

### L'IMPACT DES CLAUSES/MESURES MIROIRS SUR LA COMPÉTITIVITÉ DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE

**Les clauses, ou mesures miroirs, font partie des grandes priorités de la Présidence française du Conseil de l'UE. Si elles ont fait couler beaucoup d'encre, elles ont surtout été étudiées sous les prismes juridique et géopolitique, mais moins économique. Imposer la réciprocité des normes de production à nos partenaires commerciaux apparaît légitime pour défendre les agricultures de l'UE, limiter les distorsions de concurrence et donner une marche à suivre au reste du monde sur les efforts à faire sur le plan environnemental. Est-on pour autant sûr que ces mesures de réciprocité ne porteront pas préjudice aux exportations agroalimentaires françaises ? Est-ce un moyen adéquat de maintenir, voire d'accentuer, la compétitivité de nos produits agricoles ?**

#### LES CLAUSES/MESURES MIROIRS SUR LESQUELS LES DÉBATS SONT CENTRÉS

##### *Les antimicrobiens de croissance*

En 2019, les institutions de l'UE ont adopté un règlement relatif aux médicaments vétérinaires (règlement 2019/6). Son article 118 dispose que les pays tiers exportant des produits d'origine animale vers l'UE devront respecter les normes européennes relatives à l'interdiction des antimicrobiens de croissance dans l'élevage, pour pouvoir continuer à vendre de tels produits aux pays européens. L'objectif poursuivi est de renforcer la prévention et de lutter contre la résistance aux antimicrobiens en promouvant une utilisation plus responsable des antimicrobiens chez les animaux. Cet objectif figure également dans la stratégie *Farm to Fork* puisqu'il y est prévu une réduction de 50% des ventes totales d'antimicrobiens dans l'UE pour les animaux d'élevage et l'aquaculture d'ici à 2030.

Le règlement 2019/6 est entré en vigueur le 28 janvier 2022. Pour assurer une mise en œuvre adéquate de l'article 118, le règlement prévoit l'adoption d'actes délégués par la Commission. En outre, le règlement 2021/1756 du 6 octobre 2021 a permis d'inclure l'article 118 paragraphe 1 du règlement 2019/6 dans le règlement 2017/625 sur les contrôles officiels. En effet, jusqu'à présent, l'article 1er, paragraphe 4, point c du règlement sur les contrôles officiels excluait des contrôles la directive 2001/82/CE sur les médicaments vétérinaires. Cet amendement du règlement 2017/627 était donc nécessaire puisque les contrôles officiels n'étaient pas opérés sur les produits d'origine animale pour lesquels des antimicrobiens accélérateurs de croissance et augmentant les rendements étaient utilisés. Cette disposition est entrée en vigueur au même moment que le règlement 2019/6 (le 28 janvier 2022).

Toutefois, pour que l'article 118 du règlement 2019/6 soit appliqué, il faudra attendre que l'acte délégué de la Commission soit publié... Probablement pas avant l'automne 2022. La France a pris les devants puisqu'un arrêté ministériel interdisant les importations de viande issue d'animaux ayant reçu des antimicrobiens de croissance a été publié le 21 février 2022. Il sera appliqué à partir du 22 avril 2022. Un acte qui rappelle les engagements forts du Ministre de l'agriculture Julien Denormandie à ce sujet, et qui témoigne de la volonté française d'impulser les mesures miroirs durant sa présidence du Conseil.

##### *Les LMR*

L'UE consacre le principe de précaution, qui consiste à bannir l'utilisation d'un produit en cas de doute sur ses effets pervers sur la santé humaine ou l'environnement. Ainsi, un nombre conséquent de produits phytosanitaires autorisés dans le monde est interdit en Europe. Pourtant, deux ONG (Greenpeace et Publi Eye) ont révélé qu'en 2018, plus de

80 000 tonnes de pesticides contenant des substances dont l'utilisation est interdite en Europe avaient été exportés depuis l'UE<sup>1</sup>. 90% des volumes exportés de l'UE étaient issus du Royaume-Uni (qui n'est plus membre de l'UE), de l'Italie, des Pays-Bas, de l'Allemagne, de la France, de la Belgique et de l'Espagne. Ils étaient exportés vers 85 pays, la plupart en développement ou émergents.

Mettre en place des mesures miroirs sur les importations de produits contenant des résidus de pesticides interdits dans l'UE ne laissera pas indifférent les entreprises européennes de l'agrochimie. Non seulement parce qu'elles pourraient perdre des recettes importantes à la faveur de cette décision politique – les pays qui exportent des produits agricoles vers l'UE devront réduire leur recours aux pesticides interdits en Europe – mais aussi parce que la décision de l'interdiction de produire et d'exporter de tels produits depuis l'UE se posera dans les institutions européennes.

En effet, si l'UE souhaite être cohérente dans sa stratégie environnementale, il faudrait qu'elle interdise aux pays européens d'exporter des produits phytosanitaires contenant des substances interdites dans l'UE. C'est ce que souligne le rapport sur les clauses miroirs d'Interbev, de la Fondation Nicolas Hulot et de l'Institut Veblen<sup>2</sup>. La France y est parvenue puisqu'en 2020, elle a interdit « la production, le stockage et la circulation en France des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées par l'Union européenne, en raison de leurs effets sur la santé humaine, la santé animale ou l'environnement. Elles font ainsi obstacle non seulement à la vente de tels produits en France mais aussi à leurs exportations.<sup>3</sup> » Cette décision entre en vigueur en 2022. A l'échelle européenne, il est attendu que la Commission européenne interdise prochainement les importations de produits contenant des résidus des néonicotinoïdes clothianidine et thiaméthoxame (interdits dans l'UE).

Notons que si l'UE ne renouvelle pas l'autorisation d'utilisation du glyphosate dans l'UE pour 2023, une mesure miroir sur les LMR aura pour conséquence d'interdire les importations de produits sur lesquels des traces de cet herbicide pourront être retrouvées. L'interdiction de telles substances phytosanitaires est donc une question épineuse, qui va au-delà des préoccupations purement environnementales.

##### *La déforestation importée*

La lutte contre la déforestation importée est mise à part des mesures miroirs même si la proposition législative de la Commission du 17 novembre 2021 laisse penser qu'elle pourrait

<sup>1</sup>Communiqué de presse de Public Eye, « Pesticides interdits : plus de 80 000 tonnes exportées depuis l'UE, dont un tiers par Syngenta », 10 septembre 2020, disponible via : <https://www.publiceye.ch/fr/coin-medias/communiqués-de-presse/détail/pesticides-interdits-plus-de-80000-tonnes-exportées-depuis-lue>

<sup>2</sup>Fondation pour la Nature et l'Homme, Institut Veblen, Interbev, « Mondialisation. Comment protéger nos agriculteurs et l'environnement ? Un règlement pour stopper l'importation d'aliments issus de pratiques interdites en Europe », rapport de mars 2021, p.8.

<sup>3</sup>Communiqué de presse du 31 janvier 2020 relatif à la décision n°2019-823 QPC du 31 janvier 2020 « Union des industries de la protection des plantes [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques] ».

entrer dans cette catégorie de mesures. En effet, ce texte législatif, s'il est adopté par le Conseil et le Parlement, s'appliquera aussi bien aux produits importés dans l'UE qu'aux produits exportés de l'Union. Toutefois, les produits visés sont principalement importés. Il s'agit du bœuf, du bois, du soja, de l'huile de palme, du cacao et du café.

Parler de la lutte contre la déforestation importée comme une mesure miroir semble pertinent car il s'agit bien d'imposer aux pays tiers exportateurs vers l'UE de produits contribuant à la déforestation, le respect de normes environnementales strictes, en adéquation avec les objectifs environnementaux que l'UE s'est fixés dans son *Green Deal* et sa stratégie *Farm to Fork*. Rappelons que la Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité a établi l'objectif de planter 3 milliards d'arbres dans l'Union d'ici 2030. Interdire les importations de produits contribuant à la déforestation fonctionne, d'une certaine manière, en miroir avec les objectifs que l'UE s'est fixés.

Des questions restent toutefois en suspens. Si la proposition législative porte sur des matières premières, qu'en est-il des produits transformés ? Pour prendre un exemple concret, si l'UE interdit les importations de cacao contribuant à la déforestation, va-t-elle exiger que le chocolat qu'elle importe d'un pays tiers (la Suisse) soit fabriqué à base de fèves de cacao « zéro déforestation » ? La même question se pose pour les produits transformés contenant de l'huile de palme.

### **LES MESURES MIROIRS : UN OUTIL POUR PROTÉGER L'AGRICULTURE EUROPÉENNE D'UNE CONCURRENCE DÉLOYALE ?**

Avant même de parler de concurrence déloyale, il convient de souligner que les mesures miroirs sont considérées comme des dispositions permettant de pallier des distorsions de concurrence. En économie, une distorsion de concurrence a lieu lorsqu'un facteur exogène interfère dans un équilibre concurrentiel. Par exemple, une entreprise subventionnée par l'Etat crée une distorsion de concurrence puisqu'elle sera avantagée par rapport à d'autres entreprises non-subventionnées qui se positionnent sur le même marché.

Nombre de publications ont montré que les produits alimentaires européens étaient désavantagés par rapport à ce qui est produit dans le reste du monde, car les règles environnementales et sanitaires sont plus contraignantes dans l'UE qu'ailleurs. En effet, un nombre conséquent de produits phytosanitaires est interdit dans l'UE, laquelle consacre le principe de précaution à l'article 191 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>4</sup>. Le cas des lentilles est emblématique. Les lentilles européennes sont moins compétitives que les lentilles canadiennes, car ces dernières peuvent être traitées au glyphosate jusqu'à quatre jours précédant leur récolte, ce qui est interdit dans l'UE. En outre, l'usage d'herbicides à base de métribuzine dans les cultures de lentilles est autorisé au Canada, ce qui n'est pas le cas en Europe. Les lentilles européennes sont donc plus vulnérables aux parasites que les lentilles canadiennes, ce qui occasionne des pertes<sup>5</sup>. Les limites maximales de résidus de pesticides (LMR) fixées par l'UE sont assez élevées pour laisser entrer les lentilles canadienne dans le marché européen. En résulte une distorsion de concurrence en défaveur des Européens.

**Sur le plan juridique, pouvons-nous dire que ce déséquilibre – ou cette distorsion de concurrence – donne lieu à une concurrence déloyale ?** Dans le cadre de notre analyse, cette notion de concurrence déloyale est à distinguer des définitions qui en sont données dans les législations nationales ou dans la Convention sur la protection de la propriété industrielle de 1883<sup>6</sup>, puisque celles-ci portent sur les relations privées. Il ne s'agit donc pas de parler de pratiques abusives à l'initiative d'entreprises, contrairement aux droits et usages et occasionnant des préjudices pour les concurrents, mais plutôt

de pratiques à l'initiative d'un Etat, dérogeant aux règles de l'OMC en vue de rendre un secteur d'activité plus compétitif. Le dumping – lorsque le prix à l'exportation est inférieur au prix pratiqué dans le marché intérieur de l'exportateur – et les subventions sont les principaux types de concurrence internationale déloyale réglementées par l'OMC. L'article VI du GATT et l'Accord anti-dumping permettent ainsi à des Etats victimes de mettre en place des mesures qui seraient en temps normal interdites aux regards des règles de l'OMC : consolider les droits de douane sur le produit faisant l'objet d'une pratique déloyale et en provenance du pays ayant recours à de telles pratiques. Il est à noter que les subventions à l'agriculture non-tolérées au titre de l'Accord sur l'Agriculture de l'OMC<sup>7</sup> ne sont pas exceptionnelles. Par exemple, la plupart des aides américaines octroyées à son secteur agricole relèvent de la boîte orange.

L'exportation en Europe de produits issus d'une agriculture réglementée par des normes moins ambitieuses que dans l'UE n'est pas du dumping, au sens défini par l'article VI du GATT. Certains pourraient arguer qu'il s'agit de dumping environnemental, une notion qui n'est pas consacrée dans les règles de l'OMC. Toutefois, les règles de l'OMC prévoient des exceptions au commerce justifiées par un souci de protection de l'environnement, de la santé des animaux et des végétaux, de la santé humaine ou encore de la morale publique.

Plus généralement, on pourrait considérer que les échanges commerciaux ne sont loyaux que s'ils sont conformes aux règles énoncées dans le GATT, l'Accord SPS (sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires), l'Accord OTC (sur les obstacles techniques au commerce) et l'Accord sur l'Agriculture. Concentrons-nous sur l'accord SPS. Celui-ci encourage les pays à appliquer des normes, directives ou recommandations internationales relatives à l'innocuité des aliments : le Codex Alimentarius, l'Office international des épizooties (organisation mondiale de la santé animale/OIE), et la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) de la FAO (annexe A. 3 de l'Accord SPS). Inciter les pays à respecter ces textes est une façon d'harmoniser au niveau international les réglementations nationales.

Il est toutefois possible pour un Etat d'adopter des règles plus strictes que ce qui est recommandé, comme le fait l'Europe, sur la base d'une « justification scientifique ou si cela est la conséquence du niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire [qu'il] juge approprié » (article 3.3 de l'Accord SPS). L'inverse est également accepté : l'Accord SPS laisse le choix aux Etats d'inscrire ces normes/directives/recommandations dans leur législation nationale (Ibidem.). Ils sont toutefois contraints de notifier les membres de l'OMC lorsque la législation nationale diffère des normes internationales et que cela peut avoir un effet notable sur le commerce. C'est ainsi que, selon le rapport Ambec sur l'Accord UE-Mercosur, en 2019, le Brésil aurait notifié 66 fois les membres de l'OMC de son introduction de réglementations sur les pesticides dérogeant au Codex Alimentarius. Cette même année, le pays concentrait à lui seul la moitié des nouvelles normes non conformes au Codex Alimentarius<sup>8</sup>.

L'Accord SPS nous permet donc d'affirmer qu'un pays membre de l'OMC qui applique les recommandations faites dans le Codex Alimentarius, l'OIE et le CIPV ne pratique pas de concurrence déloyale lorsqu'il exporte ses produits dans un pays aux normes plus strictes que celles établies au niveau international dans ces trois textes. A moins que le pays importateur soit capable de démontrer scientifiquement que la norme internationale n'est pas suffisante pour atteindre le niveau de protection sanitaire et de l'environnement qu'il juge pertinent. De même, l'article 4 de l'accord SPS spécifie que même si les réglementations sont différentes entre les pays, elles sont reconnues comme équivalentes « si le Membre exportateur démontre objectivement au Membre importateur qu'avec ses

<sup>4</sup>Le principe de précaution permet d'interdire la mise sur le marché européen de produits pour lesquels il existe un doute quant à leur caractère néfaste pour l'environnement ou la santé humaine. Dans les pays anglo-saxons, c'est d'ailleurs le principe de la preuve qui prime : un produit n'est pas mis sur le marché si son caractère néfaste pour l'environnement ou la santé humaine est avéré.

<sup>5</sup>Voir le rapport de la Fondation pour la Nature et l'Homme, d'Interbev et de l'Institut Veblen sur cet exemple des lentilles, « Mondialisation : comment protéger l'environnement et les agriculteurs », avril 2021.

<sup>6</sup>Convention d'Union de Paris.

<sup>7</sup>Subventions créant des distorsions de concurrence. Elles figurent dans la boîte orange ou la boîte bleue de l'Accord sur l'Agriculture.

<sup>8</sup>Voir le Rapport Ambec, « Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'Accord d'Association entre l'Union européenne et le Mercosur en matière de développement durable », avril 2020, p.25.

mesures le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire dans le Membre importateur est atteint. » Ainsi, les exportations de cet Etat ne sont pas loyales s'il est en incapacité de démontrer que ses mesures permettent d'atteindre le même niveau de protection que celui du pays importateur, ou si ce dernier parvient à montrer que les normes du pays exportateur ne sont pas suffisantes pour assurer une protection sanitaire et phytosanitaire équivalente à la sienne. L'UE devra donc être en mesure d'attester la pertinence de sa réglementation en se basant sur une démonstration scientifique. En vertu de l'accord SPS, la loyauté de l'échange s'arrête donc lorsque le pays importateur est en mesure de démontrer scientifiquement que le produit importé est nocif pour la santé ou l'environnement en raison de normes pas assez contraignantes dans le pays d'origine.

Notre raisonnement nous permet d'affirmer que parler de concurrence déloyale est plutôt une manière détournée (voire exagérée) de parler de distorsion de concurrence, bien qu'elle ne soit pas toujours illégale (cf. les limites des justifications juridiques). Ce vocable n'est pas utilisé de manière aléatoire : il permet de mettre en exergue le caractère condamnable du non alignement de certains pays aux normes européennes pour les effets négatifs sur l'environnement ou la santé qu'il engendre. Les simples distorsions de concurrence ne justifient pas des mesures de réciprocité au regard des règles de l'OMC... Bien que leur objectif déguisé semble principalement consister à rééquilibrer les déséquilibres concurrentiels qui existent entre l'agriculture européenne et les autres.

### LIMITES DES JUSTIFICATIONS JURIDIQUES DES MESURES MIROIRS

Apporter une démonstration scientifique pour justifier une restriction à l'échange basée sur un souci de protection sanitaire, phytosanitaires ou de l'environnement n'est pas aisé. Il semble toutefois plus facile de réaliser ce travail sur le caractère intrinsèque d'un produit (LMR) que sur la méthode de production. Si le pays qui est à l'origine de la restriction à l'échange n'est pas en mesure de démontrer scientifiquement la nocivité d'un produit, il peut être considéré par la partie victime comme celui à l'origine d'une concurrence déloyale. Ainsi, la condamnation s'inverse : celui qui voulait éviter un dumping environnemental ou protéger la santé de ses citoyens se retrouve condamné pour la concurrence déloyale que son comportement a engendrée. L'affaire hormone mérite ici d'être rappelée. Les Etats-Unis ont considéré que les restrictions à l'importation de bœuf aux hormones n'étaient pas justifiées. L'UE, dans l'incapacité de démontrer scientifiquement la nocivité des hormones sur la santé humaine, a subi un embargo sur le roquefort. Le différend a finalement abouti à un accord (un contingent sur le bœuf de haute qualité, sans hormone) mais cet exemple témoigne de la difficulté à démontrer scientifiquement la nocivité de certaines méthodes de production. Certes, l'article 5.7 de l'Accord SPS consacre le principe de précaution, mais il reste temporaire : « les Membres s'efforceront d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque et examineront en conséquence la mesure sanitaire ou phytosanitaire dans un délai raisonnable. » Dans les faits, cette disposition empêche rarement une partie lésée de se plaindre devant l'ORD lorsqu'elle considère que les preuves d'un risque entraînant une restriction des échanges sont insuffisantes. En outre, la notion de « délai raisonnable » reste assez confuse pour laisser place à différentes interprétations selon les Etats.

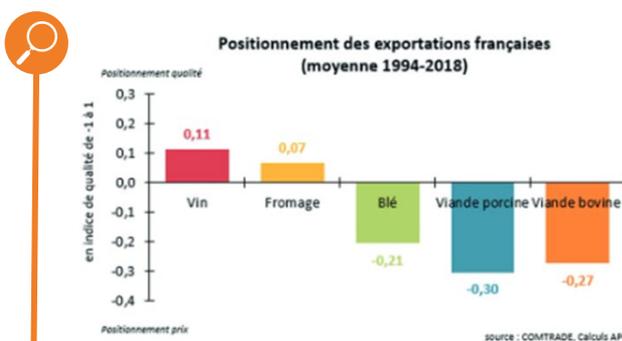
L'appréciation des textes de l'OMC peut donc aboutir à des conclusions aussi bien favorables que défavorables à des mesures miroirs. Le rapport de la FNH, de l'Institut Veblen et d'Interbev a ainsi avancé l'idée que les mesures miroirs sur les pesticides dangereux pour l'environnement (et donc interdits dans l'UE), le bien-être animal et les farines animales pouvaient être justifiées au regard de l'article XX.a du GATT, de l'article 2.2 de l'Accord OTC et de la jurisprudence « CE-

produits dérivés du phoque » portant sur la **protection de la moralité publique**. Comment donc interpréter la notion de « moralité publique » ? Sa définition peut dépendre des cultures (la consommation de phoque est acceptée dans les populations inuits, ce qui est moins le cas en Europe), de l'époque et des centres d'intérêt des citoyens. C'est ainsi que, selon le rapport, les mesures miroirs sur les pesticides dangereux pour l'environnement permettraient à l'UE de s'assurer qu'elle « ne participe à la mise en danger de l'environnement ou d'espèces menacées d'extinction, afin de répondre notamment à une demande sociale des citoyens et consommateurs européens qui refuseraient de contribuer à des pratiques contraires à leurs exigences éthiques ». Comment l'UE parviendrait-elle objectivement à démontrer que les citoyens et consommateurs européens considèrent la protection de l'environnement comme une exigence éthique ? Cette argumentation juridique dans ce cas précis semble caduque. Invoquer l'article XX.g du GATT relatif à la protection des végétaux, animaux et ressources naturelles semble plus pertinent pour justifier des mesures miroirs sur les produits traités aux pesticides dangereux pour l'environnement<sup>9</sup>. Evidemment, la mesure devra être non-discriminatoire, nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi. La question de la proportionnalité peut entraîner des difficultés...

Il faudra que l'UE se prépare assidument aux représailles auxquelles elle devra faire face lorsqu'elle mettra en place ses mesures de réciprocité des normes sur certains types de produits importés. Cela passera par un travail de démonstration scientifique, long et parfois peu prometteur (cf. CE-Hormones et CE-Approbation et commercialisation des produits biotechnologiques). Des mesures miroirs, oui, mais à quel prix ? Au-delà des limites juridiques de telles mesures, leurs conséquences économiques méritent d'être étudiées. Pour cela, il convient d'abord de revenir sur la compétitivité de l'agriculture française.

### QUELLES IMPORTATIONS CONCURRENENT NOS PRODUCTIONS ?

Les produits importés qui concurrencent les productions européennes, et plus particulièrement françaises, sont principalement ceux pour lesquels notre compétitivité prix est faible (graphique 1). En effet, les productions dans lesquels nous disposons d'une compétitivité hors prix ne peuvent être que partiellement concurrencées par des importations. Il s'agit de produits dont la qualité est certifiée par la réputation ou des signes distinctifs comme des AOP, AOC ou IGP.



Source : La compétitivité du secteur agricole et alimentaire. Rupture et continuité d'un secteur clé de l'économie française (1970-2020), Chambres d'agriculture, janvier 2021

Parmi les produits pour lesquels notre compétitivité prix est faible, la viande de volaille, le viande de porc, les fruits et légumes et la viande bovine sont les plus confrontés à la concurrence étrangère. Les chiffres du rapport du Haut-commissariat au plan<sup>10</sup> de juillet 2021 intitulé « La France est-elle une grande puissance agricole et agroalimentaire ? »

<sup>9</sup>Le rapport d'Interbev, de la FNH et de l'Institut Veblen avance cette autre argumentation.

<sup>10</sup>Haut-Commissariat au Plan, « L'agriculture : enjeu de reconquête. La France est-elle une grande puissance agricole et alimentaire ? », ouverture n°7, 9 juillet 2021, p.10-16, disponible via : [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2021/10/hcp\\_ouverture-n7-grande\\_puissance\\_agricole.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2021/10/hcp_ouverture-n7-grande_puissance_agricole.pdf)

viennent appuyer notre propos :

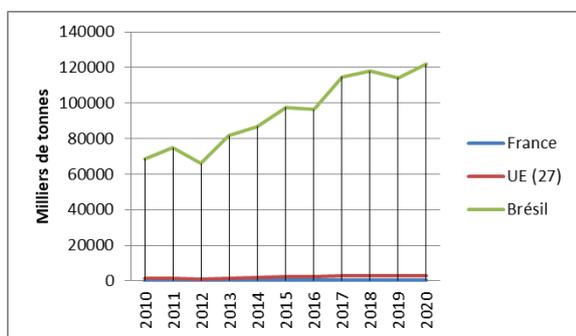
- Un tiers de la viande de volaille consommée en France est importé ;
- Un quart de la viande de porc consommée en France est importé ;
- Si 93% de la viande de bœuf vendue en grande distribution en France est française, plus de 50% de celle de la restauration est importée ;
- Deux tiers des poissons consommés en France sont importés ;
- Plus de la moitié des fruits et légumes consommés en France est importée (fruits exotiques compris) ;
- 70% des légumes secs (légumineuses) destinés à l'alimentaire humaine et consommés en France sont importés ;
- 70% du miel consommé en France est importé ;
- La France est aussi déficitaire en beurre industriel utilisé dans la fabrication de produits transformés.

Ce rapport souligne l'augmentation de la dépendance française aux importations agricoles et alimentaires : entre 2000 et 2019, les importations agricoles et agroalimentaires en valeur ont doublé. Elles représentent aujourd'hui 20% de l'alimentation nationale. Ces chiffres mettent en exergue la baisse de compétitivité de la production française, rendant la France de moins en moins autonome sur le plan alimentaire. En d'autres termes, on pourrait considérer que la France assure sa sécurité alimentaire sans qu'elle en soit souveraine (souveraineté rimant ici avec autosuffisance).

« Autant certaines hausses d'importations sont dues aux préférences des consommateurs (pour les fruits exotiques par exemple), autant d'autres sont liées à une dégradation de la compétitivité de certains secteurs, posant davantage la question de l'autonomie stratégique de la France. <sup>11</sup>»

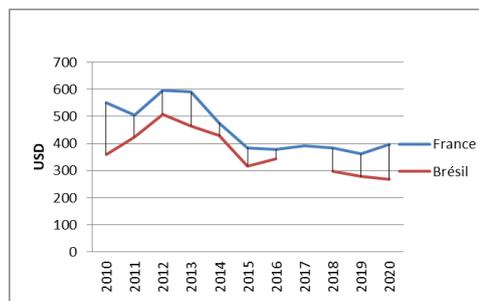
Outre les produits de consommation finale, la France importe massivement des matières riches en protéines (MRP) destinées à l'élevage : 40% de la quantité de MRP nécessaires pour l'élevage était importée en 2018. Sa dépendance aux importations de protéines végétales destinées à l'élevage est inférieure à celle de l'UE car les filières colza, tournesol et luzerne déshydratée sont largement développées en France. Toutefois, le pays est loin de l'auto-suffisance en soja (46,6%) et en tourteaux de soja (4,6%)<sup>12</sup>. Si la France tente de développer sa production de soja, elle sera moins compétitive que la Brésil, un pays qui pèse largement dans la production et l'exportation de ce produit (graphiques 2 et 3). Il est important de souligner que, le soja mis à part, la plupart des importations agricoles françaises est issue de pays européens. Les graphiques 4, 5 et 6 montrent en effet que rares sont les pays hors-UE en haut du classement des pays exportateurs de viandes (tous types confondus), fruits et légumes vers la France.

**Graphique 2 : Production de soja en France, dans l'UE et au Brésil**



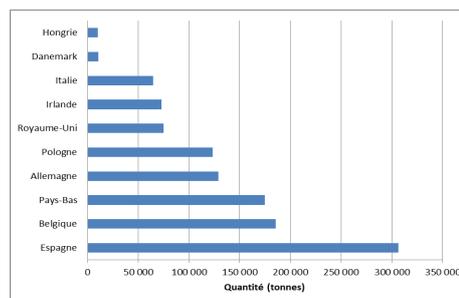
Source: FAOSTAT

**Graphique 3 : Prix à la production de soja en France et au Brésil (USD/tonne)**



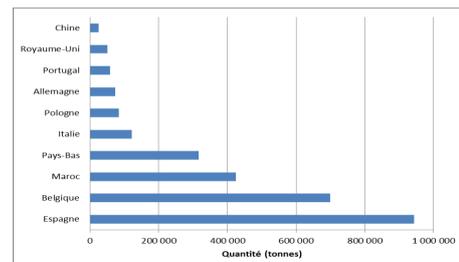
Source: FAOSTAT

**Graphique 4 : 10 premiers exportateurs de viande et d'abats comestibles vers la France en 2020**



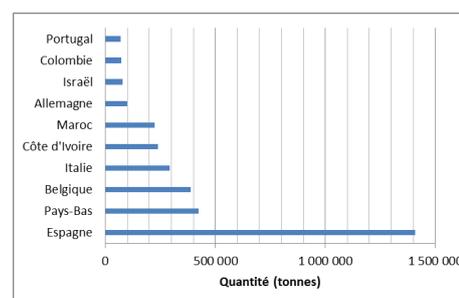
Source: Eurostat

**Graphique 5 : 10 premiers exportateurs de légumes, racines et de tubercules vers la France en 2020**



Source: Eurostat

**Graphique 6 : 10 premiers exportateurs de fruits vers la France en volume en 2020**



Source: Eurostat

Ainsi, si les mesures miroirs permettaient de redonner du poids à nos productions nationales, elles ne contribueraient pas à pallier la concurrence interne à l'UE. Certaines productions françaises sont en effet moins compétitives que celles de nos voisins européens. Certains considèrent que la raison de ce manque de compétitivité française est à trouver dans une politique environnementale plus contraignante en France que dans l'UE<sup>13</sup>. Par exemple, l'usage du basamid, produit de désinfection des sols utilisé dans les productions de fraises, est interdit en France, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays européens. Les Plans Stratégiques Nationaux de chaque Etat membre dans le cadre de la nouvelle PAC risquent d'accentuer le manque d'harmonisation dans la stratégie agricole et environnementale européenne dans les années à venir. Avant donc de parler de concurrence entre l'agriculture européenne et celle du reste du monde, il est important de prendre en compte cette compétition intra-européenne dans laquelle la France est perdante pour certains types de produits.

<sup>13</sup>Haut-Commissariat au Plan, « L'agriculture : enjeu de reconquête », *op.cit.*, p.13.

<sup>11</sup>Ibidem, p.14.  
<sup>12</sup>Agreste Chiffres et Données - n° 2019-18 - Décembre 2019, Bilans d'approvisionnement agroalimentaires 2017-2018, p.19 et p.21.

## LES MESURES MIROIRS PEUVENT-ELLES AMÉLIORER NOTRE COMPÉTITIVITÉ ?

*Le risque de mesures de rétorsions sur les exportations de produits français compétitifs*

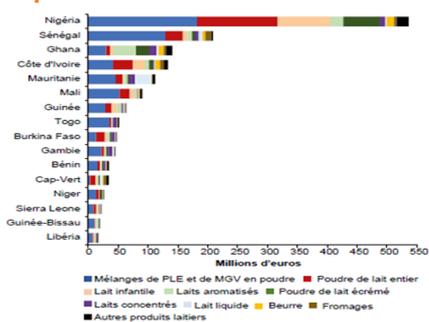
Les mesures miroirs pourraient être considérées comme une atteinte à la doctrine libre-échangiste prônée par les règles de l'OMC. Certains pourraient en effet considérer qu'elles sont une entrave au bon fonctionnement du commerce international. Le risque est de voir ces Etats réfractaires imposer des mesures de rétorsion à l'UE. Or, le conflit boeing-airbus nous a appris que dans le cas d'un conflit commercial, la partie adverse n'hésite pas à s'attaquer aux produits compétitifs et largement exportés : les Etats-Unis avaient taxé les vins et spiritueux. Les Etats membres de l'UE doivent donc prendre en compte ce risque avant d'instaurer des mesures miroirs sur certaines importations.

### *Des exportations européennes plus chères*

Les mesures miroirs permettraient de pallier les distorsions de concurrence entre les agricultures européennes et celles du reste du monde dans le marché interne à l'UE. Toutefois, de tels dispositifs pourraient avoir des répercussions sur la compétitivité de l'agriculture européenne sur le plan commercial. En effet, si les produits disponibles sur le marché européen (et français) étaient soumis aux mêmes standards environnementaux et sanitaires, dans les échanges commerciaux entre deux pays non membres d'UE, les règles européennes ne s'imposeraient pas. Par conséquent, sur les marchés hors-UE, les produits non-européens (soumis à moins de normes contraignantes) resteraient plus compétitifs que ceux en provenance d'UE<sup>14</sup>.

L'exemple de la poudre de lait vient illustrer notre propos. L'UE représente 68% des importations totales de poudre de lait d'Afrique de l'Ouest. Or, une grande partie de cette poudre de lait est composée de matière grasse végétale, en d'autres termes, d'huile de palme. Si l'UE vient à interdire les importations d'huile de palme contribuant à la déforestation – une ambition légitime sur le plan environnemental – la poudre de lait produite en Europe à destination de pays les moins avancés sera inévitablement plus chère. Le risque est de voir ces pays se détourner des productions européennes pour s'approvisionner ailleurs, une conséquence qui ne satisfera pas les entreprises du secteur laitier.

### Graphique 7 : Importations de produits laitiers par l'Afrique de l'Ouest



Source: BACI/Traitement INRA SMART-LERECO

<sup>14</sup>Ce raisonnement vaut aussi bien pour les produits agricoles bruts soumis à des normes de production strictes dans l'UE, que pour des produits transformés dont la composition dépend de produits importés (huile de palme, cacao) ou de produits carnés (viande nourrie au soja).

<sup>15</sup><https://www.businessfrance.fr/la-filiere-chocolatiere-francaise-et-les-perspectives-a-l-export>

<sup>16</sup>Voir l'interview de Sébastien Abis par Audrey Fisné-Koch, « Ukraine : le blé, une arme diplomatique pour la Russie », dans *Pour L'Eco*, le 23 février 2022, disponible via : <https://www.pourleco.com/environnement/ukraine-le-ble-une-arme-diplomatique-pour-la-russie>

Un constat similaire pourrait être fait pour la production de chocolat en France. D'après Business France, 62% de la production française de chocolat est destinée à l'exportation, production qui s'élevait en 2019 à 730 000 tonnes<sup>15</sup>. Certes, la filière du chocolat pèse moins en France que dans d'autres pays (Suisse, Allemagne), mais le secteur pourrait pâtir des mesures de lutte contre la déforestation importée. Un cacao certifié « zéro déforestation » coûtera inévitablement plus cher qu'un cacao standard, encore faut-il que la certification soit conforme à ce qu'elle certifie. La proposition législative de la Commission sur la lutte contre la déforestation prévoit la mise en place d'un système de diligence raisonnée, qui permettrait le recueil d'informations, l'évaluation du risque et des mesures pour atténuer le risque de déforestation occasionné par certaines productions en-dehors des frontières européennes. Un tel dispositif implique donc une transparence de la part de nos partenaires commerciaux, ainsi qu'un système de traçabilité de leurs productions. Or, le traçage de la chaîne de production est loin d'être équivalent à celui de l'UE dans certains pays (on pense particulièrement à l'élevage bovin au Brésil).

Autre risque, celui de la délocalisation de la production française de chocolat (ou de poudre de lait) dans des pays où aucune stratégie de lutte contre la déforestation n'est mise en place. La conséquence serait une disparition de certaines filières de production en France et une perte d'emplois.

Les effets pervers des mesures miroirs sur nos exportations peuvent également être indirectes. La volonté d'Emmanuel Macron de développer la production nationale, et européenne, de soja destiné à l'alimentation animale implique inévitablement de consacrer des terres, jusque-là utilisées pour d'autres productions, à cette culture. Pour l'instant, et conséquemment au conflit russo-ukrainien, la solution privilégiée par les Ministres de l'Agriculture européens porte sur la dérogation de l'obligation de mise en jachère pour la culture de protéagineux. La nouvelle PAC prévoit la mise en jachère de 4 à 7% des terres cultivables. Toutefois, les utiliser pour la culture de protéines ne suffira sûrement pas à atteindre l'autosuffisance. On pourrait craindre que certaines productions – de céréales par exemple – diminuent du fait de cette nouvelle stratégie. Or, une baisse de la production de blé entraînera une baisse des exportations. Nos principaux marchés pourraient donc se ravitailler ailleurs, chez nos concurrents Ukrainiens et Russes. Notons que la guerre en Ukraine ne fera que renforcer la puissance russe sur le plan de ses exportations de blé<sup>16</sup>. Autre effet pervers de ces dérogations à l'obligation de mise en jachère, celui de l'atteinte qu'elles portent aux engagements environnementaux de l'UE. Cette entorse à *Farm to Fork*, aussi marginale soit elle et bien que légitime pour notre agenda de souveraineté, met en porte à faux l'argument selon lequel l'UE est un exemple à suivre... Et par là même, notre ambition d'adopter des mesures miroirs.

En matière purement commerciale donc, la lutte contre la déforestation importée risque de porter préjudice à notre balance commerciale agricole encore excédentaire. La puissance agricole française pourrait être mise à mal, une position qui lui permet de peser dans les relations internationales, car rappelons-le, contribuer à nourrir le monde, c'est s'assurer de la stabilité géopolitique de certains pays.

Contact : Clémence Dehut

[clemence.dehut@apca.chambagri.fr](mailto:clemence.dehut@apca.chambagri.fr)

**Chambres d'agriculture France (APCA)**

9 avenue George V — 75 008 Paris

Tél : 01 53 57 10 10

E-mail : [accueil@apca.chambagri.fr](mailto:accueil@apca.chambagri.fr)

Siret : 18007004700014

[www.chambres-agriculture.fr](http://www.chambres-agriculture.fr)



**REPUBLIQUE FRANCAISE**

Avec la participation du CasDAR

Directeur de la publication : Thierry Pouch

Mise en page par : Odile Martin-Lefèvre



Avec la contribution financière du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural CASDAR

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

Liberté Équité Progrès