



Bruxelles, le 4 février 2022
(OR. fr)

5887/22

LIMITE

AGRI 37
AGRILEG 12
FOOD 10
SAN 68
PHYTOSAN 5
VETER 7
ENV 100
CLIMA 53
CODEX 2
WTO 12
RELEX 132

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	délégations
Objet:	Renforcer la cohérence entre le Pacte vert, la PAC et la politique commerciale pour soutenir la transition vers des systèmes alimentaires durables <i>- Échange de vues</i>

Les délégations trouveront en annexe une note d'information établie par la présidence dans la perspective de l'échange de vues qui aura lieu sur la question visée en objet lors de la session du Conseil "Agriculture et Pêche" du 21 février 2022.

Renforcer la cohérence entre le Pacte vert, la PAC et la politique commerciale pour soutenir la transition vers des systèmes alimentaires durables

L'Union européenne s'est engagée dans la transition de ses secteurs agricole, alimentaire et forestier, pour les rendre toujours plus résilients et durables, plus respectueux de l'environnement et du bien-être animal, de manière à répondre aux défis majeurs de notre temps – notamment ceux posés par le changement climatique et par l'érosion de la biodiversité, et aux attentes sociétales en constante évolution.

C'est ainsi que, dans le cadre du Pacte vert pour l'Europe, la Commission européenne a proposé des objectifs communs ambitieux, qu'il s'agisse de la feuille de route « Ajustement à l'objectif 55 » pour atteindre la neutralité carbone en 2050 ou des stratégies thématiques « De la ferme à la table » et « Biodiversité », en faveur de systèmes alimentaires sains, résilients, équitables et durables, initiatives saluées par le Conseil et par le Parlement. L'Union européenne a également réaffirmé ces engagements lors du Sommet des Nations-Unies sur les systèmes alimentaires qui s'est tenu en septembre 2021.

Ce nouveau cadre constitue une opportunité unique pour réaffirmer et refonder le contrat social sur l'alimentation qui lie l'Union européenne avec ses concitoyens depuis la mise en place du Traité de Rome. Les citoyens attachent en effet une attention croissante aux aspects environnementaux, sanitaires, mais aussi éthiques de leur alimentation, y compris en ce qui concerne le bien-être animal et le besoin d'assurer un revenu juste et des conditions de travail décentes dans le secteur agricole.

Pour réussir la transition, il est nécessaire d'accompagner les acteurs européens concernés, comme les agriculteurs, dès lors que cette transition peut comporter des coûts d'adaptation qui ne sont pas toujours rémunérés par le marché, alors même que ces acteurs interviennent dans un contexte globalisé. La nouvelle politique agricole commune pour la période 2023-2027 y contribuera pour l'agriculture.

Au-delà des soutiens financiers, il apparaît aussi nécessaire de faciliter le choix des consommateurs en faveur de régimes alimentaires durables et diversifiés, et de mettre en cohérence les politiques publiques de l'UE avec les objectifs en matière de durabilité, en particulier la politique de santé et de protection des animaux, la politique de santé des végétaux, la politique de sécurité des aliments et d'information du consommateur, ainsi que la politique de l'environnement et la politique commerciale.

Les politiques de l'UE doivent par ailleurs prendre en compte les effets négatifs indésirables qui apparaîtraient lors de cette transition – en particulier ceux liés aux phénomènes de « fuites environnementales » vers les pays tiers – qui pourraient amoindrir son efficacité.

Ainsi, l'étude du centre commun de recherche de la Commission¹, qui cherche à évaluer les effets cumulés de certains objectifs définis dans le Pacte vert pour l'Europe et dans les stratégies « De la ferme à la table » et « Biodiversité » sur le système alimentaire européen, montre qu'au regard des bénéfices environnementaux et climatiques attendus, la mise en œuvre de ces stratégies pourrait entraîner des risques de réduction de la production agricole européenne et une hausse des importations de produits agricoles en provenance des pays tiers pouvant être moins ambitieux sur le plan de la protection de l'environnement ou de la santé, ou ne pas répondre aux attentes des consommateurs européens, et présenter également un bilan carbone plus défavorable.

Sans sous-estimer les limites méthodologiques de ce travail², les résultats de cette étude et d'autres études similaires nous obligent à réfléchir aux moyens d'éviter que le relèvement des exigences sanitaires et environnementales applicables à l'agriculture européenne ne se traduise par une diminution de notre capacité de production, avec des conséquences sur l'approvisionnement alimentaire mondial pouvant s'accompagner de déséquilibres sociaux, et d'une augmentation des impacts environnementaux ou climatiques dans d'autres régions du monde.

¹ JRC, 2021, "*Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model*".

² Notamment l'absence de prise en compte d'autres objectifs complémentaires et d'actions sur le volet « demande » de ces stratégies

La recherche et l'innovation ont un rôle majeur à jouer pour permettre à l'agriculture européenne de réussir sa transition, sans compromettre son potentiel de production. L'investissement (en robotique, numérique, génétique, bio-solutions) permettra également d'apporter une réponse. La mise en œuvre de l'agro-écologie reste enfin le meilleur moyen de maintenir le potentiel des sols et la biodiversité des écosystèmes, qui est une condition du maintien de la capacité de production. Il reste que pour mobiliser ces leviers, les agriculteurs européens auront besoin de disposer de capacités financières adéquates et d'un revenu suffisant.

Dans cet esprit, il est primordial d'assurer la cohérence des objectifs notamment des trois politiques également essentielles à la construction de l'Union européenne, à sa prospérité et à sa capacité à répondre aux défis de demain : la politique agricole commune, gage de la sécurité alimentaire en Europe et dans le monde ; le Pacte vert pour l'Europe, qui vise à définir le nouveau modèle de croissance durable de l'Union ; et la politique commerciale, reposant sur la défense des règles du multilatéralisme facteur de stabilité globale.

Dans le respect des règles du système commercial multilatéral, il devrait être possible de répondre à cet enjeu de cohérence, en conformité avec les axes proposés par la Commission européenne dans sa communication sur le réexamen de la politique commerciale.

En effet, dans certaines circonstances les règles de l'OMC permettent déjà de prendre des mesures réglementaires, y compris des restrictions sur les importations, pour atteindre un objectif politique légitime tel que la protection de la santé, de l'environnement ou de protection de la moralité publique, dès lors qu'elles sont non discriminatoires et ne constituent pas une restriction déguisée au commerce, qu'elles sont nécessaires pour atteindre l'objectif poursuivi, qu'elles sont fondées scientifiquement et qu'elles ont un effet sur des phénomènes mondiaux. Le changement climatique, l'érosion de la biodiversité et l'antibio-résistance font clairement partie de ces enjeux globaux.

C'est dans cette logique que le Parlement européen et le Conseil ont demandé un rapport à la Commission européenne sur l'application des normes sanitaires et environnementales de l'Union européenne (y compris les normes relatives au bien-être animal ainsi que les procédés et modes de production) aux produits agricoles importés³. Compte tenu des attentes qui ont été exprimées dans le cadre des négociations de la réforme de la politique agricole commune, ce rapport doit fournir une évaluation exhaustive de la question, et permettre de couvrir toutes les politiques publiques pertinentes. Il devrait être publié au plus tard en juin 2022.

Afin de s'assurer que les produits agricoles et alimentaires mis sur le marché de l'Union, qu'ils soient d'origine européenne ou importée, garantissent aux consommateurs européens un même niveau de protection de la santé et de l'environnement, un certain nombre de leviers peuvent être identifiés :

- (i) Le réexamen des limites maximales de résidus (LMR) et les tolérances à l'importation (TI) des produits phytopharmaceutiques ;
- (ii) L'application de certaines normes européennes aux produits importés (mesures miroirs);
- (iii) Le renforcement de l'étiquetage ;
- (iv) La prise en compte de ces enjeux dans les accords commerciaux bilatéraux ;
- (v) Le renforcement de l'action et de la coopération dans les instances de normalisation internationale.

³ *Déclaration commune du Parlement européen et du Conseil sur l'application des normes sanitaires et environnementales de l'Union aux produits agricoles importés, JO C 488/7, 06.12.21, p. 7.*

(i) Réexaminer les limites maximales de résidus (LMR) et les tolérances à l'importation (TI) des produits phytopharmaceutiques

La législation européenne fixe un cadre pour la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques⁴ à l'intérieur de l'Union. Elle encadre également la mise sur le marché des denrées alimentaires et des aliments pour animaux d'origine végétale et animale via la fixation de limites maximales de résidus de pesticides (LMR) sur ces produits⁵. Ces limites s'appliquent à tous les produits mis sur le marché de l'UE, qu'ils aient été produits dans l'UE ou importés de pays tiers.

L'utilisation de produits phytopharmaceutiques pour la production de denrées ou d'aliments pour animaux destinés à l'exportation vers l'Union européenne n'est limitée, en dehors des règles nationales dans le pays de production, que par la nécessité de ne pas dépasser, dans le produit mis sur le marché, les LMR applicables dans l'Union européenne.

La réglementation de l'UE permet aux opérateurs de demander une tolérance à l'importation (TI) y compris pour les substances actives non autorisées dans l'UE pour des raisons autres que de santé publique, afin de tenir compte de pratiques agricoles différentes et répondre aux besoins du commerce international. Des LMR supérieures à la limite de quantification des résidus peuvent donc être établies ou maintenues pour des substances non approuvées dans l'Union. Cette situation conduit à la mise sur le marché, en toute légalité, de denrées ou d'aliment pour animaux contenant des résidus de substances dont l'utilisation est interdite dans l'UE, tant que les teneurs en ces résidus restent inférieures aux LMR applicables.

⁴ Règlement (CE) n° 1107/2009 et directive 2009/128/CE

⁵ Règlement (CE) n°396/2005

Dans ce contexte, le réexamen par la Commission européenne des LMR/TI des substances interdites dans l'UE en cours doit se poursuivre afin de les mettre en conformité au plus vite avec les données scientifiques les plus récentes. Une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux globaux dans la définition des LMR/TI, comme l'a proposé la Commission dans son rapport du 20 mai 2020 au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du Règlement (CE) n° 1107/2009 sur la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et du Règlement (CE) n° 396/2005 concernant les teneurs maximales en résidus de pesticides⁶, devrait faire partie de ces travaux. En outre, des LMR pourraient être définies pour les produits destinés uniquement à l'alimentation des animaux afin de mieux maîtriser le risque de contamination des animaux par des produits phytosanitaires qui pourraient présenter un risque pour leur santé.

(ii) Poursuivre le travail engagé dans l'application de certaines normes européennes aux produits importés

La législation européenne comporte déjà des **dispositions en matière de méthodes de production qui s'appliquent « en miroir » aux produits importés** depuis des pays tiers. Ainsi, l'interdiction de l'importation d'animaux et de produits issus d'animaux auxquels ont été administrés des médicaments antimicrobiens employés à des fins de promotion de croissance et des antimicrobiens réservés pour la santé humaine, prévue dans le Règlement (UE) n° 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires, en constitue un exemple. A la suite de l'entrée en application du règlement le 28 janvier 2022, l'adoption rapide des actes secondaires prévus à l'article 118 de ce règlement est essentielle à la mise en œuvre effective de cette interdiction.

Comme le suggère la communication de la Commission sur le réexamen de la politique commerciale⁷, l'Union européenne pourra, être amenée à mettre en place davantage de mesures « miroirs », dans le respect des règles de l'OMC.

⁶ Rapport REFIT, COM/2020/208 final.

⁷ Communication de la Commission du 18 février 2021, Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme, COM(2021) 66 final, cf. 3.2.2.

Pour ce faire, dans le cadre des études d'impact menées en amont d'évolutions législatives, une évaluation de la pertinence d'appliquer des normes de production de l'Union aux produits des pays tiers avec pour objectif de renforcer la protection de la santé ou de l'environnement ou de répondre à des préoccupations éthiques pourrait être systématisée. La révision de la législation relative au bien-être animal ainsi que celle du Règlement (CE) n° 1831/2003 relatif aux additifs destinés à l'alimentation des animaux, sur lesquelles la Commission travaille, pourraient être une première occasion de mettre en œuvre cette approche.

En outre, ce travail permettrait d'œuvrer en faveur d'un cadre réglementaire clair et complet, mis en œuvre quelle que soit l'origine des denrées alimentaires.

(iii) Renforcer les dispositifs d'étiquetage

Les consommateurs souhaitent disposer de plus d'information sur l'origine et les modes de production des denrées agricoles et alimentaires qu'ils achètent et concourir par leurs choix à un système alimentaire plus durable.

L'étiquetage de l'origine des produits permet aux consommateurs de faire leurs choix en cohérence avec les attentes qu'ils expriment. L'étiquetage de l'origine est d'ores et déjà obligatoire pour de nombreux produits commercialisés dans l'UE, qu'ils soient produits dans l'UE ou qu'ils soient importés. Le renforcement de l'étiquetage obligatoire de l'origine des produits agricoles et alimentaires pourrait permettre, en cohérence avec les règles de l'OMC, de mieux informer les consommateurs européens quant aux normes de production des produits qu'ils consomment.

(iv) Améliorer la prise en compte de ces enjeux dans les accords commerciaux et de coopération

Il est également essentiel que les politiques et instruments de l'UE contribuent effectivement au relèvement collectif, à l'échelle planétaire, des standards et ambitions face à ces problèmes mondiaux. Si la politique commerciale ne peut à elle seule régir l'ensemble des enjeux qui requièrent une réponse à l'échelle mondiale, l'accès au marché européen, à ses entreprises et à plus de 450 millions de consommateurs constitue un levier de négociation, d'influence et d'incitation au relèvement des ambitions et standards qui, jusqu'à présent, est resté très insuffisamment utilisé.

Les accords commerciaux offrent par ailleurs un cadre de coopération avec le pays partenaire qu'il serait souhaitable de renforcer, comme le prévoit la Commission dans sa communication sur la politique commerciale avec, notamment, l'inclusion de nouveaux chapitres dédiés aux systèmes alimentaires durables⁸.

Enfin, certaines préférences tarifaires multilatérales ou bilatérales de l'Union européenne sont déjà conditionnées au respect de critères précis par les pays tiers. Par exemple, le contingent dit « Hilton » pour l'importation de viande bovine⁹ est réservé aux animaux exclusivement élevés en pâturage depuis leur sevrage. Cet outil pourrait à nouveau être mobilisé dans le cadre des négociations à venir, à chaque fois que cela est pertinent.

Ces éléments permettraient de renforcer la contribution de la politique commerciale de l'Union à l'atteinte des objectifs des stratégies « De la ferme à la table » et « Biodiversité », ainsi d'améliorer la cohérence d'ensemble des orientations prises par l'Union.

⁸ Communication de la Commission du 18 février 2021, Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme, COM(2021) 66 final, *cf.* 3.2.6.

⁹ Règlement d'exécution (UE) n°593/2013 de la Commission du 21 juin 2013 portant ouverture et mode de gestion des contingents tarifaires pour les viandes bovines de haute qualité, fraîches, réfrigérées ou congelées et pour la viande de buffle congelée.

(v) Renforcer l'action et la coopération dans les instances de normalisation internationale

Concomitamment à une politique active de coopération visant à favoriser l'appropriation par les pays tiers exportateurs de biens vers l'UE de standards de production conformes à nos exigences (le cas échéant y compris dans le cadre des accords commerciaux), il importe que l'UE et ses Etats membres continuent à s'impliquer de manière active dans les instances de normalisation internationale (*Codex alimentarius*, CIPV et OIE notamment) pour y porter leur vision et leurs valeurs.

Questions

En vue de contribuer à la réflexion sur l'accompagnement de la transition vers des systèmes alimentaires durables tout en préservant les efforts des agriculteurs européens dans l'évolution de leurs modes de production, les ministres sont invités à faire part de leur point de vue sur les questions suivantes :

- 1) Partagez-vous le constat dressé par le document sur la nécessité de renforcer la cohérence des politiques européennes sectorielles et commerciale, afin d'atteindre les objectifs du Pacte vert pour l'Europe et de ses stratégies sectorielles, y compris vis-à-vis des produits importés ?
- 2) Quels outils mobiliser concrètement pour effectivement assurer cette mise en cohérence ?
