



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Les clauses-miroirs

Quels moyens d'imposer certaines normes européennes de bien-être animal aux importations de produits agricoles et alimentaires ?

Rapport n° 21129-P

établi par

Loïc EVAÏN

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Marie-Hélène Le HENAFF

Inspectrice générale de l'agriculture

Mars 2023

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Le présent rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) est régi par les dispositions du décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services. Il exprime l'opinion des membres du CGAAER qui l'ont rédigé en toute indépendance et impartialité comme l'exigent les règles de déontologie qui leur sont applicables en application de l'article 17 du décret sus cité. Il ne présage pas des suites qui lui seront données par le Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire.

SOMMAIRE

RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION	9
1. FAIRE EVOLUER LE DROIT DE L'OMC POUR PRENDRE EN COMPTE LES NOUVEAUX ENJEUX	10
1.1. L'Union européenne qui se veut pionnière dans l'évolution vers des systèmes alimentaires durables doit se préoccuper des importations.	10
1.1.1. Peu ou pas d'exigences de l'UE concernant les méthodes de production des produits importés	10
1.1.2. Des distorsions de plus en plus décriées.....	11
1.1.3. La PFUE : imposer des mesures-miroirs pour mieux verdir et nourrir.....	13
1.2. L'Union européenne est isolée face à un droit commercial international hérité de la fin du XXème siècle où les nouveaux enjeux sont quasi-absents.....	14
1.2.1. Des accords de l'OMC qui ne sont plus en phase avec les attentes sociétales européennes	14
1.2.2. Des possibilités juridiques existent pour des mesures-miroirs concernant les PMP	15
1.2.3. Une jurisprudence à compléter	16
1.2.4. Des évolutions inéluctables, mais qui prendront du temps.....	18
2. IMPOSER OU NEGOCIER DES EXIGENCES DE BIEN-ETRE ANIMAL POUR LES PRODUITS IMPORTES, SINON RESPONSABILISER LES ENTREPRISES IMPORTATRICES.....	21
2.1. Imposer des mesures-miroirs stricto sensu.....	21
2.1.1. Le précédent de l'abattage, le faux-précédent du transport	21
2.1.2. Le cas particulier de l'agriculture biologique	22
2.1.3. La future interdiction des cages, un bon candidat pour une mesure-miroir	22
2.2. Négocier des conditionnalités tarifaires dans les Accords de libre-échange	24
2.2.1. Le BEA, parent pauvre des ALE	25
2.2.2. Concentrer nos efforts sur le mode d'élevage et sur la traçabilité ?	26
2.2.3. Qu'espérer du nouveau chapitre des ALE sur la durabilité ?.....	27
2.3. Responsabiliser les entreprises par le biais du devoir de vigilance.....	28
2.3.1. La France pionnière avec la loi du 27 mars 2017	28
2.3.2. L'Union européenne s'empare logiquement du sujet	29
3. INFORMER LES CONSOMMATEURS EUROPEENS AU MOYEN DE L'ETIQUETAGE POUR VALORISER LE « MADE IN EUROPE »	31
3.1. L'indication de l'origine et les signes officiels de qualité (SIQO), éléments de valorisation pour les productions européennes.....	32

3.1.1. L'indication de l'origine bientôt en débat à Bruxelles	32
3.1.2. Les SIQO, un plus pour le BEA ?	34
3.2. L'étiquetage du BEA : encadrer et simplifier, en privilégiant l'information sur le mode d'élevage	35
3.2.1. Les initiatives nationales	35
3.2.2. La réglementation européenne : acquis et projets	36
3.3. Vers un étiquetage européen de la durabilité ?	38
3.3.1. Le projet de réglementation européenne à horizon 2024 doit d'abord définir la durabilité.	38
3.3.2. A l'instar du Nutriscore, le législateur français anticipe les futures décisions européennes.	39
3.4. Etiquetage des produits importés, compatibilité OMC et contrôles	40
CONCLUSION	42
ANNEXES	43
Annexe 1 : Lettre de mission	44
Annexe 2 : Note de cadrage	46
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées	51
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés	55
Annexe 5 : Liste des textes de référence	56
Annexe 6 : Bibliographie	58
Annexe 7 : Projet de Directive « vigilance raisonnée »	62
Annexe 8 : Etiquette bien-être animal CIWF/LFDA/OABA/Casino	64
Annexe 9 : Options du cadre européen d'étiquetage de la durabilité	65
Annexe 10 : Les deux affichages environnementaux retenus pour expérimentation	66

RESUME

Cette mission s'inscrit dans le prolongement des travaux conduits au 1^{er} semestre 2022 par la Présidence française du Conseil de l'Union européenne, qui avait fait du sujet des clauses-miroirs l'une de ses priorités, et du rapport de la Commission du 3 juin 2022 sur « l'application des normes sanitaires et environnementales de l'Union européenne aux produits agricoles et alimentaires importés ».

Elle avait pour mandat d'analyser les possibilités, à droit international constant, d'imposer aux produits agricoles et alimentaires importés certains procédés et méthodes de production (PMP) européens, ainsi que d'envisager de possibles évolutions des règles et normes internationales pour mieux prendre en compte les demandes sociétales. La mission s'est concentrée sur le bien-être animal (BEA) et sur l'information des consommateurs, avec pour perspectives le programme législatif de la stratégie « Farm to fork » et la transition vers des systèmes agricoles et alimentaires durables.

La mission s'est d'abord intéressée au droit de l'Organisation mondiale du commerce qui, datant de 1995, mentionne l'objectif de développement durable dans le Préambule de l'Accord de Marrakech mais ne prend en compte les considérations morales, climatiques ou environnementale qu'à travers l'article XX du GATT et uniquement sous forme dérogatoire. Une jurisprudence s'est néanmoins peu à peu construite, affinant les conditions de mise en œuvre de mesures-miroirs fondées sur lesdites considérations. En dépit de son « étroitesse » juridique, cette voie reste dans l'immédiat la plus susceptible de répondre aux attentes des citoyens et des professionnels européens s'agissant du BEA. A terme, l'Union européenne doit user de son influence dans les enceintes multilatérales pour faire évoluer le droit international à l'aune des nouveaux enjeux planétaires.

Les mesures-miroirs sont habituelles dans le domaine sanitaire, même si certaines lacunes doivent encore être comblées. Elles devraient être systématiquement envisagées dans l'étude d'impact de toute proposition législative qui concerne des PMP. En ce qui concerne le BEA, la prochaine refonte de la législation devra aborder la question des importations. En particulier, l'interdiction progressive de l'élevage en cages, très attendue par l'opinion publique et annoncée par la Commission dès juin 2021, doit pouvoir faire l'objet d'une mesure-miroir. Celle-ci devra néanmoins respecter plusieurs conditions, en particulier celle de l'exemplarité de la mise en œuvre de l'interdiction en Europe.

L'acceptabilité sociale des Accords de libre échange est devenue illusoire si ceux-ci ne prennent pas véritablement en compte les enjeux de durabilité. Des conditionnalités tarifaires doivent être négociées par l'Union européenne sur des PMP prioritaires, particulièrement pour les secteurs sensibles, à définir en amont de la négociation. Elles devraient conduire à privilégier des modes d'élevage respectueux du BEA, avec des exigences fortes de traçabilité. L'exposition particulière de la filière bovine justifierait de négocier un protocole additionnel à l'accord UE-Mercosur.

La mission a également considéré la possibilité d'utiliser la Directive sur la vigilance raisonnée, actuellement négociée entre le Parlement et le Conseil, pour engager la responsabilité des entreprises présentes sur les marchés internationaux, à l'instar des mesures prises pour empêcher la déforestation importée. Il faudrait pour cela que les exigences européennes soient précisées et incluent le BEA.

Enfin, des campagnes de communication sur les normes officielles européennes permettraient d'améliorer l'information des consommateurs qui subissent, parfois sans bien les comprendre, le foisonnement d'allégations à caractère commercial. Un étiquetage approprié devrait permettre de valoriser l'origine européenne des produits et des PMP compatibles avec la durabilité dans ses trois piliers, social, environnemental et économique. Concernant le BEA, la mention du mode d'élevage, déjà pratiquée avec succès pour les œufs coquille, semble être la voie la plus prometteuse car factuelle, simple à comprendre et à contrôler, et accessible aux produits importés.

En revanche, le concept de durabilité qui n'a toujours pas de définition claire aux niveaux national, européen ou international, demande des concertations approfondies pour prendre en compte la complexité des systèmes agricoles et alimentaires. Compte tenu des travaux qu'elle a déjà engagés, la France peut être force de proposition en Europe comme ce fut le cas pour le Nutriscore.

Mots clés : importations, agriculture, alimentation, réciprocité, mesures-miroirs, conditionnalités tarifaires, vigilance raisonnée, étiquetage, bien-être animal, durabilité, OMC, ALE

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Le multilatéralisme est indispensable pour engager la transition vers des systèmes agricoles et alimentaires durables, mais celle-ci ne sera pas possible sans une évolution significative du droit du commerce international. L'Union européenne, qui affiche de solides ambitions internes à travers son Pacte vert, doit être force de propositions dans toutes les enceintes multilatérales concernées (OMC, OMSA, Codex alimentarius notamment). En poursuivant l'objectif d'une meilleure santé globale, le concept fédérateur « Une seule santé » peut faciliter ces évolutions, y compris pour la prise en compte du BEA dans les échanges internationaux.
- R2.** Toutes les propositions législatives de la Commission qui concernent des PMP devraient considérer, dans leur étude d'impact préalable, la possibilité de mesures-miroirs. S'agissant du BEA, la mission recommande l'adoption d'une mesure-miroir sur l'interdiction progressive de l'élevage en cages, moyennant quelques précautions. Des mesures-miroirs sur le transport et sur les pratiques douloureuses sont envisageables, avec des exigences en matière de contrôle.
- R3.** Les futurs ALE devront résolument être en phase avec les enjeux de durabilité. A cette fin, l'UE doit s'efforcer d'obtenir des clauses-miroirs sur les PMP qu'elle juge prioritaires. Les mandats de négociation de la Commission devraient être revus en conséquence par le Conseil, et des procédures mises en place pour renforcer l'évaluation des impacts et garantir la transparence. Pour le secteur animal, la priorité devrait être accordée à des modes d'élevage respectueux du BEA, assortis d'exigences de traçabilité. Compte tenu de la menace spécifique qui pèse sur cette filière, un « protocole bovin » additionnel devrait être négocié avec le Mercosur. Pour l'agriculture biologique, une attention particulière devra être accordée au respect du BEA dans les accords d'équivalence à négocier par la Commission avant 2027.
- R4.** La responsabilité des entreprises à travers la « vigilance raisonnable », y compris dans leurs activités internationales, peut devenir un outil au service de la transition vers des systèmes agricoles et alimentaires durables, à condition toutefois que la future directive européenne inclue des exigences en matière de PMP des produits agricoles et alimentaires. Le trilogue à venir est une opportunité à saisir pour tenter d'introduire explicitement le BEA dans le périmètre de la directive.
- R5.** L'étiquetage doit être un moyen pour le consommateur d'identifier l'origine des produits et de faire un choix éclairé dans son acte d'achat. Aujourd'hui, les consommateurs n'associent pas nécessairement l'origine européenne des produits animaux à un niveau de BEA plus élevé que celui des produits importés. Des campagnes d'information pourraient être déployées par la Commission dans les Etats membres au moment de l'adoption du paquet BEA qui renforcera encore le leadership européen en la matière. Il est également

nécessaire de progresser sur l'indication de l'origine des produits transformés ou consommés en RHF, en utilisant toutes les potentialités de la traçabilité.

R6. La future législation européenne devrait décourager le foisonnement d'étiquettes et de labels qui vantent le BEA, parfois peu compréhensibles, en fixant un cadre qui soit à la fois simple, le plus objectif possible et accessible. Le mode d'élevage semble être l'information la plus pertinente car la plus évocatrice pour les consommateurs. Inspiré des œufs coquille, le système pourrait être à 5 niveaux : A (bio), B (plein-air), C (accès à un parcours), D (bâtiment), E (cages), ce dernier voué à disparaître. L'étiquetage ne serait pas obligatoire, mais s'il y a étiquetage il devrait respecter ce nouveau cadre européen, y compris pour les produits importés. Les réglementations sectorielles devraient le cas échéant être adaptées en conséquence. Il convient par ailleurs de garantir la publicité des cahiers des charges de toute allégation privée supplémentaire concernant le BEA.

R7. Le futur règlement SAD et l'étiquetage qui y sera associé devront nécessairement prévoir des dispositions pour les importations. La France doit être force de propositions à Bruxelles, grâce aux travaux en cours sur la mesure de l'empreinte environnementale des productions agricoles et alimentaires prévue par les récentes lois AGEC et Climat et Résilience. Cependant ils doivent mieux prendre en compte la complexité des différents systèmes de production et les deux autres dimensions –économique et sociale- de la durabilité, avec le concours des experts du MASA. Des propositions qui ne seraient pas équilibrées et scientifiquement fondées ont peu de chances de prospérer aux niveaux européen et international.

INTRODUCTION

L'Union européenne¹ (UE) s'est dotée au fil des ans d'un arsenal législatif et réglementaire considérable dans les domaines agricole et agroalimentaire. Les normes européennes, qui sont parmi les plus élevées au monde, sont fondées sur des avis scientifiques. Elles ont pour objectif de protéger la santé des consommateurs, la sécurité des travailleurs, l'environnement et la biodiversité, la santé et le bien-être des animaux, la santé des végétaux. Cependant de nombreuses normes, qu'il s'agisse des intrants de l'agriculture et de l'élevage, de la traçabilité, du bien-être animal, de l'environnement, etc. ne s'imposent pas en « miroir » aux produits agricoles et agroalimentaires importés.

Les normes de production² exigeantes de l'UE ont un coût. Celui-ci peut entamer la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires qui subissent la concurrence des importations. De fortes inquiétudes se sont exprimées sur la menace que ferait peser le Pacte vert sur notre souveraineté agricole et alimentaire. Par ailleurs, la difficulté voire l'impossibilité de distinguer à première vue le produit européen du même produit (ou ingrédient) importé peut entraîner une forme de défiance chez les consommateurs.

La Présidence française du Conseil (PFUE) a été l'occasion de mettre en lumière à Bruxelles cet enjeu prioritaire de la réciprocité des normes ; elle s'est achevée fin juin 2022 sur la présentation par la Commission d'un rapport très attendu sur l'application des normes européennes aux produits agricoles et agroalimentaires importés.

Le ministre de l'agriculture a chargé le CGAAER³ d'explorer les pistes qui permettraient concrètement d'appliquer certaines normes de production, en l'occurrence celles relatives au bien-être animal (BEA), aux produits importés. Il lui a demandé de travailler également sur l'étiquetage en tant qu'outil permettant de valoriser la production européenne. Cette mission du CGAAER s'inscrit dans la perspective des propositions législatives que la Commission doit faire en 2023 et 2024 sur le BEA et sur l'étiquetage.

Ce rapport organisé en 3 parties aborde successivement :

- Les limites juridiques à la prise en compte des méthodes de production dans le commerce international, et les marges de manœuvre possibles ;
- Les 3 options qui permettraient d'avoir des exigences de BEA à l'importation dans l'Union européenne, et leur portée;
- L'étiquetage comme moyen de distinguer et valoriser la production européenne.

¹ Par commodité de langage, nous utiliserons dans la suite du rapport les mots Europe ou européen(ne) pour ce qui se rapporte à l'Union européenne

² Les **normes sociales**, bien qu'elles aient un impact important sur la compétitivité, ne sont pas visées ici dans la mesure où elles ne sont pas harmonisées au niveau européen. Elles ont cependant parfois été évoquées lors des entretiens (exemple : « le coût du travail est 5 fois moindre au Brésil »). Des interlocuteurs ont également déploré les distorsions intraUE.

³ La lettre de mission date du 25 novembre 2021 mais il a été décidé, en accord avec le cabinet du ministre, que la mission ne démarrerait qu'à l'issue de la PFUE et que son périmètre serait restreint au bien-être animal et à l'étiquetage

Nota : la lettre de mission a pour objet les clauses-miroirs, mais on parle également de mesures-miroirs, de mesures autonomes ou plus généralement de réciprocité dans les échanges commerciaux. Par convention, nous considérerons dans ce rapport que les clauses-miroirs se rapportent aux accords bilatéraux négociés entre l'UE et les pays-tiers (Accords dits de libre échange ou ALE) et que les mesures-miroirs ou mesures autonomes sont des dispositions de la réglementation européenne exigibles à l'importation.

1. FAIRE EVOLUER LE DROIT DE L'OMC POUR PRENDRE EN COMPTE LES NOUVEAUX ENJEUX

Confrontée ces dernières années à de multiples crises (sanitaires, climatiques, géopolitiques) qu'elle attribue souvent à une mondialisation non maîtrisée, la société civile plaide pour un commerce plus juste et plus équitable. Elle est désormais particulièrement attentive aux importations et en particulier aux accords de libre-échange (ALE) qui, il y a moins de dix ans, n'intéressaient que les milieux économiques. Les filières agricoles y sont particulièrement sensibles et réactives quand elles sont confrontées à la concurrence des importations comme c'est le cas pour les viandes de ruminants et de volailles⁴. Et naturellement le Parlement se fait l'écho de ces préoccupations au moment de la ratification des accords ou à l'occasion de missions d'information⁵. Le débat est également très présent en Europe, particulièrement au Parlement européen (PE) où de nombreux membres, en particulier des Français, sont très sensibles au principe de réciprocité dans les échanges commerciaux. Néanmoins quand il s'agit de travailler à 27, les avis et rapports de force varient d'une enceinte à l'autre, selon qu'on est en commission INTA (commerce international) ou en commission AGRI (agriculture et développement rural) par exemple.

1.1. L'Union européenne qui se veut pionnière dans l'évolution vers des systèmes alimentaires durables doit se préoccuper des importations.

1.1.1. Peu ou pas d'exigences de l'UE concernant les méthodes de production des produits importés

La législation européenne fixe un certain nombre de critères ou normes pour la production et la commercialisation des produits agricoles et alimentaires.

Ne peuvent être mis sur le marché européen que des produits sûrs, qui ne présentent pas de risque pour la santé humaine, la santé animale ou celle des plantes. Ce principe vaut également pour les produits importés ; la Commission s'en assure à travers les engagements des pays-tiers -complétés par des audits sur place- à respecter nos **normes de commercialisation**. Par conséquent celles-ci, dès lors qu'elles concernent le domaine SPS, font l'objet de mesures-miroirs.

⁴ Les filières porcine et laitière, excédentaires et exportatrices, sont moins concernées par le débat sur les clauses-miroirs.

⁵ Voir en annexe les références des études produites par les filières et des rapports parlementaires

L'UE édicte également des **normes de production** qui n'ont pas toujours un impact direct sur la santé. Il s'agit notamment du BEA ou de l'alimentation animale (par exemple l'interdiction du « cannibalisme » c'est-à-dire de nourrir des volailles avec des protéines transformées de volailles ou des porcs avec des protéines de porcs, motivée par des considérations éthiques). A de rares exceptions près, les pays-tiers ne sont pas tenus de respecter ces normes pour pouvoir accéder au marché européen.

Ainsi, l'UE interdit l'importation de viande de volailles qui serait contaminée par des salmonelles, mais elle ne se préoccupe pas de la densité des volailles dans les élevages du pays d'origine. Autre illustration, l'UE interdit l'usage dans les productions végétales de certains pesticides qui seraient nuisibles pour les agriculteurs ou pour l'environnement mais elle ne prévoit pas de restriction miroir pour les importations ; les produits traités peuvent rentrer en Europe à condition bien sûr de respecter la limite maximale de résidus (LMR) qui présenteraient un risque pour les consommateurs.

Cette différence de traitement s'explique largement par **les limites du droit international** ; l'Organisation mondiale du commerce (OMC) admet aisément que des restrictions aux échanges commerciaux puissent être fondées sur des arguments sanitaires ou phytosanitaires (SPS), elle reconnaît plus difficilement la légitimité de restrictions sur les procédés et méthodes de production (PMP)⁶ qui n'affectent pas directement les caractéristiques du produit.

L'Europe souhaite aussi éviter les procès en ingérence de la part des pays-tiers : pourquoi imposerait-elle certaines conditions d'élevage aux volailles ou aux bovins si elle n'est pas en mesure de démontrer qu'elles affectent les qualités intrinsèques de la viande importée ? Un pays s'abstient en général d'exiger l'application extraterritoriale d'une réglementation quand elle ne concerne pas directement ses intérêts.

Enfin, l'Europe est une puissance agricole fortement exportatrice⁷ qui s'exposerait à des représailles de la part des pays-tiers clients si elle mettait en place des barrières à l'importation qui ne sont pas pertinentes, pas bien justifiées ou tout simplement pas comprises.

Pourtant, il apparaît de plus en plus évident aux yeux des Européens que le commerce international ne peut plus ignorer des PMP essentiels qui visent à protéger les droits humains, l'environnement et la biodiversité, mais également le BEA.

1.1.2. Des distorsions de plus en plus décriées

Le distinguo entre normes de production et normes de commercialisation a longtemps échappé au sens commun et reste une affaire d'initiés. Face aux inquiétudes maintes fois exprimées sur des frontières européennes jugées poreuses, la Commission européenne met en avant l'interdiction d'importer en Europe des produits qui ne répondent pas aux normes européennes. Sans davantage de précision, le discours peut sembler rassurant pour le monde agricole comme pour l'opinion

⁶ Les procédés et méthodes de production (PMP) sont des « *normes comportant des critères sur la façon dont ou par qui un produit est cultivé, fabriqué, traité, récolté ou acquis avant d'être mis sur le marché* » (Europe Jacques Delors, Grape 2)

⁷ L'UE était en 2020 la région du monde qui exporte le plus de produits agricoles et alimentaires (184 Mrd €) et classée au 3^{ème} rang pour les importations (122 Mrd €) – source Commission européenne

publique. Quand on creuse, on réalise que le propos est exact –sur le principe⁸- s'il se rapporte aux réglementations à vocation sanitaire. Il ne l'est généralement plus quand il s'agit des PMP qui n'ont a priori pas de lien avec la santé.

Il convient de préciser que certains PMP peuvent avoir un impact sanitaire, par exemple les médicaments vétérinaires ou les additifs utilisés en alimentation animale. C'est le cas de l'interdiction des antibiotiques comme promoteurs de croissance en vigueur depuis plus de 15 ans en Europe. L'article 118 du règlement sur les médicaments vétérinaires⁹ a prévu une mesure-miroir motivée par la prévention de l'antibiorésistance. Cette restriction des importations dans l'Union serait par conséquent défendue à l'OMC, en cas de contentieux, sur la base de l'Accord SPS. Au passage, on ne peut que s'étonner du retard pris par la Commission dans la mise en œuvre de cet article 118. Car le règlement délégué qu'elle vient d'adopter¹⁰ renvoie à des actes supplémentaires qui entreront en vigueur à une date indéterminée, pas avant l'été 2025. Cette procrastination est difficilement admissible au regard tant de l'enjeu sanitaire que du mandat donné à la Commission par le Conseil et le PE. En tout état de cause, notre mesure nationale d'attente¹¹ est vouée à l'inefficacité dans un marché unique européen et faute de mesure de contrôle officiel associée.

Depuis quelques années, ce différentiel de traitement entre production européenne et production importée fait l'objet en France de nombreux débats et polémiques, où se rejoignent d'ailleurs les revendications de la profession agricole et celles des organisations non-gouvernementales (ONG), même si leurs motivations sont différentes. En résumé, les agriculteurs dénoncent les coûts de production moindres et par conséquent la concurrence déloyale des produits importés, moins chers, sur le marché européen. Les ONG dénoncent des conditions de production moins exigeantes en matière de droits humains, de modes de production, de transport, etc.

Ces arguments ont été exprimés lors des Etats généraux de l'alimentation, le Parlement s'en est saisi et a ajouté un article 44 à la Loi EGAlim du 30 octobre 2018¹². Mais cet article est resté lettre morte car il touche à une compétence exclusive de l'Union européenne.

La prise de conscience du hiatus entre réglementation intra-européenne et exigences à l'importation a été encore plus forte après la conclusion par la Commission des ALE avec le Canada et le Mercosur. Les rapports commandés par le Premier ministre à 2 commissions d'experts¹³ chargées

⁸ Le présent rapport ne s'intéresse pas directement à la réglementation sanitaire. Cependant quelques personnes auditionnées ont tenu à souligner certaines failles dans le respect et le contrôle des exigences sanitaires à l'importation dans l'UE (exemples des salmonelles dans les viandes de volailles ou de l'utilisation d'antibiotiques comme promoteurs de croissance).

⁹ Règlement (CE) n°2019/6 du 11 décembre 2018

¹⁰ L'acte délégué C(2023)1272 découlant de l'article 118, qui aurait dû être publié avant fin janvier 2022, a été adopté le 27 février 2023 et transmis au PE et au Conseil qui ont 2 mois pour réagir.

¹¹ Arrêté du 27 février 2023 qui prolonge l'arrêté du 21 février 2022

¹² Art. L. 236-1.-A.- « Il est interdit de proposer à la vente ou de distribuer à titre gratuit en vue de la consommation humaine ou animale des denrées alimentaires ou produits agricoles pour lesquels il a été fait usage de produits phytopharmaceutiques ou vétérinaires ou d'aliments pour animaux non autorisés par la réglementation européenne ou ne respectant pas les exigences d'identification et de traçabilité imposées par cette même réglementation. L'autorité administrative prend toutes mesures de nature à faire respecter l'interdiction prévue au premier alinéa. »

¹³ Rapport sur l'impact du CETA sur l'environnement, le climat et la santé (commission Schubert - 7 septembre 2017) et rapport sur les dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'Accord UE-Mercosur en matière de développement durable (commission Ambec - 7 avril 2020)

d'analyser le contenu de ces ALE (respectivement la commission Schubert et la commission Ambec) ont clairement mis en évidence la nécessité pour l'UE de s'intéresser aux PMP des produits importés et de négocier autant que possible des clauses-miroirs dans les futurs ALE. Le processus de ratification du CETA par l'Assemblée nationale en juillet 2019 a été rendu difficile, particulièrement sur la question de l'alimentation animale et l'examen par le Sénat n'a toujours pas eu lieu.

1.1.3. La PFUE : imposer des mesures-miroirs pour mieux verdir et nourrir

Le Pacte vert de novembre 2019, puis, en mai 2020, sa déclinaison agricole et alimentaire dans la stratégie « de l'étable à la table » ou « *Farm to fork* » (F2F), ainsi que la stratégie Biodiversité, ont donné une nouvelle dimension à la problématique. La volonté de verdissement accru de l'agriculture inscrite dans le programme législatif de F2F¹⁴, ajoutés aux efforts demandés par les écorégimes de la nouvelle PAC¹⁵, ont renforcé les craintes sur les importations. D'autant plus qu'au moins 2 études européennes¹⁶ et 1 étude américaine¹⁷ ont anticipé une diminution de la production agricole européenne du fait des restrictions envisagées sur les PMP (pesticides, engrais, etc). Le Pacte vert pourrait finalement entraîner une augmentation des importations : ce que l'UE ne produirait plus en quantité suffisante devrait être importé, souvent à des coûts et qualité moindres si les exigences de l'UE sur les produits importés restent ce qu'elle sont aujourd'hui. Cette perspective irait à rebours de l'enjeu de souveraineté alimentaire que la crise COVID a mis en exergue, sachant en outre que la population mondiale qu'il faudra nourrir demain est amenée à croître.

Ce constat a motivé la proposition d'un élu français du PE d'introduire lors de l'ultime phase des négociations de la réforme de la PAC en juin 2021 un article¹⁸ inspiré de l'article 44 d'EGAlim. Cet article n'a pas été adopté mais en lieu et place, le PE et le Conseil ont commandé à la Commission un rapport « sur l'application des normes sanitaires et environnementales de l'UE aux produits agricoles et agroalimentaires importés ».

C'est le même constat qui a conduit le Gouvernement français à faire de la réciprocité des normes une priorité de la PFUE. Le débat organisé le 21 février 2022, même s'il n'a pas abouti à des conclusions du Conseil, a permis de constater un consensus des ministres de l'agriculture sur la nécessité de renforcer la cohérence entre le Pacte vert, la Politique agricole commune (PAC) et la politique commerciale de l'Union pour réussir la transition vers des systèmes agricoles et alimentaires durables. En ce qui concerne le BEA, le Conseil ne s'est pas prononcé sur l'opportunité d'adopter des mesures-miroirs mais a souhaité approfondir la question. Le débat a également

¹⁴ Sans oublier la mise en œuvre de la stratégie Biodiversité adoptée par la Commission en même temps que F2F

¹⁵ Dans un rapport publié le 9 décembre 2022 sur les perspectives agricoles de l'UE 2022-2032, la DG Agri prévoit une stagnation voire une légère diminution des volumes de productions végétales et animales d'ici 2032.

¹⁶ « Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model » (JRC-Commission européenne, juillet 2021) ; Impact des stratégies F2F et biodiversité du Pacte vert sur la production agricole européenne (Université et Centre de recherche de Wageningen, 20 janvier 2022)

¹⁷ « Economic and food security impact of agricultural input reduction under the EU Green Deal's F2F and biodiversity strategies » (USDA, novembre 2020)

¹⁸ Article 188 bis porté par M.Eric Andrieu, groupe S&D

abordé la possibilité d'assortir les préférences tarifaires accordées dans les ALE de conditions liées à des PMP en matière de BEA.

Dans le rapport précité¹⁹ qu'elle a adopté le 3 juin, la Commission estime « qu'il existe une possibilité d'étendre les normes de production européennes aux produits importés à condition de le faire dans le plein respect des règles pertinentes de l'OMC ». Ce faisant, elle ouvre un peu plus la porte entrouverte en février 2021 dans sa Communication sur l'avenir de la politique commerciale²⁰ où elle écrivait qu'il peut être légitime d'imposer nos PMP aux produits importés pour répondre à des préoccupations environnementales ou éthiques. Elle affirmait également que l'UE doit adopter une position plus ferme dans la défense de ses intérêts et de ses valeurs, et piloter les efforts déployés à l'échelle mondiale pour réformer l'OMC.

1.2. L'Union européenne est isolée face à un droit commercial international hérité de la fin du XXème siècle où les nouveaux enjeux sont quasi-absents.

L'UE souhaitant s'inscrire dans le « plein respect » des règles de l'OMC, il convient d'examiner s'il existe des marges de manœuvre et, le cas échéant, de les explorer.

1.2.1. Des accords de l'OMC qui ne sont plus en phase avec les attentes sociétales européennes

Les quatre²¹ accords internationaux régissant le commerce international de produits alimentaires datent de 1995. Ils ont sanctuarisé des principes tels que la non-discrimination et la réduction des obstacles au commerce. En revanche, la prise en compte des enjeux environnementaux, climatiques ou éthiques est quasi-inexistante. Or le monde de 2023 n'est pas celui de 1995 : les préoccupations environnementales et climatiques mais aussi un grand nombre de demandes sociétales comme le BEA se sont imposées et appellent des réponses, tout particulièrement dans l'UE qui a inscrit ces questions au cœur de son Pacte vert et de la stratégie F2F.

Certes, le préambule de l'Accord de Marrakech mentionne les objectifs de développement durable ainsi que de préservation et de protection de l'environnement mais ces objectifs n'ont pas reçu à ce

¹⁹ COM (2022) 226 final

²⁰ COM (2021) 66 final du 18/02/21 « Trade Policy Review – An open, sustainable and assertive trade policy ». Chapitre 3.2.2. : « Imports must comply with relevant EU regulation and standards. (...) under certain circumstances as defined by WTO rules, it is appropriate for the EU to require that **imported products comply with certain production requirements**. Global trade rules aim at securing a predictable and non-discriminatory framework for trade while safeguarding each country's right to regulate **in line with their societal preferences**. The legitimacy of applying production requirements to imports is based on the need to **protect the global environment** or to **respond to ethical concerns**. Whenever the EU considers applying such measures to imported products, this will be done **in full respect of WTO rules**, notably the principle of non-discrimination and proportionality, aiming at avoiding unnecessary disruption of trade »

²¹ Ont été négociés dans le cadre du cycle d'Uruguay (1986-1994) : l'Accord sur l'agriculture (AsA), l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce et remplaçant l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1947, l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) ; l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (accord OTC).

jour de traduction juridique dans un accord, sauf pour la pêche (cf 2.2.3). Il revient donc aux Etats de poursuivre les objectifs définis dans le préambule en l'absence d'accords internationaux.

Il n'existe aucun lien entre les accords internationaux sur le commerce et l'Accord de Paris sur le climat ou le nouvel Accord de Kunming-Montréal sur la biodiversité, lesquels ne posent d'ailleurs pas d'obligations formelles aux Etats pas plus qu'ils ne leur accordent de droits, par exemple pour prendre des mesures de protection de l'environnement, ou n'évoquent une quelconque dimension d'extraterritorialité. En revanche, ces accords conclus par une majorité des Etats de la planète valident l'existence de problèmes globaux et la nécessité d'agir. En cela, ils donnent un peu de contenu au préambule de l'Accord de Marrakech et des arguments pour élargir la jurisprudence de l'OMC.

Les Etats les plus avancés en matière de protection environnementale, dont les Etats-membres de l'UE, doivent donc se contenter de règles commerciales établies il y a près de 30 ans et risquer le contentieux pour toute mesure interne visant à répondre aux enjeux environnementaux et sociétaux actuels²².

1.2.2. Des possibilités juridiques existent pour des mesures-miroirs concernant les PMP

L'OMC n'interdit pas a priori mais encadre très strictement le droit pour un pays d'imposer à l'importation des PMP motivés par la protection de l'environnement ou de la moralité publique, parmi lesquels figure le BEA comme l'a admis la jurisprudence dans plusieurs affaires (cf infra).

Mais **il y a un principe intangible** : les motivations de nature économique telles que la prévention des distorsions de concurrence ou la perte de compétitivité des entreprises ne peuvent justifier des mesures-miroirs. Or ce sont surtout ces arguments qui conduisent les producteurs français, avec le relais des élus nationaux, à demander avec insistance des mesures de protection aux frontières européennes. Les associations de protection animale (APA), sans ignorer cette préoccupation économique, s'appuient sur la demande de l'opinion publique en France et en Europe qui s'est illustrée de façon spectaculaire à travers l'initiative citoyenne en faveur de l'abolition des cages²³. Elles considèrent le BEA comme une exigence universelle.

Dans le cadre multilatéral du GATT, les mesures-miroirs doivent répondre à plusieurs principes au premier rang desquels celui de non-discrimination : un pays A doit accorder aux produits originaires d'un pays B tout avantage commercial qu'il a accordé au produit « similaire » originaire de tout autre pays (article I) ; il est interdit de traiter les produits importés de manière moins favorable que les produits nationaux similaires (article III). Mais la manière de produire intervient-elle dans l'évaluation de la similarité ? Oui pour les PMP qui ont des conséquences directes sur les produits (exemple: un procédé de fabrication qui altérerait la qualité sanitaire d'un aliment) ; dans ce cas une mesure-miroir est clairement reconnue comme légitime par la jurisprudence de l'OMC. La réponse est moins

²² Le site internet de l'OMC indique que « bien qu'il n'existe pas d'accord spécifique traitant de l'environnement, les règles de l'OMC permettent aux membres d'adopter des mesures liées au commerce visant à protéger l'environnement, pour autant qu'un certain nombre de conditions visant à éviter l'utilisation abusive de ces mesures à des fins protectionnistes soient remplies ».

²³ Lancée le 11 septembre 2018 et clôturée en octobre 2020, soutenue par 170 organisations, elle a récolté près de 1.4 million de signatures « vérifiées » dans 18 Etats membres, Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Irlande, Italie, Finlande, France, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Suède

évidente pour des PMP comme les normes de BEA, qui ne laissent aucune trace et ne sont donc a priori pas des caractéristiques du produit final.

Si une mesure-miroir au titre du BEA risque de contrevenir au principe de non-discrimination du fait de cette évaluation de la similarité, elle pourrait néanmoins être justifiée sur la base de l'exception prévue à l'article XX du GATT qui concerne notamment la protection de la moralité publique. Ce fut le cas pour le commerce des produits du phoque (cf 1.2.3). Mais plusieurs conditions doivent être remplies pour invoquer les clauses d'exception de l'article XX :

- Satisfaire au critère de nécessité : il faut apporter la preuve des préoccupations sociétales, par exemple au moyen d'enquêtes d'opinion indépendantes, et celle de l'application partout en Europe de la norme qui fait l'objet de la mesure-miroir. Il faut également que l'Europe plaide l'adoption de ladite norme dans tous les fora internationaux pertinents, en l'espèce l'OMSA ;
- Satisfaire au test de proportionnalité : il faut privilégier toute mesure alternative qui permettrait d'atteindre le même niveau de protection tout en étant moins restrictive pour le commerce que la mesure-miroir, compte tenu de la faisabilité technique et économique. A cet égard, la Commission rappelle que des mesures facultatives sont moins restrictives que des mesures obligatoires, et que l'étiquetage est moins restrictif qu'une interdiction pure et simple des importations²⁴ ;
- Répondre autant que possible à un enjeu d'envergure mondiale : la jurisprudence de l'OMC indique que « plus l'intérêt commun ou les valeurs communes sont vitaux ou importants », plus la nécessité d'une mesure est susceptible d'être reconnue. L'OMC ayant parmi ses grands principes le développement durable, l'atténuation du changement climatique et la protection de la biodiversité peuvent légitimer une mesure restrictive au commerce. Le BEA n'étant pas explicitement mentionné, sa justification est sans doute plus difficile et à l'issue incertaine en cas de contentieux. Les considérations de moralité publique sont parfois subjectives et peuvent varier d'un pays à l'autre.

Par conséquent, même si elle est étroite, il existe -à droit international constant- une marge de manœuvre pour justifier des mesures-miroirs dans le domaine du BEA, soit au titre de l'article III (évaluation de la similarité), soit au titre de l'article XX (moralité publique). Et le fait que toutes les normes européennes de BEA sont fondées sur des avis scientifiques produits par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) peut renforcer la position de l'UE.

1.2.3. Une jurisprudence à compléter

Si les accords de l'OMC n'ont pas prévu de dispositions particulières pour l'environnement en dehors d'un objectif global et d'un article permettant des dérogations, il revient à la jurisprudence de construire un corpus juridique complémentaire, lequel a été amorcé suite à quelques contentieux.

Deux affaires bien connues ont concerné les interdictions des Etats-Unis d'importer d'une part du thon à partir de pays ne pouvant prouver que leurs méthodes de pêche protégeaient les dauphins²⁵, d'autre part des crevettes récoltées dans des pays ne prévoyant pas de mesures de protection des tortues de mer. Dans ce dernier cas²⁶, l'Organe d'appel a reconnu « qu'au titre des règles de l'OMC,

²⁴ COM (2022) 226 final

²⁵ Rapport de l'Organe d'appel, Etats-unis, Thon II (Mexique), 16 mai 2012

²⁶ États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes, l'affaire "crevettes-tortues". Affaires n° 58 (et 61) de l'OMC. Décision adoptée le 6 novembre 1998. Plainte déposée par l'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande.

les gouvernements ont parfaitement le droit de protéger la santé et la vie des personnes et des animaux et d'assurer la préservation des végétaux ainsi que de prendre des mesures de conservation des ressources épuisables. L'OMC n'a pas à leur "accorder" un tel droit ». Initialement, les États-Unis n'ont pas eu gain de cause parce qu'ils appliquaient leurs mesures à l'importation d'une manière discriminatoire, aidant certains pays des Caraïbes par la fourniture de technologies de protection des tortues de mer mais pas les plaignants. Puis ils ont généralisé leur aide et l'Organe d'appel leur a finalement donné raison. Dans ce cas, l'exemption pour un PMP motivé par un objectif de développement durable a bien été reconnue. Il n'est toutefois pas permis d'imposer une obligation de moyens, le type de filet de pêche par exemple. Un Etat peut exiger la même efficacité environnementale mais pas l'identité de moyens de production sauf à prouver qu'il n'y a pas d'alternative valable.

En 2009, argumentant sur l'exception de l'article XX liée à la protection de la moralité publique, l'Union européenne a interdit la mise sur le marché des produits dérivés du phoque²⁷. On notera, dans ce cas précis, que les enjeux économiques ne sauraient atteindre ceux qui concernent le marché des produits animaux pour l'alimentation humaine.

Un tout nouveau dossier pourrait venir renforcer la jurisprudence environnementale puisque la Commission européenne a adopté le 2 février 2023 un règlement qui ramène à zéro – ou plus exactement « au niveau le plus bas qui puisse être mesuré avec les technologies les plus récentes » – les limites maximales de résidus (LMR) des deux insecticides néonicotinoïdes (NNI) thiaméthoxame et clothianidine. Ce faisant, l'Europe supprime la « tolérance à l'importation²⁸ » qu'elle accordait jusqu'alors pour ces 2 substances.

Compte tenu de leur impact négatif sur les pollinisateurs et « suite à l'interdiction de l'utilisation en extérieur de la clothianidine et du thiaméthoxame dans l'UE, il est nécessaire de veiller à ce que les produits de base importés ne contiennent pas non plus de résidus de ces molécules », justifie la Commission. Cependant, il s'agit ici d'une « presque » mesure-miroir, parce que l'Europe n'interdit pas expressément l'usage de ces 2 NNI dans les pays-tiers, elle bannit seulement la présence de résidus dans les produits importés. Or, sans préjudice de leur impact sur les abeilles, tous les usages ne laissent pas de résidus quantifiables dans la plante récoltée.

Cette nuance a son importance si on compare avec la mesure-miroir attendue sur les antibiotiques au titre de l'article 118 (cf chapitre 1.1.2) : pour la part des produits exportés vers l'Europe, les pays-tiers devront effectivement interdire l'usage « promoteur de croissance » à l'instar de la mesure-miroir hormones en vigueur depuis de nombreuses années. La garantie devra être organisée et attestée -moyennant compartimentation, traçabilité, contrôles et certification adéquats- en amont dans le pays-tiers car il sera techniquement impossible de la vérifier²⁹ à la frontière ou à destination.

²⁷ Règlement (CE) n°1007/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur le commerce des produits dérivés du phoque.

²⁸ Les interdictions d'utilisation en Europe de produits phytosanitaires motivées par la protection des consommateurs ont pour pendant des « tolérances à l'importation » c'est-à-dire des LMR spécifiques aux produits importés, établies après avis de l'EFSA. Ces LMR ne peuvent être assimilées à des mesures-miroirs, car il demeure une asymétrie entre les listes de produits disponibles pour les agriculteurs selon qu'ils produisent en Europe ou à l'extérieur.

²⁹ La présence de résidus d'antibiotiques restera possible et licite (en-deçà des LMR réglementaires) si lesdits antibiotiques ont été utilisés à des fins curatives

Et pour nuancer encore la portée de la décision sur les NNI, celle-ci ne sera d'application que dans 4 ans, et surtout elle ne vise pas l'imidaclopride qui représente la grande majorité des NNI utilisés dans le monde. Il n'en demeure pas moins que l'Europe affirme ici son ambition pour une protection universelle des pollinisateurs.

Enfin, deux décisions majeures intervenues pendant la PFUE pourraient bien venir enrichir la jurisprudence de l'OMC dans un futur proche. Il s'agit du règlement visant à empêcher/lutter contre la déforestation (voir 2.3.2.1) et de l'accord du 13 décembre sur un mécanisme européen d'ajustement carbone aux frontières. Ce mécanisme permettra d'appliquer aux importations de produits polluants –ou plus précisément de produits dont les PMP provoquent l'émission de gaz à effet de serre- les règles du marché européen du carbone. Si elles devaient être attaquées à Genève, ces deux décisions assimilables à des mesures-miroirs seraient vraisemblablement défendues par l'UE sur le fondement du préambule de l'Accord de Marrakech, avec toutes les limites évoquées précédemment et incertitudes sur l'issue des contentieux.

1.2.4. Des évolutions inéluctables, mais qui prendront du temps

Les règles du commerce international ne sont donc plus en phase avec les enjeux actuels et les attentes des citoyens consommateurs. Toutefois, quelques³⁰ enceintes débattent, au rythme lent qui est celui du multilatéralisme, pour envisager des évolutions. La prise de conscience est réelle, au moins dans les mots, si l'on en croit les interventions des organisations internationales présentes au GFFA³¹ de Berlin en janvier 2023 qui ont insisté sur l'importance de la transition vers des systèmes alimentaires durables, le rapporteur spécial des Nations unies pour l'alimentation ayant même pris fait et cause pour l'agroécologie.

L'OMC est le lieu des négociations de la réglementation commerciale mais dans la mesure où ces règles prennent appui sur les normes internationalement validées, la mission s'est également intéressée, s'agissant de la durabilité et du BEA, aux travaux du Codex alimentarius et de l'Organisation mondiale de la santé animale (OMSA).

1.2.4.1. A l'OMC :

Lors d'un séminaire informel à Genève en octobre 2022, la Directrice générale de l'OMC, déclarait qu' "il est de plus en plus clair que les règles de l'OMC n'ont pas suivi le rythme des défis auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui, ni de l'évolution des marchés mondiaux" et que les pays membres "devront mettre à jour le règlement de l'OMC si nous voulons répondre efficacement aux problèmes des marchés mondiaux et veiller à ce que le système de l'OMC nous aide à relever les défis auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui et demain³²".

Depuis 2016, le refus des Etats-Unis de nommer des nouveaux membres au sein de l'Organe d'appel du mécanisme de règlement des différends bloque l'OMC et alimente la crise du multilatéralisme. Néanmoins, cette crise pourrait aussi fournir à l'UE, actrice majeure du commerce mondial de produits agro-alimentaires, dotée de normes élevées, l'opportunité de s'imposer

³⁰ Fer, acier, ciment, aluminium, engrais, électricité, hydrogène, etc

³¹ « Global forum for food and agriculture » qui a rassemblé plus de 70 ministres de l'agriculture et représentants d'organisations internationales (FAO, OMC, OMSA, OCDE,...), Berlin - 21 janvier 2023

³² Ces propos ont été réitérés par un DG adjoint de l'OMC qui a récemment déclaré que « toutes les négociations commerciales à venir devront tenir compte du développement durable »

progressivement comme force de proposition et d'initiative. Dans sa communication de février 2021 sur la politique commerciale, la Commission montre un certain volontarisme à cet égard.

Alors que l'OMC paraît durablement bloquée, la douzième Conférence ministérielle (CM12) qui s'est tenue du 12 au 17 juin 2022 a vu les 164 membres adopter un accord sur les subventions à la pêche illégale, ce qui montre que des avancées sont possibles.

Dans ce contexte, il n'est évidemment pas prévu de réformer les textes fondateurs et l'agriculture reste le sujet « qui fâche à l'OMC ». Pour autant, l'UE doit rester active dans les différentes commissions, en particulier celle traitant des questions environnementales.

Plusieurs initiatives plurilatérales réunissant 44 pays dont l'UE, les Etats-Unis et la Chine ont été lancées mi-décembre 2021 dans cette commission « environnement » sur le recyclage, les plastiques et le dialogue sur l'environnement dans la perspective de la CM13. Il importe que l'UE soit motrice dans ces fora de discussion et de négociation.

Il faut par ailleurs noter que suite à la Déclaration de la CM12 « relever les défis SPS du monde moderne », cinq groupes de travail ont été constitués par le Comité SPS sans pour autant envisager une révision de l'Accord SPS: durabilité/alimentation durable, place de la science, régionalisation, participation des organisations internationales et observateurs, pays en développement (PED) et assistance technique.

L'enjeu crucial qui se pose à une OMC qui retrouverait des prérogatives concerne l'introduction dans le droit commercial international des avancées en matière de durabilité : Accord de Paris 2015, Accord de Kunming-Montréal 2022, évolution des normes et recommandations des organisations internationales (FAO, OMSA, OMS).

Il faudra aussi faire prospérer le concept « Une seule santé » auquel la pandémie de COVID a donné toute sa légitimité. A ce titre, pour revenir précisément au BEA, il est communément admis que des animaux bien traités sont moins sujets aux maladies et ont donc moins besoin de traitements médicamenteux, antibiotiques notamment. C'est ce qu'écrit la Commission dans F2F, en parfaite cohérence avec le principe directeur n°1 du premier chapitre de l'OMSA sur le BEA qui affirme « qu'il existe une relation très forte entre la santé animale et le BEA ». Rapporté à la prévention de l'antibiorésistance, enjeu majeur et mondial de santé publique, il est donc permis d'établir un lien indirect entre le BEA et la protection de la santé publique.

Ceci ne suffira pas à considérer que le BEA est juridiquement couvert par l'Accord SPS. Cependant, combiner les motivations de moralité et de santé publiques peut aider à convaincre la communauté politique internationale que les règles du jeu commercial doivent évoluer.

1.2.4.2. Au Codex alimentarius :

Le Codex alimentarius est un programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires destiné à protéger la santé des consommateurs et favoriser la loyauté du commerce. Avec l'OMSA pour la santé animale et la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) pour la santé végétale, il fait, au titre de l'Accord SPS, référence à l'OMC en cas de contentieux commercial.

Sous la PFUE, le Conseil a adopté le 21 février 2022, des conclusions sur « l'engagement de l'UE en faveur d'un Codex alimentarius ambitieux, adapté aux défis d'aujourd'hui et de demain ». Le Conseil propose de faire converger l'ambition du Codex avec l'agenda mondial en matière de durabilité. Il souligne l'importance du lien systémique entre « les santés » (humaine, animale, environnementale, végétale) qui valide la pertinence du concept « une seule santé » et oblige à

d'avantage de coopération intersectorielle. En pratique, il suggère que des éléments de durabilité comme la protection de l'environnement et le BEA viennent compléter l'évaluation des risques « classique » conduite jusqu'à présent par les comités d'experts FAO/OMS. Il invite à une coopération renforcée entre ces derniers et les autres groupes d'experts internationaux ou régionaux pour renforcer les fondements scientifiques des normes du Codex alimentarius.

A travers cet engagement, l'Europe entend montrer la voie mais il lui reste à convaincre les autres régions du monde de la suivre.

1.2.4.3. A l'OMSA :

Les travaux de l'OMSA sur le BEA ont démarré il y a plusieurs années. Le Code sanitaire y consacre un Titre 7 particulièrement fourni mais ses normes sont peu prescriptives, d'autant moins qu'à la différence des normes de santé animale, elles ne sont pas contraignantes pour le commerce international. La norme qui vise à améliorer le bien-être des poules pondeuses en élevage, mise en échec en mai 2021, devrait être remise sur la table de la session générale en mai 2023. Mais les positions n'ont guère évolué depuis 2 ans et la période actuelle, marquée par l'inflation et les conflits, n'est pas favorable à un compromis.

La révision des chapitres sur l'abattage et le transport des animaux est programmée pour les prochains mois. Certains pays (Australie, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni, mais aussi l'UE) envisagent de renforcer leur réglementation BEA sur le transport ce qui pourra peut-être faciliter les négociations de nouvelles normes.

Par ailleurs, l'OMSA est depuis l'avènement du concept il y a 20 ans, très engagée dans la promotion et la mise en œuvre de « Une seule santé ». Elle a signé en 2010 avec la FAO et l'OMS un accord tripartite leur permettant de collaborer sur des thématiques comme la prévention de l'antibiorésistance ou la lutte contre la rage. Dans les années qui viennent, il sera important qu'elle s'implique et ait voix au chapitre dans les enceintes internationales qui vont traiter de durabilité des systèmes agricoles et alimentaires. Car la santé animale et le BEA seront nécessairement des critères à prendre en compte pour caractériser un élevage durable.

R1. Le multilatéralisme est indispensable pour engager la transition vers des systèmes agricoles et alimentaires durables, mais celle-ci ne sera pas possible sans une évolution significative du droit du commerce international. L'Union européenne, qui affiche de solides ambitions internes à travers son Pacte vert, doit être force de propositions dans toutes les enceintes multilatérales concernées (OMC, OMSA, Codex alimentarius notamment). En poursuivant l'objectif d'une meilleure santé globale, le concept fédérateur « Une seule santé » peut faciliter ces évolutions, y compris pour la prise en compte du BEA dans les échanges internationaux.

2. IMPOSER OU NEGOCIER DES EXIGENCES DE BIEN-ETRE ANIMAL POUR LES PRODUITS IMPORTES, SINON RESPONSABILISER LES ENTREPRISES IMPORTATRICES

Le renforcement significatif de la législation européenne relative au BEA qui s'annonce rend plus aiguë la question du traitement des importations. Dans la stratégie F2F, la Commission estime que le BEA contribue à une meilleure santé animale et à une meilleure qualité alimentaire, à une réduction de l'usage des médicaments vétérinaires et peut favoriser la préservation de la biodiversité. Elle souligne que les citoyens européens sont demandeurs d'une amélioration du BEA ; il s'agit clairement d'une préférence collective. Par conséquent, la feuille de route annexée à F2F programme pour le 4^{ème} trimestre 2023 une évaluation et une révision de la législation.

Les travaux préparatoires se poursuivent à Bruxelles sous l'égide de la DG Santé, et à Parme où plusieurs avis scientifiques de l'EFSA ont été rendus ou sont attendus. L'étude d'impact devrait être disponible ce printemps. La Commission prévoit, pour fin 2023, un « paquet » législatif en 4 parties : élevage (avec une extension des espèces animales visées), transport, abattage, étiquetage. Il s'agira d'un cadre législatif progressif car tout ne sera pas défini d'emblée, des compléments devront être apportés sous la forme d'actes délégués et de mesures d'exécution.

2.1. Imposer des mesures-miroirs stricto sensu

De l'avis des interlocuteurs qui ont reçu la mission à Bruxelles, la Commission n'a pas l'intention d'éluder l'hypothèse de mesures-miroirs dans la future législation. L'étude d'impact l'abordera, à travers le questionnaire qui sera adressé aux parties prenantes en Europe mais aussi dans les pays-tiers. D'ailleurs dans sa communication du 30 juin 2021 relative à l'initiative citoyenne « Pour une nouvelle ère sans cage »³³, après avoir rappelé que « toute mesure prise par l'UE devra être conforme aux règles de l'OMC », la Commission met sur la table l'option d'une mesure-miroir à côté de deux autres options : une coopération renforcée avec nos partenaires commerciaux ou un système d'étiquetage BEA applicable également aux importations. En 2016 déjà, plus de 90% des sondés d'une enquête Eurobaromètre estimaient que les produits importés devaient respecter les mêmes normes de BEA que celles qui prévalent en Europe.

2.1.1. Le précédent de l'abattage, le faux-précédent du transport

La mesure-miroir prévue par le règlement³⁴ sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort est aujourd'hui l'exception qui confirme la règle. Les pays-tiers doivent garantir dans le certificat sanitaire d'exportation que des normes de protection animale au moins équivalentes à celles de l'UE ont été appliquées au moment de l'abattage. Ceci est vérifié par la Commission lors des audits sur l'hygiène de la viande qu'elle conduit régulièrement dans les pays-tiers.

³³ C(2021) 4747 final

³⁴ Règlement (CE) n°1099/2009 du 24 septembre 2009

La Commission précise que cette exigence n'a jamais été contestée par les partenaires commerciaux. Sa mise en œuvre est assez simple car elle repose sur un opérateur unique dans le pays-tiers (l'abatteur), le véhicule de la garantie est le certificat sanitaire préexistant, et il n'est pas question ici d'extraterritorialité de la réglementation européenne.

Dans son rapport du 3 juin 2022, la Commission cite également le transport des animaux³⁵ : les pays-tiers doivent attester dans le certificat officiel que les animaux exportés vers l'Europe sont aptes au transport conformément aux prescriptions de l'UE applicables. Mais l'on ne vise ici que les seuls animaux vivants à destination de l'Europe. Une véritable mesure-miroir devrait logiquement concerner toutes les phases de transport dans le pays-tiers des animaux producteurs des produits (viandes, lait, œufs etc) exportés vers l'Europe. Cela imposerait des contraintes opérationnelles plus fortes que dans les cas précités : nécessité de certifier une chaîne d'opérateurs depuis les élevages jusqu'au lieu d'exportation, traçabilité, contrôles afférents etc.

Ces 2 exemples font apparaître un étrange conflit entre nécessité et faisabilité : une mesure-miroir sur le BEA ne deviendrait nécessaire et légitime qu'à partir du moment où elle est simple et peu coûteuse pour nos partenaires commerciaux et, de surcroît, vérifiable facilement, donc peu susceptible de provoquer un contentieux à l'OMC ? Quoi qu'il en soit, aujourd'hui aucune autre réglementation relative au bien-être des animaux d'élevage en Europe ne prévoit de mesure-miroir.

2.1.2. Le cas particulier de l'agriculture biologique

La réglementation européenne a évolué depuis le 1^{er} janvier 2022 avec un renforcement des exigences de BEA³⁶, les objectifs de la production biologique étant notamment de répondre aux besoins comportementaux propres à chaque espèce animale. L'importation de produits biologiques est possible à 2 conditions : soit les produits sont conformes au règlement et ont été soumis aux contrôles d'autorités ou d'organismes certificateurs reconnus, soit un accord commercial a établi un régime d'équivalence entre les systèmes de production européen et du pays-tiers concerné. Les équivalences établies au titre du règlement de 2007 avec 11 pays³⁷ restent en vigueur jusque fin 2026, échéance avant laquelle des accords devront avoir été négociés au titre du nouveau règlement.

Par conséquent, l'Europe impose en principe ses propres règles à l'importation de produits biologiques, y compris pour ce qui concerne le BEA. La Commission devra néanmoins tenir compte des critiques émises en 2019 par la Cour des comptes européenne qui relevait de nombreuses défaillances dans la mise en œuvre du règlement de 2007, notamment les faibles taux d'inspection par la Commission des certificateurs des pays tiers.

2.1.3. La future interdiction des cages, un bon candidat pour une mesure-miroir

Déjà annoncée par la Commission, la suppression progressive et finalement l'interdiction de tout élevage en cage sera vraisemblablement la mesure-phare du futur paquet législatif. Elle devrait

³⁵ Règlement (CE) n°1/2005 du 22 décembre 2004

³⁶ Le règlement (CE) n°2018/848 du 30 mai 2018 a remplacé le règlement (CE) n°834/2007. Son annexe II fixe des règles sur les races des animaux, leur alimentation, le logement et les pratiques d'élevage, le bien-être animal

³⁷ Argentine, Australie, Canada, Costa Rica, Israël, Inde, Japon, Corée, Nouvelle-Zélande, Tunisie, Etats-unis

concerner les cages, stalles et autres cases individuelles pour l'élevage des porcs, poules pondeuses, poulets de chair³⁸, veaux, lapins, poulettes, canards, oies, cailles, poules pondeuses et poulets de chair reproducteurs. Plusieurs pays européens l'ont anticipée pour les poules pondeuses, y compris la France qui, à travers la loi EGAlim1, a interdit l'installation de nouvelles cages.

Le comportement d'achat des consommateurs d'œufs a manifestement fait évoluer les modes d'élevage (en France, 2/3 des pondeuses ne sont plus en cage aujourd'hui contre 37% en 2017), ce qui questionne l'évaluation de la similarité évoquée plus haut. A cet égard, les déclarations de l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada-énergies renouvelables* (mai 2013) sont intéressantes. Constatant que la production d'énergie conventionnelle et celle d'énergie renouvelable étaient manifestement concurrentes puisqu'elles ne faisaient pas partie du même marché, l'Organe d'appel a considéré que les PMP avaient le potentiel de devenir « une caractéristique fondamentale du produit ».³⁹ Transposé aux œufs, le raisonnement peut conduire à considérer qu'un œuf de poule plein-air n'est pas similaire à un œuf de poule en cage.

S'agissant des conditions de l'article XX, deux éléments peuvent être avancés. L'option alternative de l'étiquetage apparaît limitée techniquement (voir chapitre 3.4.1). Et les associations de protection animale (APA) soulignent le risque d'externalisation d'un mode de production que les européens ne voudraient plus voir dans leurs élevages mais que, faute de mesure-miroir, ils retrouveraient malgré tout dans leur assiette, ce qui viendrait contredire l'argument de moralité publique qui motive l'interdiction des cages.

On ne peut exclure -ni garantir- que l'interdiction des cages passe avec succès l'évaluation de la similarité (article III) et/ou les tests de nécessité et de proportionnalité (article XX). En tout état de cause, plusieurs conditions complémentaires devront être remplies pour éviter un échec en cas de contentieux à l'OMC : prévoir des périodes de transition suffisantes, s'assurer d'une mise en œuvre sans faille de l'interdiction des cages en Europe, maintenir un niveau élevé de performance sanitaire⁴⁰, s'abstenir de toute référence à une motivation d'ordre économique, irrecevable à l'OMC. A propos de l'exemplarité européenne, il faudra se garder de toute dérogation qui ne serait pas solidement étayée sur les plans scientifique et technique. Cela devra être le cas par exemple si certaines souches rustiques de poulets de chair reproducteurs devaient impérativement être maintenues en cage, comme le souligne la filière.

Quant à la démonstration de l'universalité de la préférence collective européenne, elle ne sera pas aisée, même si le volumineux Code sanitaire⁴¹ de l'OMSA (cf 1.2.4.3) témoigne clairement de l'importance accordée au BEA par la communauté internationale. Pour autant, cette démonstration

³⁸ Dans 2 avis rendus le 21 février 2023, l'EFSA recommande d'utiliser des alternatives aux cages pour améliorer le bien-être des poules pondeuses et des poulets de chair

³⁹ Evaluation juridique de la compatibilité entre une réglementation européenne sur les cages imposée aux produits importés et les règles de l'OMC, mars 2022 (Eurogroup for animals, CIWF, Baldon Avocats)

⁴⁰ Lors des auditions, plusieurs interlocuteurs ont relevé que le risque sanitaire est plus facile à maîtriser dans un élevage en cages que dans les systèmes alternatifs (influenza aviaire, salmonelles)

⁴¹ Le Titre 7 (bien-être animal) comporte 14 chapitres concernant l'élevage, le transport et l'abattage de plusieurs espèces animales. Cependant, aucun chapitre ne traite spécifiquement des poules pondeuses, l'OMSA ayant échoué à l'adopter en mai 2021.

n'a pas été faite pour toutes les préférences collectives qui donnent lieu aujourd'hui à la mise en œuvre -non contestée- de mesures-miroirs⁴².

Ce sera donc pour l'Europe une question de choix et de volonté politiques. Et la jurisprudence ne demandant qu'à s'enrichir, affronter un éventuel contentieux serait sans doute utile.

Imposer d'emblée des mesures-miroirs pour l'ensemble de la législation BEA serait sans doute hasardeux compte tenu de la multiplicité des secteurs et des procédures de contrôle qu'il faudrait mettre en place dans les pays-tiers. La question des cages peut servir de pilote. Les pratiques douloureuses⁴³ et le transport pourraient suivre ultérieurement, après étude d'impact.

R2. Toutes les propositions législatives de la Commission qui concernent des PMP devraient considérer, dans leur étude d'impact préalable, la possibilité de mesures-miroirs. S'agissant du BEA, la mission recommande l'adoption d'une mesure-miroir sur l'interdiction progressive de l'élevage en cages, moyennant quelques précautions. Des mesures-miroirs sur le transport et sur les pratiques douloureuses sont envisageables, avec des exigences en matière de contrôle.

2.2. Négocier des conditionnalités tarifaires dans les Accords de libre-échange

Le succès -ou l'échec- relatif du multilatéralisme à Genève depuis 2016 a entraîné la multiplication des accords bilatéraux. Sur la base de mandats que lui a confié le Conseil, la Commission européenne a enchaîné les cycles de négociations avec nombre de pays-tiers⁴⁴. Le dernier en date a été conclu le 9 décembre 2022 avec le Chili, et des négociations avec l'Australie et l'Inde sont en cours ou programmées. Le Conseil devrait se prononcer en 2023 sur l'ALE Mexique. Enfin, l'élection du Président Lula au Brésil laisse entrevoir une relance du processus de ratification de l'ALE conclu avec le Mercosur en juin 2019, la Commission⁴⁵ ayant récemment déclaré que l'UE espérait ratifier l'Accord avant son prochain Sommet avec l'Amérique latine programmé mi-juillet 2023.

A défaut de pouvoir, ou de vouloir, imposer ses exigences de BEA à travers des mesures-miroirs, l'UE a donc la possibilité de négocier dans le cadre des ALE des clauses-miroirs, par exemple en subordonnant des préférences tarifaires au respect de certaines normes. L'expérience montre que cela a été rarement le cas jusqu'à présent, en raison du différentiel de niveau entre la législation européenne et celle des pays-tiers concernés.

⁴² Par exemple les réglementations de plusieurs Etats qui interdisent l'importation des produits animaux qui ne répondent pas à leurs prescriptions culturelles.

⁴³ Broyage des poussins, écornage, castration, marquage au feu, etc

⁴⁴ En 2020, les importations européennes au titre d'accords commerciaux ou du système de préférences généralisées représentaient 47,5% des importations agroalimentaires (Eurostat)

⁴⁵ Le vice-Président Frans Timmermans le 31 janvier à l'issue d'une tournée au Brésil, en Colombie et au Mexique

Des conditionnalités tarifaires sont difficiles à obtenir car une négociation commerciale impose par définition des « marchandages » et ne peut aboutir que si un équilibre satisfaisant est atteint entre les intérêts offensifs et défensifs de chacune des parties. En tout état de cause, ces clauses-miroirs ont une portée bien moindre que les mesures-miroirs car elles sont uniquement bilatérales et donc à « géométrie variable » tant sur leur périmètre géographique que dans leur contenu.

2.2.1. Le BEA, parent pauvre des ALE

Le CETA et l'Accord UE-Mercosur sont emblématiques de la manière dont est traité le BEA dans tous les ALE, c'est-à-dire qu'il est quasi absent. Il n'est abordé que dans les chapitres relatifs au dialogue et à la coopération, à côté de l'antibiorésistance ou des biotechnologies. Il s'agit « *d'améliorer la compréhension mutuelle des réglementations respectives et de leur application, et d'échange d'informations, d'expertise et d'expérience*⁴⁶ ». Si l'objectif d'améliorer le BEA est en principe consensuel, la façon de l'atteindre ne l'est pas. Le référentiel commun mais non contraignant de l'OMSA est généralement insuffisant pour l'Europe alors qu'il peut être très exigeant pour d'autres pays.

Le rapport Ambec relève que le discours de la Commission qui prétend que l'Accord avec le Mercosur permet « l'exportation de valeurs européennes » est optimiste, voire trompeur. Le désaccord fondamental des parties sur quantité de sujets (dont le BEA) n'a pu être dépassé, ceux-ci se trouvent donc renvoyés à des discussions ultérieures, sans contrainte calendaire ni obligation de résultats. Par exemple, le forum de coopération réglementaire qui se réunit dans le cadre du CETA a abordé le transport des animaux sur de longues distances, mais sans tirer de conclusion opérationnelle.

On note cependant que l'Accord UE-Mercosur introduit des conditions de BEA pour l'accès au marché européen des œufs en coquille, mais avec peu d'effets attendus compte tenu du volume négligeable des importations⁴⁷. Et rien ne dit que le Mercosur devra s'adapter à la future réglementation européenne sur les poules pondeuses. Cette clause-miroir, unique en son genre dans un ALE, serait donc un trompe-l'œil.

On doit également citer dans ce chapitre -même si l'affaire est dérisoire au vu de la situation tragique de ce pays- le cas de l'Ukraine et de ses exportations massives de viandes de volailles⁴⁸, d'œufs et de produits laitiers. L'Accord ratifié en 2017 prévoyait sur le BEA une convergence réglementaire avec l'UE, avec des échéances qui n'ont pas été respectées et qui ne le seront pas à brève échéance. Les facilités commerciales accordées par l'Europe dans le contexte de la guerre nécessitent un suivi étroit de la part de la Commission européenne, pour éviter une déstabilisation profonde et durable du marché européen. A ce titre, le renforcement des règles d'origine sur les produits transformés permettrait sans doute d'atténuer le problème (voir chapitre 3.1).

⁴⁶ COM (2022) 226 final du 3 juin

⁴⁷ L'œuf constituant un aliment de base, de nombreux pays sont autosuffisants et seulement 1,6% de la production mondiale d'œuf est échangée (hors échanges intra-UE). La France quant-à elle, est autonome à 101%.

⁴⁸ L'Ukraine, le Brésil et la Thaïlande sont les principaux fournisseurs de l'UE en filets de poulet, destinés majoritairement à la transformation. L'UE importe 25% du filet de poulets qu'elle consomme.

2.2.2. Concentrer nos efforts sur le mode d'élevage et sur la traçabilité ?

L'ALE conclu par la Commission avec la Nouvelle-Zélande le 30 juin 2022 exclut de la réduction tarifaire pour les importations dans l'UE les viandes des animaux qui terminent leur engraissement dans des parcs (feed-lots). Or ce mode d'élevage est quasi-inexistant dans ce pays, ce qui illustre une nouvelle fois qu'il est d'autant plus facile d'obtenir une concession qu'elle ne coûte pas grand-chose à qui la consent. Pour autant, cet exemple peut constituer un précédent intéressant à l'avantage de l'UE pour les négociations futures, en l'occurrence avec l'Australie voisine pour laquelle les feed-lots représentent un véritable enjeu économique. L'Australie ne s'y est d'ailleurs pas trompée qui a immédiatement prévenu Bruxelles qu'elle refuserait une telle contrainte.

Comme le développe le chapitre 3.3 ci-après sur la durabilité, le BEA ne peut se résumer au mode d'élevage. Pourtant celui-ci a une grande importance pour les consommateurs, qui plébiscitent les élevages dits extensifs⁴⁹. Les modes de production sont clairement définis pour les œufs, mais ce n'est pas le cas pour toutes les productions animales. Interbev préconise de qualifier l'élevage bovin viande par la taille du troupeau, la surface fourragère disponible et le nombre d'actifs sur l'exploitation. La filière laitière n'est pas prescriptive sur le mode d'élevage, même si elle n'encourage pas le développement du zéro-pâturage. Un travail d'harmonisation sera nécessaire au niveau européen, mais il sera difficile car plusieurs modes d'élevage coexistent au sein des EM, du plus extensif au plus intensif. Et s'agissant des bovins, l'élevage herbager est un peu une marque de fabrique française.

La filière bovine alerte sur la menace que feront peser les nouvelles concessions⁵⁰ accordées au Mercosur, qui est déjà le premier fournisseur de l'UE. Certains chiffres sont éloquentes. En 2021, les 4 pays concentrent le quart de la production et fournissent le tiers des exportations mondiales de viande bovine. Entre 2018 et 2020, les coûts de production sont inférieurs de 40% à ceux des élevages européens (60% pour le seul Brésil). La proportion de finition en feed-lots ne cesse d'augmenter pour satisfaire les besoins d'exportation. La gestion de la traçabilité (individuelle) n'est véritablement performante qu'en Uruguay, elle est lacunaire au Brésil où elle ne devient individuelle que dans le dernier élevage et dans les 40 jours qui précèdent l'abattage⁵¹.

L'interprofession de la volaille de chair dénonce l'ouverture supplémentaire concédée au Chili dont les exportations passeraient de 18000 à 40000 tonnes, pour des viandes qui ne correspondent pas aux normes européennes.

Par conséquent, plutôt que de rentrer dans le détail des réglementations sur le BEA, ce qui peut s'avérer fastidieux pour les négociateurs, il peut être plus efficace de se concentrer sur quelques PMP comme le mode d'élevage. D'ailleurs, pour les filières sensibles, il pourrait être utile de définir à 27, en amont de la négociation d'un Accord, les PMP que l'Europe juge prioritaires pour l'accès à son marché. Il serait légitime d'insister particulièrement sur la traçabilité, un outil à vocation multiple. En effet, sans une traçabilité efficace des productions animales dans le pays d'origine, il est difficile

⁴⁹ C'est aussi le cas en Suisse. L'initiative populaire « Non à l'élevage intensif en Suisse » bien que rejetée lors de la votation de septembre 2022, témoigne de la sensibilité de l'opinion publique. D'autres initiatives citoyennes sont annoncées telles que l'interdiction du foie gras.

⁵⁰ 99 000 tonnes équivalent-carcasse (tec) qui viennent s'ajouter aux 200 000 tec expédiées chaque année depuis 2011

⁵¹ Dossier viande bovine Mercosur / Economie de l'élevage n°533 octobre 2022 (IDELE)

de garantir des modes de production mais aussi la sécurité sanitaire ou encore l'absence de déforestation.

Et si la négociation ne permet pas d'obtenir une conditionnalité tarifaire comme pour la Nouvelle-Zélande, il faut à tout le moins s'assurer que l'ALE n'empêche pas d'imposer l'étiquetage du mode d'élevage. A cet égard, il subsiste un doute sur l'effet utile⁵² de la clause négociée avec le Mercosur. Toutefois l'étiquetage resterait une solution de repli imparfaite en l'absence de traçabilité effective permettant d'identifier l'origine des produits destinés à la transformation ou à la restauration collective.

Comme évoqué au chapitre 2.1.2, l'agriculture biologique aura un traitement spécifique. Des accords commerciaux établiront que les systèmes de production des pays tiers répondent « aux mêmes objectifs et principes, par l'application de règles garantissant le même niveau d'assurance de la conformité que celles de l'UE ». Il reviendra ensuite aux autorités des pays tiers concernés de procéder à l'inspection et à la certification des produits biologiques exportés vers l'Europe. La Commission qui va négocier ces accords d'équivalence devra veiller à ce que le niveau d'exigences européen sur le BEA soit correctement pris en compte.

2.2.3. Qu'espérer du nouveau chapitre des ALE sur la durabilité ?

Dans la stratégie F2F, la Commission annonce son intention d'introduire « *un chapitre ambitieux sur la durabilité dans tous les accords commerciaux bilatéraux* ». Mais selon la présentation qu'elle en fait dans sa communication du 3 juin 2022, le nouveau chapitre sur les systèmes alimentaires durables (d'ores et déjà convenu avec la Nouvelle-Zélande et avec le Chili) ne devrait pas aller au-delà d'actions de coopération, même si celles-ci seront envisagées globalement pour l'ensemble de la chaîne alimentaire plutôt que de façon thématique comme c'était le cas jusqu'à présent. Par conséquent, le BEA ne devrait pas être plus ni mieux traité dans les futurs que dans les actuels ALE. Pourtant, l'étude d'impact sur le développement durable⁵³ d'un futur ALE avec l'Australie publiée en juillet 2021 aborde sans détour la conditionnalité tarifaire comme moyen d'encourager des pratiques durables. Cette étude recommande même aux négociateurs de prendre en compte le BEA pour la fixation des tarifs/quotas, dans le but de créer les conditions propices « à une économie durable en général et au BEA en particulier ». Une alliance de 8 Etats-membres, dont la France, met en avant cette recommandation –et le précédent de l'ALE Nouvelle-Zélande- pour inviter la Commission dans les négociations à venir avec Canberra, à réserver les préférences tarifaires à l'importation en Europe aux viandes de bœufs et de moutons élevés au pâturage, écartant de fait les feed-lots⁵⁴.

Sans préjuger de la suite qui sera réservée à cette démarche, il apparaît que cette façon de procéder, par la négociation, traduirait plus sûrement la nouvelle ambition de durabilité affichée par la Commission que de simples promesses de coopération bilatérale à l'issue incertaine.

Plus généralement, il pourrait être utile d'enrichir le processus d'évaluation de l'impact des ALE et de lui donner toute la transparence nécessaire pour répondre aux attentes de la société comme à celles des opérateurs économiques. Des commissions d'évaluation des impacts sanitaire et

⁵² Permettra-t-elle d'exiger un étiquetage véritablement informatif ou simplement les prescriptions techniques obligatoires qui figurent habituellement sur l'étiquette ?

⁵³ « Trade sustainability assessment in support of FTA negotiations between the EU and Australia »

⁵⁴ Demande exprimée au Comité spécial agriculture le 23 janvier 2023

environnemental des ALE en cours de négociation ou envisagés pourraient être mises en place. Et des organismes de recherche de l'UE (JRC) et des EM pourraient être mandatés pour étudier et objectiver les conséquences des écarts réglementaires qui existent entre l'Europe et les pays-tiers concernés.

R3. Les futurs ALE devront résolument être en phase avec les enjeux de durabilité. A cette fin, l'UE doit s'efforcer d'obtenir des clauses-miroirs sur les PMP qu'elle juge prioritaires. Les mandats de négociation de la Commission devraient être revus en conséquence par le Conseil, et des procédures mises en place pour renforcer l'évaluation des impacts et garantir la transparence. Pour le secteur animal, la priorité devrait être accordée à des modes d'élevage respectueux du BEA, assortis d'exigences de traçabilité. Compte tenu de la menace spécifique qui pèse sur cette filière, un «protocole bovin» additionnel devrait être négocié avec le Mercosur. Pour l'agriculture biologique, une attention particulière devra être accordée au respect du BEA dans les accords d'équivalence à négocier par la Commission avant 2027.

2.3. Responsabiliser les entreprises par le biais du devoir de vigilance

Ces dernières années, les initiatives visant à renforcer la régulation des entreprises multinationales se sont multipliées aux niveaux national, européen et international afin d'aller au-delà des démarches volontaires des entreprises en matière de responsabilité sociétale. En Europe, la France fut le premier Etat à légiférer en 2017, suivie par l'Allemagne en 2021 et la Norvège.

2.3.1. La France pionnière avec la loi du 27 mars 2017

S'inspirant en partie des Principes directeurs⁵⁵ des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme (UNGP), la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises⁵⁶ donneuses d'ordre a été une loi pionnière, promulguée après un long parcours parlementaire.

Elle oblige les grandes entreprises françaises à élaborer, publier et mettre en œuvre des mesures adaptées d'identification des risques et de prévention des atteintes aux « droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement directement ou indirectement, ainsi que des activités des sous-traitants ou fournisseurs avec lesquels est entretenue une relation commerciale établie, lorsque ces activités sont rattachées à cette relation. »

⁵⁵ Normes volontaires adoptées à l'unanimité en 2011 par les États au Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU

⁵⁶ « Art 1 : Toute société qui emploie, à la clôture de deux exercices consécutifs, au moins cinq mille salariés en son sein et dans ses filiales directes ou indirectes dont le siège social est fixé sur le territoire français, ou au moins dix mille salariés en son sein et dans ses filiales directes ou indirectes dont le siège social est fixé sur le territoire français ou à l'étranger, établit et met en oeuvre de manière effective un plan de vigilance.»

La loi concerne les groupes (dont filiales et sociétés contrôlées) mais également leur chaîne d'approvisionnement et les oblige à rédiger des plans de vigilance⁵⁷ annuels et publics adossés au rapport annuel. Depuis cette loi, les personnes ou entités justifiant d'un intérêt à agir (ONG, autres) sont en droit de demander des comptes aux multinationales concernées, dont la responsabilité pourra être engagée devant un juge.

Cette loi a constitué une avancée majeure car, précédemment, les maisons-mères et sociétés donneuses d'ordre parvenaient à échapper à leurs responsabilités en usant de la complexité de leurs structures juridiques et de leurs chaînes d'approvisionnement (cas emblématiques de l'explosion de l'usine AZF en France, et plus récemment l'effondrement des usines textiles du Rana Plaza au Bangladesh).

Cette loi a néanmoins des limites :

- Elle est principielle, son champ d'application vaste mais imprécis et, aucun décret d'application n'étant venu la préciser, elle laisse une grande marge d'appréciation au juge ;
- Le seuil est élevé et ne concerne que des sociétés établies en France. Environ 250 groupes seraient concernées ;
- Si l'article 1er alinéa 5 de la loi dispose que les plans de vigilance « [ont] vocation à être élaboré[s] en association avec les parties prenantes de la société », force est de constater que l'association de la société civile n'est pas intervenue au niveau qui aurait pu être souhaité.

Le BEA n'est pas explicitement cité par la loi mais il peut être trouvé dans certains plans de vigilance comme celui du groupe des Mousquetaires 2021 qui mentionne, dans un paragraphe consacré à la « Bientraitance animale », que « la démarche de bientraitance animale est publiée chaque année depuis 2020 sur le site Mousquetaires.com dans le cadre du BBFAW⁵⁸.

2.3.2. L'Union européenne s'empare logiquement du sujet

2.3.2.1 - Des obligations générales de publication d'informations environnementales existent au niveau européen.

Le droit de l'UE prévoit plusieurs obligations de publication d'informations (« *reporting* ») des entreprises en matière de gouvernance et d'approvisionnement.

Depuis 2010, le secteur du bois et des produits dérivés du bois est précurseur car il doit respecter⁵⁹ des mesures de « diligence raisonnée » qui s'articulent autour de l'identification de l'ensemble des sous-traitants, une connaissance de l'intégralité de la chaîne d'approvisionnement et une évaluation des risques contrôlée par des autorités nationales afin de prévenir la récolte illégale.

⁵⁷ Le plan contient notamment les mesures suivantes : une cartographie des risques ; des procédures d'évaluation régulière de la chaîne de valeur ; des actions adaptées d'atténuation des risques ou de prévention des atteintes graves ; un mécanisme d'alerte et de recueil des signalements ; un dispositif de suivi des mesures mises en œuvre et d'évaluation de leur efficacité.

⁵⁸ Business Benchmark on Farm Animal Welfare mesure, depuis 2012, l'engagement des grandes entreprises alimentaires en faveur du BEA.

⁵⁹ Règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché, modifié par le règlement (UE) n° 2019/1010 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019.

La directive de 2014 sur la publication d'informations non-financières par les entreprises de plus de 500 salariés a introduit des lignes sur l'information non financière orientée vers les risques environnementaux.

Ainsi, depuis 2017, les entreprises concernées doivent communiquer des informations sur les marchés sur lesquels elles opèrent et les sites de production, mais aussi les procédures de diligence raisonnable mises en œuvre afin de « définir, prévenir et atténuer les incidences négatives réelles et potentielles de leur activité » sur la base des documents d'orientation sectoriels de l'OCDE et des principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

Le Conseil et le Parlement ont adopté, en décembre 2022, un règlement⁶⁰ visant à empêcher / lutter contre la déforestation qui oblige les entreprises importatrices et exportatrices à se doter d'un système de vigilance efficace pour des produits agricoles et dérivés importants en termes de déforestation, tels que le cacao, le soja, la viande bovine, ou encore l'huile de palme. Le processus de diligence raisonnée repose sur un système novateur de traçabilité à la parcelle via la géolocalisation avec des coordonnées GPS.

Même si des lacunes subsistent, soulignées par les ONG, telles que l'absence d'implication des institutions financières ou la faiblesse de la protection des populations autochtones, c'est un pas important dont il faudra suivre la mise en œuvre pour en mesurer les effets.

2.3.2.2 - La Commission européenne propose une Directive ambitieuse sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité.

Transmise au Conseil et au Parlement en février 2022, la proposition de la Commission s'inscrit dans le prolongement d'une résolution du Parlement européen du 10 mars 2021 qui soulignait la nécessité de faire converger les législations nationales sur ce thème et de garantir des conditions concurrentielles équitables pour les entreprises.

Si la société civile considère que le texte aurait dû être plus ambitieux, notamment en incluant la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption comme recommandé par le Parlement européen, il constitue tout de même une étape majeure afin de renforcer la responsabilité juridique des entreprises en la matière.

Si elle a pu s'inspirer de la loi française, la proposition de directive semble plus proche de la loi allemande de 2021. Ses principales dispositions sont résumées à l'annexe 7.

Le Conseil compétitivité est parvenu à un accord le 1er décembre 2022, le trilogue devrait commencer mi-2023 dans l'objectif d'adopter la directive avant 2024.

La question de la compatibilité OMC se pose mais, à ce stade, la DG Trade n'a pas soulevé de caractère discriminatoire du texte qui répond à un enjeu social et environnemental.

Le compromis du Conseil ne couvre pas le BEA mais les discussions à venir avec le Parlement peuvent faire évoluer la directive. Certains parlementaires européens sensibles au BEA pourraient demander à inclure des obligations en la matière pour les entreprises, y compris les plus petites présentes dans la chaîne d'approvisionnement.

⁶⁰ Ce règlement –qui abrogera le règlement 995/2010 précité- devrait entrer en vigueur courant 2023, pour s'appliquer aux grandes entreprises 18 mois après, et aux petites entreprises 24 mois après.

R4. La responsabilité des entreprises à travers la « vigilance raisonnable », y compris dans leurs activités internationales, peut devenir un outil au service de la transition vers des systèmes agricoles et alimentaires durables, à condition toutefois que la future directive européenne inclue des exigences en matière de PMP des produits agricoles et alimentaires. Le trilogue à venir est une opportunité à saisir pour tenter d'introduire explicitement le BEA dans le périmètre de la directive.

3. INFORMER LES CONSOMMATEURS EUROPEENS AU MOYEN DE L'ETIQUETAGE POUR VALORISER LE « *MADE IN EUROPE* »

Essentiellement nutritionnelle et sanitaire à l'origine, l'information du consommateur par l'étiquetage aborde désormais des registres multiples, reflétant de plus en plus les demandes sociétales : indication de l'origine, BEA, empreinte carbone, impact sur la biodiversité, durabilité, rémunération des producteurs, etc.

Ne prétendant pas dresser un panorama exhaustif de l'étiquetage des produits alimentaires, cette partie du rapport s'attache à étudier comment un étiquetage approprié, au niveau européen, pourrait permettre de valoriser les produits respectant les normes de BEA et, dans un avenir proche, les critères de durabilité que la Commission s'est engagée à préciser dans le cadre de la stratégie F2F.

La mission se place d'emblée au niveau européen. En effet, si l'étiquetage ne saurait avoir la même force que des mesures-miroirs, il peut mettre en évidence les différences de normes entre produits européens et produits importés et permettre au consommateur de faire un choix plus éclairé.

L'emballage demeure le meilleur support d'une communication qui doit rester simple sans être simpliste, accessible aisément lors de l'acte d'achat, mais il ne peut présenter qu'un nombre limité d'informations. Or la juxtaposition des mentions obligatoires et d'allégations volontaires plus ou moins explicites mais de plus en plus nombreuses laissent souvent perplexe le consommateur le plus averti⁶¹.

C'est dans ce contexte que diverses initiatives nationales ont été prises ou sont en projet sur l'étiquetage du BEA ou l'affichage environnemental. Et plus largement, s'amorce une réflexion sur la durabilité, concept peu défini à ce stade mais plus global et, à terme, susceptible de comprendre l'ensemble des préoccupations sociétales et faire l'objet d'un étiquetage et de communication à destination des consommateurs.

A Bruxelles, l'étiquetage est également perçu comme un levier important de changement des pratiques de production au service de la transition vers des systèmes alimentaires durables (cf le cas des poules pondeuses). Aussi, dans le cadre de la stratégie F2F, s'est engagé un important travail de révision de l'information des consommateurs :

⁶¹ Le recours à un QR code qui résumerait toutes les informations sur un produit donné est au mieux illusoire : il implique de disposer d'un smartphone et d'une bonne connexion internet, l'acte d'achat doit être rapide, etc. L'option prévue, en France, par la loi AGECE d'une base de données ouverte à tous, gérée par l'Etat, semble irréalisable. L'utilisation des applications, prisée des plus jeunes, ne semble plus en mesure de convaincre davantage.

- Le règlement sur l'information des consommateurs 1169/2011, dit INCO⁶², devrait être revu en 2023 sur l'étiquetage nutritionnel et l'indication de l'origine;
- Un volet étiquetage est prévu dans le futur paquet BEA ;
- Enfin, la Commission travaille sur un projet de cadre législatif sur la durabilité, annoncé pour fin 2023, qui devrait être complété en 2024 par un volet étiquetage.

3.1. L'indication de l'origine et les signes officiels de qualité (SIQO), éléments de valorisation pour les productions européennes

3.1.1. L'indication de l'origine bientôt en débat à Bruxelles

A travers le règlement INCO qui encadre la façon dont les Etats membres peuvent informer le consommateur, le législateur européen a reconnu que "les choix des consommateurs peuvent être influencés, entre autres, par des considérations sanitaires, économiques, environnementales, sociales et éthiques ⁶³».

S'agissant du BEA, ce règlement actait, dès 2011, que les consommateurs montrent un « intérêt croissant ⁶⁴ » à être informés sur le traitement des animaux d'élevage au moment de l'abattage, notamment l'étourdissement préalable. Dans la pratique, cependant, il est peu question de PMP des produits d'origine animale dans les normes européennes d'étiquetage.

La révision en cours du règlement INCO sur l'indication de l'origine est une opportunité pour renforcer la discrimination positive des produits européens par rapport aux produits importés, sans contrevenir aux règles de l'OMC. Pour la plupart des productions agricoles, l'indication d'une origine UE est perçue comme un gage de qualité par rapport aux produits venant de pays tiers, à condition toutefois, en ce qui concerne le BEA, que le citoyen-consommateur européen soit convaincu qu'acheter européen est synonyme de normes plus élevées⁶⁵.

Les consommateurs français, comme ceux de nombreux EM, privilégient une indication de l'origine nationale voire régionale ou locale, car ils sont de plus en plus adeptes des circuits courts qu'ils jugent plus qualitatifs et sont soucieux de soutenir l'économie locale. La Commission n'est pas favorable par principe à cette forme de segmentation du marché intérieur car afficher une origine nationale ne suffit généralement pas à caractériser une différence significative avec les produits similaires d'Etats membres censés répondre aux mêmes normes de production.

L'indication de l'origine géographique des produits alimentaires est encore très partielle dans l'UE : elle n'est obligatoire que depuis 2002 pour la viande bovine et les produits à base de viande bovine, suite à la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine. Cette obligation a été étendue en avril

⁶² Règlement (UE) n°1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires,

⁶³ Considérant 3, Règlement (UE) n°1169/2011

⁶⁴ Considérant 50, Règlement (UE) n°1169/2011

⁶⁵ M. Paolo de Castro, membre du PE (groupe S&D), plaide pour une meilleure information des consommateurs européens, qui « doivent être conscients que les normes de BEA en Europe sont les meilleures du monde » (Conférence « Elevage, viandes et Green Deal : quelle vision de l'UE ? » organisée par Interbev, Bruxelles, 7 février 2023)

2015 aux viandes de porc, de mouton, de chèvre et de volaille vendues crues, fraîches, réfrigérées et congelées.

A ces dispositions s'ajoutent des mesures nationales très encadrées par INCO. Ainsi, en 2016, la France a étendu l'étiquetage de l'origine au lait, au lait et aux viandes utilisés en tant qu'ingrédient, sous forme d'expérimentation à compter du 1er janvier 2017 pour une durée de 2 ans⁶⁶, prolongée jusqu'au 31 décembre 2021.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a estimé l'obligation illégale pour le lait et le lait utilisé comme ingrédient, décision reprise par le Conseil d'Etat le 10 mars 2021 au motif « qu'il est illégal d'imposer l'étiquetage géographique du lait car il n'y a pas de lien avéré entre son origine (UE, non UE) et ses propriétés ».

Le décret⁶⁷ relatif à l'étiquetage des viandes dans les établissements de restauration entré en vigueur le 1er mars 2022, oblige à indiquer l'origine (pays de naissance, d'élevage et d'abattage) de certaines viandes de porc, de volailles et d'agneau dans l'ensemble de la restauration hors foyer (RHF), à l'instar de ce qui se pratique déjà pour le bœuf. Toutefois, cette obligation ne s'applique qu'aux « viandes achetées crues par les restaurateurs, et non aux viandes achetées déjà préparées ou cuisinées ».

Jusqu'à présent, la France s'est toujours prononcée en faveur de l'origine nationale plutôt que pour l'indication d'origine UE qui serait privilégiée par une majorité d'industries agro-alimentaires dont les chaînes de valeur sont souvent transnationales. Des initiatives sont également prises par les filières pour mettre en avant par un label l'origine française de leurs productions. Néanmoins, les cahiers des charges n'étant pas toujours disponibles, il est difficile de savoir jusqu'à quel point ils se distinguent de la réglementation en vigueur.

L'étiquetage des viandes ne suffit pas toujours à informer de façon suffisamment discriminante. Ainsi, la viande bovine, dont 19%⁶⁸ est importée, est consommée à hauteur de 30% en RHF où l'étiquetage, certes obligatoire, est jugé par la filière insuffisamment visible.

L'indication de l'origine est loin d'être une question simple dans des économies imbriquées comme le sont les économies européennes et compte tenu des transformations multiples que subissent les produits primaires. Les dispositions actuelles en matière d'étiquetage, tant au niveau européen que national, sont encore loin de constituer une réponse complète aux attentes des consommateurs, en particulier lorsque les produits combinent des ingrédients multiples ou sont consommés en RHF.

Preuve que des évolutions, certes lentes, sont en cours, une majorité d'EM a soutenu une proposition slovène visant à améliorer l'étiquetage des mélanges de miel⁶⁹ lors du Conseil Agriculture du 30 janvier 2023, et plusieurs députés européens ont exprimé la même demande⁷⁰. Il

⁶⁶ L'article L412-5 du code de la consommation a instauré l'obligation d'indiquer le pays de naissance, d'élevage et d'abattage pour les produits utilisant de la viande en tant qu'ingrédient représentant au moins 8 % du poids total des ingrédients, et le pays de collecte et de conditionnement ou de transformation pour le lait et les produits utilisant du lait représentant au moins 50% du poids total des ingrédients.

⁶⁷ Décret n° 2022-65 du 26 janvier 2022

⁶⁸ Source FranceAgriMer, 2021

⁶⁹ Directive du Conseil relative au miel (2001/110/CE)

⁷⁰ 45 députés dans une lettre adressée le 13 février 2023 au Commissaire à l'agriculture

s'agit d'informer le consommateur sur l'origine de tous les miels présents dans le mélange et ainsi d'améliorer la valeur ajoutée des produits européens sur le marché. La Commission a répondu favorablement en annonçant pour ce semestre une révision de la directive. L'absence d'identification des miels importés est un problème connu de longue date, et sa résolution prochaine est heureuse, On peut tout de même s'interroger sur les raisons qui motivent l'exigence de transparence sur l'origine de certains produits plutôt que sur d'autres⁷¹.

R5. L'étiquetage doit être un moyen pour le consommateur d'identifier l'origine des produits et de faire un choix éclairé dans son acte d'achat. Aujourd'hui, les consommateurs n'associent pas nécessairement l'origine européenne des produits animaux à un niveau de BEA plus élevé que celui des produits importés. Des campagnes d'information pourraient être déployées par la Commission dans les Etats membres au moment de l'adoption du paquet BEA qui renforcera encore le leadership européen en la matière. Il est également nécessaire de progresser sur l'indication de l'origine des produits transformés ou consommés en RHF, en utilisant toutes les potentialités de la traçabilité.

3.1.2. Les SIQO, un plus pour le BEA ?

Du point de vue du consommateur qui accepte de payer un prix plus élevé, les produits sous signes officiels de qualité⁷²(SIQO) sont distingués par leur recherche de plus grande qualité gustative (Label Rouge), leur perpétuation de savoir-faire valorisant des terroirs spécifiques (IGP et AOP) ou la protection de l'environnement et de la santé (produits issus de l'agriculture biologique- dits produits bio). Ils peuvent aussi, logiquement, apparaître « mieux disants » au consommateur en ce qui concerne le BEA. Or, dans la plupart des signes de qualité, relevant de démarches volontaires des producteurs, les problématiques du BEA et de la durabilité ne se traduisent pas encore significativement dans les cahiers des charges des SIQO et la réglementation européenne reste en retrait sur le sujet en dépit de révisions récentes. Seul le règlement bio inclut de façon systématique des mesures de BEA.

Les signes de qualité volontaires: quelques mesures de BEA

La révision en cours du règlement IG dont l'adoption n'est pas prévue avant fin 2023 se limite à indiquer que les cahiers des charges peuvent intégrer des critères de durabilité mais elle ne prévoit aucune exigence particulière.

Si certaines IG modifient leur cahier des charges pour rendre les pratiques plus durables, ceci généralement au prix de longues négociations, d'autres préfèrent opter pour des chartes, moins engageantes. La situation actuelle se caractérise donc par une grande hétérogénéité.

Quelques cahiers des charges intègrent le BEA, par exemple l'AOP Taureau de Camargue⁷³et l'IGP Poulet des Cévennes⁷⁴.

⁷¹ M.Laurent Duplomb, coauteur de la PPL pour la compétitivité de l'agriculture française déposée au Sénat le 14 février 2023, cite l'exemple de la compote de pommes qui peut contenir des fruits de diverses origines sans que le consommateur le sache

⁷² Au nombre de 5 : l'Appellation d'Origine Protégée (AOP) ; l'Indication Géographique Protégée (IGP) ; la Spécialité Traditionnelle Garantie (STG) ; le Label Rouge et l'Agriculture Biologique (AB)

⁷³ Elevage en liberté toute l'année selon un mode extensif avec chargement maximum de 1 UGB pour 1 hectare de landes

⁷⁴ Elevage en plein air avec 2m² par sujet, un parcours rocailleux, enherbé et avec 20 arbres minimum, une alimentation naturelle à base de trois céréales, sans farine ni graisse animale et sans antibiotique

De même, certains cahiers des charges en Label Rouge ont le souci du BEA comme les poulets fermiers de chair⁷⁵ ou les gros bovins⁷⁶. Mais, et c'est sans doute contre-intuitif pour les consommateurs, pour obtenir une viande bovine persillée, pourtant très goûteuse, l'accès au pâturage doit être limité. Cela pose également le problème de l'harmonisation des critères dans les cahiers des charges du Label Rouge.

Les productions biologiques : des mesures de BEA systématiques mais partielles

Les produits certifiés relèvent d'un règlement européen unique qui intègre systématiquement des critères de BEA, et non plus d'une démarche volontaire. Le règlement UE 2018/848 a renforcé les mesures de BEA (voir 2.1.2). Elles constituent une avancée certaine mais ne couvrent pas tout le cycle de l'animal puisqu'aucune mesure n'est prévue pour le transport. En outre, c'est la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui a rendu, le 26 janvier 2019, une décision en faveur de l'Œuvre d'Assistance aux Bêtes d'Abattoir (OABA) en jugeant que l'abattage sans étourdissement n'est pas compatible avec le label agriculture biologique. Au passage, il faut relever que la CJUE a insisté sur l'importance de la préservation de la confiance des consommateurs dans les produits étiquetés biologiques, notamment en matière de BEA.

3.2. L'étiquetage du BEA : encadrer et simplifier, en privilégiant l'information sur le mode d'élevage

3.2.1. Les initiatives nationales

Le niveau de connaissance des conditions de production animale est globalement faible mais une récente étude⁷⁷ de la Commission européenne sur l'étiquetage du BEA montre qu'il existe une demande claire de la part des consommateurs pour des informations sur le BEA pour tous les produits d'origine animale, par exemple par un label ou un logo.

Dans plusieurs EM, l'étiquetage valorisant des pratiques d'élevage ou des modes de production existe depuis plusieurs années, généralement sur une base privée, fondé sur un cahier des charges accessible au consommateur. Toutefois, selon l'étude précitée, 16 Etats-membres n'ont aucune mention d'étiquetage, même d'origine privée, concernant le BEA.

En France, l'étiquetage du BEA a donné lieu à trois avis du Conseil national de l'alimentation (CNA)⁷⁸. Ces trois avis sont dissensuels, les parties prenantes n'ayant pas réussi à se mettre d'accord. La grande distribution et les industriels restent donc moteurs en France, multipliant les démarches privées dont le niveau de transparence est variable.

⁷⁵ Accès au parcours obligatoire dès 6 semaines, la densité en bâtiment ne doit pas dépasser 11 animaux/m² maximum, la surface de parcours ne doit pas être inférieure à 2m²/animal et l'effectif par bâtiment est au maximum de 4 400 animaux

⁷⁶ Le chargement ne doit pas dépasser 4 UGB/ha de surface fourragère principale, 0,30ha de prairie par UGB et la durée de pâturage minimum est de 5 mois par an

⁷⁷ Study on Animal Welfare Labelling, Directorate-General for Health and Food Safety, Animal welfare, Antimicrobial resistance, février 2022

⁷⁸ Avis n°85 (étiquetage des modes d'élevage 07/2020), 89 (retex COVID 07/2021) et 90 (comportements alimentaires et SAD 07/2022)

La première initiative⁷⁹, et la plus aboutie, est celle du distributeur Casino, en partenariat avec CIWF France et deux organisations de protection animale, la LFDA et l'OABA, lancée le 10 décembre 2018, bientôt rejoints dans cette démarche par l'association Welfarm, d'autres distributeurs, des producteurs et des transformateurs, appuyés par le laboratoire d'innovation territorial « Ouest Territoire d'Élevage » et l'Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement (INRAE) (cf annexe 8).

Le principe consiste à attribuer une note de A (la meilleure) à E fondée sur des référentiels techniques concernant toutes les étapes de la vie jusqu'à la mort de l'animal (naissance, élevage, transport, abattage). La mission, tout comme la DGCCRF qui n'a pas été associée aux travaux, s'interroge néanmoins sur les notes D et E, les plus basses, et leur articulation avec la réglementation en vigueur. Par ailleurs, le caractère volontaire, associatif d'un côté et commercial de l'autre, comme souligné par le CESE⁸⁰, fragilise la démarche.

Au niveau européen⁸¹, 3 EM se détachent nettement quant aux initiatives prises, les Pays-Bas (depuis 2007), l'Allemagne (2013) et le Danemark (2017). Après plusieurs années de réflexion et de concertations sur un étiquetage obligatoire, l'Allemagne deuxième producteur européen de porcs, a fait le choix d'une information neutre et factuelle, en utilisant le mode d'élevage plutôt que l'attribution de notes qualifiant un niveau de BEA. Le gouvernement fédéral a adopté en octobre 2022 un projet de loi visant à instaurer un étiquetage obligatoire du mode d'élevage sur la viande de porc selon cinq niveaux : bâtiment standard (minimum réglementaire), bâtiment amélioré (+20% d'espace), bâtiment avec accès extérieur, plein air, bio. Cet étiquetage sera obligatoire « si les animaux sont élevés en Allemagne et si les produits alimentaires [qui en sont issus] sont vendus à des consommateurs finaux en Allemagne ». Les produits provenant d'autres EM ou importés pourront l'apposer de manière facultative. Dans un premier temps, cet étiquetage s'appliquera à la viande de porc non transformée (fraîche, réfrigérée et congelée), qu'elle soit conditionnée ou non, et ce dans plusieurs canaux de distribution (GMS, grossistes, épiceries, vente en ligne). Le texte, sur lequel la Commission européenne doit se prononcer d'ici la mi-mars, est actuellement discuté au Parlement et pourrait être adopté avant l'été 2023.

3.2.2. La réglementation européenne : acquis et projets

Le 15 décembre 2020, dans des conclusions adoptées sous présidence allemande, le Conseil Agriculture invitait la Commission à élaborer un système d'étiquetage « transparent à plusieurs niveaux permettant d'inciter suffisamment les producteurs à améliorer le BEA ». Ce système devrait être fondé sur des critères pertinents, mesurables et vérifiables, harmonisés à l'échelle de l'UE, qui aillent au-delà des exigences légales actuelles. Progressivement, toutes les espèces animales devraient être concernées, tout au long de leur vie, y compris pendant le transport et au moment de l'abattage.

L'étiquetage du BEA est donc aujourd'hui un enjeu concret, notamment depuis qu'un secteur, celui des œufs coquille, a ouvert la voie sous la pression des consommateurs (cf 2.1.3). Certaines ONG

⁷⁹ www.etiquettebienetreanimal.fr

⁸⁰ 27 novembre 2019, « Les enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abattage en matière de bien-être animal », Anne Garreta et Marie-Noëlle Orain. https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_29_bienetre_animal.pdf

⁸¹ Parangonnage européen sur le BEA – mission CGAAER (octobre 2021)

soulignent à cet égard que l'impact de l'étiquetage a eu plus d'effet sur le BEA des poules pondeuses que la directive relative à leur protection⁸².

D'ores et déjà de nombreuses questions se posent pour la future réglementation UE :

- quelles seront les fondements de l'étiquetage : les modes d'élevage et/ou des critères plus techniques y compris les étapes du transport et de l'abattage ?
- quel doit être le niveau-socle en cas d'étiquetage gradué ?
- comment traiter les produits transformés et la RHF ?
- quelle articulation avec les SIQO ?

Se posera également la question du caractère obligatoire ou facultatif de l'étiquetage. Jusqu'à présent, une large majorité d'EM au Conseil se sont exprimés en faveur d'un étiquetage facultatif. Si tel est le cas, il serait logique d'envisager un étiquetage « volontaire-encadré » : les opérateurs qui souhaitent étiqueter devraient nécessairement respecter le nouveau cadre fixé par Bruxelles. Par conséquent, tous les systèmes -privés ou publics- déjà en vigueur dans les EM devraient à l'issue d'une période de transition se conformer au nouveau système européen.

Le succès de l'étiquetage européen des œufs coquille et l'initiative allemande sur la viande de porc, confortent l'approche à la fois objective et pragmatique, facilement contrôlable, fondée sur les modes d'élevage. Ce type d'information peut être une réponse aux préoccupations exprimées par les associations de consommateurs qui déplorent le « foisonnement » de labels BEA dont on ne connaît ou comprend pas le cahier des charges, et qui craignent la tentation du « welfare washing » par leurs promoteurs.

Remarque : une révision des normes européennes de commercialisation des volailles de chair est en cours : alors que seules cinq mentions valorisantes⁸³ sont aujourd'hui permises, la Commission prévoit d'autoriser des expressions supplémentaires pour valoriser d'autres caractéristiques liées au mode d'élevage, telles que le BEA. La filière française craint de voir «se multiplier des mentions fantaisistes» mais la Commission tente de la rassurer en mettant en avant la transparence et les contrôles qui seront exigés⁸⁴.

R6. La future législation européenne devrait décourager le foisonnement d'étiquettes et de labels qui vantent le BEA, parfois peu compréhensibles, en fixant un cadre qui soit à la fois simple, le plus objectif possible et accessible. Le mode d'élevage semble être l'information la plus pertinente car la plus évocatrice pour les consommateurs. Inspiré des œufs coquille, le système pourrait être à 5 niveaux : A (bio), B (plein-air), C (accès à un parcours), D (bâtiment), E (cages), ce dernier voué à disparaître. L'étiquetage ne serait pas obligatoire, mais s'il y a étiquetage il devrait respecter ce nouveau cadre européen, y compris pour les produits importés. Les réglementations sectorielles devraient le cas échéant être adaptées en conséquence. Il convient par ailleurs de garantir la publicité des cahiers des charges de toute allégation privée supplémentaire concernant le BEA.

⁸² L'étiquetage des œufs est couvert par les normes de commercialisation des œufs (réglementation des marchés) tandis que la protection des poules relève de la législation BEA

⁸³ «Alimenté avec X% de ...», «Élevé à l'intérieur - système extensif», «Sortant à l'extérieur», «Fermier - élevé en plein air», «Fermier - élevé en liberté».

⁸⁴ Note de la Représentation en France de la Commission européenne, 14 février 2023

3.3. Vers un étiquetage européen de la durabilité ?

3.3.1. Le projet de réglementation européenne à horizon 2024 doit d'abord définir la durabilité.

La stratégie F2F définit les systèmes alimentaires durables (SAD) comme devant « avoir un impact environnemental neutre ou positif préservant et restaurant les ressources terrestres, marines et d'eau douce dont dépend le système alimentaire ; contribuer à atténuer le changement climatique et à s'adapter à ses effets ; protéger les terres, les sols, l'eau, l'air, la santé des végétaux et la santé et le bien-être des animaux ; inverser la tendance à la perte de biodiversité ».

La première difficulté à surmonter consiste à établir une définition de la durabilité. C'est pourquoi, selon la DG Santé en charge du dossier, la nouvelle législation cadre sur les SAD prévue fin 2023 ne devrait pas aller au-delà de règles et critères généraux.

Il ressort des entretiens menés à Bruxelles que les dimensions sociale et économique ne sont pas incluses dans les réflexions de la Commission dont l'approche est centrée sur l'environnement, alors que, selon l'acception de base, la durabilité repose sur le trépied économie, social et environnement. Il est en effet peu probable de réussir la transition agroécologique en Europe s'il n'y a pas de modèle économique viable pour l'agriculture européenne. Il serait d'ailleurs plus juste de parler de systèmes agricoles et alimentaires durables, compte tenu de leur interdépendance.

L'objectif de F2F est d'entraîner progressivement, en fonction des connaissances techniques et scientifiques, toute la production agricole et alimentaire européenne dans le changement. Concernant le BEA, il y aura en principe un consensus pour en faire un critère de l'élevage durable⁸⁵. Environ 50 experts du JRC sont actuellement mobilisés pour réaliser l'étude d'impact car, contrairement à l'étiquetage nutritionnel, il existe peu d'expérience dans les EM même si le recensement effectué par le JRC montre une progression exponentielle du nombre de labels et du nombre de produits étiquetés durables.

A ce stade de la réflexion, trois composantes seraient envisagées par la Commission pour le futur étiquetage de la durabilité en 2024 :

- les aspects nutritionnels (positifs/fruits et légumes et négatifs/gras, sel, sucre) : c'est la partie qui semblait la plus avancée dans le cadre de la réforme d'INCO mais, à la date de rédaction du rapport, la question très sensible du « score » européen n'était pas tranchée;
- l'empreinte environnementale des produits : l'approche de la Commission est fondée sur la méthode de calcul développée par le JRC (PEF « *product environmental footprint* ») sur l'ensemble du cycle de vie du produit. Cette méthode a le mérite de commencer à quantifier le concept mais elle est à améliorer, notamment sur la prise en compte de la complexité des productions agricoles et alimentaires et de leur impact sur la biodiversité et l'économie des territoires, tout en gardant des critères simples et accessibles ;
- le BEA en collaboration avec les services de la DG Santé qui préparent le paquet BEA.

A priori, la Commission ne prévoit pas de note globale mais des résultats juxtaposés pour éviter la compensation entre composantes et laisser le consommateur faire le choix de ses priorités.

⁸⁵ La 1^{ère} affirmation des conclusions du Conseil agriculture adoptées sous Présidence finlandaise est : « le Conseil souligne que le BEA fait partie intégrante d'une production animale durable » (16 décembre 2019)

A l'instar de l'étiquetage du BEA évoqué précédemment, beaucoup de questions sont ouvertes : cet étiquetage sera-t-il obligatoire ou facultatif, et comment seront traitées les importations ? Concernera-t-il tous les produits alimentaires ? Soulignera-t-il des vertus supplémentaires ou sera-t-il d'abord informatif (cf Nutriscore) ? Quelle articulation avec le règlement bio ?

Dans un questionnaire adressé aux EM, la Commission a proposé cinq options, de la moins disante à la plus contraignante, options qui montrent l'étendue de la gamme des possibles (cf annexe 9).

Enfin, corollaire de la mise en place d'un étiquetage européen de la durabilité, une campagne d'information identique dans tous les EM, financée par l'UE, sera indispensable, tant à destination des producteurs, transformateurs et distributeurs qu'à l'attention des consommateurs.

3.3.2. A l'instar du Nutriscore, le législateur français anticipe les futures décisions européennes.

En France, les lois « Anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC) » et « Climat et Résilience », promulguées respectivement les 10 février 2020 et 22 août 2021, demandent la mise en place d'un affichage environnemental de l'alimentation -qui correspond peu ou prou à l'étiquetage de la durabilité évoqué ci-dessus- avant 2026.

L'Agence de la transition écologique (ADEME) et l'INRAE ont élaboré un indicateur, Agribalyse qui donne des valeurs sur 2800 produits génériques en s'appuyant, comme le PEF au niveau européen, sur l'analyse du cycle de vie (ACV). Mais cette méthode présente des biais quand elle est appliquée à l'agriculture, favorisant de facto les systèmes de production intensive. Or on ne peut ignorer l'impact négatif de certains intrants sur la biodiversité et la santé humaine, comme celui, positif, des systèmes herbagers⁸⁶ ou de plein air et des races anciennes souvent moins productives mais plus résistantes.

Piloté par l'ADEME, suivi par un Conseil scientifique et un comité des partenaires, un appel à projets lancé en 2020 a retenu 2 propositions (cf annexe 10) parmi 18 pour expérimentation : Ecoscore, associant l'ACV à un système de bonus-malus utilisant les labels et classant les produits alimentaires en 5 catégories (A, B, C, D, E), de l'impact environnemental le plus faible au plus élevé, et Planetscore⁸⁷ intégrant les indicateurs complémentaires directement dans l'ACV pour mettre en avant trois indicateurs (pesticides, biodiversité et action sur le climat), plus un étiquetage du mode d'élevage. Cette deuxième option a recueilli la préférence du Conseil scientifique⁸⁸.

⁸⁶ Les bénéfices de l'élevage herbager pour l'environnement (stockage de carbone, biodiversité) et pour l'économie des territoires ont été soulignés lors de la Conférence « Elevage, viandes et Green Deal : quelle vision de l'UE ? » organisée par Interbev à Bruxelles le 7 février 2023. Egalement, lors de l'AG du CGAAER du 9 février consacrée à la gestion de la ressource en eau, le représentant de l'INRAE a souligné le rôle éminent des prairies permanentes dans le stockage du carbone et dans le cycle de l'eau.

⁸⁷ Planet-score est développé par l'Institut technique de l'agriculture biologique (ITAB).

⁸⁸ Rapport du Gouvernement au Parlement, Affichage environnemental des produits alimentaires, Bilan de l'expérimentation et enseignements, janvier 2022, <https://expertises.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/affichage-env-produits-alimentaires-synthese-2022.pdf>

Aucune des options n'a été validée pour le moment, retardant le déploiement d'un affichage environnemental initialement prévu début 2023. L'ADEME devrait produire une nouvelle proposition au printemps 2023 dans l'objectif d'un aboutissement d'ici la fin de l'année.

Prendre de l'avance sur la durabilité, comme sur l'étiquetage nutritionnel il y a quelques années, permettrait à la France d'être force de proposition auprès de la Commission mais il faudra d'abord surmonter la difficulté de construire une ACV robuste qui prenne en compte la diversité et la complexité des systèmes de production agricole français.

R7. Le futur règlement SAD et l'étiquetage qui y sera associé devront nécessairement prévoir des dispositions pour les importations. La France doit être force de propositions à Bruxelles, grâce aux travaux en cours sur la mesure de l'empreinte environnementale des productions agricoles et alimentaires prévue par les récentes lois AGEC et Climat et Résilience. Cependant ils doivent mieux prendre en compte la complexité des différents systèmes de production et les deux autres dimensions –économique et sociale- de la durabilité, avec le concours des experts du MASA. Des propositions qui ne seraient pas équilibrées et scientifiquement fondées ont peu de chances de prospérer aux niveaux européen et international.

3.4. Etiquetage des produits importés, compatibilité OMC et contrôles

Si l'étiquetage peut sembler a priori moins contraignant, et donc moins sujet à contentieux devant l'OMC qu'une mesure-miroir, il n'en pose pas moins plusieurs questions.

Aujourd'hui, seul l'étiquetage des produits sous indication géographique ou bio (cf 2.1.2) fait l'objet d'accords bilatéraux. Les IG européennes sont reconnues à travers les ALE, généralement par échange de listes limitées qui permettent une protection réciproque.

Concernant l'étiquetage de l'origine, à l'exception de quelques produits agricoles ou alimentaires (cf 3.1.1), aucune disposition nationale ou européenne n'impose l'apposition d'un marquage d'origine sur les produits importés ou commercialisés dans l'UE.

La question se pose du caractère obligatoire ou non d'un étiquetage de la durabilité ou du BEA pour les produits alimentaires importés. Dans le cas, le plus probable, où les produits importés ne seraient pas soumis à l'obligation d'étiquetage UE, celui devrait néanmoins être rendu accessible aux pays-tiers. Le consommateur européen, ne trouvant pas d'information, pourra légitimement penser que le produit non étiqueté est « moins-disant ». Le risque de contentieux paraît faible dans cette hypothèse. Mais ceci ne résout pas le problème des aliments transformés incorporant des ingrédients d'origine non UE, la RHF, etc, toutes lacunes du système actuel d'étiquetage de l'origine.

En revanche, si l'UE rend l'étiquetage obligatoire, y compris pour les produits importés, le risque de contentieux, voire de représailles, est important. Or, cette exigence aurait-elle plus de légitimité en cas de contentieux à l'OMC qu'une mesure-miroir?

Le principe fondamental de non-discrimination doit être respecté, ce qui serait le cas puisque produits européens comme non européens seraient concernés mais, en vertu de l'accord OTC, il convient en plus de s'interroger sur la légitimité des critères qui fondent la norme d'étiquetage, y compris volontaire. En droit de l'OMC, toute mesure doit constamment être questionnée du point de vue de son efficacité et de sa proportionnalité au regard de la réalisation de l'objectif final.

Pour revenir au BEA, il ne serait pas simple d'imposer l'étiquetage à l'importation avec pour seule justification scientifique les principes consignés dans le Code de l'OMSA. La Suisse⁸⁹ a imposé l'étiquetage des produits issus de modes de production qu'elle interdit⁹⁰. Mais il n'existe pas de jurisprudence de contentieux.

Se pose ensuite la question du contrôle : peut-on vérifier l'empreinte environnementale ou le BEA dans un pays tiers ? La question est beaucoup plus complexe que dans les domaines nutritionnel ou sanitaire car il faut s'intéresser au système de production et pas seulement à la composition du produit fini. Néanmoins, si c'est l'information sur le mode d'élevage qui devait être retenue (cf 3.2) , son contrôle et les attestations export seraient plus simples à mettre en œuvre que dans le cas de prescriptions techniques détaillées sur le BEA, telles que les densités d'animaux dans un élevage ou dans un camion. Dans tous les cas, il faut pouvoir compter sur une traçabilité efficace. Il faut également prévoir des audits sur place de la Commission comme dans le domaine SPS, ou bien la délégation à une autorité de contrôle fiable, reconnue par l'UE.

⁸⁹ Ordonnance relative à la déclaration de produits agricoles issus de modes de production interdits en Suisse (26 novembre 2003)

⁹⁰ Mentions d'étiquetage pour la viande de lapins domestiques : « issu d'un mode d'élevage non admis en Suisse » et pour les œufs et préparations à base d'œufs : « élevages en batteries non admis en Suisse »

CONCLUSION

L'Union européenne est irrémédiablement engagée dans la voie de la transition écologique. Le Pacte vert a été le premier acte politique fort de l'actuelle mandature de la Commission, et il lui survivra assurément tant les enjeux qu'il porte sont devenus incontournables.

Dans les domaines agricole et alimentaire les adaptations, pour la plupart déjà inscrites dans le programme législatif de la stratégie F2F, seront majeures pour les filières professionnelles concernées, sous le regard attentif d'une société civile exigeante. En particulier, la relation Homme-animal est aujourd'hui une véritable préoccupation éthique qui trouve sa traduction dans l'intérêt grandissant des consommateurs pour le BEA et un élevage durable, relayé par des ONG très actives.

La transition écologique nécessite de mettre au diapason toutes les politiques européennes. Elle ne saurait concerner un continent isolé du reste du monde alors que les enjeux de durabilité sont planétaires. A cet égard, le débat sur les clauses-miroirs est légitime et les attentes vis-à-vis de la politique commerciale européenne sont très fortes.

A défaut de faire évoluer le droit de l'OMC, il faudra s'en remettre à la jurisprudence. Les instances internationales seront nombreuses dans les années qui viennent à aborder la question de la durabilité et l'UE devra y jouer tout son rôle. L'approche « une seule santé » relégitimée par la crise du COVID, qui conjugue la santé dans toutes ses composantes, peut servir de catalyseur pour un travail interdisciplinaire.

Des mesures-miroirs significatives ont été adoptées par l'UE en 2022, motivées par la protection de l'environnement et de la biodiversité. Elles laissent augurer d'autres avancées, notamment pour le BEA. Ces progrès rendent d'autant plus incompréhensible le retard pris par la Commission dans l'application d'une mesure-miroir décidée par les colégislateurs fin 2018 dans un domaine (la lutte contre l'antibiorésistance) pourtant prioritaire.

Les accords commerciaux bilatéraux devront également évoluer, faute de quoi ils continueront à susciter la défiance des opinions publiques. Ils ne peuvent conduire à faciliter l'importation de méthodes de production que les Européens réprouvent. Et leur nouveau chapitre sur les systèmes alimentaires durables ne peut se résumer à de simples promesses de coopération.

Plusieurs moyens présentés dans ce rapport permettent d'exiger le respect de normes de BEA à l'importation. Cependant, en l'état actuel du droit international, aucun ne permet de répondre pleinement aux préoccupations exprimées par toutes les parties prenantes. Mais leur combinaison peut permettre d'atteindre une certaine efficacité. A l'évidence, le futur paquet législatif sur le BEA ne pourra passer sous silence la question des importations ; si nécessaire de nombreux Etats membres et le Parlement européen sauront le rappeler à la Commission.

En tout état de cause, des progrès devront être réalisés dans le domaine de l'information des consommateurs notamment sur l'origine des produits. Le consommateur européen doit en effet être conscient malgré le foisonnement d'allégations privées, y compris sur le BEA, que des normes officielles exigeantes s'imposent aux producteurs européens.

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Cabinet du ministre

Paris, le **25 NOV. 2021**

Le Directeur de Cabinet du Ministre
de l'Agriculture et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux (CGAAER)

N/Réf : CI 835453

V/Réf :

Objet : Mission sur les clauses-miroirs.

PJ :

Les professionnels des secteurs agricole et agroalimentaire, tout comme la société civile, sont de plus en plus préoccupés par le différentiel de normes qui existe entre les méthodes de production de l'Union européenne (UE) et celles qui prévalent pour les produits importés. Les normes de l'UE, qui sont réputées les plus élevées au monde, sont fondées sur des avis scientifiques. Elles ont notamment pour objectif de protéger la santé des consommateurs, la sécurité des travailleurs, l'environnement et la biodiversité, la santé et le bien-être des animaux, la santé des végétaux.

L'UE s'est dotée d'une réglementation pour contrôler la sécurité sanitaire des produits animaux et végétaux importés : tout produit importé ne doit représenter aucun risque pour la santé des consommateurs, et doit être conforme à la législation sanitaire et phytosanitaire de l'UE en matière d'importation. Néanmoins, l'UE n'exige pas que les importations respectent l'ensemble de ses normes relatives aux modes de production. Ainsi, certains facteurs de production (par exemple l'usage d'un pesticide ou d'un médicament vétérinaire) peuvent être interdits dans l'UE et autorisés dans un pays tiers, sans que cette divergence n'empêche le pays tiers d'accéder au marché européen (pourvu que les produits importés respectent les limites maximales de résidus réglementaires).

De nombreuses normes appliquées à la production primaire de l'UE ne concernent pas les produits agricoles et agroalimentaires importés, qu'il s'agisse des intrants de l'agriculture et de l'élevage, de la traçabilité, du bien-être animal, de l'environnement, etc. Ces normes de production ne sont, par ailleurs, que très rarement visées dans les accords commerciaux que l'UE négocie avec les pays tiers, si ce n'est à travers des mécanismes de coopération dont la portée concrète n'est pas établie.

...

Les accords de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) reconnaissent à leurs membres le droit de mettre en œuvre des règles techniques permettant d'atteindre leurs objectifs légitimes de politique générale, à condition qu'elles n'entraînent pas de restrictions injustifiées au commerce. Dans sa communication du 18 février 2021 sur la politique commerciale, la Commission européenne déclare que l'UE doit adopter une position plus ferme dans la défense de ses intérêts et de ses valeurs, y compris en appliquant certaines de ses normes de production aux produits importés, et piloter les efforts déployés à l'échelle mondiale pour réformer l'OMC.

Les normes de production exigeantes de l'UE ont un coût. Celui-ci peut entamer la compétitivité des filières de productions agricoles et agroalimentaires qui subissent la concurrence des importations. Ce phénomène est aggravé s'il est difficile, voire impossible, pour les consommateurs de distinguer le produit européen du même produit (ou ingrédient) importé. La stratégie « De la ferme à la table » qui vise à mettre en place un système alimentaire plus sain et plus durable dans l'UE, pourrait faire peser des risques sur notre souveraineté agricole et alimentaire si elle est déployée sans considération de ses conséquences commerciales.

Le Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a fait de la recherche d'une meilleure application des normes sanitaires et environnementales européennes aux produits importés une priorité de la présidence française du Conseil de l'UE, et souhaite notamment que des « clauses-miroirs » soient introduites dans la législation de l'UE.

Dans le cadre de l'accord politique obtenu le 28 juin 2021 sur la réforme de la Politique Agricole Commune, le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne ont souligné l'importance d'appliquer les normes de production de l'UE aux produits importés, notamment en matière environnementale et sanitaire, afin de garantir des conditions de concurrence équitables. Un rapport de la Commission européenne est attendu pour juin 2022.

Je demande au CGAAER de conduire une mission qui analysera ces enjeux et proposera des pistes de solutions qui pourraient être portées par la France auprès des instances européennes. Il pourra s'agir par exemple de renforcer le volet externe des réglementations sectorielles, d'introduire des conditionnalités tarifaires dans les accords commerciaux, de mieux valoriser l'origine européenne des produits à travers l'étiquetage, de proposer des évolutions au sein des organisations normatives internationales (comment sortir du débat sur les « autres facteurs légitimes » ou les préférences collectives ?), d'envisager la révision des accords pertinents de l'OMC, etc.

Les missionnés pourront s'attacher les services de la Direction Générale de la Performance économique et environnementale des Entreprises, de la Direction Générale de l'Alimentation et, le cas échéant, des Conseillers aux affaires agricoles dans les Ambassades.



Fabrice ROULET-ROZE

Annexe 2 : Note de cadrage



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Les clauses-miroirs

Mission n° 21129

Note de cadrage

établie par

Loïc EVAÏN

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Marie-Hélène Le HENAFF

Inspectrice générale de l'agriculture

Avril 2022

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Le Directeur du Cabinet du Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a confié au Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) par un courrier du 25 novembre 2021 (en **annexe 1**).

Le Vice-Président du CGAAER a désigné pour conduire cette mission M. Loïc EVAÏN, IGSPV et Mme Marie-Hélène Le HENAFF, IGA.

1.CONTEXTE DE LA MISSION

Les professionnels des secteurs agricole et agroalimentaire, tout comme la société civile, sont de plus en plus préoccupés par le différentiel de normes qui existe entre les méthodes de production de l'Union européenne (UE) et celles qui prévalent pour les produits importés.

Les normes de l'UE, qui sont réputées les plus élevées au monde, sont fondées sur des avis scientifiques. Elles ont notamment pour objectif de protéger la santé des consommateurs, la sécurité des travailleurs, l'environnement et la biodiversité, la santé et le bien-être des animaux, la santé des végétaux. Cependant, de nombreuses **normes appliquées à la production** primaire de l'Union ne concernent pas les produits agricoles et agroalimentaires importés, qu'il s'agisse des intrants de l'agriculture et de l'élevage, de la traçabilité, du bien-être animal, de l'environnement, etc. Ces normes de production ne sont par ailleurs que très rarement visées dans les accords commerciaux que l'UE négocie avec les pays tiers, si ce n'est à travers des mécanismes de coopération dont la portée concrète n'est pas établie.

Les Accords de l'OMC reconnaissent à leurs Membres le droit de mettre en œuvre des règles techniques permettant d'atteindre leurs **objectifs légitimes** de politique générale, à condition qu'elles n'entraînent pas de restrictions injustifiées au commerce. Dans sa Communication du 18 février 2021 sur la politique commerciale, la Commission déclare que l'UE doit adopter une position plus ferme dans la **défense de ses intérêts et de ses valeurs**, y compris en appliquant certaines de ses normes de production aux produits importés, et piloter les efforts déployés à l'échelle mondiale pour réformer l'OMC.

Les normes de production¹ exigeantes de l'UE ont un coût. Celui-ci peut entamer la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires qui subissent la concurrence des importations. Ce phénomène est aggravé s'il est difficile, voire impossible, pour les consommateurs de distinguer le produit européen du même produit (ou ingrédient) importé. La stratégie « De la ferme à la table » qui vise à mettre en place un système alimentaire plus sain et plus durable dans l'UE, pourrait faire peser des risques sur notre souveraineté agricole et alimentaire si elle est déployée sans considération de ses conséquences commerciales.

Le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a fait de la recherche d'une meilleure application des normes sanitaires et environnementales européennes aux produits importés la première priorité de la Présidence française du Conseil de l'UE (PFUE).

¹ Les **normes sociales**, bien qu'elles aient un impact important sur la compétitivité, ne sont pas visées par cette mission dans la mesure où elles ne sont pas harmonisées au niveau européen



- 1 - Par ailleurs, dans le cadre de l'accord politique obtenu le 28 juin 2021 sur la réforme de la PAC, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont souligné l'importance d'appliquer les normes de production de l'UE aux produits importés, notamment en matière environnementale et sanitaire, afin de garantir des conditions de concurrence équitable. La Commission doit présenter **un rapport** sur le sujet avant la fin juin 2022.

Nota : l'objet de la lettre de mission concerne les clauses-miroirs, mais on parle également de mesures-miroirs ou plus généralement de réciprocité dans les échanges commerciaux. Par convention, nous considérerons que les **clauses-miroirs** se rapportent à des accords bilatéraux négociés entre l'UE et un pays-tiers et que les **mesures-miroirs** sont des dispositions d'une réglementation UE exigibles à l'importation.

2. LES TRAVAUX CONDUITS PAR LA PFUE (1^{ER} SEMESTRE 2022)

Lors de la première réunion du Conseil agriculture qu'il a présidée le 17 janvier, le ministre a annoncé deux séquences sur la « réciprocité » : un débat d'orientations au Conseil du 21 février sur la base d'une note² de la Présidence, en vue de l'adoption –si possible en mars– de conclusions du Conseil.

Le ministre a établi un lien entre cette problématique de la réciprocité et le règlement visant à lutter contre la déforestation importée³. Il a également dit son intention de faire adopter par le Conseil des conclusions visant à renforcer la stratégie d'influence de l'UE au Codex alimentarius qui est l'organe chargé d'établir des normes pour les échanges internationaux de produits alimentaires.

Dans son intervention devant le Parlement européen le 19 janvier, le Président de la République a inscrit les mesures-miroirs comme la déforestation importée ou l'ajustement carbone aux frontières (nota : l'agriculture est à ce stade exclue du mécanisme proposé) parmi les actes forts qui doivent permettre à l'UE de relever le défi du dérèglement climatique.

Si le Conseil du 21 février a effectivement conclu sur le Codex alimentarius et s'est accordé sur la nécessité de réfléchir aux moyens d'éviter que le relèvement des exigences sanitaires et environnementales applicables à l'agriculture européenne ne se traduise par une diminution de notre capacité de production, avec des conséquences sur l'approvisionnement alimentaire mondial et une augmentation des impacts environnementaux ou climatiques dans d'autres régions du monde, il n'est pas parvenu à un consensus sur les outils à mobiliser, et notamment sur les mesures-miroirs. Depuis lors, le bouleversement provoqué en Europe par l'invasion russe en Ukraine a de facto relégué cette priorité de la PFUE à l'arrière-plan.

Le ministre a néanmoins voulu prendre date en adressant **le 11 mars aux Commissaires en charge de la santé et de l'agriculture, un courrier** dans lequel il tire les enseignements du débat d'orientations du Conseil, avec 5 leviers permettant de s'assurer que les produits mis sur le marché de l'UE, y compris s'ils sont importés, garantissent aux consommateurs européens un même niveau de protection :

- le réexamen des LMR et les tolérances à l'importation des produits phytopharmaceutiques ;
- l'adoption de mesures-miroirs ;
- l'étiquetage de l'origine et des modes de production ;
- la prise en compte de ces enjeux dans les accords commerciaux ;
- le renforcement de l'action et de la coopération dans les organisations normatives internationales.

L'intention de ce courrier est d'apporter à la Commission des éléments utiles à la préparation du rapport précité, qu'elle a prévu de publier début juin et présenter au Conseil lors de sa dernière réunion sous présidence française les 13 et 14 juin.

² Cette note intitulée « Renforcer la cohérence entre Pacte vert, PAC et politique commerciale pour une transition vers des systèmes alimentaires sûrs et durables » a été validée par le SGAE et sera diffusée aux délégations quelques jours avant la session du Conseil.

³ A l'issue du Conseil environnement informel d'Amiens le 21 janvier, la Présidence a dit espérer obtenir un accord politique du Conseil en juin.

3. PERIMETRE DE LA MISSION

Une première réunion organisée le 6 janvier 2022 entre les missionnaires et les services (DGPE et DGAL) avait projeté la mission sur la mise en œuvre concrète des conclusions que la PFUE envisageait alors d'obtenir au Conseil.

Le consensus ne pouvant être atteint sous Présidence française et la guerre en Ukraine ayant bousculé les agendas, une nouvelle réunion s'est tenue le 25 avril entre le cabinet et les missionnaires pour préciser leur mandat.

La mission s'intéressera prioritairement à deux thèmes qui doivent faire l'objet de propositions législatives de l'Union européenne, à savoir le **bien-être animal** (BEA) et l'**étiquetage**, étant entendu que les deux peuvent être liés⁴.

Dans une stratégie « de la ferme à la table » résolument orientée vers la durabilité des systèmes alimentaires, la Commission annonce une refonte de la législation sur le **BEA** (4^{ème} trimestre 2023), une proposition sur l'**indication de l'origine** pour certains produits (4^{ème} trimestre 2022) et un cadre législatif pour un **étiquetage durable** (2024).

L'étiquetage valorisant l'origine et/ou les normes et modes de production est d'ores et déjà un outil de prédilection pour de multiples cahiers des charges privés dans de nombreux Etats-membres. La mission analysera la faisabilité technique et juridique (et la compatibilité OMC) d'un étiquetage réglementaire qui valorise l'origine UE ou qui valorise les normes et modes de production de l'UE.

La mission explorera les solutions qui pourraient légitimement (au sens du droit de l'OMC, sa jurisprudence mais aussi son « interprétation ») être retenues dans la future législation de l'UE sur le BEA, et analysera la faisabilité de mise en place de mesures-miroirs.

4. METHODOLOGIE ET CALENDRIER

La mission passera en revue la littérature disponible, en particulier les études, communications et rapports (Parlement, ONG, think-tanks...) cités en **annexe 2**.

Elle organisera comme habituellement des auditions (administrations nationales et européennes, fédérations et syndicats professionnels, ONG, élus).

Bien entendu, elle continuera de suivre avec attention les travaux européens sur ce thème, et en particulier ceux de juin 2022 autour du rapport de la Commission.

La mission prévoit de rendre son rapport d'ici la fin de l'année 2022.

⁴ Dans une communication de juin 2021 sur le BEA, la Commission envisage un étiquetage permettant d'informer si les produits importés proviennent ou non d'animaux élevés dans des cages.

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Institutions France			
Emmanuelle SOUBEYRAN	MASA-DGAL	DGA-CVO	20/09/2022
Frédéric LAMBERT	MASA-DGPE	Chef SEI	21/09/2022
Jean LANOTTE	MASA-DGPE- SEI	CBNC	21/09/2022
Merwan SOUACI	MASA-DGPE- SEI	Ch. Mis. BNC	21/09/2022
Claire BRENNETOT	MASA-DGPE- SEI	SDE	21/09/2022
Sylvie VAREILLE	CNA	SG	23/09/2022
Jean-Luc ANGOT	MASA-CGAAER	Président S7	26/09/2022
Thomas BRISSET	MINEFI-DGTRESOR	CBRICI	28/09/2022
Xavier JARDI	MINEFI-DGTRESOR	Ch. Mis.	28/09/2022
Patrick AZEMA	MINEFI-DGTRESOR	Ch. Mis.	28/09/2022
Anick BIALLEY-COONAERT	MINEFI-DGCCRF	SD 4	28/09/2022
Emmanuel LARGE	MINEFI-DGCCRF	CB 4C	28/09/2022
Jean-Jérôme JUNG	MINEFI-DGCCRF	CB 4D	28/09/2022
Alexandre SALLE	MINEFI-DGCCRF	Adj CB 4D	28/09/2022
François-Xavier LECHENET	MINEFI-DGCCRF	Ch. Mis 4D	28/09/2022
Morgane PELLEREAU	MINEFI-DGCCRF	Ch. Mis 4D	28/09/2022
Claire SERVOZ	MINEFI-DGCCRF	CB 4A	28/09/2022
Marie-Noëlle ORAIN	CESE	Membre	30/09/2022
Vincent WAHL	MASA-DGPE	DMEA	21/10/2022
Cécile POULAIN	MASA-DGPE	DMEA	21/10/2022
Benoît ASSEMAT	MASA-CGAAER	Membre	08/11/2022

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Mylène TESTUT-NEVEZ	MASA-DGPE	SD Compétitivit	08/11/2022
Nicolas CHEREL	MASA-DGPE	CB Qualité	08/11/2022
Pierre PRIMOT	MASA-DGAL	SDEIGIR	16/01/2023
Olivier PRUNAUX	MASA-DGAL-SDSPV	CBIB	26/01/2023
Filières professionnelles			
Jean-Louis HUNAUT	SIMV	Président	16/12/2021
Olivier ESPEISSE	CEVA	Direct. Aff. pub.	16/12/2021
Anne RICHARD	INAPORC	Directrice	19/09/2022
Caroline LE TAILLEUR	INAPORC	Dir. Adj. BEA	19/09/2022
Caroline LE POULTIER	CNIEL	Directrice	19/09/2022
Marc PAGES	INTERBEV	Directeur	23/09/2022
Marine COLLI	INTERBEV	Ch. Aff. Pub.	23/09/2022
Loïc COULOMBEL	SNIPO	VP du CNPO	23/09/2022
Maxime CHAUMET	CNPO	SG	23/09/2022
Thomas BARTLETT	SNIPO	Directeur	23/09/2022
Alexandre BONNEAU	SNCE/FIPA	SG	30/09/2022
Annie SENG	SNCE/FIPA	Suivi régl.	30/09/2022
Paul LOPEZ	FIA	Président	20/10/2022
Yann NEDELEC	ANVOL	Directeur	20/10/2022
Bruno DUFAYET	FNB	Président	10/11/2022
Chambres d'agriculture France			
Luc SERVANT		Pdt Com Env	10/10/2022
Thierry POUCH		Economiste	10/10/2022

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Associations			
Lisa FAULET	CLCV	Resp. aliment.	14/09/2022
Agathe GIGNOUX	CIWF	Aff. publ. jurid.	20/09/2022
Daniel PEREZ VEGA	Eurogroup BXL	Exp. Com. int	13/10/2022
Olivier ANDRAULT	UFC-Que-Choisir	CM alim. nutr.	17/10/2022
Louis SCHWEITZER	LFDA	Président	24/10/2022
Nikita BACHELARD	LFDA	Ch. Rel .Publ.	24/10/2022
Camilla BJORKBOM	Eurogroup BXL	Exp. polalim	04/11/2022
Ines AJUDA	Eurogroup BXL	Exp. élevage	04/11/2022
Institutions européennes			
Clara AGUILERA	PE	SD (ESP)	12/10/2022
Christine SCHNEIDER	PE	PPE (DE)	12/10/2022
Herbert DORFMANN	PE	PPE (IT)	12/10/2022
Eric ANDRIEU	PE	SD (FR)	12/10/2022
Pascal CANFIN	PE	Renew (FR)	16/11/2022
Marie-Pierre VEDRENNE	PE	Renew (FR)	31/01/2023
Catherine GESLAIN-LANEELLE	SG Conseil	Directrice LIFE3	19/09/2022
Michael SCANNELL	COM-DGAGRI	DGA	12/10/2022
Pierre BASCOU	COM-DGAGRI	Directeur E	12/10/2022
Jean FERRIERE	COM-DGAGRI	B3	12/10/2022
Sabine PELSSER	COM-DGSANTE	Cheffe unité A1	13/10/2022
Alexander ROGGE	COM-DGSANTE	A1	13/10/2022
Andrea GAVINELLI	COM-DGSANTE	Chef unité G3	13/10/2022
Denis SIMONIN	COM-DGSANTE	G3	13/10/2022
Lucie CARROUE	COM-DGSANTE	A5	13/10/2022

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Flavio COTURNI	COM-DGCOMMERCE	Chef d'unité	13/10/2022
John CLARKE	COM-DGAGRI	Directeur G	10/11/2022
Représentations permanentes FR			
Etienne OUDOT DE DAINVILLE	RP OMC Genève	Délég.perman.	28/07/2022
Sylvain MAESTRACCI	RPUE Bruxelles	Délég. agri	12/10/2022
Sévrine JACOBS	RPUE	Relations PE	12/10//202
Nicolas PONCON	RPUE	Affaires SPS	12/10/2022
Juristes			
Aude-Solveig EPSTEIN	INFOTRACK	Professeur	26/10/2022
Alice di CONCETTO	INFOTRACK		26/10/2022
Gabrielle MARCEAU		Senior Couns.	29/10/2022
Stéphanie NOËL	S.Noël Law Office	Avocate	10/11/2022
OMSA			
Monique ELOIT		DG	07/12/2022
OSAV (Suisse)			
Thomas JEMMI		CVO adj	09/11/2022
Martin REIST		Affaires internat.	09/11/2022
Adrian KUNZ		Affaires jur.	09/11/2022

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

ACV : analyse du cycle de vie
ALE : accord de libre échange
APA : association de protection animale
BEA : bien-être animal
CETA : *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (accord économique et commercial global UE-Canada)
CESE : Conseil économique social et environnemental
CNA : Conseil national de l'alimentation
CJUE : Cour de justice de l'Union européenne
EFSA : Autorité européenne de sécurité des aliments
EM : Etat-membre
FAO : Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture
F2F : *Farm to Fork* (de l'étable à la table)
GATT : *General Agreement on Tariffs and Trade* (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
GFFA : *Global forum for food and agriculture* (Forum global pour l'agriculture et l'alimentation)
GMS : grande(s) et moyenne(s) surface(s)
INRAE : Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
IG : indication géographique
JRC : *Joint Research Centre*
OABA : Organisation pour l'amélioration du bien-être animal et la protection des animaux de l'élevage à l'abattoir
OMC : Organisation mondiale du commerce
OMS : Organisation mondiale de la santé
OMSA : Organisation mondiale de la santé animale
ONG : organisation non gouvernementale
OTC : (accord) sur les obstacles techniques au commerce
PAC : Politique agricole commune
PED : Pays en développement
PEF : *Product Environmental Footprint* (empreinte environnementale du produit)
PFUE : Présidence française du Conseil de l'Union européenne
PMP : procédés et méthodes de production
PPL : proposition de Loi
SAD : systèmes alimentaires durables
SIQO : signes officiels de qualité
SPS : (accord) sanitaire et phytosanitaire
UE : Union européenne

Annexe 5 : Liste des textes de référence

- « Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions : Trade Policy Review – An open, sustainable and assertive trade policy » COM(2021)66 final - 18 février 2021 ;
- « Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil : Application des normes sanitaires et environnementales de l'UE aux produits agricoles et agroalimentaires importés » COM(2022)226 final - 3 juin 2022 ;
- « Communication de la Commission relative à l'initiative citoyenne « End the cage age / pour une nouvelle ère sans cage » COM - 30 juin 2021 ;
- « Conclusions des ministres de l'agriculture sur le BEA partie intégrante d'une production animale durable » Conseil de l'UE - 16 décembre 2019 ;
- « Conclusions des ministres de l'agriculture sur un label européen en matière de BEA » Conseil de l'UE – 15 décembre 2020 ;
- « Communication de la Commission dite Farm to fork strategy » COM(2020)381final 20 mai 2020 ;
- « Résolution du Parlement européen sur la stratégie Farm to fork » - 20 octobre 2021
- « Déclaration relative aux questions SPS pour la 12ème Conférence ministérielle de l'OMC : relever les défis SPS du monde moderne » - Déclaration ministérielle – 17 juin 2022 ;
- Décret n°2022-748 du 29 avril 2022 relatif à l'information du consommateur sur les qualités et caractéristiques environnementales des produits générateurs de déchets (JORF du 30 avril) ;
- « Conclusions de la Présidence concernant l'étiquetage nutritionnel sur la face avant des emballages, les profils nutritionnels et l'étiquetage de l'origine » (soutenues par 23 délégations) – 15 décembre 2020 ;
- « Rapport d'exécution portant sur le BEA dans les exploitations » (Parlement européen – 15 février 2022) ;
- « Conclusions sur l'engagement de l'UE en faveur d'un Codex alimentarius ambitieux, adapté aux défis d'aujourd'hui et de demain » Conseil de l'UE – 21 février 2022 ;
- « Déclaration sur des solutions transformatrices pour des systèmes agricoles et alimentaires durables » - Comité des ministres de l'agriculture de l'OCDE – 4 novembre 2022 ;
- Règlement (UE) n°2019/6 du 11 décembre 2018 sur les médicaments vétérinaires ;
- Loi du 30 octobre 2018 dite EGAlim1, article L 236-1-A ;
- Règlement (CE) n°1099/2009 du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort ;
- Règlement (CE) n°1/2005 du 22 décembre 2004 sur le transport des animaux ;
- Règlement (UE) n°2018/848 du 30 mai 2018 sur l'agriculture biologique ;
- Code sanitaire de l'OMSA – Titre 7 relatif au BEA ;
- Loi n°2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des entreprises ;
- Proposition de directive du PE et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité – COM(2022)71final du 23 février 2022 ;
- Accord entre le PE et le Conseil sur la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières – 13 décembre 2022 ;

- Accord entre le PE et le Conseil sur un règlement visant à empêcher / lutter contre la déforestation et abrogeant le règlement (UE) n°995/2010 – 6 décembre 2022 ;
- Règlement (UE) n°1169/2011 du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (dit INCO) ;
- Décret n°2022-65 du 26 janvier 2022 relatif à l'étiquetage des viandes ;
- Directive n°2001/110 du 20 décembre 2001 relative au miel ;
- Ordonnance relative à la déclaration de produits agricoles issus de modes de production interdits en Suisse – 26 novembre 2003 ;
- Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire « Non à l'élevage intensif en Suisse » - 18 mars 2022 ;
- « Guide sur le devoir de diligence pour une conduite responsable des entreprises » - OCDE (2018) ;
- Loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ;
- Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;
- Règlement Délégué de la Commission du 27 février 2023 sur l'interdiction d'utilisation de certains antibiotiques appliquée aux produits importés ;
- Arrêté du 27 février 2023 portant suspension d'introduction, d'importation et de mise sur le marché en France de viandes et de produits à base de viande issus d'animaux provenant de pays-tiers ayant reçu des médicaments antimicrobiens pour favoriser la croissance ou augmenter le rendement (JORF du 2 mars 2023)

Annexe 6 : Bibliographie

- « En campagne pour l'agriculture de demain. Propositions pour une souveraineté alimentaire durable » (Institut Montaigne – octobre 2021) ;
- Conférence-débat autour du rapport précité (AgriDées – 1^{er} décembre 2021)
- « Clauses-miroirs : un caprice de riches ? » (Clémence Dehut – Chambres d'agricultures – 30 novembre 2021) ;
- Rapport d'information sur « l'autonomie alimentaire de la France et au sein de ses territoires » (Pascale Boyer et Julien Dive CAE/Assemblée nationale 8 décembre 2021)
- « EU consumer information as a tool to regulate the treatment of farm animals : potential and limits » Alice Di Concetto and Aude-Solveig Epstein (European Journal of Consumer Law – 2022) ;
- « Trade Agreements in the last 20 years : retrospect and prospect for Agriculture » John Beghin and Jill O'Donnell (Agricultural Economics Society and European Association of agricultural economists – 2022) ;
- « Implications of the European Green Deal for agri-food trade with developing countries » , Brussels, European Landowners' Organization (Pr Alan Matthews – mai 2022) ;
- « ALE, politique commerciale agricole et stratégie environnementale de l'UE : enjeux et perspectives pour l'agriculture française » (Thierry Pouch, Clémence Dehut-Chambres d'agriculture France, octobre 2021) ;
- « La politique commerciale européenne : entre défis environnementaux et préservation de la compétitivité de l'agriculture » : Conférence-débat organisée par Chambres d'agriculture France – Paris 20 octobre 2021 ;
- « Réflexion pour une expérimentation d'un étiquetage du mode d'élevage » - Avis 85 du CNA – juillet 2020 ;
- « Retour d'expérience de la crise COVID » - Avis 89 du CNA – juillet 2021 ;
- « Parangonnage européen sur le BEA et la lutte contre la maltraitance animale » - Rapport n°21057 du CGAAER (Loïc Evain et Marie-Frédérique Parant) – octobre 2021 ;
- « Une ligne de crête pour les mesures-miroirs agroalimentaires de l'UE ? » Lamy-Pons-Garzon-Hub (Europe Jacques Delors) – avril 2022 ;
- « Affichage environnemental dans le secteur alimentaire » FAQ – ADEME/MTE – 26 janvier 2023 ;
- « Cages : clap de fin ! Interdiction à la vente de viande et œufs importés issus d'animaux élevés en cage. Est-ce légal ? Analyse des règles de l'OMC » - Eurogroup for Animals and CIWF – mars 2022 ;
- « Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'UE dans le domaine économique » - Avis du CESE (27 septembre 2022) ;

- « Les enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abattage en matière de BEA » - Avis du CESE (27 novembre 2019) ;
- « L'étiquette BEA, présentation et état des lieux » (CIWF France) – CNOPSAV BEA – 23 juin 2022 ;
- « Planet Score : un affichage environnemental avec étiquetage du mode d'élevage » (CIWF Agroalimentaire) ;
- « Study on animal welfare labelling » Final report (ICF – European Commission) – février 2022 ;
- « EU animal welfare legislation : executive summary of the fitness check » (European Commission) SWD(2022)328final – 4 octobre 2022 ;
- « Après la fourrure et les peaux exotiques, la laine : le bien-être des moutons Merinos enfin à la mode » (Caroline Rousseau, M le magazine du Monde) – 9 septembre 2022 ;
- « Améliorer le bien-être des animaux d'élevage : est-ce toujours possible ? » Christine Leterrier et al. – Revue SESAME/INRAE – 28 juin 2022 ;
- « Comment protéger nos agriculteurs et l'environnement ? Un règlement pour stopper l'importation d'aliments issus de pratiques interdites en Europe » - Rapport FNH-Institut Veblen-Interbev - mars 2021 ;
- « De nouvelles règles de commerce international pour une politique européenne cohérente au service d'une alimentation durable » : Conférence organisée par FNH-Institut Veblen-Interbev - Bruxelles 10 février 2022 ;
- « Nous ne pouvons plus fermer les yeux sur les impacts sur la santé et le climat générés par notre alimentation » : Tribune d'un collectif d'eurodéputés, d'ONG et de représentants du secteur agricole – Le Monde – 25 octobre 2021 ;
- « Souveraineté alimentaire et transition écologique : un projet pour l'agriculture française » Ginet-Gaymard-Pech-Perrissin (Terra Nova) – 23 février 2022 ;
- « Agriculture et alimentation : pour une Europe souveraine, inclusive et responsable » La Coopération agricole – contribution pour la PFUE 2022 ;
- « Présidentielles 2022 : des propositions pour stimuler les performances de l'agriculture française » (Manifeste présidentiel du CAF) ;
- « Mission d'information flash sur les retraits et rappels de produits incorporant des graines de sésame importées d'Inde » - rapport de la Commission des affaires économiques du Sénat – 17 février 2021 ;
- « Compétitivité : une urgence pour redresser la France » - rapport d'information de la Commission des affaires économiques du Sénat – 28 septembre 2022 ;
- « Autonomie alimentaire de la France » - rapport d'information de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale – 8 décembre 2021 ;
- « How to stop imported deforestation ? » Clerc-Baldon-Dupré (Veblen Institute for economic reforms) – janvier 2022 ;
- « Animal welfare is central to the sustainable EU food system initiative » - Eurogroup for animals – mars 2022 ;

- « Towards a transformative sustainable food system legislative framework » - Think Sustainable Europe network – septembre 2022 ;
- « Transformer le système agroalimentaire européen, plus que jamais une nécessité » Lamy-Pons-Garzon-Hub (Europe Jacques Delors) – mai 2022 ;
- « Verdir la politique agroalimentaire dans l'UE : origine, évolution et perspectives d'avenir » Lamy-Pons-Garzon-Hub (Europe Jacques Delors) – octobre 2021 ;
- « Les viandes alternatives sont-elles plus vertueuses que la viande d'élevage ? » Tom Bry-Chevalier et Nicolas Treich – Revue SESAME/INRAE – 6 juillet 2022 ;
- « Nouveaux comportements alimentaires : propositions d'actions pour une alimentation compatible avec des systèmes alimentaires durables » - Avis 90 du CNA – juillet 2022 ;
- « Concepts for a sustainable EU food system : reflections from a participatory process » - EC/Joint Research Centre – 2022 ;
- « Pour une alimentation saine et durable : analyse des politiques de l'alimentation en France » - France Stratégie – Rapport pour l'Assemblée nationale – 22 septembre 2021 ;
- « Les coulisses de l'élevage d'exportation bas de gamme : analyse des filières lait, porc et poulet de chair » Réseau action climat-Oxfam-Greenpeace – octobre 2022 ;
- Rapport sur l'impact du CETA sur l'environnement, le climat et la santé – Commission Schubert – 7 septembre 2017 ;
- Rapport sur les dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'Accord UE-Mercosur en matière de développement durable – Commission Ambec – 7 avril 2020 ;
- « Dossier viande bovine Mercosur » (IDELE) – Economie de l'élevage n°533 – octobre 2022 ;
- « Trade sustainability assessment in support of FTA negotiations between the EU and Australia » - BKP Economic Advisors – juillet 2021 ;
- « Study on animal welfare labelling » - Commission européenne (DG Santé) – février 2022 ;
- « Non, la Commission européenne ne veut pas la disparition des labels rouges ou du poulet de Bresse ! » - note de la Représentation de la CE en France – 14 février 2023 ;
- « Elevage, viandes et Green Deal : quelle vision de l'UE ? » Conférence organisée par Interbev, Bruxelles, 7 février 2023 ;
- « Les clauses-miroirs au service de la souveraineté et de la durabilité des systèmes alimentaires européens ? » - Assemblée générale du CGAAER, Paris, 10 novembre 2022 ;
- « Affichage environnemental des produits alimentaires : bilan de l'expérimentation et enseignements » Rapport du Gouvernement au Parlement, ADEME – janvier 2022 ;
- « Lettre ouverte à la Première Ministre au sujet de l'ALE UE-Nouvelle-Zélande » CNIEL et Interbev, 28 juin 2022 ;

- « Accord UE-Chili : l'incompréhension des éleveurs français » Hugo Struna (Euractiv France) – 16 décembre 2022 ;
- « Les français perdus dans la jungle des labels alimentaires » Virginie Pinson (Reussir.fr) 20 décembre 2022 ;
- « Report with recommendations from the European pigmeat reflection group » Bruxelles, janvier 2023 ;
- « Appliquer des mesures-miroirs aux produits agricoles et alimentaires importés » Propositions de FNH, Veblen et Interbev – janvier 2023 ;
- « Affichage environnemental alimentaire : révéler les visions pour construire un compromis politique » - Laura Brimont et Mathieu Saujot (SciencesPo - IDDRI) Etude n°8 – octobre 2021 ;
- « Reconquête de l'appareil productif : la bataille du commerce extérieur » - Haut Commissariat au Plan – n°10 – 7 décembre 2021 ;
- « La souveraineté alimentaire : perspectives nationales, européennes et internationales » Rapport parlementaire (Sandrine Le Feur) – octobre 2021 ;
- « Pour une Europe de la santé : prévention, gestion de crise, multilatéralisme » - Rapport du groupe Santé constitué par l'Institut Jacques Delors – n°125 – décembre 2021 ;
- « Bien-être animal... parlons plutôt du bien-être des animaux » - P.Mormède, A.Boissy, P.Le Neindre (theconversation.com) – septembre 2022 ;
- « Comment informer les consommateurs des conditions de rémunération des producteurs agricoles ? » - Rapport n°22042 du CGAAER (Caroline Médous et François Moreau) – novembre 2022 ;
- « Elevage et alimentation durables » - Rapport n°18077 du CGAAER (Edith Authié et Jean-Luc François) – octobre 2020 ;
- « Welfare of laying hens on farm » - avis scientifique de l'EFSA – 21 février 2023 ;
- « Welfare of broilers on farm » - avis scientifique de l'EFSA – 21 février 2023.

Annexe 7 : Projet de Directive « vigilance raisonnée »

Un champ d'application très étendu : la Proposition de Directive identifie trois séries de sociétés :

- les entreprises établies dans l'Union Européenne comptant plus de 500 employés et réalisant un chiffre d'affaires annuel mondial net supérieur à 150 millions d'euros ;
- les entreprises établies dans l'Union Européenne comptant plus de 250 employés et réalisant un chiffre d'affaires annuel mondial net supérieur à 40 millions d'euros et dont au moins 50% de ce chiffre d'affaires est réalisé dans un certain nombre de secteurs tels que la fabrication de textiles et de cuir, l'extraction de ressources minérales, **l'agriculture**, etc. ;
- les entreprises basées hors de l'Union Européenne réalisant un chiffre d'affaires net supérieur à 150 millions d'euros dans l'Union Européenne ou générant un chiffre d'affaires net supérieur à 40 millions d'euros dans l'Union Européenne et dont au moins 50 % de ce chiffre d'affaires annuel mondial net est réalisé dans l'un ou plusieurs des secteurs précités.

Selon de premières évaluations, plus de 13000 entreprises européennes et 4000 entreprises étrangères pourraient être. Si les petites et moyennes entreprises ne relèvent pas directement du champ d'application de la Proposition, elles seront concernées, à travers les chaînes de valeur, en tant que relations commerciales d'entreprises assujetties.

Les Etats membres devront en particulier s'assurer que les entreprises concernées :

- intègrent le devoir de vigilance à leurs politiques internes. En particulier, elles devront mettre en place une politique reflétant l'approche de vigilance retenue par l'entreprise, un code de conduite et une description des procédures de vigilance et de conformité mises en œuvre conformément au code de conduite ;
- recensent et identifient les incidences réelles ou potentielles sur les droits de l'homme et l'environnement. Les entreprises des deux dernières catégories ne seront tenues d'identifier que les risques sévères d'atteinte aux droits humains et à l'environnement ;
- préviennent ou lorsque cela n'est pas possible atténuent les incidences potentielles, par le biais notamment de clauses contractuelles dont un modèle sera adopté par la Commission. Lorsque la prévention et l'atténuation ne sera pas possible, les Etats membres devront prévoir dans leur législation la possibilité de suspendre la relation commerciale ou de résilier le contrat ;
- mettent fin aux incidences réelles ou réduisent leur ampleur, notamment par le biais du paiement de dommages-intérêts ou du versement d'une compensation financière aux communautés et personnes impactées ;
- mettent en œuvre un mécanisme de traitement des plaintes ouvert aux personnes affectées ou ayant des motifs raisonnables de croire qu'elles pourraient être affectées, aux syndicats ou représentants du personnel, et aux organisations de la société civile ;
- surveillent l'efficacité de la stratégie et des mesures de vigilance par le biais d'évaluations périodiques de leurs politiques et mesures de vigilance. Ces évaluations devront être effectuées chaque année ou à chaque fois qu'il existera des raisons de croire que de nouveaux risques ou impacts significatifs peuvent survenir ;

- communiquent publiquement sur le devoir de vigilance via le site internet de l'entreprise.

La création d'une autorité de contrôle et l'affirmation d'une responsabilité civile

La Proposition prévoit en outre la création d'une autorité de contrôle dans chaque Etat membre chargée de veiller au respect des obligations imposées aux entreprises, ainsi qu'un réseau européen d'autorités de contrôle qui rassemblera les représentants des organismes nationaux afin de garantir une action coordonnée, et des pratiques alignées notamment en matière d'enquête et de sanctions.

Ces autorités auront des pouvoirs d'investigation et de sanction larges, et pourront notamment mettre en demeure les sociétés concernées de cesser tout manquement à la loi, imposer des sanctions pécuniaires, ou ordonner des mesures provisoires. Les sanctions imposées par l'autorité de contrôle n'auront cependant pas vocation à remplacer la possibilité pour les victimes d'engager, le cas échéant, la responsabilité civile d'une entreprise pour manquement au devoir de vigilance auprès des tribunaux nationaux compétents

En l'état actuel de la Proposition, les EM auront deux ans pour transposer la Directive.

Annexe 8 : Etiquette bien-être animal CIWF/LFDA/OABA/Casino



Annexe 9 : Options du cadre européen d'étiquetage de la durabilité

Dans un questionnaire adressé aux EM, la Commission a fait état de 5 options :

- Option 0 : la législation actuellement applicable et dispositions à venir en matière d'étiquetage spécifique au volet "durabilité" uniquement (par exemple, les règles relatives aux allégations environnementales, les dispositions introduisant un étiquetage nutritionnel harmonisé sur le devant des emballages) ;
- Option 1 : approche volontaire élaborée par la Commission, telle que des lignes directrices, et/ou engagements privés encouragés, par exemple, par des protocoles d'accord ou des codes de conduite ;
- Option 2 : renforcement de la législation existante, avec des dispositions en matière d'étiquetage liées à plus d'une composante de la durabilité (par exemple, environnement + bien-être des animaux) définies dans une législation sectorielle spécifique ;
- Option 3 : élaboration d'un cadre général européen pour l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires liées à la durabilité, applicable à toutes les denrées alimentaires (champ d'application, définitions, objectifs/principes et règles générales), et d'un label de durabilité européen harmonisé volontaire pour les produits alimentaires européens et importés. Ce label harmonisé peut s'appliquer soit
 - uniquement aux produits alimentaires présentant des performances élevées en matière de durabilité (*option 3A*) ou
 - à tous les produits alimentaires (*option 3B*) : le label de durabilité harmonisé de l'UE serait en général apposé sur le produit alimentaire sur une base volontaire. Il deviendrait toutefois obligatoire lorsque des informations relatives à la durabilité (que ce soit sous la forme d'une allégation ou d'un label/logo) sont fournies volontairement sur le produit alimentaire.
- Option 4 : élaboration d'un cadre général de l'UE pour l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires liées à la durabilité, applicable à toutes les denrées alimentaires (champ d'application, définitions, objectifs/principes et règles générales) et d'un label de durabilité européen harmonisé obligatoire sur les produits alimentaires européens et/ou importés. Ce label harmonisé peut s'appliquer aux produits importés soit sur une base volontaire (*option 4A*) ou sur une base obligatoire (*option 4B*).

Annexe 10 : Les deux affichages environnementaux retenus pour expérimentation

Planet Score: un affichage environnemental avec étiquetage du mode d'élevage et intégration des externalités positives et négatives des systèmes d'élevage via la correction de l'ACV



Ecoscore : Affichage environnemental fondé sur l'ACV avec bonus-malus

