

N° XX

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le xx novembre 2024.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE,
relative à l'adoption et à la mise en œuvre d'exigences à l'importation pour le respect de normes de production équivalentes aux normes de production essentielles, en matière de santé, d'environnement, de biodiversité et de bien-être animal applicables dans l'Union européenne (n° 533),

PAR MME MÉLANIE THOMIN,

Députée

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
I. LE CADRE ACTUEL DES ÉCHANGES COMMERCIAUX GÉNÈRE DES DISTORSIONS DE CONCURRENCE QUI PÉNALISENT LE MONDE AGRICOLE.....	9
A. LE CADRE ACTUEL DES ÉCHANGES COMMERCIAUX PROVOQUE DES DISTORSIONS DE CONCURRENCE DANS LES IMPORTATIONS ET LES EXPORTATIONS AUX NIVEAUX EUROPÉEN ET EXTRA-EUROPEEN, EMPÊCHANT DES ÉCHANGES COMMERCIAUX JUSTES ET ÉQUITABLES.....	9
1. Le cadre et les pratiques commerciales actuelles limitent la possibilité d'imposer aux exportateurs des pays tiers des exigences équivalentes à celles intégrées par les producteurs européens	9
a. L'imposition de mesures miroirs aux exportateurs de pays tiers demeure rare et strictement encadrée au niveau européen	9
i. La définition des mesures miroirs.....	9
ii. Le régime juridique des mesures miroirs en droit commercial international et européen	10
b. Le contrôle du respect des quelques mesures miroirs existantes par la Commission européenne est lacunaire et génère d'importantes distorsions de concurrence.....	12
i. Le droit européen met en œuvre, depuis quelques années, des premières mesures miroirs sectorielles	12
ii. Ces mesures miroirs souffrent d'un contrôle extrêmement lacunaire provoquant des distorsions de concurrence au détriment des producteurs français et européens.....	14
2. En outre, les tolérances sur les LMR, ainsi que les défaillances le long de la chaîne de contrôle des importations de produits agricoles, entraînent des doubles standards contradictoires avec le principe d'échanges commerciaux justes et équitables.....	14
3. Au sein même de l'Union européenne, des distorsions de concurrence peuvent résulter d'écarts de réglementation entre les États membres, particulièrement en matière environnementale et sanitaire.....	16

B. LES EFFETS DE CES DISTORSIONS DE CONCURRENCE PÈSENT SUR UN SECTEUR AGRICOLE DÉJÀ PARTICULIÈREMENT ÉPROUVÉ, ET POURRAIENT ÊTRE AMPLIFIÉES PAR L'ADOPTION DE L'ACCORD SUR LE MERCOSUR.....	17
1. En France, et plus largement en Europe, le secteur agricole apparaît particulièrement éprouvé, tandis que les distorsions de concurrence favorisent sa perte de compétitivité.....	17
2. L'adoption de l'accord entre le Mercosur et l'Union européenne aggraverait encore les difficultés rencontrées par le secteur agricole.....	18
3. Une attention toute particulière paraît devoir être portée à la question sociale, trop souvent oubliée dans l'élaboration du cadre commercial européen et international.....	20
II. LE SENS ET LA PORTÉE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE : LUTTER CONTRE LES DISTORSIONS DE CONCURRENCE POUR RENFORCER L'AGRICULTURE FRANÇAISE ET EUROPÉENNE	21
A. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE VISE À RENFORCER L'ÉQUITÉ DES ÉCHANGES ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET SES PARTENAIRES COMMERCIAUX, EN IMPOSANT AUX EXPORTATEURS DES PAYS TIERS DES EXIGENCES ÉQUIVALENTES À CELLES INTÉGRÉES PAR LES PRODUCTEURS EUROPÉENS.....	21
1. Les mesures miroirs : une solution efficace sur les plans économiques et sociaux, à condition que celles-ci soient inscrites plus largement dans un « système miroir ».....	21
2. Inverser la charge de la preuve pour les opérateurs économiques qui exportent vers l'Union européenne : une mesure novatrice et efficace au service du monde agricole.....	22
B. PARALLÈLEMENT, LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE ENTEND RENFORCER ET HARMONISER LES RÈGLES ENCADRANT LES ÉCHANGES DE PRODUITS AGRICOLES ET PHYTOSANITAIRES, AFIN DE LUTTER CONTRE LES DISTORSIONS DE CONCURRENCE EUROPÉENNES ET EXTRA-EUROPEENNES.....	23
1. Imposer des limites résiduelles égales à 0 pour les produits phytopharmaceutiques déjà interdits au sein de l'Union européenne : une solution de fermeté assurant l'efficacité de la chaîne de contrôle des exportations.....	23
2. Interdire l'exportation de produits phytopharmaceutiques déjà interdits au sein de l'Union européenne : une mesure pouvant démontrer l'attachement de l'Union européenne à l'équilibre et à la cohérence des échanges commerciaux.....	24
3. Harmoniser la mise en œuvre des normes environnementales et sanitaires dans les États membres de l'UE : une solution au service de la résorption des distorsions de concurrence intra-européennes	25
4. Étendre le recours aux indications d'origine : un moyen complémentaire pour protéger les productions françaises et européennes face aux productions de pays tiers.....	26

C. AFIN D'ÉVITER TOUT CONTOURNEMENT PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE DU PROCESSUS DE RATIFICATION DE L'ACCORD UE-MERCOSUR PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX, IL EST IMPÉRATIF D'EMPÊCHER SA SCISSION EN DEUX PARTIES DISTINCTES.....27

1. Dans sa version amendée en commission des affaires européenne, la proposition de résolution européenne s'oppose à toute scission de l'accord entre l'Union européenne et le Mercosur27
2. Une telle scission serait effectivement extrêmement délétère pour l'agriculture européenne et traduirait une volonté de s'affranchir du vote des Parlements nationaux des États membres27

EXAMEN EN COMMISSION 29

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES..... 31

CONTRIBUTIONS ÉCRITES..... 33

PROJET

INTRODUCTION

Si le cadre du commerce international a été initialement structuré au sein de l'Union Européenne et par le droit de l'Organisation Mondiale du Commerce dans la perspective d'assurer des échanges commerciaux justes, loyaux et équitables, force est de constater qu'il apparaît aujourd'hui dépassé et inadapté aux fondamentaux de nos économies, et en particulier à l'évolution du secteur agricole. De plus en plus fréquemment, des situations de distorsion de concurrence perturbent les échanges, caractérisées par l'interférence de facteurs exogènes déstabilisateurs dans les équilibres concurrentiels.

La proposition de résolution européenne en identifie au moins trois types : l'absence d'imposition des mesures miroirs aux pays tiers exportant vers l'Union européenne ; l'absence d'harmonisation des normes au niveau intra-européen ; et, enfin, un régime de contrôle des importations qui demeure largement lacunaire. Il convient d'ajouter, en outre, que des situations anormales persistent : ainsi, il est toujours possible pour les producteurs européens d'exporter des produits phytosanitaires pourtant interdits en Europe ; de même, le règlement sur les indications d'origine (1169/2011) demeure d'application partielle. Ces distorsions nuisent à la cohérence, à la convergence et à la transparence des règles encadrant le commerce international et pénalisent nos filières agricoles.

Dans ce contexte éprouvé, la possibilité que l'accord entre l'Union européenne et le Mercosur soit prochainement adopté est de nature à mettre le feu aux poudres. Il viendrait aggraver les distorsions de concurrence existantes, en ouvrant notamment le marché européen à des denrées produites selon des standards largement inférieurs à ceux qui s'imposent aux producteurs européens et français. Ce faisant, il aurait également des conséquences sur les revenus des agriculteurs et le niveau d'emploi dans les secteurs agricole et agroalimentaire.

Tout en s'opposant fermement à l'adoption de l'accord, la présente proposition de résolution européenne place en son cœur un principe novateur et déterminant pour améliorer durablement la situation du monde agricole : généraliser le recours aux mesures miroirs et inverser la charge de la preuve du respect de celles-ci par les opérateurs des pays tiers.

Concrètement, pour mettre un terme à l'inefficacité du contrôle du respect des mesures miroirs par l'Union européenne, il est proposé de créer un mécanisme par lequel la Commission européenne agréerait des organismes certificateurs dans les pays tiers, eux-mêmes chargés d'assurer le respect des mesures miroirs par les exportateurs. Votre rapporteure est, dans le sillage de cette proposition,

particulièrement favorable à ce que le recours aux mesures miroirs soit généralisé et étendu à des thématiques nouvelles, notamment en matière sociale.

Dans le contexte de concurrence commerciale croissante que nous rencontrons, ayant pour symptôme l'accroissement des comportements non-coopératifs entre partenaires commerciaux, nous nourrissons la conviction que les protections qui doivent être conférées à nos filières agricoles nécessitent d'être portées au niveau européen, tandis que la politique commerciale est une compétence exclusive de l'Union européenne.

PROJET

I. LE CADRE ACTUEL DES ÉCHANGES COMMERCIAUX GÉNÈRE DES DISTORSIONS DE CONCURRENCE QUI PÉNALISENT LE MONDE AGRICOLE

A. LE CADRE ACTUEL DES ÉCHANGES COMMERCIAUX PROVOQUE DES DISTORSIONS DE CONCURRENCE DANS LES IMPORTATIONS ET LES EXPORTATIONS AUX NIVEAUX EUROPÉEN ET EXTRA-EUROPEEN, EMPÊCHANT DES ÉCHANGES COMMERCIAUX JUSTES ET ÉQUITABLES

1. Le cadre et les pratiques commerciales actuelles limitent la possibilité d'imposer aux exportateurs des pays tiers des exigences équivalentes à celles intégrées par les producteurs européens

a. *L'imposition de mesures miroirs aux exportateurs de pays tiers demeure rare et strictement encadrée au niveau européen*

i. La définition des mesures miroirs

En matière commerciale, l'application de mesures miroirs correspond au fait d'imposer aux pays tiers qui souhaitent exporter leurs produits sur le marché européen les mêmes règles que celles qui s'appliquent aux producteurs français et européens. Les mesures miroirs sont ainsi pensées comme un moyen d'éviter l'installation d'une concurrence déloyale, tandis que les normes environnementales, sociales, sanitaires ou touchant au bien-être animal sont généralement plus fortes en France et au sein de l'Union européenne que dans les pays extra-européens.

Il convient de préciser que la notion de « mesures miroirs » se distingue de la notion de « clauses miroirs ». Les « mesures miroirs » sont des dispositions « *intégrées dans la législation européenne, qui conditionnent l'accès au marché de l'UE au respect de normes de production européennes, en termes de santé ou d'environnement par exemple. On parle de mesures unilatérales à portée extraterritoriale.* »⁽¹⁾ À l'inverse, les « clauses miroirs » désignent des « *clauses environnementales, sanitaires ou de bien-être animal incluses dans les accords de commerce bilatéraux et qui conditionnent l'octroi d'un quota ou l'abaissement des droits de douane pour un produit donné.* ».

Votre rapporteure souhaite rappeler à cet égard qu'il apparaît plus pertinent pour l'Union européenne de chercher à mettre en place des mesures miroirs plutôt que des clauses miroirs, car les clauses miroirs se cantonnent, d'une part, aux biens concernés par l'accord établi avec le pays ou le groupe de pays concernés et, d'autre part, peuvent faire l'objet d'ajustements à la baisse dans le cadre de négociations globales.

(1) *Fondation pour la Nature et l'Homme, Institut Veblen et Interbev, « Pourquoi est-il urgent de mettre en place des mesures miroirs ? » Un levier clé pour la transition agroécologie en Europe, Rapport, février 2024.*

ii. Le régime juridique des mesures miroirs en droit commercial international et européen

Traditionnellement, les mesures miroirs sont considérées comme susceptibles d'entraîner des distorsions de concurrence en raison de leurs effets potentiellement discriminatoires sur les producteurs étrangers et de l'entrave aux échanges qu'elles peuvent constituer. C'est du moins cette logique qui a présidé à la constitution du cadre commercial international. Ainsi, si elles ne sont pas formellement interdites par le droit de l'OMC, qui reconnaît aux États un principe de liberté à réglementer selon leurs préférences sociétales, les mesures miroirs doivent être nécessaires à la poursuite d'un objectif légitime et mises en œuvre de manière cohérente.

Concrètement, l'article XX de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) précise qu'une mesure, même discriminatoire, peut être admise si elle poursuit l'un des objectifs qu'il énumère (tels que la protection de la santé humaine, animale ou végétale) et qu'elle satisfait à un « critère de nécessité », c'est-à-dire si l'objectif en question ne peut être atteint autrement que par l'adoption d'une telle mesure. En outre, les mesures miroirs doivent être souples et proportionnées⁽¹⁾ : à cet égard, la charge qu'elles imposent aux exportateurs des pays tiers doit être prise en compte.

Enfin, elles doivent se fonder sur les standards internationaux ou être défendables à la faveur d'évidences scientifiques. De fait, comme le révèlent certains experts, « *les mesures miroirs ne semblent applicables que dans le cadre d'une démonstration scientifique rigoureuse, en contradiction avec le principe de précaution tant défendu par l'UE. Cela limite donc l'application de ces clauses* »⁽²⁾.

(1) Rapport de l'Organe d'appel, 12 octobre 1998, WT/DS58/AB/R, États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes, points 163 et 164.

(2) Dehut, C. et Pouch, T. (2021) . *Politique commerciale de l'UE et clauses miroirs, ambition ou mirage ? Paysans & société*, N° 389(5), 5-13.

Des mesures miroirs en matière sociale ?

La mise en place des mesures miroirs en matière sociale apparaît de prime abord plus complexe que la mise en place de mesures miroirs directement fondées sur des constats scientifiques objectifs, comme lorsqu'il s'agit d'interdire l'usage de certains produits en raison de leur dangerosité pour l'environnement ou pour la santé animale. L'enjeu, pour le législateur européen qui souhaiterait mettre en place des mesures miroirs en matière sociale, consiste donc à les justifier par l'un des considérants de l'article XX du GATT. Parmi ces considérants figure, par exemple, l'impératif de protection de la santé humaine et de la vie des personnes, auquel pourraient être rattachées des problématiques immédiatement liées aux questions sociales, telles que le travail des enfants.

En outre, l'article XX du GATT prévoit une « exception de moralité publique » en vertu de laquelle un pays pourrait justifier une mesure miroir dès lors qu'elle est nécessaire à la « *préservation de ses intérêts fondamentaux, tels qu'ils sont reflétés dans l'intérêt et le droit publics* »⁽¹⁾. Ainsi, l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC a pu considérer qu'une loi américaine répondant à des objectifs de lutte contre le blanchiment d'argent et la fraude entraînait dans le critère de la moralité publique, à l'inverse d'une loi chinoise limitant l'importation et la distribution de matériels de lecture et audiovisuels, qui ne satisfaisait pas aux exigences de nécessité et de proportionnalité.

Le fait de savoir dans quelle mesure des considérations strictement sociales pourraient correspondre au critère de moralité publique de l'article XX du GATT reste en suspens, cette question ne pouvant être tranchée que par l'ORD, dont le fonctionnement est actuellement bloqué. Votre rapporteure considère toutefois que les normes sociales fondamentales, consacrées notamment dans les conventions de l'OIT (en matière de droit syndical, de droit d'organisation collective, d'âge minimum de travail ou encore de lutte contre les discriminations dans la rémunération et dans l'emploi) peuvent relever du champ des intérêts fondamentaux des sociétés, en raison notamment du caractère universel de leur reconnaissance.

En conséquence, si le cadre commercial international encadre strictement l'existence de mesures miroirs, il ne constitue pas un obstacle définitif à leur généralisation en matière sociale, environnementale et sanitaire dans le secteur agricole. Les limites à l'efficacité de ces mesures sont plutôt à trouver du côté des lacunes dans le système de contrôle mis en place par la Commission européenne à leur égard.

(1) Renaud Witmeur, *L'article XX A) du GATT : l'exception de moralité publique dans le commerce international*, *Revue Internationale de Droit Économique*, 2012.

b. Le contrôle du respect des quelques mesures miroirs existantes par la Commission européenne est lacunaire et génère d'importantes distorsions de concurrence

- i. Le droit européen met en œuvre, depuis quelques années, des premières mesures miroirs sectorielles

L'adoption de mesures miroirs dans le secteur agricole est un phénomène relativement récent et circonscrit. La commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale a fait la recension de celles existantes, reproduites dans le tableau ci-après.

PROJET

Mesures miroirs	Justification	Mise en œuvre
Interdiction de l'accès au marché européen de produits animaux traités avec des hormones de croissance Directive 96/22/CE du 29 avril 1996	Santé des consommateurs	Filière dédiée au marché UE, contrôlée par les autorités sanitaires du pays producteur : contrôle des plans de chaînes de production et accréditation des abattoirs répondant aux normes européennes. Réalisation d'audits dans les pays producteurs.
Application des règles européennes relatives à l'abattage et aux produits animaux importés Règlement CE 1099/2009	Bien-être animal	La viande et les autres produits issus d'animaux abattus ne peuvent être importés dans l'UE que s'ils ont été expédiés à partir d'établissements surveillés par un service d'inspection indépendant
Commercialisation de produits importés issus de l'agriculture biologique Règlement UE 2018/848	Protection de l'environnement, de la biodiversité et du bien-être animal	Obligation de présenter un certificat numérique à l'entrée sur le territoire européen. Cette certification est réalisée par les autorités du pays d'origine
Interdiction de l'accès au marché de l'UE d'animaux et produits animaux traités avec des antibiotiques activateurs de croissance Règlement UE 2019/6 ⁽¹⁾	Lutte contre l'antibiorésistance	Les produits doivent provenir d'un pays tiers agréé et accompagnés d'un certificat de conformité.
Interdiction de l'accès au marché UE de produits contenant des résidus de clothianidine et de tiaméthoxame ⁽²⁾ Règlement CE 2023/334	Protection de l'environnement et de la biodiversité	Délivrance d'un document sanitaire commun d'entrée pour les marchandises importées. Contrôle de la limite maximale de résidus aux postes frontières.
Interdiction de l'accès au marché de produits ayant causé de la déforestation ⁽³⁾ Règlement UE 2023/1115	Protection de l'environnement et de la biodiversité	Conditions à respecter pour le bois, l'huile de palme, le soja, le café, le cacao, le caoutchouc et le bœuf : Ne pas avoir été produits sur des terres ayant fait l'objet de déforestation après le 31 décembre 2020 Être couverts par une déclaration de diligence raisonnée

Source : commission des affaires européennes, d'après « Les mesures miroirs, un outil essentiel de mise en œuvre du Pacte vert ». Premier bilan du mandat européen 2019-2024 et perspectives, Mathilde Dupré, Stéphanie Kpenou, septembre 2023

Les mesures miroirs existantes sont sectorielles et ne touchent pas aux sujets périphériques qui, pourtant, structurent l'activité agricole : tel est le cas, par exemple, des questions sociales ou d'éthique.

(1) Publication en février 2024 de l'acte d'exécution sur les certificats sanitaires, lançant le délai qui devrait permettre l'application effective de la mesure miroir à partir de septembre 2026.

(2) Cette mesure doit entrer en vigueur en mars 2026.

(3) L'application de ce règlement, qui était prévue pour le 30 décembre 2024, a été reportée de douze mois par la Commission, report ayant été validé par le Conseil, le 16 octobre dernier.

- ii. Ces mesures miroirs souffrent d'un contrôle extrêmement lacunaire provoquant des distorsions de concurrence au détriment des producteurs français et européens.

Outre le nombre limité de mesures existantes et leur cantonnement sectoriel, celles-ci souffrent d'une mise en œuvre largement lacunaire de la part des pays tiers. La DG SANTÉ, chargée du contrôle de leur application par les exportateurs étrangers, relevait ainsi, dans un rapport d'audit de 2019 effectué au Canada sur la production de viandes bovine et porcine destinées à l'exportation vers l'Union européenne, que « *le programme canadien de certification de l'absence de produits stimulant la croissance* » souffrait de « *lacunes constatées par l'équipe d'audit [...] ainsi que dans les contrôles officiels auxquels il est soumis et dans la supervision officielle* ».

De la même manière, un rapport d'audit plus récent, datant du 16 octobre 2024 et portant sur l'utilisation d'hormones de croissance dans la filière bovine brésilienne, concluait sur l'impossibilité à « *garantir la fiabilité des déclarations sous serment des opérateurs sur la non-utilisation d'œstradiol 17β chez les bovins* ».

La mise en œuvre des mesures miroirs existantes apparaît donc compromise du fait des difficultés rencontrées par l'Union européenne à contrôler les conditions de production des pays tiers. La proposition de résolution européenne, en suggérant de faire reposer la charge de la preuve de la mise en œuvre des mesures miroirs directement sur les pays tiers, prend donc acte de l'ineffectivité du système de contrôle actuel et propose une solution novatrice au service de la résorption des distorsions de concurrence.

2. En outre, les tolérances sur les LMR, ainsi que les défaillances le long de la chaîne de contrôle des importations de produits agricoles, entraînent des doubles standards contradictoires avec le principe d'échanges commerciaux justes et équitables

Un deuxième type de distorsion de concurrence résulte des manquements, des tolérances et des défaillances le long de la chaîne de contrôle des produits importés, si bien du côté de l'*European Food Safety Authority* (EFSA) que des postes douaniers. Le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur « *les causes de l'incapacité de la France à atteindre les objectifs des plans successifs de maîtrise des impacts des produits phytosanitaires sur la santé humaine et environnementale et notamment sur les conditions de l'exercice des missions des autorités publiques en charge de la sécurité sanitaire* », en date du 14 décembre 2023, en fournit l'illustration.

Il rappelle ainsi qu'il est « *indispensable que les mesures applicables aux aliments importés soient les mêmes que celles qui s'appliquent aux produits européens s'agissant des LMR* », en ce qu'il s'agit là d'une « *nécessité pour éviter des distorsions de concurrence au détriment des producteurs européens, mais aussi et surtout pour prévenir des risques pour le consommateur européen* ». Or, il arrive souvent que la Commission européenne relève les LMR au titre d'une tolérance à l'importation sur les produits étrangers.

Définition et fonctionnement des limites maximales de résidus (LMR)

Les limites maximales de résidus (LMR) sont, en vertu du règlement (CE) 396/2005, les niveaux supérieurs de résidus de pesticides légalement admis dans ou sur les aliments destinés à l'alimentation humaine ou animale, sur la base des bonnes pratiques agricoles et de la plus faible exposition nécessaire pour protéger les consommateurs vulnérables.

En principe, les LMR s'appliquent de manière indifférente aux denrées produites dans l'Union européenne et à celles qui sont importées de pays tiers. Par ce moyen, l'UE cherche à assurer un niveau de protection équivalent vis-à-vis des aliments mis sur le marché, quelle que soit leur origine.

Cependant, il arrive souvent que la Commission européenne relève les LMR au titre d'une tolérance à l'importation et après une évaluation des risques concluant à l'absence d'effet inacceptable pour l'exposition alimentaire.

En outre, ces LMR ne rendent pas nécessairement compte de l'ensemble des produits phytosanitaires utilisés dans le processus de production pour deux raisons : d'une part, tous les produits phytosanitaires utilisés dans la production végétale ou animale ne produisent pas de résidus dans les denrées qui sont commercialisées ⁽¹⁾ ; d'autre part, certains importateurs recourraient à des produits « masquants » qui permettraient de faire en sorte que les résidus ne soient pas détectés lorsque les produits sont testés.

Enfin, en fin de chaîne, les contrôles douaniers apparaissent trop peu nombreux pour relever systématiquement les non-conformités des produits importés. Comme le révèle le rapport d'information du Sénat sur la « Ferme France » ⁽²⁾, « *les contrôles aléatoires officiels, les plus efficaces, sont insuffisants* » et « *certaines substances interdites ne sont plus contrôlées en pratique.* »

(1) Lors de son audition par votre rapporteure, l'interprofession de la betterave et du sucre révélait ainsi que le cristal de sucre était « une molécule pure sur laquelle il est impossible de détecter des produits qui seraient interdits ».

(2) Sénat, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques sur la compétitivité de la ferme France, 28 septembre 2022, p. 182.

3. Au sein même de l'Union européenne, des distorsions de concurrence peuvent résulter d'écarts de réglementation entre les États membres, particulièrement en matière environnementale et sanitaire

Comme le relève l'exposé des motifs de la proposition de résolution européenne, les distorsions liées à des divergences dans les autorisations des pesticides selon les États membres sont perçues comme massives par les filières et par les syndicats agricoles. Ces distorsions de concurrence peuvent être liées à au moins trois facteurs :

- un différentiel de rigueur et de compétences au sein des différentes agences sanitaires des États membres, aboutissant à des évaluations plus strictes dans certains pays, et donc à des interdictions plus précoces de produits, lorsqu'un risque pour la santé ou pour l'environnement est avéré ⁽¹⁾ ;
- un différentiel dans les délais observés par les agences des différents États pour conduire les évaluations ;
- une surutilisation de dérogations permises par l'article 53 du règlement européen 1107/2009 permettant à un État membre, faisant face à une menace critique compromettant la production, d'utiliser exceptionnellement, spécifiquement sur la culture en péril, et pour une durée limitée (maximum 120 jours, renouvelable), un produit ne satisfaisant pas les conditions de son autorisation au niveau européen.

Outre la question de l'autorisation des pesticides, un certain nombre de normes sanitaires et sociales en matière agricole ne sont toujours pas harmonisées au niveau européen. Ainsi, comme le souligne l'interprofession de la volaille de chair (ANVOL), « *le seuil environnemental européen à partir duquel il y a une enquête publique dans le cadre de la construction d'un poulailler est fixé à 85 000 volailles en Europe, tandis qu'en France il est de 40 000* » ⁽²⁾ ; de la même manière, « *la France fixe à cinq mètre la largeur minimale de la surface d'intérêt écologique en bordure des champs, alors que la réglementation européenne autorise qu'elle ne soit que d'un mètre* » ⁽³⁾.

En proposant de mettre un terme aux distorsions internes à l'Union européenne, la proposition de résolution européenne s'attache ainsi à mieux protéger les agriculteurs français. Il convient de préciser que l'harmonisation des normes au niveau intra-européen doit se faire au regard des standards existants les plus protecteurs. Vote rapporteure, avec l'ensemble du groupe socialiste, est

(1) De la même façon, dans le questionnaire écrit que lui a adressé votre rapporteure, l'Association Interprofessionnelle de la Betterave et du Sucre (AIBS) relève ainsi que « l'exemple le plus flagrant pour la betterave porte sur l'acétamipride, homologuée dans l'Union Européenne jusqu'en 2033, mais interdite en France bien qu'autorisée dans la plupart des pays concurrents de la France ».

(2) Questionnaire écrit transmis à l'ANVOL.

(3) Questionnaire écrit transmis à l'interprofessionnelle de la filière bétail et viande, Interbev.

particulièrement attachée à ce que la France défende une harmonisation des normes « par le haut ».

B. LES EFFETS DE CES DISTORSIONS DE CONCURRENCE PÈSENT SUR UN SECTEUR AGRICOLE DÉJÀ PARTICULIÈREMENT ÉPROUVÉ, ET POURRAIENT ÊTRE AMPLIFIÉES PAR L'ADOPTION DE L'ACCORD SUR LE MERCOSUR

1. En France, et plus largement en Europe, le secteur agricole apparaît particulièrement éprouvé, tandis que les distorsions de concurrence favorisent sa perte de compétitivité

Le rapport sénatorial du 28 septembre 2022 intitulé « *Compétitivité de la ferme France* » rappelle que la perte de compétitivité de la Ferme France explique plus des deux tiers des pertes de parts de marché constatées ces dernières années. Cette perte de compétitivité doit s'expliquer, selon les rapporteurs, par (1) des charges productives relativement plus élevées que dans les pays concurrents et (2) une compétitivité prix insuffisante du secteur agricole français parmi ses partenaires commerciaux, en dépit d'une très bonne compétitivité hors-prix.

Récemment, en mars 2024, un rapport commandé par le Gouvernement et portant sur l'« *Évaluation de la souveraineté agricole et alimentaire de la France* », rappelait également que, si la balance commerciale agricole était restée excédentaire au cours des 10 dernières années, celle-ci s'était dégradée vis-à-vis de l'Union européenne, en raison notamment de l'émergence de nouvelles puissances agricoles.

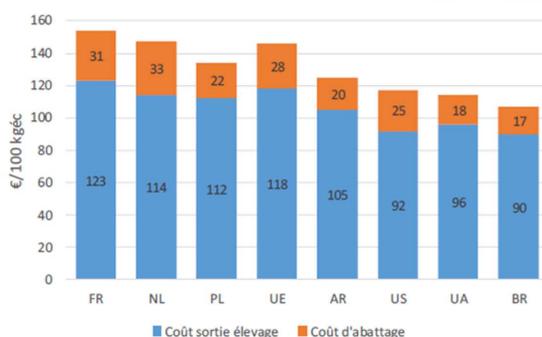
Plus spécifiquement, un certain nombre de filières sont directement touchées par la concurrence internationale croissante et la baisse de compétitivité du secteur agricole français. Cette perte de compétitivité prix est pour partie liée à la différence entre les coûts de production des produits européens et les coûts de production des pays tiers. Ces-derniers bénéficient de distorsions de concurrence à la défaveur des filières agricoles européennes : ainsi, par exemple, l'Association Nationale Interprofessionnelle du Bétail et des Viandes (Interbev) rappelle qu'au Canada « *les bovins sont engraisés dans des parcs industriels pouvant contenir en moyenne 30 000 animaux. Leur ration alimentaire se compose à 80 % de maïs OGM, complétée par des farines animales (à l'origine de la crise de la vache folle) et des activateurs de croissance (hormones, antibiotiques...). Il n'existe aucune traçabilité individuelle obligatoire des animaux. Les éleveurs utilisent 46 substances interdites par la réglementation de l'UE. Il n'existe aucune réglementation relative au bien-être animal au stade de l'élevage.* »⁽¹⁾ Plus généralement, une étude produite par l'Ambassade de France au Brésil rappelait que sur 427 substances actives autorisées au Brésil en tant que pesticides, 145 sont

(1) Contribution écrite d'Interbev.

interdites en Europe dont 85,5 % pour des raisons de risque sur la santé ou l'environnement ⁽¹⁾.

Les différentiels de compétitivité liés aux différentiels de coûts de production trouvent également une origine sur le plan social. Comme le rappelle l'ANVOL, « le coût de travail est bien plus faible dans les pays du Mercosur qu'en Europe, conduisant à d'importantes distorsions de concurrence. En moyenne, arrivé en France, 1 kg de filet de poulet brésilien est trois à deux fois moins cher qu'1 kg de filet de poulet produit en France. »

COMPARAISON DU COÛT DE PRODUCTION DU POULET STANDARD SORTIE ABATTOIR DANS L'UNION EUROPÉENNE ET PRINCIPAUX PAYS TIERS PRODUCTEURS



Source : van Horne P. (2018), Wageningen Economic Research

La perception des distorsions de concurrence défavorables aux producteurs français est donc assise sur un constat réaliste qui ne doit pas être négligé. Un rapport du Haut-commissariat au plan daté de juillet 2021 relevait ainsi que « les importations agricoles et agroalimentaires de la France représentent au total environ 20 % de l'alimentation nationale. Sur les 26 millions d'hectares mobilisés pour l'alimentation des Français, soit pratiquement le même ordre de grandeur que la superficie agricole utilisée (SAU) française (28,6 millions d'hectares en 2019), presque 10 millions d'hectares se trouvent hors de France ».

2. L'adoption de l'accord entre le Mercosur et l'Union européenne aggraverait encore les difficultés rencontrées par le secteur agricole

Dans ce contexte, l'adoption de l'accord entre l'Union européenne et le Mercosur pourrait venir affecter un secteur agricole français déjà particulièrement éprouvé. En effet, l'agriculture fait partie des secteurs concernés par cet accord, bien que l'incidence de ce dernier soit hétérogène selon les filières. Ainsi, si la filière bovine ou le secteur du sucre et du maïs pourraient être fragilisés en cas de baisse des prix sur les marchés européens à la suite de la hausse des importations du

(1) Pierre-Adrien Romon, Bénédicte Béneult, Conseil spécialisé grandes cultures – FranceAgriMer Argentine – Brésil : présentation de deux géants agricoles, 13 novembre 2024 – étude Ambassade de France au Brésil.

Mercosur, d'autres, comme celles du vin, des spiritueux ou du fromage, pourraient profiter de l'accord.

En premier lieu, certaines filières agricoles souffriraient de l'exonération partielle ou totale des droits de douane prévues dans l'accord au bénéfice de exportateurs des pays tiers. L'Association générale des producteurs de maïs partage ainsi son inquiétude, lors de son audition, quant à la possibilité qu'un million de tonnes de maïs grain supplémentaires puissent être importées à droit de douane zéro sur le sol européen.

En outre, les différentes auditions conduites par votre rapporteure traduisent une inquiétude réelle des différentes filières agricoles dans la perspective d'une mise en œuvre de l'accord. L'ANVOL rappelle ainsi que la signature de l'accord *« entraînerait une hausse significative de la production de poulet brésilien et mécaniquement une demande accrue en soja brésilien pour l'alimentation animale accentuant la déforestation au Brésil et dans les pays du Mercosur »*.

L'accord entre l'Union européenne et le Mercosur

L'accord entre l'Union européenne et le Mercosur prévoit une importante réduction des barrières tarifaires qui doit faciliter, pour les entreprises françaises et européennes, l'accès à des marchés en croissance.

Concrètement, l'accord devrait permettre aux entreprises françaises et européennes d'exporter davantage de produits industriels et de services. En retour, les producteurs du Mercosur devraient pouvoir exporter plus de produits alimentaires et agricoles vers l'UE. Il est, pour cette raison, souvent présenté comme un accord « viandes contre voitures ».

En 2020, le rapport Ambec a alerté sur les effets potentiels de l'accord et a souligné que ses gains économiques ne pouvaient pas compenser ses coûts environnementaux. Il a ainsi alerté sur le risque d'accroissement des émissions de gaz à effet de serre et de la déforestation, en cas de hausse des exportations sud-américaines de viande bovine.

En outre, les modes de production dans les pays du Mercosur et dans l'UE ne sont pas les mêmes. De ce point de vue, le rapport Ambec critique notamment le fait que les LMR brésiliennes sont « dans la plupart des cas plus hautes » que les normes européennes et françaises et déplore également l'absence d'exigences contraignantes quant aux modes de production.

Il faut ajouter, aux considérations économiques, l'impact climatique que pourrait avoir une adoption de l'accord France. En renforçant la concurrence à l'encontre de la filière des ruminants, elle aurait pour conséquence de réduire le nombre de prairies, lesquelles seraient alors pour partie retournées et émettraient un surplus de dioxyde de carbone (CO₂) dans l'atmosphère. D'après l'Institut de l'élevage ⁽¹⁾, une adoption du Mercosur conduirait au retournement de 0.17 millions d'hectares de prairies, soit une perte de carbone par déstockage équivalente à

(1) Estimations nécessairement approximatives en raison des délais de rédaction de ce rapport et fournies dans le cadre de la réponse à un questionnaire écrit.

1.1 millions de tonnes de CO₂ par an sur 25 ans. Loin d'être négligeable, ce chiffre représente 1,5 % des émissions agricoles nationales annuelles.

3. Une attention toute particulière paraît devoir être portée à la question sociale, trop souvent oubliée dans l'élaboration du cadre commercial européen et international

En accroissant le volume d'importations à bas prix, l'adoption de l'accord UE-Mercosur aurait d'importantes conséquences sur les revenus des agriculteurs et des acteurs de l'industrie agro-alimentaire, particulièrement au sein des filières les plus à risque (maïs, viande bovine, volaille, betterave et sucre...). Sa mise en œuvre viendrait s'ajouter au phénomène structurel de dégradation des revenus agricoles. Comme le relève l'INSEE, les ménages agricoles sont en effet davantage exposés à la pauvreté monétaire : 18 % de leurs membres vivent sous le seuil de pauvreté (13 000 euros par an pour une personne seule en 2018), contre 13 % des membres des ménages ayant des revenus d'activité.

En outre, les revenus des ménages agricoles présentent de fortes disparités selon l'orientation agricole des territoires. Ainsi, la filière bovine, qui serait particulièrement touchée par l'adoption de l'accord UE-Mercosur, est déjà composée des ménages agricoles qui disposent des revenus agricoles les plus faibles dans les territoires d'élevage ⁽¹⁾. Or, lors de son audition, l'interprofessionnelle du bétail et de la viande estimait que l'adoption de l'accord pourrait conduire à la disparition de 37 000 emplois directs et indirects dans la filière, en raison notamment de l'accélération de la chute de la production française.

En effet, comme le rappelle Interbev dans sa contribution écrite, « *les importations d'aloyaux, qui constituent la partie la plus noble de la carcasse et donc la mieux valorisée, en provenance des pays du MERCOSUR représentent déjà 25% du marché européen. Une hausse des volumes envoyés par ces pays serait donc particulièrement préjudiciable, car elle compromettrait davantage la valorisation des pièces nobles issues des carcasses européennes et menacerait l'équilibre du marché, déjà mis à mal.* »

La filière de la betterave et du sucre sera également affectée par l'adoption de l'accord, qui pourrait conduire à la disparition de nombreux emplois dans l'industrie agroalimentaire. Comme le relève l'AIBS ⁽²⁾ : « *avec le Mercosur, le débouché pour le sucre français sera diminué de 190 000 tonnes : c'est l'équivalent de la production d'une usine française* ».

(1) Régine Bordet-Gaudin, Caroline Logeais, Amandine Ulrich, *Le niveau de vie des ménages agricoles est plus faible dans les territoires d'élevage*, N°1876, 11 octobre 2021.

(2) Questionnaire écrit.

II. LE SENS ET LA PORTÉE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE : LUTTER CONTRE LES DISTORSIONS DE CONCURRENCE POUR RENFORCER L'AGRICULTURE FRANÇAISE ET EUROPÉENNE

A. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE VISE À RENFORCER L'ÉQUITÉ DES ÉCHANGES ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET SES PARTENAIRES COMMERCIAUX, EN IMPOSANT AUX EXPORTATEURS DES PAYS TIERS DES EXIGENCES ÉQUIVALENTES À CELLES INTÉGRÉES PAR LES PRODUCTEURS EUROPÉENS

La proposition de résolution européenne entend « *aller vers la définition de mesures miroirs dans le droit européen, de nature à garantir que les produits importés respectent des normes de production conformes aux exigences européennes* ». En ce sens, elle porte l'ambition d'inscrire des mesures miroirs dans les directives et règlements européens, mais rappelle également les défaillances existantes dans le contrôle du respect de celles-ci.

1. Les mesures miroirs : une solution efficace sur les plans économiques et sociaux, à condition que celles-ci soient inscrites plus largement dans un « système miroir »

Plusieurs études économiques concourent à témoigner de l'efficacité des dispositifs miroirs lorsqu'ils sont mis en place, aussi bien sous forme de « mesures » que de « clauses ». Le rapport Ambec lui-même préconisait, dans le cadre du processus d'adoption de l'accord UE-Mercosur, d'étendre, sur la base du principe de réciprocité, « *l'introduction de mesures-miroirs dans la réglementation européenne et [de] mettre un terme aux tolérances à l'importation* ».

En effet, les mesures miroirs s'apparentent à des mesures non tarifaires servant un triple objectif de protection de la santé environnementale, humaine et animale ; de résorption des distorsions de concurrence ; et, enfin, de promotion des bonnes pratiques hors-UE ⁽¹⁾.

Plusieurs simulations économétriques ⁽²⁾ tendent à conclure que la mise en œuvre des mesures miroirs au niveau européen aurait pour conséquence d'accroître le revenu agricole, en entraînant une hausse des prix bénéficiant aux exploitants et producteurs européens. Par ailleurs, si les mesures miroirs mises en place par l'Union européenne sont justifiées et proportionnées, le coût de leur mise en œuvre par les exportateurs des pays tiers devrait ne pas être excessif et n'avoir que des conséquences mineures sur le volume de l'offre d'importation ⁽³⁾.

(1) Dehut, Clémence. Pouch, Thierry. 2021. « Une analyse des bénéfices et des risques des clauses miroirs sur les produits agricoles ». *Analyses et Perspectives Économie Agricole*. N° 2109, Juillet.

(2) Alexandre Gohin, Alan Matthews. *Adding mirror clauses within the European Green Deal : Hype or hope? Applied Economic Perspectives and Policy*, 2024.

(3) Matthews, Alan. 2022, Implications of the European Green Deal for agri-food trade with developing countries, Brussels, *European Landowners' Organization*.

Il convient enfin de préciser que l'efficacité macroéconomique des mesures miroirs croît avec leur généralisation : une mesure isolée et ciblée, sur un produit phytosanitaire précis par exemple, peut en effet entraîner des reports d'usage par les producteurs de pays tiers vers d'autres produits phytosanitaires pouvant être eux aussi interdits dans l'UE mais n'entrant pas dans le périmètre de la mesure miroir. Le risque est alors de voir la distorsion de concurrence se déplacer simplement sur un autre segment du marché.

En conséquence, l'effet macroéconomique des mesures miroirs est positif dès lors que celles-ci s'intègrent dans un « système miroir », c'est-à-dire dans un ensemble cohérent de mesures en matière sociale, sanitaire et environnementale, fondées sur un consensus scientifique, contrôlables et à la hauteur des exigences auxquelles se conforment d'ores et déjà les agriculteurs européens.

À ce titre, votre rapporteure souhaite rappeler son attachement à l'extension des mesures miroirs aux domaines touchant aux conditions de travail, d'emploi et de rémunération, mais aussi au bien-être animal, tandis que celles-ci sont trop souvent perçues comme devant se cantonner aux seuls domaines environnementaux et sanitaires.

2. Inverser la charge de la preuve pour les opérateurs économiques qui exportent vers l'Union européenne : une mesure novatrice et efficace au service du monde agricole

a. Le sens de la proposition de résolution européenne

La proposition de résolution européenne suggère d'abord d'élargir le champ des mesures miroirs existantes, en demandant au Gouvernement de défendre auprès de la Commission européenne l'adoption d'un règlement sur l'atténuation des impacts environnementaux et sanitaires importés de notre alimentation. Elle rappelle aussi la nécessité d'accélérer la mise en œuvre du règlement sur la déforestation importée, qui comprend certaines mesures miroirs, et d'élargir son champ d'application.

En outre, la proposition de résolution européenne défend une modalité novatrice du contrôle de leur respect par les exportateurs des pays tiers. En proposant d'inverser la charge de la preuve au moment de l'entrée des produits dans l'Union européenne, elle fait le constat de l'inefficacité du système de contrôle actuel et suggère de lui substituer une obligation pesant sur les pays tiers. Concrètement, les opérateurs économiques qui exportent vers l'Union européenne auraient l'obligation de faire certifier leurs conditions de production et de transformation par un organisme-tiers lui-même agréé par l'Union européenne.

Cette mesure permettrait de réallouer les moyens de la Commission européenne actuellement dévolus aux missions d'audit à de nouvelles fonctions de certification et, conséquemment, de considérablement amplifier l'effectivité du contrôle des mesures miroirs.

Au niveau national, de tels procédés ont déjà montré leur efficacité et doivent encourager l'Union européenne à suivre cette voie : ainsi, la certification bio en France, particulièrement performante, fonctionne grâce aux agréments que délivre l'Institut national des appellations, de l'origine et de la qualité (INAO) à l'égard d'organismes certificateurs, réalisant eux-mêmes *a minima* un contrôle sur place par an auprès des systèmes de production qu'ils ont la charge de vérifier.

En dernier lieu, la proposition de résolution européenne, tenant compte de l'importance des contrôles en « aval » tout autant que de ceux effectués en « amont » par des organismes certificateurs, invite également au renforcement des moyens et des capacités vétérinaires et phytosanitaires.

b. Les amendements adoptés par la commission des affaires européennes

La commission des affaires européennes a souhaité placer l'invitation du Gouvernement à demander à la Commission européenne de mettre en place une inversion de la charge de la preuve en matière de respect des mesures miroirs devant les autres demandes, priorisant ainsi symboliquement ce dispositif. En effet, d'après le rapporteur de la proposition de résolution européenne devant la commission des affaires européennes, il s'agit du « *cœur de la proposition* » ⁽¹⁾ de résolution.

Enfin, la commission des affaires européennes a souhaité rappeler que la généralisation des mesures-miroirs relatives à l'usage des phytosanitaires devait concerner « *l'ensemble des produits agricoles, horticoles et agro-alimentaires importés* ».

B. PARALLÈLEMENT, LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE ENTEND RENFORCER ET HARMONISER LES RÈGLES ENCADRANT LES ÉCHANGES DE PRODUITS AGRICOLES ET PHYTOSANITAIRES, AFIN DE LUTTER CONTRE LES DISTORSIONS DE CONCURRENCE EUROPÉENNES ET EXTRA-EUROPEENNES

1. Imposer des limites résiduelles égales à 0 pour les produits phytopharmaceutiques déjà interdits au sein de l'Union européenne : une solution de fermeté assurant l'efficacité de la chaîne de contrôle des exportations

a. Le sens de la proposition de résolution européenne

La proposition de résolution européenne, partant du constat qu'il existe une inégalité de traitement entre les producteurs européens et extra-européens concernant les « tolérances » des limites maximales de résidus des substances interdites, invite le Gouvernement à demander à la Commission européenne de légiférer pour supprimer sans délai ces tolérances.

(1) *Audition de Dominique Potier.*

Votre rapporteure souhaite en effet rappeler qu'il est indispensable que les mesures applicables aux aliments importés soient les mêmes que celles qui s'appliquent aux produits européens. Il n'est pas justifiable que persiste un double standard, dans la mesure où le critère retenu dans l'établissement des valeurs de LMR est avant tout sanitaire et ne saurait faire l'objet d'aménagements.

b. Les amendements adoptés par la commission des affaires européennes

En amendant la proposition de résolution européenne, la commission des affaires européennes a souhaité rappeler que l'atteinte de seuils de quantification égaux à 0 en matière de LMR ne pouvait être acquise que par une accentuation des efforts de recherche, mais également de « *soutien à la transition agro-écologique* ».

2. Interdire l'exportation de produits phytopharmaceutiques déjà interdits au sein de l'Union européenne : une mesure pouvant démontrer l'attachement de l'Union européenne à l'équilibre et à la cohérence des échanges commerciaux

a. Le sens de la proposition de résolution européenne

Si l'Union européenne ne veut plus d'aliments issus de pays tiers ayant été produits dans des conditions contraires à ses principes en matière phytosanitaire, elle ne peut plus laisser les industriels européens exporter massivement vers les pays tiers des produits qu'elle juge inacceptables pour la santé et pour l'environnement en Europe.

En ce domaine, votre rapporteure est convaincue que la France a un rôle moteur à jouer, en ce qu'elle a déjà été précurseur avec la loi Egalim ⁽¹⁾ dont l'article 83 prévoit une interdiction de production, de stockage et de circulation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées « *pour des raisons liées à la protection de la santé humaine ou animale ou de l'environnement* ».

Force est de constater, toutefois, que la mise en œuvre de cet article 83 a fait l'objet de défaillances et de manquements : ainsi, d'après l'ONG *Public eye*, au cours des neuf premiers mois de l'année, « *les autorités françaises ont approuvé 155 demandes d'exportation pour des pesticides interdits en France et dans toute l'Union européenne* ».

En invitant le Gouvernement à demander à la Commission européenne d'engager un processus visant à l'interdiction de l'exportation vers les pays tiers de substances interdites au sein de l'Union européenne en raison de leur impact sur la santé, l'environnement ou la biodiversité, la proposition de résolution européenne prend toute la mesure du problème existant et souhaite porter des solutions directement au niveau européen.

(1) Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

b. Les amendements adoptés par la commission des affaires européennes

La commission des affaires européennes a adopté un amendement précisant utilement que les raisons pouvant conduire à une interdiction d'exportation d'une substance active par un opérateur économique situé dans l'Union européenne devaient tenir à sa potentielle nocivité sur la santé, l'environnement ou la biodiversité.

3. Harmoniser la mise en œuvre des normes environnementales et sanitaires dans les États membres de l'UE : une solution au service de la résorption des distorsions de concurrence intra-européennes

a. Le sens de la proposition de résolution européenne

La proposition de résolution européenne invite le gouvernement à demander à la Commission européenne d'encourager un processus d'harmonisation dans la mise en œuvre des normes environnementales et sanitaires entre les États membres.

Une attention toute particulière doit être portée, selon votre rapporteure, à la nécessaire révision de l'article 53 du règlement 11707/2009, lequel créé les conditions d'une véritable « courses aux dérogations », certains États membres refusant de pénaliser leurs agriculteurs recourant à des dérogations sans qu'elles ne remplissent forcément le critère de l'urgence.

En effet, depuis plusieurs années, le recours à l'article 53 s'accroît, renforçant les divergences de standards au sein du marché unique. C'est la raison pour laquelle l'EFSA rappelle la nécessité de créer au niveau européen une méthodologie d'évaluation unique et objective permettant d'obtenir, à situations équivalentes, des dérogations équivalentes dans tous les États membres.

b. Les amendements adoptés par la commission des affaires européennes

La proposition de résolution européenne initiale prévoyait de « dresser un état des lieux des divergences réglementaires existantes en matière de méthodes de production » des opérateurs européens et extra-européens ; elle entendait également « présenter [...] une ou plusieurs propositions législatives permettant de garantir que les produits agricoles et agroalimentaires importés dans l'Union européenne sont produits conformément à des normes de production équivalentes ».

La commission des affaires européennes a toutefois jugé que ces alinéas n'étaient plus nécessaires dès lors que la proposition de résolution consacrait, d'une part, l'inversion de la charge de la preuve et, d'autre part, le renforcement des contrôles sanitaires et douaniers.

La commission des affaires européennes a, par ailleurs, jugé utile de préciser que l'harmonisation des règles intra-européennes était souhaitable non seulement en matière environnementale, mais également en matière sanitaire.

4. Étendre le recours aux indications d'origine : un moyen complémentaire pour protéger les productions françaises et européennes face aux productions de pays tiers

a. Le sens de la proposition de résolution européenne

La proposition de résolution européenne invite le Gouvernement à demander à la Commission européenne de présenter au plus vite sa proposition de révision du règlement INCO (1169/2011). Le cadre réglementaire existant en matière d'étiquetage des denrées comporte en effet certaines défaillances limitant la protection des agriculteurs et acteurs agroalimentaires européens : l'indication de l'origine n'est, à l'heure actuelle, applicable qu'à un nombre limité de produits (en particulier les fruits et légumes frais, le miel, la viande, le poisson, les œufs, l'huile d'olive et les vins et spiritueux), et seule l'indication « UE » ou « non UE » est considérée comme conforme au droit européen.

Or, un moyen pour protéger les productions françaises et européennes, face aux productions de pays tiers qui ne répondraient pas aux mêmes exigences sanitaires et environnementales, pourrait consister à miser sur l'étiquetage des produits et la segmentation du marché qui en découle (les consommateurs étant particulièrement sensibles aux indications telles que « *made in France* »).

Votre rapporteure souscrit pleinement à la nécessité de réviser le règlement INCO qui régit l'étiquetage des denrées alimentaires. Elle salue, à cet égard, l'obligation faite aux producteurs de mentionner, depuis le 1^{er} avril 2020⁽¹⁾, l'indication de l'origine de l'ingrédient primaire d'une denrée alimentaire lorsque celle-ci diffère du lieu de transformation, bien que cette mesure demeure encore insuffisante en ce qu'elle tolère des indications telles que « UE » ou « non-UE » et n'inclut pas l'ensemble des denrées alimentaires.

Au total, malgré ces avancées, l'information fournie au consommateur demeure trop imprécise. Il convient donc d'aller plus loin en modifiant le règlement INCO pour renforcer et préciser ces exigences en matière d'indication de l'origine.

b. Les amendements adoptés par la commission des affaires européennes

La commission des affaires européennes n'a pas adopté d'amendements relatifs à la demande d'extension du recours aux indications d'origine.

(1) Règlement d'exécution (UE) 2018/775 de la Commission du 28 mai 2018 portant modalités d'application de l'article 26, paragraphe 3, du règlement (UE) no 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, pour ce qui est des règles d'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance de l'ingrédient primaire d'une denrée alimentaire.

C. AFIN D'ÉVITER TOUT CONTOURNEMENT PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE DU PROCESSUS DE RATIFICATION DE L'ACCORD UE-MERCOSUR PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX, IL EST IMPÉRATIF D'EMPÊCHER SA SCISSION EN DEUX PARTIES DISTINCTES

1. Dans sa version amendée en commission des affaires européenne, la proposition de résolution européenne s'oppose à toute scission de l'accord entre l'Union européenne et le Mercosur

Un alinéa a été ajouté à la proposition de résolution européenne lors de l'examen de celle-ci par la commission des affaires européennes. Il est désormais demandé à la Commission européenne, dans le corps de l'article unique, de « *s'opposer à toute scission de l'accord entre l'Union européenne et le Mercosur, qui passerait outre la règle de l'unanimité au Conseil de l'Union européenne et s'affranchirait du vote des Parlements nationaux des États membres.* ». Cet alinéa additionnel vise à réaffirmer l'opposition ferme de la commission des affaires européennes à tout contournement du processus de ratification de l'accord UE-Mercosur par les Parlements nationaux.

Le risque d'un « *splitting* » de l'accord entre l'Union européenne et le Mercosur

L'accord sur le MERCOSUR est un accord mixte : il entend réglementer des champs qui relèvent à la fois de la compétence exclusive de l'Union européenne (ainsi du volet commercial de l'accord) et des compétences partagées entre l'Union et les États membres (ainsi, par exemple, des dispositions politiques, sociales, culturelles ou sécuritaires).

En principe, l'intégralité de l'accord devrait être soumise à la procédure de ratification, c'est-à-dire à un vote à l'unanimité des États membres, puis à un vote au Parlement européen et à une ratification par l'ensemble des États membres selon la procédure prévue au niveau national (par l'Assemblée nationale et le Sénat dans le cas français).

La Commission pourrait cependant choisir de procéder à une scission de l'accord (« *splitting* ») afin de permettre l'adoption séparée du volet commercial et des autres volets. En effet, en ce qu'il relève de la compétence commerciale exclusive, le corpus des dispositions strictement commerciales pourrait être négocié et adopté avec une simple majorité qualifiée au Conseil.

2. Une telle scission serait effectivement extrêmement délétère pour l'agriculture européenne et traduirait une volonté de s'affranchir du vote des Parlements nationaux des États membres

Votre rapporteure salue l'ajout de la mention du refus de toute pratique de « *splitting* » dans la perspective de l'adoption de l'accord. Une telle pratique, qui consisterait en la scission de l'accord d'association en un accord commercial relevant exclusivement de la compétence de l'Union européenne, serait un désaveu démocratique. Elle entrerait en contradiction absolue avec le mandat de négociation initial donné par le Conseil à la Commission européenne et porterait atteinte aux

droits des États membres, qui ont consenti de bonne foi à l'ouverture des discussions.

En effet, votre rapporteure souhaite rappeler que le succès du projet européen tient, depuis son origine, à la capacité des États membres à prendre des décisions par voie de consensus, dans le respect du dialogue et de l'écoute des besoins de chacun. Sur une décision aussi fondamentale que celle de l'adoption du Mercosur, le contournement de l'expression souveraine des États membres constituerait un dangereux précédent, néfaste non seulement à la souveraineté alimentaire, mais encore pour la qualité du débat démocratique en Europe.

Or, dans un contexte européen caractérisé par la montée des nationalismes et une hausse de la défiance collective à l'égard des institutions, il nous paraît essentiel de défendre l'héritage historique et démocratique qui fait la richesse et la pertinence de l'échelon européen.

PROJET

EXAMEN EN COMMISSION

PROJET

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Par ordre chronologique

M. Dominique Potier, rapporteur de la PPRE au sein de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale.

Association Générale des Producteurs de Blé et autres céréales (AGPB Céréaliers de France)

Mme Lauriane Chamot, responsable des Affaires publiques

Association Interprofessionnelle de la Betterave et du Sucre (AIBS)

M. Alain Carre, président

M. Thierry Gokelaere, directeur

M. Fabien Hamot, administrateur de la Confédération générale des betteraviers (CGB)

M. Christian Spiegeleer, président du Syndicat national des fabricants de sucre (SNFS)

Mme Kristell Guizouarn, directrice affaires publiques, RSE et Communication Groupe

Association générale des producteurs de maïs (AGPM)

Interbev

M. Patrick Benezit, vice-président d'INTERBEV et président de la FNB

M. Marc Pages, directeur général d'INTERBEV

M. Pierre Leveque, responsable des affaires publiques de la CNE

M. Louison Camus, responsable des affaires publiques d'INTERBEV

* *Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Institut de l'Élevage (IDELE)

Association Nationale interprofessionnelle de la Volaille de chair (ANVOL)

PROJET

- * *Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*