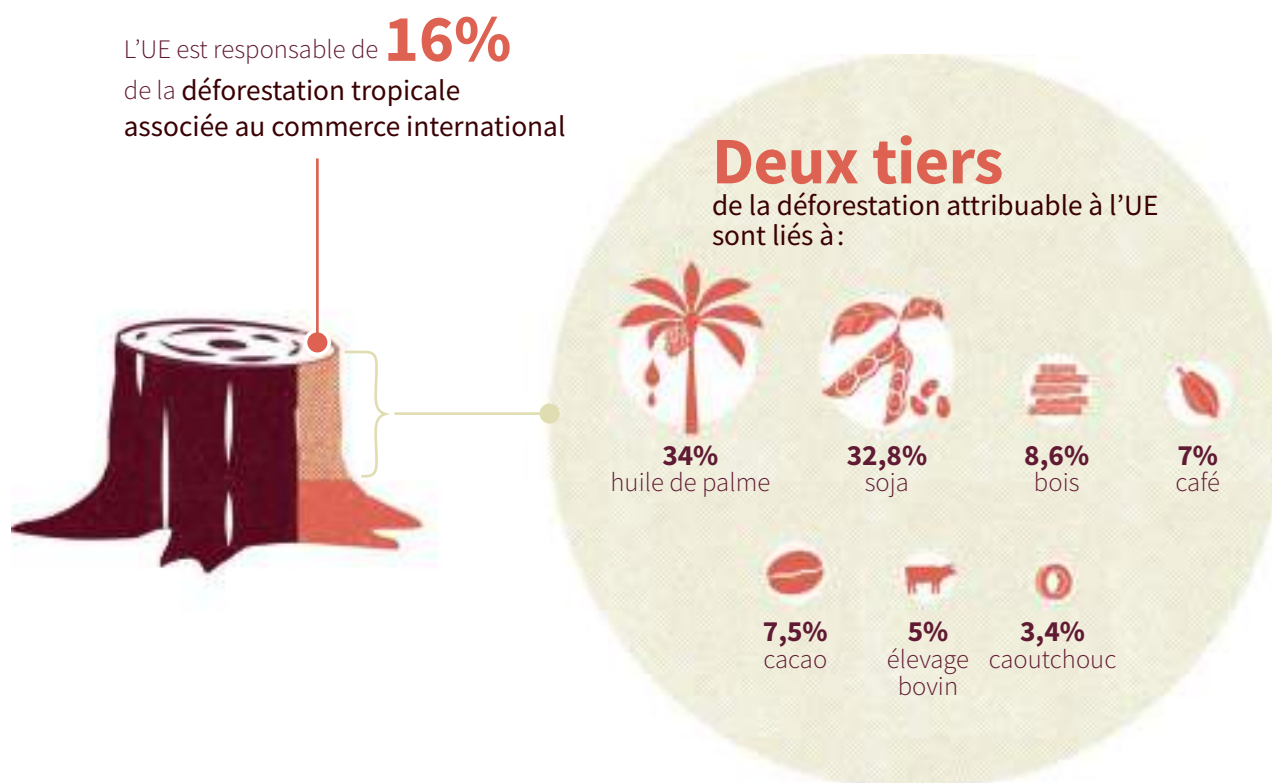
95 Meinshausen F., Vergara A., Santillán V., 2024. *op cit.*

96 Commission européenne, 2023. *op. cit.*

97 Fair Trade, « Avoiding negative impacts of the new EU Organic regulation », position paper, 2024.

98 WWF, « Stepping up? The continuing impact of EU consumption on Nature worldwide », 2021.

99 Pendrill *et al.*, « Deforestation displaced: trade in forest-risk commodities and the prospects for a global forest transition », *Environmental Research Letters*, 2019.



qu'un polygone, délimitant précisément la zone sur une carte, est requis au-delà de cette superficie. Cette opération peut être réalisée *via* un téléphone intelligent muni d'une connexion internet. Les données de géolocalisation sont ensuite stockées par des opérateurs, analysées par la Commission européenne et utilisées pour le suivi de l'origine des importations de l'UE.

En République démocratique du Congo, ce règlement aura un impact majeur sur les producteur·ices d'huile de palme, car l'enregistrement des parcelles dans le système de suivi imposé par l'UE est une exigence que tous·tes ne pourront pas remplir. Ces producteur·ices risquent ainsi de perdre l'accès au marché européen et devront, soit se tourner vers d'autres débouchés, soit vendre leur production à un intermédiaire certifié.

La recherche de nouveaux débouchés est envisageable, mais elle peut s'avérer difficile dans des milieux ruraux enclavés, où les agriculteur·ices disposent de peu de leviers sur l'écoulement de leur production. Par ailleurs, si ces producteur·ices ne changent pas leurs pratiques et redirigent simplement leurs exportations vers d'autres marchés que l'UE, l'objectif des mesures miroirs visant à favoriser une transition vers des systèmes alimentaires plus durables dans les pays tiers ne sera pas atteint.

La seconde option, qui vise à passer par un intermédiaire certifié, est celle que la Confédération nationale de producteurs du Congo (Conapac) constate plus régulièrement sur le terrain. Cette stratégie repose sur l'intervention d'acteurs plus grands, disposant de ressources suffisantes pour géoréférencer leurs parcelles et servir d'intermédiaires aux petits agriculteur·ices pour la revente de leur production. Ce mécanisme, naviguant entre du paralégal et de la corruption, risque d'accroître la concentration de la production entre les mains de ces intermédiaires, isolant davantage les petits producteur·ices dans la chaîne de valeur et accentuant leur précarisation¹⁰⁰.

Même si ce phénomène est théoriquement limité par le système de contrôle de l'UE (des quantités maximales étant allouées à chaque parcelle, une trop grosse quantité issue d'une même parcelle serait facilement repérable par le système de traçage mis en place par l'UE), il n'en reste pas moins qu'un système de surveillance approfondi implique des moyens financiers substantiels pour mettre en place un tel système et s'assurer de son étanchéité.

Au-delà de la possible corruption, ce sont les exigences mêmes du géoréférencement des parcelles qui vont amener à une concentration et à un agrandissement

des exploitations. En effet, il reste plus facile et économique de géoréférencer quelques grandes exploitations plutôt qu'une myriade de petites¹⁰¹. Ce phénomène sera d'autant plus visible qu'un certain nombre d'acteurs sont déjà dominants sur la filière : dans le cas du café, par exemple, bien que pour l'instant limité, il existe déjà des grosses plantations, le phénomène de concentration dans la filière risque donc de s'accroître. La filière cacao, elle, est *a priori* à l'abri de ces dérives, car elle repose à 90 % sur des agriculteur·ices de petites surfaces ; il semble donc peu probable d'aboutir à une concentration des acteurs à court ou moyen terme.

La nécessité du géoréférencement soulève la question de la propriété des données relatives aux parcelles référencées. Alors que le matériel nécessaire au géoréférencement (un téléphone mobile avec une connexion internet) n'est pas accessible à tous·tes, les agriculteur·ices doivent le cas échéant s'en remettre à des entreprises privées pour géoréférencer leur parcelle. Cette propriété des données des exploitations par des acteurs privés pose question sur leur utilisation. Des expert·es parlent de marchandisation des données, car les agriculteur·ices de petite échelle seraient dès lors dépendants des entreprises les détenant, ce qui les marginaliserait davantage¹⁰².

Enfin, certains pays partenaires ont déjà mis en place leurs propres systèmes de certification. Par exemple, l'*African Regional Standard 1000 (ARS-1000)* est une norme régionale africaine visant à encadrer la production de cacao durable en Afrique de l'Ouest, notamment en Côte d'Ivoire et au Ghana, les deux principaux producteurs mondiaux. Ce système de certification promeut une production de cacao qui aborde des enjeux tels que la traçabilité, la déforestation, le travail des enfants, la gestion des coopératives et le revenu des agriculteur·ices¹⁰³. La superposition de l'ARS-1000 et du RDUE contraint les organisations paysannes du secteur du cacao à se conformer simultanément aux deux réglementations. Cela implique à la fois des investissements organisationnels, humains et financiers pour assurer la mise en conformité aux exigences de traçabilité pour chaque réglementation (cf. tableau 1 p.39), ainsi que des coûts récurrents liés à la gestion de chaque système (cf. tableau 2 p.39)¹⁰⁴.

RÈGLEMENT UE CONTRE LA DÉFORESTATION

Le règlement UE contre la déforestation et la dégradation des forêts (RDUE) interdit la mise en circulation de produits issus de terres ayant fait l'objet d'une déforestation ou d'une dégradation forestière après le 31 décembre 2020.

Certains pays seront capables de retirer un avantage de la RDUE vis-à-vis d'autres pays concurrents. En effet, la date butoir du 31 décembre 2020 pour les parcelles déforestées avantagé les pays dont la déforestation est plus ancienne, tout en freinant les perspectives des pays dont le développement agricole est encore limité. Par exemple, la Côte d'Ivoire soutient la RDUE, car sa déforestation est déjà avancée, ce qui lui permet de continuer à exporter vers l'UE tout en étant « amnistiée » pour ses parcelles déforestées avant 2020. À l'inverse, des pays comme le Gabon, qui ont évité une déforestation massive grâce à un manque d'infrastructures et une population plus réduite, sont contraints par cette régulation lorsqu'ils souhaitent développer leur filière cacao. La régulation européenne ne contraint pas les pays importateurs de manière égale et perpétue donc des inégalités dans l'accès au marché et les perspectives commerciales des pays tiers¹⁰⁵.

101 Entretien avec des professionnels du secteur.

102 Entretien avec des professionnels du secteur.

103 IDEF, BF Consult, « Analyse des défis et chiffrage des coûts de la mise en place de la traçabilité physique et du monitoring zéro déforestation pour les coopératives de cacao en Côte d'Ivoire », rapport d'étude Commerce équitable France, AVSF, Programme Équité, 2024 (pas encore publié).

104 IDEF, BF Consult, 2024. *op. cit.*

105 Alain Karsenty, 2023. *op. cit.*

TABEAU 1 : COÛT D'INVESTISSEMENT POUR LA MISE EN CONFORMITÉ AUX NORMES ARS-1000 ET RDUE (EN €)

Catégorie	Poste de dépense	Type	Coût estimé lié ARS-1000	Coût estimé lié RDUE
Investissement	Audit initial	Fixe	5 000 > 10 000	0
	Expertise externe pour l'élaboration de documents de politique (manuel de procédures de gouvernance interne en lien avec la gestion de l'information, la prise de décision, l'organisation interne, les relations entre les membres et la coopérative)	Fixe	5 000 > 10 000	0
	Acquisition de logiciel de traçabilité (l'acquisition prend en compte l'installation du système d'exploitation et la formation à la prise en main)	Fixe	10 000 > 15 000	10 000 > 15 000
	Acquisition de matériels de collecte et de gestion de données (moto, GPS, tablette)	Variable (taille de l'OPA)	7 000 > 10 000	7 000 > 10 000
	Stockage et gestion des données (ordinateur, disque dur externe)	Variable (taille de l'OPA)	1 000 > 2 500	1 000 > 2 500
	Collecte de données de base (géolocalisation des parcelles et enregistrement des membres) pour la mise en place du système de traçabilité (coût prenant en compte la formation des collecteurs, le transport lors des opérations de collecte)	Variable (taille de l'OPA)	5 000 > 7 000	5 000 > 7 000
Total coûts d'investissement			33 000 > 54 500	24 000 > 37 000

Source: IDEF, BF Consult, 2024

TABEAU 2 : COÛT RÉCURRENT POUR LA GESTION DE SYSTÈME (EN € ET PAR AN)

Catégorie	Poste de dépense	Type	Coût estimé lié ARS-1000	Coût estimé lié RDUE
Récurrents	Frais d'agrément d'exercice	Fixe	152 > 200	0
	Salaire de personnel qualifié pour la gestion interne	Variable (taille de l'OPA)	30 000	30 000
	Gestion du circuit de traçabilité (rapportage des données de production, étape de chargement et stockage d'un magasin secondaire à un magasin principal et d'un magasin principal au transport au port)	Fixe	2 000 > 3 000	2 000 > 3 000
	Mise à jour de la base de données des membres	Variable (taille de l'OPA)	3 000 > 5 000	3 000 > 5 000
	Coût annuel de la licence pour l'utilisation du logiciel de traçabilité	Fixe	240	240
	Gestion de la documentation	Variable (taille de l'OPA)	1 000 > 2 500	1 000 > 2 500
	Charge de fonctionnement hors salaire (chargement et déchargement des camions, stockage, électricité)	Variable (taille de l'OPA)	2 000 > 4 000	2 000 > 4 000
	Sacherie	Variable (taille de l'OPA)	10 000 > 15 000	10 000 > 15 000
Total coûts récurrents			48 392 > 59 940	48 240 > 59 740

Source: IDEF, BF Consult, 2024

> Conclusions sur les impacts dans les pays du Sud global

Exiger des pays tiers une certaine réciprocité des normes en matière de production agricole peut avoir des nombreux avantages comme nous l'avons développé au début de cette partie. Cependant, certaines législations européennes déjà en place font apparaître les défis que cela peut créer dans les pays du Sud global et plus particulièrement pour les agriculteur·ices sur petite surface.

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'agriculture ne pénalise pas l'agriculture 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. La première étant de mener des études d'impacts sur les effets potentiels des mesures miroirs envisagées pas seulement dans l'UE, mais aussi dans les pays partenaires où la part de l'agriculture sur petite surface est significative.

Ensuite, il importe de mettre en place des guides d'accompagnement et de formation résumant les objectifs et les impératifs des nouvelles législations ainsi que les obligations incombant aux (groupements de) producteur·ices. Des programmes de formation pourraient également être mis en place au niveau des groupement de producteur·ices, dont le financement devrait être pris en charge par le régulateur de l'UE.

En outre, 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. L'UE doit donc garantir que l'application de ces normes s'accompagne d'un soutien concret et financier: assistance technique, aide matérielle et formation. Sans cela, les producteur·ices risquent d'être évincés du marché, renforçant la domination des grands acteurs.

Enfin, l'UE devrait éviter de confondre la fin et les moyens et ne pas se limiter à vouloir transposer ses propres normes. Lorsque des normes poursuivant les mêmes objectifs existent dans les pays partenaires, comme par exemple l'*African Regional Standard 1000* (ARS-1000) visant à encadrer la production de cacao durable en Afrique de l'Ouest, elles devraient être acceptées par l'UE. L'UE devrait reconnaître les politiques publiques des pays partenaires qui poursuivent le même objectif environnemental et sanitaire que ces propres normes, afin de garantir une marge d'action aux pays partenaires pour développer leurs propres normes.

5 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 marquantes, à chaque étape, en particulier dans les études d'impact, les consultations ou lors de l'élaboration des propositions législatives;
- › **Renforcer** les ressources et les capacités des autorités douanières, vétérinaires et phytopharmaceutiques en ce qui concerne toutes ces nouvelles exigences en matière d'importation et développer une nomenclature douanière pour différencier les produits en fonction de leurs méthodes de production, par exemple les produits issus de l'agriculture biologique;
- › **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 et qui encouragent l'échange de produits nocifs pour l'environnement, le climat et la santé.

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

- › **Promouvoir** la définition de normes internationales plus ambitieuses sur ces questions, notamment en incluant l'objectif de protection de l'environnement dans le mandat du Codex Alimentarius;
- › **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; abaisser les limites maximales de résidus (LMR) au seuil de détection et étendre l'utilisation des LMR à l'ensemble de la production agricole (y compris les cultures destinées uniquement à l'alimentation animale, à l'énergie ou à l'ornement);
- › **Exiger** le respect de normes équivalentes à celles en vigueur dans l'UE pour l'agriculture animale dans les pays tiers, notamment en ce qui concerne les conditions d'élevage, le transport et la traçabilité;

- › **Mettre en œuvre** l'interdiction d'importer de la viande provenant d'animaux traités ou nourris avec des substances interdites dans l'UE (antibiotiques stimulant la croissance, farines animales);
- › **Mettre en œuvre** l'objectif « zéro produit issu de la déforestation importée » en renforçant le règlement sur les produits sans déforestation concernant les zones couvertes (y compris les terres boisées afin de protéger les tourbières et les savanes boisées) et les produits (tels que la canne à sucre, le maïs, le coton...).

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

- › **Pour les pays** dont les volumes de production des agriculteur·ices sur petite surface destinés au marché de l'UE sont important, réaliser des études d'impacts ex ante avec une consultation des organisations de producteurs sur petite surface pour évaluer les coûts et les exigences de conformité aux règles de l'UE et mettre en place des régulations 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. Pour plus de cohérence, renforcer la collaboration entre les directions générales de la Commission européenne pour des régulations plus complètes dans leur opérationnalisation, notamment la DG ENV (ne mettent pas en place des mesures d'accompagnement) et DG INTPA;
- › **Intégrer** les coûts de l'adaptation dans le prix: les entreprises doivent payer ces coûts d'adaptation, pas les producteurs.
- › **Reconnaître** l'équivalence des politiques publiques et des normes des pays partenaires qui poursuivent le même objectif environnemental et sanitaire avec la même efficacité que les standards de l'UE.

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)

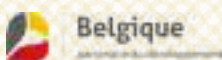
Nous remercions également les personnes suivantes pour leurs précieux conseils et relectures Christine Cartrysse (CePICOP, centre pilote céréales et oléo-protéagineux), Mathilde Eck (Collège des producteurs), François Grenade (Humundi), Elise Kervyn (CNCD-11.11.11.), Quentin Legrand (Collège des producteurs), 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: Brieuc Van Elst

Graphisme www.marmelade.be

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





IMPORTATIONS
NOUS EXIGEONS
LES MÊMES NORMES
QUE NOUS.

Ets Dooms Michel & Dav. 068/33.69.91
Belle de Louvain-la-Neuve

STIR

5140