



Adviesraad inzake beleidscoherentie
ten gunste van ontwikkeling
Conseil consultatif sur la cohérence
des politiques en faveur du développement

Avis du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement

« Mesures miroirs et cohérence des politiques pour des systèmes alimentaires durables »

Approuvé le 18 décembre 2025

Résumé

Le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement (CCPD-ABCO¹) a approuvé cet avis le 18 décembre 2025, qui porte sur la cohérence des politiques en faveur du développement dans les politiques européennes, en particulier l'application des normes sanitaires et environnementales européennes aux produits agricoles et agroalimentaires importés dans l'Union, dans une perspective de systèmes alimentaires durables. Le nom de « mesures miroirs » est donné à ces dispositions réglementaires parce qu'elles conditionnent ainsi les modalités d'accès au marché européen au respect réciproque des normes de production appliquées sur ce marché.

Les recommandations du CCPD-ABCO sont les suivantes :

- A. Généraliser le principe des mesures miroirs dans l'UE et veiller à leur application ;
- B. Renforcer la légitimité des mesures miroirs européennes en assurant leur cohérence et en soutenant le multilatéralisme ;
- C. Améliorer la cohérence des législations en place ;
- D. Veiller à ce que la conception et la mise en œuvre des mesures miroirs ne pèse pas sur les pays et les producteur·ices vulnérables dans les chaînes de valeur internationales.

Introduction

Intitulée « *Une vision pour l'agriculture et l'alimentation. Œuvrer ensemble pour un secteur agricole et alimentaire européen attractif pour les générations futures²* », la communication de la Commission européenne définissant les perspectives pour l'avenir du secteur agro-alimentaire a été publiée le 19 février 2025. Elle rappelle deux aspects fondamentaux de ce secteur, qui occupe une place centrale dans notre mode de vie :

- d'une part, sa contribution à « *notre souveraineté alimentaire, qui ne doit pas être considérée comme acquise³* ».
- d'autre part « *la pression exercée par les tensions géopolitiques et les crises récentes, les effets dévastateurs des phénomènes météorologiques extrêmes et de la dégradation de*

¹ Site web du Conseil : www.ccpd-abco.be.

² Commission européenne. *Une vision pour l'agriculture et l'alimentation. Œuvrer ensemble pour un secteur agricole et alimentaire européen attractif pour les générations futures*. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. COM(2025) 75 final, Bruxelles, 19 février 2025, p. 32.

³ *Idem*, p. 3.

l'environnement, ainsi que les conséquences des tendances structurelles menacent la viabilité de ce secteur important ainsi que l'autonomie stratégique de l'Union⁴ ».

C'est pourquoi cette communication accompagne sa vision du système agroalimentaire européen à l'horizon 2040 d'une « *feuille de route pour orienter l'action de l'Union afin que toutes les politiques soient en phase avec cette vision et adaptées aux nouvelles réalités⁵* ». Celle-ci précise que les politiques et mesures stratégiques à prendre par l'Union et ses États membres d'ici 2040, afin que le secteur agroalimentaire européen soit : (1) attractif et prévisible, (2) compétitif et résilient, (3) respectueux des limites planétaires et (4) favorable à des conditions de travail et de vie équitables⁶.

Les **mesures miroirs**⁷, objet de cet avis du CCPD-ABCO, s'inscrivent dans le cadre de cette feuille de route, plus précisément dans la deuxième condition — celle d'un secteur compétitif et résilient, qui vise à permettre au secteur agricole européen de continuer à contribuer au développement de systèmes alimentaires durables, tout en faisant face à la concurrence mondiale sur un pied d'égalité. En effet, « *dans un monde interconnecté où l'Union est à la fois le premier exportateur agroalimentaire mondial et l'un des plus grands importateurs, la manière dont nous produisons, consommons et échangeons des produits agricoles a une incidence majeure sur nos relations avec les pays tiers⁸* ».

Présentation de la problématique

1. Les mesures miroirs sont des **dispositions réglementaires qui conditionnent les importations** (en particulier agricoles) au respect de certaines normes appliquées aux producteur-ices européen-nes, qu'il s'agisse de normes environnementales, sanitaires ou de bien-être animal. Elles visent à éviter que des produits fabriqués dans des conditions moins contraignantes que celles en vigueur dans l'Union européenne (UE), par exemple au travers de l'utilisation de pesticides interdits sur le sol européen, ne viennent concurrencer des produits européens.
2. Les mesures miroirs sont des **dispositions unilatérales** déterminées par les Institutions européennes de manière transversale et appliquées à des catégories de produits entrant sur le marché unique de l'UE. Elles ne doivent pas être confondues avec les clauses miroirs qui sont intégrées directement dans des accords de libre-échange.
3. Le sujet des mesures miroirs relève de la **cohérence des politiques en faveur du développement** (CPD), telle que définie par l'article 2, alinéa 16 de la Loi belge du 19 mars 2013 relative à la coopération au développement, à savoir un « *processus visant à assurer que les objectifs et résultats des politiques de coopération au développement d'un gouvernement ne soient pas contrecarrés par d'autres politiques de ce gouvernement ayant un impact sur les pays en*

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Idem*, p. 4.

⁶ *Idem*, p. 6.

⁷ Le qualificatif « miroir » se réfère à l'objectif de rendre des législations nationales des partenaires commerciaux « équivalentes ». C'est à ce titre que se distinguent : (1) des mesures commerciales unilatérales (exemple : le système de préférences généralisées ou SPG) et des clauses dans les accords de libre-échange, qui visent au respect des normes internationales ; et (2) des mesures relatives aux normes de (qualité de) produits.

⁸ La valeur des exportations agroalimentaires de l'UE s'est élevée en 2023 à 230 milliards d'euros (9 % du total des exportations) et celle des importations de l'UE, à 160 milliards d'euros (6 % des importations totales), générant un excédent commercial de 70 milliards d'euros. Source : DG Agriculture et développement rural, *Monitoring EU agri-food trade. Developments in 2023* (Surveillance du commerce agroalimentaire de l'UE. Évolution en 2023), mars 2024, p. 14, note 22.

développement et que ces autres politiques soutiennent, là où c'est possible, les objectifs du développement⁹ ».

4. L'enjeu des mesures miroirs rejoint de manière symétrique celui abordé dans l'avis du CCPD-ABCO relatif à la « Généralisation à l'échelle européenne de la mesure interdisant l'exportation par la Belgique des pesticides interdits à l'intérieur de l'UE », adopté en 2024¹⁰. Dans les deux cas, il s'agit de mettre fin aux doubles standards en vigueur dans le commerce international : dans le cas présent, en empêchant l'importation de produits agricoles, industriels et de services ne respectant pas les normes européennes (mesures miroirs) ; et dans le cadre du précédent avis, en interdisant l'exportation de substances jugées dangereuses sur le sol européen (« export ban ») tout en veillant à la cohérence avec les normes internationales et en travaillant à une interdiction internationale, afin d'éviter toute concurrence déloyale. Ces deux approches répondent à une même exigence de cohérence normative, au service d'un commerce plus juste, de la protection de la santé humaine et de l'environnement, ainsi que de l'amélioration des conditions de travail, visant à mettre fin aux doubles standards commerciaux.

Recommandations

5. (A) Généraliser le principe des mesures miroirs dans l'UE et veiller à leur application

- 5.1. Généraliser le principe des mesures miroirs en adoptant un règlement européen sur l'atténuation des incidences des produits agricoles importés dans l'UE sur l'environnement, la santé et les conditions de travail.
- 5.2. Adopter un réflexe de « mesures miroirs » : veiller à intégrer systématiquement, dans toutes les législations européennes majeures, des dispositions relatives au traitement des biens et services importés comme exportés et ce, à chaque étape du processus — notamment lors des études d'impact, des consultations publiques et de l'élaboration des propositions législatives.
- 5.3. Renforcer les ressources et les capacités des autorités douanières, vétérinaires et phytopharmaceutiques pour mettre en œuvre ces nouvelles exigences en matière d'importation

6. (B) Renforcer la légitimité des mesures miroirs européennes en assurant leur cohérence et en soutenant le multilatéralisme

- 6.1. Promouvoir la définition de normes internationales plus ambitieuses pour contribuer à atteindre des objectifs reconnus au niveau international comme la santé publique ou la protection de l'environnement. et de préférence rattachés à des accords internationaux.

7. (C) Améliorer la cohérence des législations en place

- 7.1. Mettre fin aux tolérances à l'importation pour toutes les substances actives interdites ; abaisser les limites maximales de résidus (LMR) au seuil de détection et étendre l'utilisation des LMR à l'ensemble de la production agricole (y compris les cultures destinées uniquement à l'alimentation animale, à l'énergie ou à l'ornement). À moyen terme, adopter une approche d'interdiction totale d'importation pour les produits ayant été traités avec des pesticides interdits dans l'UE.

⁹ Royaume de Belgique, Loi relative à la coopération au développement, 19 mars 2013, art. 2, al. 16.

¹⁰ CCPD-ABCO. Avis du conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement. Généralisation à l'échelle européenne de la mesure interdisant l'exportation par la Belgique des pesticides interdits à l'intérieur de l'UE. 19 novembre 2024, p.4.

- 7.2. Mettre en œuvre l'interdiction d'importer de la viande provenant d'animaux traités ou nourris avec des substances interdites dans l'UE (antibiotiques stimulant la croissance, hormones de croissance).
 - 7.3. Mettre en œuvre de façon effective la mesure miroir sur les médicaments vétérinaires dans l'élevage et adopter des mesures miroirs pour les nouvelles dispositions en matière de bien-être animal.
 - 7.4. Mettre en œuvre l'objectif « zéro produit issu de la déforestation importée » en renforçant le Règlement relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union et à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts¹¹.
8. **(D) Veiller à ce que la conception et la mise en œuvre des mesures miroirs ne pèse pas sur les pays et les producteur·ices vulnérables dans les chaînes de valeur internationales**
- 8.1. Pour les pays dont les volumes de production des agriculteur·ices vulnérables destinés au marché de l'UE sont importants, réaliser des études d'impacts *ex ante* incluant une consultation des organisations de petits producteur·ices pour évaluer les coûts et les exigences de conformité aux règles de l'UE et mettre en place des régulations répondant à leurs besoins.
 - 8.2. Soutenir les administrations des pays concernés par les mesures miroirs pour qu'elles aident les acteurs locaux à se conformer à ces mesures.
 - 8.3. Renforcer la collaboration entre les directions générales de la Commission européenne pour assurer une plus grande cohérence et une opérationnalisation plus complète des législations, notamment les directions générales ENV (en charge des régulations environnementales et sanitaires dans l'UE) et INTPA (en charge de la mise en place des appuis aux partenaires dans les pays en développement).
 - 8.4. Intégrer les coûts de l'adaptation dans le prix : les entreprises importantes des produits dans l'UE doivent payer ces coûts d'adaptation, pas les producteurs.
 - 8.5. Reconnaître l'équivalence des politiques publiques et des normes des pays partenaires qui poursuivent le même objectif environnemental et sanitaire avec la même efficacité que les standards de l'UE.

Justification des recommandations

9. **(A) Généraliser le principe des mesures miroirs dans l'UE et veiller à leur application**
- 9.1. Idéalement les mesures miroirs devraient s'inscrire dans le cadre d'un accord multilatéral existant,. Toutefois, elles peuvent également être des normes précurseurs qui s'appliquent dans des domaines dépourvus de consensus international, comme l'exemple des hormones dans le bœuf, à condition de respecter les critères mentionnés en 8.
 - 9.2. L'importation par l'Union européenne de produits agricoles issus de pays aux normes moins contraignantes est à l'origine de distorsions de marché (concurrence déloyale) en défaveur des agriculteur·ices européens : du fait d'exigences inférieures, leur coût de production permet de

¹¹ Journal officiel de l'Union européenne, Règlement (UE) 2023/1115 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union et à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, et abrogeant le règlement (UE) n° 995/2010, Bruxelles, 9 juin 2023, p. 42.

les vendre sur le marché européen à des prix parfois nettement inférieurs au coût de production interne à l'UE. Cela concerne notamment les règles d'usage de pesticides, le bien-être animal ou les conditions sociales de production¹².

- 9.3. Les conséquences de cette concurrence déloyale sont (1) une pression sur les systèmes agricoles européens pour produire des aliments à bas prix avec une dégradation des marges des agriculteur-ices ; (2) l'appui à des modèles agricoles européens intensifs à grande échelle seuls à même d'être compétitifs par rapport aux produits importés ; (3) une tension interne entre grandes exploitations visant une production agricole au prix le plus bas, d'une part, et exploitations familiales plus durables mais incapables de participer à cette guerre du moins-disant, d'autre part ; (4) une pression politique de certains acteurs du système agricole et alimentaire pour dégrader les normes environnementale ; (5) une course à la compétitivité des agricultures européennes uniquement basée sur des objectifs économiques à court terme.
- 9.4. De plus, en important massivement des produits peu respectueux des normes sociales et environnementale, l'Union européenne freine la nécessaire transformation mondiale des modes de production et de consommation (ODD 12) et, par ricochet, l'atteinte de l'ensemble de l'Agenda 2030 dans les pays en développement.
- 9.5. En imposant des normes minimales pour l'accès au marché de l'UE, les mesures miroirs contribuent donc à restaurer les conditions d'une concurrence loyale (level playing field) entre producteurs de l'Union européenne et des pays tiers.
- 9.6. Les mesures miroirs sont compatibles avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce, à partir du moment où elles imposent des normes équivalentes à celles appliquées sur le territoire européen (principe de traitement national, article II du GATT¹³) et sont mises en œuvre de façon uniformisée vis-à-vis de tous les pays tiers (clause de la nation la plus favorisée, article III). Elles se justifient par ailleurs par la nécessité de protéger la santé et la vie des personnes, des animaux ou des végétaux et de conserver des ressources naturelles épuisables (exceptions environnementales, article XX).
- 9.7. Dans sa communication de février 2025 sur l'avenir du secteur agro-alimentaire européen, la Commission européenne a souligné l'importance d'un renforcement des normes concernant les produits importés et s'est engagée à lancer les analyses préalables à une modification potentielle du cadre juridique : *« Afin de veiller à ce que les préoccupations de l'Union concernant le bien-être animal et la protection de l'environnement soient prises en considération et de défendre les valeurs morales de l'UE en réponse à la demande de la société, la Commission s'efforcera, conformément aux règles internationales, de renforcer l'alignement des normes de production appliquées aux produits importés, notamment en ce qui concerne l'utilisation de pesticides et le bien-être animal. À cet égard, la Commission établira un principe selon lequel les pesticides les plus dangereux interdits dans l'UE pour des raisons sanitaires et environnementales ne seront pas réintroduits dans l'UE par l'intermédiaire de produits importés. Pour progresser sur ce point, la Commission lancera en 2025 l'analyse d'impact qui examinera les incidences sur la position concurrentielle de l'UE et les implications internationales et, le cas échéant, proposera la modification du cadre juridique applicable. De même, la Commission évaluera également la*

¹² Humundi, CNCD-11.11.11, Entraide & Fraternité. *Doubles standards dans nos assiettes. Réguler les marchés agricoles via les mesures miroirs : quels impacts pour les filières belges et celles du Sud global ?* Bruxelles, avril 2024, p. 44.

¹³ Organisation mondiale du commerce, *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1947)*.

question de l'exportation de produits chimiques dangereux, y compris de pesticides, qui sont interdits dans l'UE¹⁴. »

- 9.8. Le Conseil économique et social européen (CESE) a par ailleurs souligné à plusieurs reprises « *la nécessité de protéger le marché intérieur et de garantir une concurrence loyale pour les agriculteurs et les PME de l'UE au moyen d'accords commerciaux équilibrés et de mesures commerciales autonomes avec les pays tiers qui définissent des normes sanitaires, sociales et environnementales pour les importations au moins équivalentes à celles requises dans l'Union* » et rappelé l'importance de « *prévoir clauses de sauvegarde efficaces et faciles à mettre en œuvre en cas de perturbation du marché (mesures miroirs, réciprocité)¹⁵* ».

10. (B & C) Renforcer la légitimité des mesures miroirs européennes en assurant leur cohérence et en soutenant le multilatéralisme ; et améliorer la cohérence des législations en place

- 10.1. Comme les mesures miroirs s'appliquent aux produits finis, elles ne concernent qu'indirectement les modes de production et ne peuvent s'appliquer qu'à des dimensions qui sont mesurables au niveau du produit.
- 10.2. En promouvant un élargissement du spectre de réglementation aux conditions sociales, environnementales et sanitaire de production, plutôt que de se concentrer uniquement sur les résidus potentiels, l'Union européenne contribuerait à un alignement vers le haut des normes internationales, avec le double bénéfice de contribuer à l'atteinte universelle des Objectifs de développement durable (ODD) et de diminuer les pressions à la baisse envers son propre marché (*level playing field*).
- 10.3. Cet alignement vers le haut devrait conduire à terme à l'inutilité des mesures miroirs, une fois les critères sanitaires et environnementaux reconnus internationalement.

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

- 11.1. Dans le contexte des mesures miroirs, le respect du principe de cohérence des politiques de développement implique que toute législation commerciale ou environnementale ou sociale ayant un effet extraterritorial — notamment sur l'accès des produits agricoles des pays tiers au marché européen — doit être conçue de manière à ne pas nuire aux perspectives de développement durable de ces pays, en particulier des plus vulnérables mais au contraire de les encourager. En effet, sans dispositifs d'accompagnement et d'adaptation, les mesures miroirs risquent d'exclure du marché européen les petits producteur·ices des pays en développement. En revanche, si elles sont accompagnées de soutien à la transition, ces mesures peuvent devenir des instruments de coopération contribuant à un développement durable partagé.
- 11.2. Les mesures miroirs peuvent contribuer à aligner les politiques commerciales avec les ambitions du Pacte vert européen et celles des ODD.

¹⁴ Commission européenne. *Op.cit.* p.15.

¹⁵ Journal officiel de l'Union européenne, *Avis du Comité économique et social européen : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2021/2115 et (UE) 2021/2116 en ce qui concerne les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales, les programmes pour le climat, l'environnement et le bien-être animal, la modification des plans stratégiques relevant de la PAC, le réexamen des plans stratégiques relevant de la PAC et les exemptions des contrôles et des sanctions*, C/2024/4063, adopté le 24 avril 2024. Voir aussi les avis 2020/C364/07 et C/2024/2099.

- 11.3. Les effets des mesures miroirs sont ambivalents. Leur application unilatérale, sans mécanismes de soutien aux producteur·ices du Sud, peut exclure ces derniers des marchés, menaçant des millions de petits producteur·ices et de travailleur·euses (par exemple dans la sylviculture, voir point 5.) et contrevenant donc aux principes de la cohérence des politiques de développement.
- 11.4. En l'absence d'un cadre d'accompagnement et de coopération, les mesures miroirs peuvent finalement engendrer des effets de marginalisation pour les pays du Sud. À l'inverse, bien conçues, elles peuvent inciter à des transitions agroécologiques et industrielles vertes socialement justes au niveau international. La CNUCED¹⁶ rappelle que « *Au-delà des droits de douane, les PMA et les pays en développement sont confrontés au défi croissant des mesures non tarifaires (MNT). Ces MNT, en particulier dans le secteur agricole, sont souvent liées aux normes sanitaires et phytosanitaires (SPS), telles que les exigences en matière de tests de résidus de pesticides, de certificat d'origine ou de respect de normes d'emballage spécifiques. Pour les exportateurs agricoles, le respect de ces MNT équivaut à une taxe implicite, qui ajoute en moyenne jusqu'à 20 % au coût de leurs produits (CNUCED, 2022c). L'impact de ces mesures sur le commerce est trois à quatre fois plus important que celui des droits de douane traditionnels. Si les MNT servent très souvent des objectifs légitimes, tels que la protection de la santé et de la sécurité des consommateurs, pour les pays qui luttent contre la faim et les difficultés économiques, ces MNT représentent plus que de simples obstacles réglementaires. Les coûts indirects élevés liés à la mise en conformité peuvent peser lourdement sur leurs ressources déjà limitées. De plus, les infrastructures, les capacités techniques et les capacités administratives nécessaires pour se conformer à ces MNT font souvent défaut, ce qui complique encore davantage l'accès de ces pays aux marchés mondiaux. Cela explique pourquoi l'impact des MNT sur les coûts commerciaux est nettement plus élevé pour les pays en développement que pour les pays développés* ».
- 11.5. La faisabilité de l'adaptation par les prix dépend fortement de la structure des marchés et du pouvoir de négociation des acteurs impliqués. Lorsque ce pouvoir est faible, il est nécessaire de renforcer les associations de producteur·ices afin d'améliorer leur capacité de négociation et de rendre l'application des mesures plus réaliste. Cette adaptation des prix suppose la transparence des chaînes de valeur.
- 11.6. Idéalement, les mesures miroirs devraient pouvoir être évitées au profit d'engagement réciproques avec les partenaires commerciaux. Le risque de mesures miroir unilatérales est de conduire à un accroissement des pratiques protectionnistes.¹⁷

¹⁶ UN Trade Development, *Trade against Hunger: exploring trade actions to fight acute food insecurity and the threat of famine*. https://unctad.org/system/files/official-document/ditc-tad-trade-against-hunger_en.pdf?utm_source=chatgpt.com

¹⁷ Stoll, Peter-Tobias, Bettina Rudloff, Kristina Mensah, and Zaker Ahmad. 2025. "Mirroring": *The Scope and Limitations of EU Trade Agreements and Autonomous Actions*.

Le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement (CCPD) a été créé par Arrêté royal du 2 avril 2014 en application de la Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement (articles 2,16°, 8, 31 et 35,2°). Ce Conseil a pour mission principale de donner des avis aux autorités fédérales belges afin d'encourager le respect du principe de la cohérence des politiques en faveur du développement, conformément à l'article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 8 de la Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement. Pour en savoir plus sur le Conseil et pour lire d'autres de ses avis en français, néerlandais et anglais, veuillez visiter le site web : <http://www.ccpd-abco.be>.
