

N° 2252

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 décembre 2025.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

En application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION ⁽¹⁾
*sur les **contrôles des produits importés en France**
dans le cadre des **politiques de réciprocité***

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. JULIEN GUIBERT ET ANTOINE VERMOREL-MARQUES

Rapporteurs
Députés

(1) La composition de la mission d'information se trouve au verso.

La mission d'information sur les contrôles des produits importés en France dans le cadre des politiques de réciprocité est composée de :

M. Romain Eskenazi (président) ;

MM. Julien Guibert, Antoine Vermorel-Marques (rapporteurs) ;

M. Jean-Michel Brard, Mme Danielle Brulebois, MM. Sylvain Carrière, Aurélien Dutremble, Jean-Marie Fiévet, Timothée Houssin, Sébastien Humbert, Mme Marie Pochon (membres).

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	7
INTRODUCTION	13
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....	19
I. LES IMPORTATIONS ET L'ESSOR DU COMMERCE ÉLECTRONIQUE AGGRAVENT L'EMPREINTE CARBONE ET LA DÉSINDUSTRIALISATION DU PAYS	23
A. LA FRANCE DÉLOCALISE SES ÉMISSIONS EN SE DÉSINDUSTRIALISANT	23
1. Les émissions importées, grandes absentes des réglementations climatiques françaises et européennes	23
a. La majorité des émissions de gaz à effet de serre (GES) générées en France ne sont pas produites sur le territoire national, mais importées de l'étranger.....	23
b. La part des émissions importées dans l'empreinte carbone de la France ne se traduit pourtant pas dans les documents de planification nationale.....	24
2. L'évolution récente du commerce international et l'état des importations françaises.....	25
a. Réalité physique du commerce international	26
b. Les principales routes commerciales internationales.....	28
c. Les raisons de l'explosion du commerce international	29
<i>i. Le développement démographique et économique de nombreux États.....</i>	<i>29</i>
<i>ii. La répartition des chaînes de valeur à travers le monde</i>	<i>30</i>
3. Le développement du commerce électronique	31
4. Le double effet de la montée en puissance de la Chine et des récents droits de douane américains	32
a. Une montée en puissance industrielle de la Chine depuis la fin du XX ^e siècle	32
b. Une stratégie d'expansion vers l'Europe	32
c. Face aux droits de douane américains, un redéploiement vers le marché européen	33
5. État des lieux des importations françaises	33

a. Données sur les importations françaises	34
b. Principaux points d'entrée des importations sur le territoire français	37
6. L'importation des marchandises vers l'UE est favorisée par la suppression des barrières aux échanges, véritable constante de la politique commerciale européenne	39
B. L'ÉVOLUTION RÉCENTE DU COMMERCE ÉLECTRONIQUE MENACE LE TISSU COMMERCIAL FRANÇAIS	41
1. Du conteneur au petit colis : quand le consommateur devient importateur.....	42
a. Internet ou l'incitation à consommer	42
b. Une lourde empreinte écologique.....	44
2. Une menace sur les filières économiques et sur les consommateurs.....	45
a. Des filières en danger par l'aggravation de la concurrence déloyale	45
b. Des objets du quotidien représentant un risque immédiat pour la sécurité des consommateurs	47
c. Des textiles importés non conformes, exposant les consommateurs à des substances chimiques dangereuses	48
d. Des produits alimentaires importés constituant une menace avérée pour la santé publique.....	48
C. PROTÉGER LES FRONTIÈRES OU FLUIDIFIER LES ÉCHANGES : L'EUROPE À L'HEURE DES CHOIX	49
1. L'efficacité contrastée des dispositions relatives aux normes environnementales issues des récents accords commerciaux.....	49
2. Face aux limites des instruments contractuels, plusieurs réglementations environnementales récentes s'appliquent indifféremment aux produits européens et aux importations, non sans incertitude sur leur mise en œuvre effective.....	51
a. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières : un principe louable mais un champ d'application trop réduit.....	53
b. Le règlement sur la déforestation importée : chronique d'une mort annoncée ?	54
II. L'INADAPTATION DU CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN LAISSE PESER SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE LES DANGERS DES IMPORTATIONS DE PRODUITS NON CONFORMES AUX NORMES.....	57
A. REMÉDIER À L'IMPENSÉ JURIDIQUE DES PLATEFORMES EN LIGNE...	57
1. Un régime juridique essentiellement centré sur les réseaux sociaux	58
2. Des places de marché sous régime de responsabilité limitée	59
a. Une responsabilité limitée comme conséquence du statut d'intermédiaire	59
b. Un modèle de fonctionnement rendant impossible le respect des règles.....	63
3. Instaurer une nouvelle palette de sanctions	64
a. Le règlement sur la sécurité générale des produits	64
b. Il est essentiel que la Commission se saisisse pleinement de l'étendue des pouvoirs qui lui sont conférés par le DSA	65

c. Assigner un objectif politique à un régime de sanctions.....	67
d. À moyen terme, vos rapporteurs proposent de réfléchir au régime de responsabilité des plateformes numériques.....	68
B. DONNER À LA PUISSANCE COMMERCIALE EUROPÉENNE LES MOYENS DE PROTÉGER SES FRONTIÈRES.....	70
1. Simplifier et harmoniser les procédures douanières européennes	72
a. La centralisation des données déclaratives à l'échelle européenne, une condition nécessaire mais non suffisante de l'harmonisation des contrôles aux frontières....	72
b. Une gestion centralisée par la nouvelle Autorité douanière européenne	74
2. Une mobilisation accrue des autorités françaises	75
a. Le statut d'importateur présumé, outil essentiel pour pallier l'irresponsabilité des plateformes	75
b. La suppression de l'exonération des droits de douane pour les biens inférieurs à 150 euros, assortie d'une redevance forfaitaire sur les petits colis : des victoires diplomatiques qui restent à entériner	77
C. LES MESURES ET CLAUSES MIROIRS, UN BOUCLIER AUX EFFETS LIMITÉS.....	80
1. La condition de l'acceptabilité sociétale des accords commerciaux	81
a. Un objectif d'emblée fragilisé par les distorsions de réglementation intra européennes.....	82
b. Un droit commercial international peu favorable aux mesures et clauses miroirs ..	84
2. Mesures et clauses miroirs, ou la tentative d'engager les partenaires commerciaux de l'Union européenne dans la transition écologique	84
a. Maintenir le cap de la transition écologique	85
b. Le multilatéralisme, limite aux mesures et clauses miroirs	86
3. Une mise en œuvre malaisée, un contrôle difficile.....	87
a. Les limites structurelles de la mise en œuvre des clauses miroirs.....	87
b. Au niveau national, des marges de manœuvre demeurent pour généraliser l'exigence de réciprocité des normes.....	89
III. REDONNER À L'ADMINISTRATION LES MOYENS DE REMPLIR SES MISSIONS.....	91
A. DES AUTORITÉS DE CONTRÔLE FACE À L'AFFLUX DE PRODUITS NON CONFORMES.....	92
1. Contrôle des importations et efficacité des dédouanements : le dilemme des services des douanes	92
2. Des douanes européennes diversement diligentes	94
3. Des autorités de contrôle sous pression face à l'afflux de produits non conformes	96
a. Le contrôle des importations agricoles	96
<i>i. Des fraudes variées</i>	<i>96</i>
<i>ii. La stratégie de contrôle des produits agricoles.....</i>	<i>99</i>

iii. Des pratiques de contrôles différenciées au sein de l'UE	100
iv. Le contrôle des produits circulant déjà dans les frontières de l'UE.....	101
v. Les limites des contrôles actuels	101
vi. Les pistes de renforcement des contrôles	101
b. Le contrôle des produits manufacturés	102
i. Les limites opérationnelles de la DGDDI face à l'afflux de petits colis	103
ii. Les méthodes de la DGCCRF.....	105
B. ADAPTER LES CONTRÔLES POUR AGIR DANS LES LIEUX OÙ LES RISQUES APPARAISSENT	107
1. En finir avec la présomption de conformité des importations en généralisant les contrôles extraterritoriaux	107
2. Mettre fin à l'asymétrie des contrôles sanitaires et environnementaux entre produits français et importés	109
a. Rapprocher la DGCCRF des postes frontières pour empêcher la mise sur le marché de produits non conformes	109
b. Cibler systématiquement les importations lors des contrôles sur le marché.....	110
3. Renforcer les effectifs des services de contrôle	111
4. Tirer profit de l'union douanière pour réaliser des opérations coordonnées de contrôle.....	111
5. Faire payer le profit tiré de l'illégalité	111
C. UNE RÉFLEXION SUR LA RESPONSABILITÉ PÉNALE EST ESSENTIELLE POUR SENSIBILISER LES PLACES DE MARCHÉ AU RESPECT DES RÈGLES	113
D. INFORMER ET RESPONSABILISER LES CONSOMMATEURS.....	114
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	117
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	119
DÉPLACEMENTS.....	123
ANNEXES	127
ANNEXE 1 : STATISTIQUES SUR LE TRANSPORT DE MARCHANDISES DANS LES 5 PRINCIPAUX PORTS FRANÇAIS (2024).....	129
ANNEXE 2 : SYNTHÈSE DES CLAUSES RELATIVES AU RESPECT DES NORMES TECHNIQUES, SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTALES DANS LES RÉCENTS ACCORDS COMMERCIAUX DE L'UNION EUROPÉENNE...	135

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

Dans notre société de consommation mondialisée, une carte de crédit a plus de pouvoir de changement qu'une carte électorale. Un simple achat a des conséquences directes, positives ou négatives, sur l'activité économique locale, l'emploi, les recettes fiscales et donc sur les services publics, l'environnement ou la santé. À travers la consommation massive de produits importés ne respectant pas nos règles, nos normes, nos lois, les Français sont en train, bien souvent sans le savoir, de détruire des filières industrielles et commerciales, d'aggraver le réchauffement climatique, de réduire nos recettes fiscales et donc de dégrader nos services publics, voire même de se mettre en danger.

Ce rapport sur le contrôle des importations n'est pas un réquisitoire contre nos concitoyens. Comment leur reprocher d'acheter des produits parfaitement accessibles, manifestement légaux en apparence et beaucoup moins chers, dans un contexte de baisse du pouvoir d'achat ?

Cette mission d'information a été demandée par M. Antoine Vermorel-Marques, qui en a été co-rapporteur avec M. Julien Guibert. La mission a tenu 29 auditions en près de cinq mois et a réalisé un déplacement sur la plateforme de fret de l'aéroport de Paris-CDG. Elle a également conduit à Bruxelles des entretiens avec les représentants des institutions européennes (Commission, Parlement, représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne).

Notre mission a très vite identifié que, pour les secteurs agricoles comme industriels et commerciaux, la concurrence déloyale mettait en péril notre économie et les consommateurs. Or le problème n'est pas l'existence de normes françaises et européennes adoptées au fil des années pour protéger notre environnement, les travailleurs et les consommateurs, mais le non-respect de ces normes par des produits importés. Si la problématique agricole a animé nos premières réflexions, il a rapidement été constaté que le phénomène était plus massif encore pour les produits manufacturés, de consommation courante, à travers l'explosion de l'importation de petits colis.

La mission a bénéficié involontairement d'un écho médiatique à la suite de l'affaire des poupées pédopornographiques et des armes de catégorie A découvertes sur le site de Shein. Les rapporteurs avaient souhaité, bien avant cette affaire, procéder à l'audition de Shein mais une fois les contacts pris, se sont heurtés à un refus de cette entreprise d'être auditionnée, celle-ci ayant pris pour prétexte l'instruction judiciaire en cours initiée par l'État. Mme Sandrine Le Feur, présidente de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, a alors convoqué les représentants en France de cette entreprise, une convocation devant une commission revêtant un caractère obligatoire. Après une première demande de report acceptée par la présidente, l'entreprise ne s'est pas présentée à la seconde convocation. Cette absence inédite, qui manifeste un profond mépris pour la représentation nationale, a fait l'objet d'un signalement au procureur de la République.

Cet épisode est une démonstration supplémentaire de l'état d'esprit de cette plateforme de commerce électronique, qui ne s'encombre pas du respect de nos règles.

Car l'affaire des poupées n'est que l'arbre qui cache la forêt : le présent rapport démontre que la fraude est systémique, les contrefaçons et produits ne respectant pas nos normes et nos lois constituant la majorité des produits achetés sur les places de marché chinoises telles que Shein, Temu et Ali Express. Il ne s'agit pas de stigmatiser un pays dont l'industrie sait parfaitement produire des biens conformes et de qualité, ni même le commerce en ligne, mais de constater que de nouveaux acteurs profitent des failles de notre système.

Le présent rapport soulève donc un enjeu majeur pour notre démocratie. L'État de droit ne peut être une opportunité pour déverser par millions sur le marché européen des produits que nos usines et ateliers n'ont pas le droit de fabriquer et que nos commerces n'ont pas le droit de vendre. L'État de droit doit, au contraire, être en mesure de garantir la protection de notre économie, de nos emplois, de notre environnement et de nos consommateurs. Telle est l'ambition de ce rapport qui dresse un constat alarmant, détaille les initiatives en cours et suggère des propositions au niveau français et européen, à la fois pour améliorer les contrôles, mieux appliquer la loi et la renforcer.

Avec la balance commerciale la plus déficitaire de l'Union européenne (UE), la France dépend des importations de biens et de services, d'un montant de 993 milliards d'euros en 2024. En 2004, les importations françaises en provenance de Chine s'élevaient à 17 milliards d'euros ; elles atteignaient 78 milliards d'euros en 2022, soit une multiplication par plus de quatre en moins de vingt ans. Le volume des déclarations en douane d'articles à Roissy était de 175 millions en 2022, 410 millions en 2023 et 775 millions en 2024 ! À l'échelle européenne, 4,6 milliards de petits colis ont été livrés en 2024, soit 12 millions par jour !

Cette croissance est intimement liée au développement du commerce en ligne. Le chiffre d'affaires de ce secteur en France s'élevait à 36 milliards en 2013 et s'établira à 217 milliards en 2025, dont 73 % pour des produits en provenance de Chine. Le chiffre d'affaires annuel du commerce en ligne mondial est passé de 1 300 milliards de dollars en 2014 à 6 700 milliards de dollars en 2023, soit une multiplication par plus de cinq en moins d'une décennie. Depuis un an, ce phénomène est renforcé par la réorientation des exportations de la Chine vers les États-Unis, dirigées désormais plus largement vers l'UE. La cause provient des hausses de droits de douane sur les produits importés aux États-Unis. Entre mai 2024 et mai 2025, la Chine enregistrait une diminution de 34,5 % de ses exportations vers les États-Unis et une augmentation de 24 % vers la France.

Ce nouveau mode de consommation plébiscité par les Français (77 % d'entre eux ont effectué au moins un achat en ligne en 2024, à comparer à 7 % en 2001) n'est pas néfaste par nature.

Pour de nombreux acteurs économiques nationaux, il représente une opportunité de développement d'activité, notamment à travers une ouverture aux exportations.

De nombreux sites en ligne vendent des produits parfaitement conformes à nos normes et à nos règles. En 2023, la France comptait 152 000 sites marchands, représentant 213 000 emplois, dont 79 % privilégient les produits fabriqués en France et 72 % proposent des produits respectueux de l'environnement. En France, la plupart des entreprises du secteur, adhérentes de la Fevad, posent peu de problèmes et leur impact est positif pour les entreprises commerciales ayant pris le virage de l'omnicanalité.

31 % des ventes en ligne s'effectuent par les places de marché. À la fin de l'année 2025, le chiffre d'affaires annuel des places de marché devrait atteindre 1 230 milliards de dollars à l'échelle mondiale, avec de fortes perspectives de croissance, notamment stimulée par la publicité en ligne et des prix cassés. En 2023, Temu aurait consacré près de 2 milliards de dollars aux publicités diffusées sur les réseaux du groupe Meta (Facebook, Instagram, WhatsApp). Selon la Fevad, au deuxième trimestre de 2025, Shein a enregistré 16,7 millions de visiteurs mensuels. En 2025, Temu, Shein et AliExpress apparaissent respectivement en troisième, sixième et onzième position des sites de vente en ligne en France.

Les problématiques identifiées par notre mission d'information résident dans le développement récent de ces trois plateformes chinoises, qui déséquilibrent les circuits commerciaux en instaurant une concurrence déloyale avec des produits pouvant être dangereux, et dont l'impact est négatif sur l'environnement.

Les observations transmises par les fédérations professionnelles et les contrôles opérés par les services de l'État, essentiellement la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) pour le contrôle aux frontières et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) pour le contrôle du marché intérieur – administrations dont je tiens à saluer l'engagement professionnel des agents – sont accablantes et révèlent des fraudes massives et systémiques. À la fin de 2022, un contrôle douanier à Roissy sur 250 palettes de *mastercartons* a révélé un taux de produits contrefaits ou non conformes aux normes françaises et européennes de 96,2 %. Lors de l'opération de contrôle du 8 novembre dernier à la suite de l'affaire précitée des poupées, huit produits sur dix se sont révélés non conformes. En 2020, une étude de la DGCCRF montrait qu'en moyenne 60 % des produits importés par petits colis n'étaient pas conformes à diverses règles.

Ce constat concerne de nombreux secteurs. S'agissant des jouets, le 19 novembre dernier, la fédération européenne Toy Industries, en collaboration avec la fédération française des industries du jouet et de la puériculture (FJP), a révélé que 86 % des jouets vendus en ligne par le commerce électronique étaient dangereux pour les enfants.

Dans le secteur du textile, sur quarante-sept produits analysés par un laboratoire indépendant, quinze (soit 32 %) contenaient des niveaux de produits chimiques potentiellement dangereux pour la santé humaine, et sept d'entre eux dépassaient les limites réglementaires fixées par le règlement européen sur les produits chimiques (REACH). S'agissant des produits électroniques, de nombreuses batteries sont dépourvues du marquage CE ou contiennent des composants non certifiés. Selon l'UFC-Que Choisir, sur les cinquante-quatre chargeurs testés, seuls deux respectaient les normes européennes avec des risques de brûlure, incendie, choc électrique. Selon la Fédération française de l'ameublement, près de 90 % des produits proposés par des vendeurs tiers sur les places de marché se révèlent non conformes.

Bien que n'étant pas concerné par des importations par petits colis, le secteur agricole et alimentaire n'est pas en reste. L'Association nationale des industries alimentaires (ANIA) estime qu'entre 10 % et 25 % des produits importés en France ne respecteraient pas les normes minimales applicables aux producteurs français (utilisation d'hormones de croissance, de produits phytosanitaires et d'antibiotiques interdits dans l'UE). L'ANIA estime qu'entre 8 % et 12 % des denrées importées de pays tiers ne respectent pas les normes européennes, d'après les contrôles opérés par la direction générale de l'alimentation (DGAL) et la DGCCRF.

Ces fraudes massives ont des conséquences dramatiques sur notre environnement, notre économie et les consommateurs.

Au regard de son déficit commercial, 56 % de l'emprunte carbone de la France est importée. Les émissions liées aux importations sont en hausse de 13 % depuis 1990 alors qu'elles baissent de 33 % au niveau national. L'Agence de la transition écologique estime que l'empreinte carbone globale d'un achat en ligne équivaut à un kilo de carbone (CO₂). Les commandes par internet des particuliers atomisent littéralement l'ensemble du processus logistique avec une hausse de trafic aérien (dont les émissions de CO₂ augmentent chaque année) et des camions et camionnettes sur les routes. En outre, d'après la Fevad, 24 % des produits commandés sont retournés à leurs vendeurs, ce taux moyen étant plus important pour l'habillement. Il est trois fois plus important que dans le commerce traditionnel en raison de la gratuité des renvois. Ces pratiques commerciales sont par ailleurs fortement génératrices de déchets – sans même parler des produits polluants interdits en Europe utilisés par des industriels chinois.

Sur le plan économique, la présence significative de produits importés ne respectant pas les normes européennes fragilise profondément le tissu productif national. Ce phénomène, qualifié à plusieurs reprises de concurrence déloyale systémique, touche un grand nombre de secteurs et met en péril la compétitivité, voire la survie, de nombreuses entreprises françaises. Cela touche plus les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et les petites et moyennes entreprises (PME) car les deux tiers de leur chaîne de valeur se trouvent en France, contrairement aux entreprises multinationales.

Dans le secteur du textile, nous sommes passés de 400 000 salariés dans les années 1970 à seulement 60 000 aujourd'hui. Près de 1 500 boutiques de vêtements ont fermé en France, pour la seule année 2024. En deux ans, la filière de la prothèse dentaire a pour sa part perdu 800 entreprises sur les 3 800 qu'elle compte, et 3 000 salariés sur les 15 000 qu'elle recense. La part des meubles produits en France a été divisée par deux en 20 ans.

Ces produits non conformes présentent également des risques pour les consommateurs : médicaments de contrefaçon, produits agricoles avec un taux de pesticides cancérigènes supérieur aux normes, tables à langer avec sangles dangereuses, lits superposés présentant des risques de chute, de coincement des doigts, ruptures de barrières ou de sommiers lors des tests de durabilité, jouets avec un niveau alarmant de substances chimiques interdites, risques de strangulation, d'étouffement, d'incendie, de chocs électriques ou de dommages auditifs.

Pour faire face à ces fraudes massives aux conséquences lourdes, des initiatives sont prises par la France et l'Union européenne. En France, la poursuite en justice de Shein par le gouvernement à la suite de l'affaire des poupées, en vue d'une suspension temporaire de la plateforme, est un bon signal mais ne constitue pas une voie durable pour protéger les consommateurs et notre économie. À l'échelle européenne, le *Digital Services Act* (DSA) entré en application le 7 mars 2024 propose des outils potentiellement puissants pour contrôler les plateformes. Mais le texte a été conçu plutôt pour la régulation des réseaux sociaux et force est de constater que cette loi ne permet pas à ce jour de réguler efficacement les plateformes.

Parallèlement, la réforme douanière en cours d'élaboration au niveau européen proposera une contribution sur les petits colis et la fin de l'exonération des droits de douane sur les achats de moins de 150 euros, mais ces hausses de prix sur les produits importés ne seront certainement pas suffisantes pour rééquilibrer la *compétitivité prix* de nos entreprises. La réforme prévoit également la mise en œuvre d'une plateforme des données douanières de l'UE, un passeport numérique des produits et instaurera une nouvelle autorité douanière européenne. Ces mesures amélioreront nettement l'efficacité des contrôles mais le volume de colis est tel qu'il est indispensable pour être efficace d'instaurer une régulation en amont de l'arrivée des marchandises sur le territoire. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières à compter du 1^{er} janvier 2026, le règlement européen sur la déforestation importée ou encore les clauses miroirs sont des initiatives qui vont dans le bon sens mais dont la portée est trop limitée pour endiguer les importations de produits illégaux par petits colis. À l'inverse, l'arrivée de Shein dans un grand magasin parisien, la perspective de la ratification de l'accord du Mercosur ou encore la remise en question du devoir de vigilance (responsabilisant les multinationales s'agissant du respect des normes sociales et environnementales par leurs sous-traitants) sont de très mauvais signaux et ne vont que renforcer les constats alarmants dressés par le présent rapport.

Il faut donc agir, plus vite et plus fort. Les fédérations professionnelles et associations de consommateurs alertent à juste titre les autorités depuis plusieurs années. Le présent rapport formule 29 propositions à la fois pour améliorer les contrôles, mieux

utiliser la législation existante et changer la loi pour répondre à cet enjeu majeur de souveraineté – tant au niveau national qu’eupéen.

Je citerai par exemple la simplification des procédures douanières en France. Les procédures sont adaptées aux contrôles des cargos. Mais Shein et Temu affrètent l’équivalent de 90 avions par jour vers notre continent ; les consommateurs en sont les importateurs et les producteurs sont introuvables. Il faut donc adapter les procédures de contrôle et de sanction à ces nouvelles pratiques commerciales pour gagner en efficacité. Au niveau européen, il est urgent d’harmoniser l’efficacité des contrôles quand deux États opèrent dix fois plus de contrôles que la moyenne du continent et que trois États n’ont rejeté qu’un seul produit pour un million d’entrées.

Le présent rapport appelle à utiliser pleinement le DSA et notamment son article 70 et à intégrer le concept *d’importateur présumé* dans la réforme douanière dès que possible. Cela permettra, en l’absence d’importateur ou de mandataire clairement établi et identifié sur le sol européen, d’incomber la responsabilité aux plateformes s’agissant du respect des normes et des lois européennes. Il s’agit selon moi du meilleur outil européen pour combattre la concurrence déloyale et protéger les consommateurs. C’est le sens d’un amendement que j’ai fait adopter à la proposition de résolution européenne transpartisane votée le 3 décembre dernier en commission des affaires européennes de l’Assemblée nationale. J’ai également fait adopter un amendement pour appuyer la demande de commission d’enquête sur Shein lancée par le député européen Pierre Jovet, après l’adoption d’une résolution au Parlement européen demandant la suspension de la plateforme.

Enfin, devant un tel niveau d’irrégularité, la République doit pouvoir agir avec réactivité et fermeté. Le simple retrait d’articles illégaux après signalement par les autorités, comme ce fut le cas pour les poupées pédopornographiques, sans pénalité ne peut être acceptable. Il sera donc proposé de compléter l’article L. 521-1 du code de la consommation par la possibilité d’infliger une amende constituée du bénéfice financier généré par la vente des produits non conformes, assortie d’une pénalité sanctionnant le non-respect du droit en vigueur dans l’Union européenne. Mais le seul moyen de contraindre les plateformes à respecter nos règles est de pouvoir suspendre l’activité d’un site, temporairement ou définitivement, après constat par les services compétents d’irrégularités importantes.

L’objectif poursuivi par le présent rapport est clair et relève d’un principe d’équité et de justice : il faut soumettre les commerces numériques aux mêmes exigences que les commerces physiques. Face à l’urgence, nous appelons le gouvernement français et la Commission européenne à se saisir des propositions du présent rapport dans les meilleurs délais pour légiférer, mieux contrôler et sanctionner. C’est un enjeu économique, écologique et social majeur pour la France et l’Europe.

Souvent, les problématiques politiques nécessitent des moyens financiers conséquents pour être résolues. Tel n’est pas le cas ici. C’est par une volonté politique forte que nous pouvons rapidement protéger nos emplois, nos PME, nos ETI, nos agriculteurs, notre environnement et les consommateurs.

INTRODUCTION

Aucun produit agricole ou industriel contraire aux normes françaises et européennes environnementales, techniques et sanitaires ne devrait entrer sur notre territoire, ni sur celui de l'Union européenne (UE), pour y être consommé. Or il s'avère que c'est le cas, dans des proportions non négligeables.

Face à ce constat, une question se pose d'emblée : notre pays et l'Union européenne contrôlent-ils le flux de marchandises qui entrent sur leur territoire ?

La réponse est négative : **en 2024, le taux de contrôle physique des produits importés dans l'Union européenne s'est établi à 0,0082 %**. Ce taux émane de la Commission européenne. C'est donc la plus haute institution chargée de la politique du commerce extérieur qui confirme les alertes lancées depuis plusieurs années par les fédérations professionnelles et les associations de défense des consommateurs ou de l'environnement. De fait, les gouvernements et les élus sont face à une question politique d'ampleur.

Le sujet n'est pas nouveau pour des parlementaires, mais la prise de conscience aurait pu être déclenchée plus tôt. Le présent rapport d'information constitue la suite d'un travail commencé en 2024 avec le dépôt d'une proposition de résolution européenne ⁽¹⁾ puis l'examen en janvier 2025, en commission des affaires économiques d'une proposition de loi (PPL) visant à interdire l'importation des produits agricoles non autorisés en France ⁽²⁾. La proposition de résolution européenne comme la PPL partaient d'un constat désormais bien connu, à savoir la concurrence déloyale subie par les agriculteurs français en raison de produits importés qui ne respectent pas les normes auxquelles ils sont pour leur part soumis.

Il s'est avéré que ce problème dépasse le secteur agricole et qu'il est en réalité généralisé à l'ensemble du tissu économique français, pour une double raison : la première est structurelle, l'affaiblissement de nos capacités productives entraînant une hausse des importations ; la seconde est en partie conjoncturelle, avec le détournement vers l'Europe d'exportations chinoises originaires destinées au marché américain, faisant de notre continent un vase d'expansion des surcapacités industrielles de la Chine.

Les distorsions de concurrence résultent de plusieurs facteurs : le caractère lacunaire des contrôles douaniers, l'absence d'harmonisation des normes et règles

(1) Proposition de résolution européenne (n° 533) 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 applicable dans l'Union européenne, et rapport (n° 627) de Mme Mélanie Thomin, au nom de la commission des affaires économiques, 26 novembre 2024.

(2) Proposition de loi (n° 659) et rapport (n° 861) de M. Antoine Vermorel-Marques, au nom de la commission des affaires économiques, 28 janvier 2025.

au sein de l'UE et l'absence de mesures miroirs au sein des pays partenaires commerciaux de l'UE, celles-ci étant difficiles à établir alors qu'elles constituent vraisemblablement la meilleure solution pour rétablir une concurrence loyale.

Cette situation pose un défi à la société française et à ses partenaires européens. L'UE s'est en effet engagée dans un processus de transition écologique sur plus de trente ans, avec l'objectif d'une neutralité carbone en 2050. Cet engagement constitue une exigence pour l'ensemble de la société, avec de multiples volets : citons, sans rechercher l'exhaustivité, la conception de produits en vue de leur recyclage, les modes de production, de locomotion, d'habitat et de consommation peu énergivores, l'attention portée à la consommation de l'espace naturel et agricole, la mutation de pratiques agricoles, la gestion de l'eau et la sauvegarde de la biodiversité. Il s'agit d'un effort général dont nous acceptons la charge, avec plus ou moins de tensions et de contradictions, et qui représente un investissement – certains diront un coût – que le tissu économique doit notamment porter.

Ces tensions se retrouvent dans notre manière de consommer. La société française est confrontée à un paradoxe dont l'ampleur est croissante : d'un côté, elle nourrit l'ambition de la transformation écologique précitée ; de l'autre, dans la continuation d'un XX^e siècle qui a fait de la consommation une promesse centrale, apportant confort, loisirs, allègement des tâches ménagères, elle poursuit la quête d'un consumérisme dont elle saisit parallèlement les contradictions.

« 83 % des Français jugent qu'on accorde trop d'importance à la consommation – mais 75 % affirment qu'elle contribue au bonheur. 79 % reconnaissent que notre façon de consommer nuit à l'environnement – tout en étant 73 % à la considérer essentielle à l'économie. C'est cette tension intime qui maintient le corps social en équilibre instable, entre lucidité critique et attachement pratique »⁽¹⁾. La consommation est clairement un marqueur politique, à la fois intra générationnel et entre générations, mais dont les ressorts sont complexes à analyser tant nos concitoyens sont aux prises avec des convictions contradictoires. Les modes de consommation sont évidemment liés au revenu, et la crise des Gilets Jaunes a bien rappelé à notre société les effets de salaires insuffisants pour vivre dignement, mais d'autres facteurs jouent, d'ordre culturel, psychologique ou politique, comme le souci de préserver les ressources naturelles.

Un autre facteur intervient, à savoir la place considérable prise dans nos sociétés par les technologies de la communication (téléphones portables, tablettes, ordinateurs, caméras miniatures, montres connectées), qui sont à la fois un instrument et une finalité, sans lesquelles un individu ne peut évoluer dans l'univers numérique. Ces technologies vivent de l'exploitation des données personnelles de chaque individu, avec un ciblage numérique généralisé de tous nos actes immatériels : paiement par carte de crédit, consultation d'un site en ligne, présence sur les réseaux sociaux, qui génèrent ensuite des sollicitations et publicités ciblées

(1) *Observatoire Société et Consommation, Les deux France de la consommation, 17 octobre 2025.*

correspondant à nos centres d'intérêts et comme autant d'incitations à consommer. L'accès aux données personnelles est fondamental dans l'économie dématérialisée et il explique notamment le succès des séries courtes à des prix étudiés au centime près sur les places de marché. Ce système explique également pourquoi la corrélation n'est plus systématique entre le niveau de revenu, les produits consommés et le type de magasin fréquenté, car devant une offre commerciale multicanale, un consommateur n'a plus conscience de la valeur réelle d'un objet ou d'un service. Il peut à la fois se laisser séduire par un article d'entrée de gamme à très bas prix sur un site, avant d'acquiescer quelques heures après un téléphone portable coûteux.

Une large partie des délocalisations d'industries répond au souhait tacite des consommateurs des pays développés d'accéder aux technologies de la communication. Le déménagement d'usines vers des pays à bas coût de production a ainsi permis, par la diminution du prix d'objets de consommation courante (vêtements, meubles, *etc.*), de dégager du pouvoir d'achat pour ces technologies. Le revers de cette politique est que la France dépend majoritairement d'importations sur des pans entiers de produits de consommation, comme le textile, le cuir, le jouet ou l'ameublement.

Les importations de marchandises constituent une question d'autant plus importante, au regard de la transition écologique dans laquelle la France s'est engagée, qu'elles représentaient en valeur pour notre pays près de 680 milliards d'euros en 2024. Dès lors qu'il est constaté, sans que le phénomène soit mesuré avec exactitude, qu'une partie d'entre elles se compose de produits non conformes à nos normes, la question n'est plus purement commerciale et devient politique. Il ne sert à rien d'imposer au tissu économique français des normes, qui représentent pour les entreprises à la fois des charges et des investissements d'avenir, si parallèlement des produits importés ne les respectent pas. Ces produits forment une concurrence déloyale mettant en danger nos entreprises agricoles et industrielles et portent atteinte à l'environnement, mais aussi la santé et à la sécurité des consommateurs.

Le contrôle des produits importés relève de la compétence de l'État. Le contrôle des marchandises, à l'entrée comme à la sortie des territoires dans le but de les taxer, a constitué dans l'histoire l'un des premiers attributs de la souveraineté. Les États se sont toujours intéressés au commerce international car – on l'a quelque peu oublié, tant vivre dans une économie d'échanges nous semble naturel – des pans entiers de nos sociétés en sont issus : progrès de la navigation, lancement de routes, implantation de villes dans des lieux propices au transbordement de marchandises, système bancaire, lettres de change, swaps, contrats entre personnes privées, établissement de consulats, taux de change, division internationale du travail et chaînes de valeur sont nés des nécessités du commerce.

L'efficacité de ce contrôle fait l'objet de fortes interrogations. Même si la politique commerciale extérieure est une compétence européenne, elle est appliquée par les administrations nationales des pays de l'UE dans leurs territoires respectifs.

En France, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) est la principale administration en charge de ce contrôle, épaulée notamment par la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) et par la direction générale de l'alimentation (DGAL).

Les interrogations se nourrissent d'exemples concrets, avec d'une part les remontées des fédérations professionnelles qui alertent l'État d'un problème devenu systémique, et d'autre part les campagnes de contrôle que lance parfois la DGDDI. À titre d'illustration, les services de celle-ci, chargés des dédouanements dans les trois grands aéroports parisiens, ont conduit à la fin de 2022 une opération de vérification pendant dix jours, portant sur le fret express, à savoir les *petits colis* livrés par des opérateurs du commerce électronique. L'échantillon contrôlé se composait de 250 palettes, contenant 3 750 *mastercartons* (pour reprendre la terminologie douanière), lesquels rassemblaient chacun une vingtaine de petits colis. Chaque colis contenait plusieurs objets (cosmétiques, médicaments, peluches...).

Le taux de produits contrefaits ou non conformes aux normes françaises et européennes s'est établi à 96,2 % lors de ce contrôle.

Ce taux est ensuite à rapprocher du volume de déclarations d'articles en douane (un colis en contient plusieurs) qui transitent par les aéroports parisiens : 175 millions en 2022, 410 millions en 2023 et 775 millions en 2024.

Ce chiffre ne signifie pas que 96,2 % des importations françaises sont composées de produits non conformes. Il ne porte que sur un segment du commerce, celui des petits colis précités, alors que la majorité des importations arrive sur notre territoire par conteneurs, livrés dans des ports. Il est néanmoins significatif d'un réel problème de politique publique, et le rapprochement de ce taux et des centaines de millions d'articles importés donne évidemment le vertige.

Quelques semaines avant la publication du présent rapport, et alors que l'affaire de la vente de poupées pédopornographiques et d'armes sur le site de Shein était au-devant de l'actualité, une note d'UFC-Que Choisir en date du 30 octobre 2025 révélait la dangerosité de produits vendus sur la plateforme précitée et sur celle de sa concurrente Temu. Menée en France, Allemagne, Belgique et Danemark, l'enquête, conduite sur la base de commandes sur ces sites, a conclu que **57 % des articles testés dans trois catégories – chargeurs de téléphone, jouets pour enfants de moins de trois ans et bijoux – ne correspondaient pas aux normes de sécurité des consommateurs**. Et dans les jours qui ont suivi les révélations sur Shein, une série de contrôles de la DGDDI et de la DGCCRF à Roissy, Nantes, Angers et Bayonne ont donné lieu à des constats de non-conformité des produits vendus sur cette plateforme, à des taux variables (faibles à Angers, mais atteignant presque 100 % à Bayonne).

Si ces interventions sur quelques milliers de colis ont révélé un tel résultat, qu'en est-il sur plusieurs milliards ? Près de 4,6 milliards de colis sont arrivés dans l'UE en 2024, soit 12 millions par jour. Ces opérations « coup de poing » ont eu le mérite de mettre en lumière un problème soulevé depuis des années par les fédérations professionnelles, mais elles n'ont pas remis en cause, pour l'heure, la doctrine et la gestion quotidienne par les services de l'État du contrôle des importations.

Le champ du présent rapport est déterminé par le constat qui vient d'être décrit *supra*, celui d'une réalité physique constituée de millions de conteneurs et de colis, laquelle porte ensuite une question très basique sur la capacité des quelques milliers d'agents des douanes et de leurs collègues d'autres directions en charge de la conformité des produits d'assurer leurs missions. Derrière cette interrogation, se profilent un enjeu de souveraineté et un enjeu économique et social.

La souveraineté repose sur l'idée que l'État dispose de l'autorité sur le territoire français et qu'il y fait notamment appliquer ses lois. Or des milliers de produits agricoles et industriels doivent répondre à des normes multiples, notamment environnementales et sanitaires, qui ont le double effet d'organiser le travail des professionnels et de protéger les consommateurs. Accepter tacitement ou ne pouvoir contrôler l'entrée de produits frauduleux équivaut à ce que l'État ne dispose plus de la moindre souveraineté en matière économique. Le fait que la politique commerciale soit une politique européenne commune n'abolit pas sa responsabilité de faire respecter les règles, qu'elles soient européennes ou nationales.

Vos rapporteurs tiennent d'emblée à indiquer qu'ils n'ont pas décelé, lors du déroulement de leur mission, d'absence de volonté de l'État. Il est clair en revanche que la réaction des pouvoirs publics face à la mutation de nos modes d'importation reste à construire. Les derniers mois ont été marqués par une prise de conscience du phénomène, bien mis en lumière lors de l'examen de l'article 22 du projet de loi de finances pour 2026 sur la taxation des petits colis ⁽¹⁾ et le sujet a été évoqué lors du conseil des ministres du 10 décembre dernier. Il reste à apporter une réponse politique et technique, l'importation de produits non conformes constituant une concurrence déloyale pour l'ensemble des entreprises qui respectent les règles de production et de mise sur le marché, au risque dans les cas les plus extrêmes de mettre en péril l'existence de secteurs entiers.

Enfin et surtout, le contrôle des importations conditionne le bien-fondé des normes imposées aux producteurs nationaux. Il est incompréhensible qu'un agriculteur soit soumis à des règles sur la taille de ses haies et s'efforce de satisfaire aux contrôles des autorités afin d'obtenir sa subvention au titre de la politique agricole commune (PAC), alors que des conteneurs de légumes produits avec des pesticides interdits dans l'UE sont dédouanés sur simple certification documentaire de l'importateur.

(1) Cf. Assemblée nationale, séances publiques du 19 novembre 2025, après-midi et soir.

Le problème des importations de produits frauduleux ⁽¹⁾ n'est pas nouveau (la contrebande comme la contrefaçon ont existé de tous temps), il prend depuis quelques années une acuité particulière, due à l'évolution du volume et des formes du commerce international. Outre une croissance inédite dans l'histoire, due à l'irruption de nouvelles puissances économiques, les échanges ne se limitent plus à des circuits bilatéraux, mais empruntent également les voies des chaînes de valeur.

On notera que le présent rapport ne porte pas sur l'ensemble des questions de concurrence internationale. Il ne traite pas, par exemple, des écarts salariaux entre pays ou de la main d'œuvre (y compris des enfants) travaillant dans des conditions dangereuses et indignes socialement. Vos rapporteurs, comme nombre de leurs collègues, ont bien conscience de ces réalités, auquel le législateur, en France, a donné une première réponse avec la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre. Mais ces questions ne relèvent pas du champ de compétence de la commission du développement durable dont leur mission d'information émane.

En revanche, le rapport s'efforce, après analyse des conséquences de l'extension du commerce international, de mesurer comment faire respecter, à l'aune des mutations du commerce international, les normes européennes et françaises, principalement sanitaires et environnementales, applicables aux importations sur notre territoire. La réponse est évidemment complexe, d'autant que le commerce est une compétence exclusive de l'UE, notre pays devant en conséquence composer avec les intérêts des autres membres de l'UE au moment où celle-ci élabore une réforme de sa politique douanière. Mais vos rapporteurs ont estimé, par un double égard d'une part envers les agents des administrations en charge des contrôles sur les produits importés, d'autre part envers les filières professionnelles, qu'il fallait présenter dès maintenant des propositions de réforme du régime de contrôle des importations. Tant que la réforme en cours de la politique douanière européenne ne sera pas entrée en vigueur, l'urgence est de protéger nos secteurs économiques d'une concurrence déloyale.

Symbole d'une forme de concurrence déloyale et délibérément irrespectueuse du droit, les représentants en France de la société *Infinite Styles ecommerce co Ltd*, qui exploite la plateforme électronique de Shein, ont refusé d'être auditionnés par la mission d'information, puis par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. M. Antoine Vermorel-Marques, co-rapporteur, considère inacceptable l'attitude des dirigeants de cette société et suggère pour cette raison, avec la proposition n° 29 du présent rapport, d'aggraver la peine prévue au deuxième alinéa de l'article 5 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, au cas où une personne ne répond pas à la convocation d'une commission permanente.

(1) Le terme « frauduleux » sera utilisé dans le présent rapport comme désignant un produit ne respectant pas les normes et règles européennes et nationales.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : intégrer un objectif de réduction des émissions importées de GES à la législation européenne sur le climat, ou *a minima* un objectif de réduction de l’empreinte carbone.

Proposition n° 2 : rendre contraignant l’objectif de réduction de l’empreinte carbone prévu dans la SNBC 3, au même titre que les émissions territoriales.

Proposition n° 3 : défendre auprès des institutions européennes la pleine application des mesures conservatoires prévues à l’article 70 du DSA par la Commission européenne en cas de constat d’infraction.

Proposition n° 4 : reporter sur les places de marché la responsabilité des produits non conformes en cas d’impossibilité d’identifier le vendeur, l’importateur ou le mandataire desdits produits, et prévoir un mécanisme de suspension, voire d’interdiction en cas d’infractions répétées et / ou fréquentes.

Proposition n° 5 : défendre auprès des institutions européennes la reconnaissance de la responsabilité des places de marché en ligne sur les produits qu’elles vendent, en prévoyant des sanctions en cas de non-conformité, sans préjudice des obligations prévues par le DSA.

Proposition n° 6 : prévoir l’intégration dans le passeport produit d’un numéro unique permettant de vérifier que chaque produit vendu, y compris sur une place de marché en ligne, respecte le cas échéant les obligations prévues par le régime d’éco-contribution.

Proposition n° 7 : assortir l’absence de cet identifiant d’une interdiction de mise sur le marché.

Proposition n° 8 : s’assurer de la dématérialisation complète des documents nécessaires à l’importation des marchandises, conformément à l’article 6 du code des douanes de l’Union, tout en renforçant la sûreté des systèmes informatiques douaniers afin de prévenir toute falsification des documents douaniers.

Proposition n° 9 de M. Antoine Vermorel-Marques : inscrire dans la loi de finances pour 2026 une taxe forfaitaire de cinq euros sur les colis à faible valeur, dans l’attente de l’entrée en vigueur de la redevance à l’échelle européenne.

Proposition n° 10 : défendre un montant supérieur à deux euros dans le cadre de la négociation à venir sur la création d’une redevance européenne due par les plateformes sur la vente de colis de faible valeur.

Proposition n° 11 : dans le cadre des négociations sur les taux de droits de douane appliqués aux petits colis, défendre un taux élevé assorti d'une taxe forfaitaire due sur chaque colis.

Proposition n° 12 de M. Julien Guibert : imposer aux vendeurs établis hors de l'UE l'obligation de disposer d'un lieu de stockage, d'un représentant ou d'un point de présence en Europe, identifiable et juridiquement responsable de la mise sur le marché des produits.

Proposition n° 13 : défendre, au sein de l'Union européenne l'interdiction d'exporter des pesticides interdits d'usage en Europe, à la condition de conduire une étude sur les conséquences économiques et sociales qui en découleraient pour l'industrie chimique française et européenne, en refusant toute démarche d'abaissement des normes européennes sur ce sujet et en rappelant l'impératif d'interdire toute importation de produit cultivé ou transformé à l'aide de substances interdites dans l'UE.

Proposition n° 14 de M. Antoine Vermorel-Marques : s'opposer à un accord de l'UE avec les pays du Mercosur en l'absence de mesures miroirs suffisantes, garantissant une concurrence loyale, notamment pour les agriculteurs français et européens.

Proposition n° 15 : examiner en séance publique à l'Assemblée nationale la proposition de loi, adoptée par la commission des affaires économiques, visant à interdire l'importation de produits agricoles non autorisés en France.

Proposition n° 16 : demander aux groupes politiques du Parlement européen de constituer une commission d'enquête sur le fonctionnement des douanes de chaque État membre.

Proposition n° 17 : renforcer le règlement (UE) n° 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires en exigeant une indication précise de l'origine des matières premières de tous les produits agroalimentaires.

Proposition n° 18 : mettre à la charge de l'importateur – ou s'il n'est pas identifié, à la charge de la place de marché – le coût de la destruction d'une marchandise frauduleuse ou non conforme aux normes.

Proposition n° 19 : assortir le coût de la destruction d'une marchandise frauduleuse ou non conforme aux normes d'une amende dont le produit serait affecté aux éco-organismes.

Proposition n° 20 : réaliser, pour l'ensemble des normes environnementales et techniques européennes, des contrôles extraterritoriaux menés par les effectifs de la Commission européenne pour vérifier la conformité des produits destinés à l'importation, avant leur arrivée aux frontières de l'UE.

Proposition n° 21 : s'assurer que les contrôles extraterritoriaux de la Commission européenne sont menés sur place, et sous aucun prétexte en visioconférence.

Proposition n° 22 : déplacer une partie des effectifs de la DGCCRF au sein des postes de contrôle frontaliers afin de contrôler, conjointement aux douanes, la conformité des produits au regard des réglementations sectorielles européennes.

Proposition n° 23 : par voie de circulaire, charger les administrations chargées du contrôle des réglementations sectorielles (environnementales, techniques, sanitaires) de réaliser au moins 50 % de leurs contrôles sur des produits importés.

Proposition n° 24 : rétablir les budgets et les plafonds d'autorisation d'emplois de la DGDDI (programme 302) et de la DGCCRF (programme 134) a minima à leur niveau voté en loi de finances pour 2025.

Proposition n° 25 : généraliser la pratique des « domaines de contrôle prioritaires » avec les autorités douanières volontaires de l'UE.

Proposition n° 26 : infliger au responsable de la mise sur le marché une amende à due proportion du bénéfice généré par la vente d'un ou plusieurs produits ne respectant pas la réglementation en vigueur, assortie d'une pénalité sanctionnant le manquement aux obligations de conformité

Proposition n° 27 : envisager une réforme du code pénal en élargissant à la négligence la notion de complicité d'une infraction et intégrer dans la chaîne des personnes morales responsables de pratiques commerciales déloyales les places de marché.

Proposition n° 28 de M. Antoine Vermorel-Marques : conduire une campagne nationale de sensibilisation des consommateurs aux conséquences de leurs actes d'achat.

Proposition n° 29 de M. Antoine Vermorel-Marques : majorer la peine prévue au deuxième alinéa de l'article 5 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, en cas d'absence de réponse à la convocation d'une commission permanente.

I. LES IMPORTATIONS ET L'ESSOR DU COMMERCE ÉLECTRONIQUE AGGRAVENT L'EMPREINTE CARBONE ET LA DÉSINDUSTRIALISATION DU PAYS

Le niveau élevé des importations de la France, combiné ces dernières années à l'accroissement des livraisons du commerce électronique depuis des pays tiers, a pour effet d'alourdir l'empreinte carbone de notre pays en contribuant à sa désindustrialisation. Pour M. Julien Guibert, co-rapporteur, celle-ci provient d'un faisceau de raisons, qui ne tiennent pas à une baisse d'ambition ou à un manque de compétitivité intrinsèque des entreprises françaises, mais plutôt au durcissement des normes environnementales, au renchérissement du coût de l'énergie avec l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique ainsi qu'à la surtransposition systématique des normes européennes par les gouvernements français successifs.

A. LA FRANCE DÉLOCALISE SES ÉMISSIONS EN SE DÉSINDUSTRIALISANT

1. Les émissions importées, grandes absentes des réglementations climatiques françaises et européennes

a. La majorité des émissions de gaz à effet de serre (GES) générées en France ne sont pas produites sur le territoire national, mais importées de l'étranger

La planification écologique, en se concentrant sur les émissions nationales, omet la majorité des émissions générées par la France. L'indicateur de l'empreinte carbone est en effet plus complet quand il prend en compte la demande finale intérieure d'un pays, en comptabilisant les biens et services produits sur le territoire national ainsi que les importations. Ces dernières représentent plus de la moitié de l'empreinte carbone totale de la France (56 %), soit 362 millions de tonnes équivalent CO₂ – selon les dernières données disponibles de 2023 ⁽¹⁾. À la différence des émissions intérieures, en baisse de 33 % depuis 1990, les émissions causées par nos importations se sont accrues de 13 % ⁽²⁾. Ce constat se vérifie à l'échelle européenne, car l'UE est un importateur net d'émissions de CO₂ depuis 2015. 30 % des émissions importées proviennent de pays extra-européens, au premier rang desquels la Chine, qui représente 8,5 % des émissions européennes importées, devant la Russie (4,8 %), les États-Unis et l'Inde (tous deux 1,6 %). Les émissions importées de la France proviennent quant à elles à 70 % de pays extra-européens, avec la Chine en tête. Elles sont directement liées à la consommation. Elles résultent de l'augmentation de la consommation de marchandises étrangères, elles-mêmes conséquences de la baisse de la production sur le territoire national. Le projet de stratégie nationale bas carbone (SNBC 3) publié par le ministère de la transition

(1) Haut Conseil pour le climat, « Relancer l'action climatique face à l'aggravation des impacts et à l'affaiblissement du pilotage », Rapport annuel, juin 2025.

(2) Service de statistique publique de l'énergie, des transports, du logement et de l'environnement du ministère de la transition écologique, « L'empreinte carbone de la France », 14 mars 2023.

écologique ⁽¹⁾ reconnaît ce lien de causalité en affirmant que « *les émissions importées augmentent pour répondre à l'augmentation de la demande, et dans une moindre mesure à cause de phénomène (sic) de désindustrialisation* ».

b. La part des émissions importées dans l'empreinte carbone de la France ne se traduit pourtant pas dans les documents de planification nationale

Pourtant, les objectifs de décarbonation fixés au niveau national et européen ciblent uniquement les émissions générées à l'intérieur des frontières nationales, dites émissions « territoriales ». Ainsi, la « loi européenne sur le climat » du 30 juin 2021 ⁽²⁾ prévoit deux sous-objectifs intermédiaires à horizon 2030 (- 55 % par rapport à 1990) et 2040 (- 90 % par rapport à 1990) pour atteindre la neutralité climatique en 2050, en se concentrant uniquement sur les émissions réalisées sur le sol européen. L'objectif fixé par la France est de réduire les émissions territoriales de 40 % en 2030 par rapport à 1990, comme prévu par l'article L. 100-4 du code de l'énergie. Ces cibles, sur lesquelles se fondent l'ensemble des politiques de décarbonation, ne prennent en compte que les émissions générées sur notre sol et omettent donc la majorité des émissions de GES, qui proviennent des importations. Les stratégies nationales bas-carbone comprennent des cibles nationales, déclinées en sous-objectifs précis assignés à tous les secteurs émetteurs de l'économie française. Elles n'intègrent en revanche aucune cible de réduction des émissions importées ni de l'empreinte carbone, alors que la loi dite *énergie-climat* du 8 novembre 2019 ⁽³⁾ prévoit qu'elles doivent présenter un plafond indicatif d'empreinte carbone ⁽⁴⁾. La SNBC 3, non encore publiée, prévoit pour la première fois des objectifs chiffrés visant à réduire l'empreinte carbone. Mais à la différence des émissions générées sur le territoire, ces objectifs n'auront aucune valeur contraignante, car ils constitueront des « plafonds indicatifs ». Si la décarbonation de notre économie est un impératif indiscutable, l'indicateur des seules émissions territoriales ne saurait constituer la seule référence pour apprécier les efforts en matière de baisse des émissions. Que penser d'une économie qui réduit ses émissions territoriales tout en augmentant ses émissions importées ? S'agirait-il d'une délocalisation des émissions de gaz à effet de serre, qui témoignerait alors de la disparition des capacités productives d'une nation plutôt que du succès de la décarbonation ? Il paraît donc indispensable, comme le recommande l'institut de recherche Carbone 4 ⁽⁵⁾, de compléter la législation européenne sur le climat en fixant des objectifs contraignants de réduction des émissions importées, ou *a minima*, de réduction de l'empreinte carbone. À défaut d'accord au niveau européen, rien ne s'oppose à une initiative de la France en la matière, afin de traiter le problème dans son intégralité.

(1) *Projet de stratégie nationale bas-carbone n° 3, « Premières grandes orientations à l'horizon 2030 et enjeux à l'horizon 2050 », novembre 2024, p. 103.*

(2) *Règlement (UE) 2021/1119 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »).*

(3) *Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.*

(4) *Article L. 222-1 B du code de l'environnement.*

(5) *Pierre Maquet, Katarina Axelsson, Jindan Gong, « Émissions liées à la consommation : une nouvelle frontière pour les politiques climatiques de l'Union européenne », Carbone 4, septembre 2024.*

Proposition n° 1 : intégrer un objectif de réduction des émissions importées de GES à la législation européenne sur le climat, ou *a minima* un objectif de réduction de l’empreinte carbone.

Proposition n° 2 : rendre contraignant l’objectif de réduction de l’empreinte carbone prévu dans la SNBC 3, au même titre que les émissions territoriales.

2. L'évolution récente du commerce international et l'état des importations françaises

La question du contrôle des importations résulte des mutations du commerce international intervenues ces quarante dernières années. Une rapide analyse de ces mutations permet de comprendre les problèmes devant lesquels sont placées les autorités en charge des contrôles.

Le commerce international de marchandises et de services représentait en 2024 une valeur de 32 200 milliards de dollars, la part des services s'élevant en son sein à 27,2 %. En volume, ce commerce est schématiquement assuré chaque année par 226 millions de conteneurs, transportés à 85 % par voie maritime, et par plus de 200 milliards de colis. L'ampleur de ces chiffres, sans précédent dans l'histoire de l'humanité, résulte de la croissance démographique et de l'émergence de nouvelles puissances économiques, et illustre en outre l'interdépendance des économies nationales.

Le commerce lointain, appelé commerce international, est une activité remontant à la plus haute antiquité, mais il a été longtemps marginal au sein d'économies où prédominaient l'agriculture de subsistance et l'artisanat, en raison notamment du coût élevé des transports, qui représentait entre 17 et 20 % de la valeur des échanges. La première grande ouverture des économies au commerce se situe au milieu du XIX^e siècle, mais sa croissance n'a jamais été linéaire. À des phases d'ouverture et de libre-échange (1830-1860), se succèdent des périodes de tassement des échanges (1870-1913, puis 1930-1950). Mais globalement, le volume des échanges est multiplié par 25 entre 1820 et 1913.

La seconde grande ouverture a commencé à partir des années 1950, sous le triple effet du progrès technologique, de la diminution des coûts de transport et de la création de zones économiques intégrées, à commencer par les accords du *GATT* (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), puis avec la construction européenne. Le commerce international s'intensifie à la fin des années 1970 avec la généralisation des conteneurs standardisés maritimes et il était principalement le fait des pays développés. Leur part dans le commerce mondial s'élevait à 62 % en 1950, à 76 % en 1972 et 80 % en 1988. Cette part a ensuite decru avec l'émergence de nouvelles puissances économiques, notamment en Asie.

Depuis 1980, l'adhésion doctrinale des États-Unis au « Consensus de Washington » ⁽¹⁾, la conversion de la Chine à l'économie de marché amorcée par Deng Xiaoping en 1979, puis la création en 1995 de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui regroupait initialement 75 pays et en compte dorénavant 166, ont conduit à l'intensification des échanges internationaux. Parallèlement à l'OMC, les accords bilatéraux de libre-échange et d'investissement se sont multipliés, tandis qu'un nombre croissant de pays d'Afrique et d'Asie ont axé leur développement sur les exportations. Enfin, l'essor des technologies de l'information a aboli le temps et les distances entre les opérateurs du commerce international.

L'ensemble de ces facteurs aboutit à ce que le volume du commerce mondial a augmenté entre 1950 et 2024 de **4 300 % et sa valeur, en référence à la même année, était 382 fois plus importante.**

Cette évolution reflète également la croissance démographique mondiale : 2,5 milliards d'habitants sur terre en 1950, à comparer à 8,1 milliards de nos jours, mais dont le niveau de vie est globalement plus élevé. Dans les pays émergents fortement peuplés – Chine, Inde, Indonésie, Nigéria – est ainsi apparue une classe moyenne importante en valeur absolue (400 millions de personnes en Chine, 80 millions en Inde, 50 millions en Indonésie) qui consomme comme dans les pays développés. L'offre comme la demande mondiale de biens et de services n'ont jamais aussi été élevées dans l'histoire de l'humanité.

L'économiste Joseph Stiglitz définit la mondialisation actuelle, envers laquelle il est très critique, comme « *l'intégration plus étroite des pays et des peuples du monde qu'ont réalisée, d'une part, la réduction considérable des coûts de transport et des communications, et d'autre part, la destruction des barrières artificielles à la circulation transfrontière des biens, des services, des capitaux, des connaissances et (dans une moindre mesure) des personnes* » ⁽²⁾. En somme, elle résulte de la combinaison d'une volonté politique en faveur du libéralisme et en opposition à l'interventionnisme étatique, prônant la mobilité des biens, des personnes et des capitaux, et de progrès technologiques.

a. Réalité physique du commerce international

Le présent rapport porte sur l'exercice des contrôles sur les marchandises agricoles et manufacturées. Aussi est-il nécessaire d'avoir une estimation de la réalité physique que représente le commerce international.

Celui-ci passe principalement par des conteneurs pour le transport maritime (ensuite transbordés vers des trains et des poids lourds pour la seconde phase de leur acheminement), par de grands et de petits cartons, ainsi que des colis pour le

(1) *Corpus d'inspiration néolibérale autour d'un triptyque « stabilisation, libéralisation, privatisation », prônant une large dérégulation de l'économie.*

(2) Joseph Stiglitz, *La Grande désillusion*, 2002.

transport aérien et le transport terrestre et par du vrac pour les transports maritimes et fluviaux.

Le transport maritime représentait 90 % du commerce mondial en volume et 80 % en valeur en 2023, soit 11 milliards de tonnes. Ce tonnage se répartit à raison de 39 % en vrac liquide (principalement les hydrocarbures), 21 % en vrac solide (minerais, charbon, céréales, bois) et 40 % en conteneurs, ceux-ci assurant 90 % du transport des produits manufacturés. Approximativement, 228 millions de conteneurs transitent annuellement par les océans, ce qui correspondait en 2024 à 183 millions d'équivalents vingt pieds (EVP) ⁽¹⁾.

En 2024, les cinq principaux ports français (Haropa Port, Marseille-Fos, Dunkerque, Calais et Nantes-Saint-Nazaire) ont traité 3 098 656 EVP (*cf.* en annexe).

S'agissant des colis et petits colis :

– le nombre mondial de colis expédiés, tant à l'export que sur les marchés intérieurs à chaque pays, était de 36 milliards en 2013, 131,2 milliards en 2020 ; il s'établira vraisemblablement à 217 milliards en 2025 et à 256 milliards en 2027 ;

– la Chine assure à elle seule autour de 73 % de ce volume, en cumulant les chiffres de son marché intérieur et de ses exportations ;

– pour la France, le volume de colis a évolué comme suit :

NOMBRE DE COLIS DISTRIBUÉS EN FRANCE

(en millions d'unités)

	2018	2020	2022	2024
Colis importés	340	367	353	383
Colis intérieurs	812	1 022	1 177	1 255
Total	1 152	1 389	1 520	1 638

Source : Autorité de régulation des communications électroniques (Arcep)

L'évolution de la distribution de colis en France reflète l'augmentation constante depuis vingt ans du commerce digital, dont le chiffre d'affaires s'établissait à 8,4 milliards d'euros en 2005, 62,9 milliards en 2015 et 159,9 milliards en 2023.

Pour la DGDDI et les autres services en charge de contrôler les importations, le nombre physique des conteneurs à prendre en compte annuellement est donc de plus de 3 millions, sachant que chaque EVP1 peut contenir, par exemple, 11 palettes, 487 000 œufs, 48 000 bananes, 9 600 bouteilles de vin, 400 téléviseurs à écran plat, 200 matelas, 4 000 boîtes à chaussures ou encore 2 voitures. Pour les

(1) L'unité de mesure des conteneurs est l'équivalent vingt pieds (EVP), soit 6,1 mètres de longueur en système métrique. 1 EVP équivaut à un conteneur de 6,1 mètres, mais il en existe également de 40 pieds (12,03 mètres, soit 2 EVP). Leurs volumes respectifs sont de 33 m³ et de 67 m³. Ils sont techniquement conçus pour s'empiler les uns sur les autres, ce qui permet une manutention rapide.

EVP2, les chiffres précités doublent ⁽¹⁾. Pour les colis issus du commerce électronique, le champ du contrôle s'évalue désormais à plus d'un milliard d'unités.

b. Les principales routes commerciales internationales

Vos rapporteurs rappellent dans les grandes lignes la liste des principales routes commerciales internationales :

Pour le commerce maritime, il s'agit des voies suivantes :

- Asie et États-Unis, *via* le canal de Panama ;
- Asie et Europe, *via* le canal de Suez ;
- Europe et Royaume-Uni, par la Manche ;
- Russie et Europe, *via* les détroits danois ;
- Commerce *intra* Asie, *via* le détroit de Malacca.

Première puissance commerciale mondiale, l'UE est placée sur trois de ces routes maritimes.

Le classement des ports mondiaux, en tenant compte de leur trafic en millions d'EVP, reflète la puissance économique et démographique de l'Asie. Huit ports chinois se trouvent en 2024 parmi les quinze premiers ports mondiaux, Shanghai (51,5 millions) étant suivi de Singapour (41,1 millions), puis de Ningbo, Shenzhen, Qingdao et Canton. Les deux premiers ports européens sont Rotterdam et Anvers, respectivement aux 11^e et 13^e rang mondial, tandis qu'Haropa se classe au 69^e rang, avec un trafic dix-sept fois inférieur à celui de Shanghai.

Pour le fret aérien, le classement des aéroports est moins révélateur des circuits commerciaux mondiaux que les voies maritimes, car certains d'entre eux jouent le rôle de plaque tournante (hub) pour le trafic intérieur d'une compagnie de fret, comme Memphis pour Fedex. Compte tenu de l'importance démographique de la Chine et des États-Unis et de la place du commerce électronique dans ces deux pays, il n'est pas étonnant de trouver plusieurs de leurs aéroports au sommet du classement mondial, qui comprenait en 2023 Hong Kong (4,3 millions de tonnes), Memphis (3,8 millions), Shanghai (3,4 millions), puis Anchorage, Incheon / Séoul, Louisville, Miami, Doha, Los Angeles et Taipei (2,1 millions de tonnes). Aucun aéroport européen ne figure parmi les dix premiers, Roissy traitant 1,8 million de tonnes et Francfort près de 2 millions.

De manière générale, les importateurs recourent à un mode de transports en combinant le temps moyen d'expédition à la valeur des produits transportés. Le tableau ci-après montre les options qui s'offrent à eux pour une opération commerciale entre la Chine et l'Europe.

(1) Source : Caru Containers.

	Temps de transport moyen	Type de marchandise	Niveau de coût
Fret maritime	25 à 40 jours	Vrac, faible urgence, quantités massives	Bas
Fret ferroviaire	14 à 25 jours	Vrac, composants industriels	Moyen
Fret aérien	3 à 7 jours	Marchandises de grande valeur, produits électroniques, urgence	Élevé

c. Les raisons de l'explosion du commerce international

L'explosion du commerce international résulte principalement de l'intégration progressive de nouveaux acteurs – notamment les pays émergents – qui a élargi les marchés et intensifié la production à l'échelle planétaire. Parallèlement, la mondialisation des chaînes de valeur, la révolution numérique et la montée en puissance de la Chine ont contribué à développer un réseau d'échanges économiques toujours plus dense et globalisé.

i. Le développement démographique et économique de nombreux États

La démographie est le premier des facteurs qui explique l'évolution d'une économie. Aussi n'est-il pas surprenant que l'Asie soit devenue l'un des moteurs de l'économie mondiale, avec un triplement de sa population entre 1950 et 2010, et 4,83 milliards d'habitants en 2025. L'Afrique constitue l'autre zone de forte dynamique démographique. La population du continent, estimée à environ 275 millions dans les années 1950-1960, s'élevait à 640 millions en 1990 et atteint désormais 1,54 milliard d'habitants, soit 18 % de la population mondiale. Elle affiche la natalité la plus élevée au monde, avec un taux de fécondité à 4,3 enfants par femme, ce qui en fait la seule région du monde avec l'Océanie à avoir une natalité de remplacement ⁽¹⁾.

Depuis la fin du XX^e siècle, l'économie mondiale connaît une phase d'intégration et d'expansion sans précédent. Le PIB du globe n'a cessé de croître, passant d'environ 11 450 milliards de dollars en 1980 à près de 86 000 milliards en 2022. Cette croissance est portée par plusieurs pays qui, dès la fin des années 1970, ont amorcé un processus d'émergence économique par leur intégration progressive à l'économie internationale (Inde, Chine, Afrique du Sud, Indonésie, Pakistan, Égypte, Émirats arabes unis, Éthiopie, Turquie, Iran). La Chine constitue l'exemple le plus marquant de cette dynamique. Le PIB chinois est passé de 303 milliards de dollars en 1980 à 17 800 milliards de dollars en 2022, soit une augmentation de plus de 5 700 % en 40 ans. Ce rythme exceptionnel a permis au pays de devenir le premier exportateur mondial de biens manufacturés, enregistrant 3 380 milliards de dollars de biens exportés en 2023.

(1) Ce seuil est de 2,05 enfants par femme.

Cette croissance économique s'accompagne d'une transformation des structures sociales, avec comme indiqué *supra* l'émergence progressive d'une classe moyenne et supérieure dans les pays émergents et à revenu intermédiaire. Cette catégorie de population constitue un moteur de consommation significatif, portée par l'augmentation de son pouvoir d'achat qui alimente une demande marquée en biens et services. Selon la Banque mondiale, la consommation finale des ménages à l'échelle mondiale est passée de 15 200 milliards de dollars en 1990 à près de 100 000 milliards de dollars courants en 2023.

ii. *La répartition des chaînes de valeur à travers le monde*

Le commerce international a changé de nature au cours des trente dernières années. Il ne se limite plus à des échanges bilatéraux de produits bruts, semi-finis et finis, car la globalisation de l'économie a engendré une autre catégorie de flux, celle liée aux *chaînes de valeurs*. Les entreprises localisent la fabrication des éléments de leurs produits dans les pays où elles estiment trouver un avantage comparatif. Puis ces éléments sont assemblés dans un ou plusieurs sites afin d'avoir un produit final, disponible pour le consommateur. Il en résulte une division internationale du travail⁽¹⁾, fragmentant la fabrication d'un produit entre plusieurs aires géographiques, certaines très éloignées les unes des autres, entre conception, extraction, production des éléments, assemblage, conditionnement, commercialisation. Cette organisation repose sur la réduction des coûts de transport et de communication, ainsi que sur la libéralisation progressive des échanges. Elle favorise un commerce de composants et de tâches, plutôt que de produits finis.

Dans ce modèle, les fonctions stratégiques (conception, contrôle, financement) demeurent majoritairement localisées dans les grandes métropoles des économies à hauts revenus, tandis que les activités industrielles et d'assemblage se concentrent dans des pays aux coûts salariaux et normes environnementales plus faibles, attestant du rôle déterminant des avantages comparatifs dans la localisation des activités productives.

L'essor de cette organisation globale a fait émerger le concept de *made in monde*, illustrant une production internationalisée. Quelques exemples sur des produits d'usage courant l'illustrent.

Dans le secteur du textile, près de 2 à 3 milliards de jeans sont produits chaque année. Une seule pièce peut mobiliser du coton cultivé en Inde, une toile tissée en Chine, des rivets fabriqués en Australie, une fermeture éclair produite au Japon, des boutons issus en partie de ressources de la République démocratique du Congo et un délavage réalisé au Bangladesh. Dans l'automobile, une voiture de marque française comprend en moyenne 36 % de composants étrangers, et son assemblage final peut indifféremment se dérouler en France ou en Slovaquie, pour un résultat et une qualité identiques. Quant aux pièces d'un célèbre téléphone portable « *designed in California* », elles proviennent de Corée du Sud (dalle), des

(1) Phénomène analysé dès 1817 par l'économiste anglais Ricardo, sous le nom de théorie des avantages comparatifs (de chaque pays).

États-Unis ou du Japon (verre de protection, RAM et mémoire de stockage), de Taïwan (puces), du Vietnam (écouteurs) et de différents pays d'Asie pour les petits composants (modem 5G, pièces de liaison, *etc.*), puis sont expédiées en Chine, Inde ou Vietnam pour le montage final.

Le vélo, produit phare de la transition écologique, n'échappe pas à cette logique. Les principaux pays producteurs de vélos d'entrée ou de milieu de gamme sont la Chine, Taïwan et les États-Unis. En Europe, le pays leader est le Portugal, suivi de la Roumanie, de l'Italie, la France se classant au septième rang (chiffres 2021). La plupart des entreprises ne fabriquent pas intégralement un vélo, et assurent essentiellement un assemblage de pièces venues du monde entier. Le tableau ci-après montre, en 2020, la valeur des exportations des trois premiers pays producteurs, cette année-là, des éléments constitutifs d'un vélo :

	Selle	Cadre	Freins	Roues	Chaîne et pédalier
1^{er} producteur	Chine 100 M\$	Chine 977 M\$	Japon 200 M\$	Chine 170 M\$	Japon 150 M\$
2^e producteur	Italie 85 M\$	Vietnam 147 M\$	Singapour 172 M\$	Italie 28 M\$	Chine 137 M\$
3^e producteur	Espagne 16 M\$	Italie 66 M\$	Malaisie 152 M\$	France 26 M\$	Singapour 117 M\$

Source : données des Nations unies sur le commerce international (en millions de dollars – M\$)

Cette fragmentation internationale de la production se traduit mécaniquement par une intensification des flux commerciaux, chaque étape de fabrication générant des échanges de composants, de matières premières et de pièces détachées. Ainsi, **les biens intermédiaires représentaient 50 % du commerce mondial total en 2022**. Dans ce contexte, le transport maritime s'impose comme l'épine dorsale de la division internationale du travail, reliant entre eux les différents sites de production. Cette dynamique a été soutenue par une massification progressive des capacités logistiques, matérialisée par la croissance spectaculaire de la taille des navires : la capacité maximale des porte-conteneurs est passée d'environ 2 000 conteneur EVP dans les années 1970 à près de 24 000 conteneur EVP en 2024. Et contrairement à une idée reçue, la division internationale du travail n'est pas l'apanage exclusif d'entreprises multinationales. La plupart des producteurs de vélos, pour reprendre cet exemple, sont de petites et moyennes entreprises (PME).

3. Le développement du commerce électronique

L'apparition d'Internet à la fin des années 1980, puis sa diffusion massive à partir des années 1990, ont profondément transformé les modes de production, de distribution et de consommation.

L'ouverture d'Amazon en 1995 marque le point de départ d'une nouvelle ère commerciale. En l'espace de deux décennies, la plateforme est devenue l'une des plus grandes places de marché mondiale, symbole d'une transition vers un

modèle d'échanges dématérialisés, instantanés et sans frontière. Depuis lors, le commerce en ligne connaît une croissance exponentielle, soutenue par la généralisation des technologies numériques et le développement de la logistique internationale. Selon les estimations, le chiffre d'affaires annuel du commerce en ligne mondial est passé de 1 300 milliards de dollars en 2014 à 6 700 milliards de dollars en 2023, soit une multiplication par plus de cinq en moins d'une décennie. En France, cette tendance se reflète à travers une diffusion rapide des pratiques d'achat en ligne. D'après le rapport « Baromètre du numérique 2025 » du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), 77 % des Français ont effectué au moins un achat en ligne dans l'année, à comparer à 7 % en 2001.

4. Le double effet de la montée en puissance de la Chine et des récents droits de douane américains

a. Une montée en puissance industrielle de la Chine depuis la fin du XX^e siècle

Depuis les réformes économiques initiées par Deng Xiaoping à la fin des années 1970, la Chine a connu une transformation économique sans précédent. Passant d'une économie essentiellement agricole à une puissance industrielle, le pays a bâti sa croissance sur une stratégie d'ouverture aux capitaux étrangers, un investissement massif dans les infrastructures et l'exploitation d'une main-d'œuvre abondante et compétitive. Cette politique d'industrialisation planifiée a permis à la Chine de devenir en quelques décennies l'un des principaux exportateurs mondiaux de biens manufacturés et de technologies avancées.

L'adhésion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001 a marqué une étape importante dans cette intégration. Ce tournant, souvent qualifié de « choc chinois », a entraîné une croissance exponentielle du commerce international, mais également une profonde recomposition des chaînes de production mondiales. En 2004, les importations françaises en provenance de Chine s'élevaient à 17 milliards d'euros ; elles atteignaient 78 milliards d'euros en 2022, soit une multiplication par plus de quatre en moins de vingt ans. La Chine est aujourd'hui le premier exportateur mondial de colis, avec 111 milliards d'envois internationaux en 2022.

b. Une stratégie d'expansion vers l'Europe

Dans le prolongement de son essor économique, la Chine met en œuvre une stratégie d'expansion à long terme visant à consolider sa présence commerciale en Europe. Ce mouvement s'inscrit dans une vision géopolitique globale, autour du plan « Horizon 2049 », qui coïncide avec le centenaire de la fondation de la République populaire de Chine. Ce programme vise à faire de la Chine la première puissance mondiale économique et technologique.

Cette stratégie se concrétise par le renforcement du contrôle chinois sur les grandes infrastructures portuaires mondiales, via les géants Cosco Shipping Ports et China Communications Construction Company (CCCC). En Europe, la Chine détient désormais des participations stratégiques dans plusieurs ports majeurs, comme le port du Pirée à Athènes, dont la majorité du capital a été cédée en 2016 au groupe Cosco.

Ces investissements s'inscrivent dans le cadre plus large de l'initiative des « Nouvelles Routes de la Soie », qui combine des projets portuaires, ferroviaires et énergétiques à l'échelle eurasiatique. Depuis 2010, la Chine aurait investi plus de 145 milliards d'euros en Europe, révélant sa volonté d'en faire un espace d'expansion économique complémentaire à son marché intérieur.

c. Face aux droits de douane américains, un redéploiement vers le marché européen

Les tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine ont récemment accentué cette dynamique d'expansion vers l'Europe. En avril 2025, Pékin a fait face à une surtaxe douanière américaine record, atteignant jusqu'à 145 % par produit importé, dans le cadre d'une politique de protectionnisme économique menée par le gouvernement américain. Bien que cette mesure ait été par la suite suspendue, elle a provoqué un effet de réorientation immédiat des flux commerciaux chinois. Confrontée à une chute brutale de ses ventes aux États-Unis – les exportations chinoises vers le marché américain ayant reculé de 34,5 % entre mai 2024 et mai 2025 – la Chine a réorienté une partie de son commerce vers l'Europe. Sur la même période, les exportations chinoises ont augmenté de 12 % vers l'Europe et de 24 % vers la France ; de janvier à novembre 2025, elles se sont accrues de 14,8 % vers l'Europe. Cette stratégie a parfaitement réussi, et l'excédent commercial chinois dépassera 1 000 milliards de dollars en 2025.

5. État des lieux des importations françaises

La France était en 2024 le cinquième exportateur⁽¹⁾ et le septième importateur de biens et de services à l'échelle mondiale⁽²⁾. Elle évolue dans une économie ouverte et concurrentielle, résultant de son appartenance à l'UE, celle-ci constituant avec la Chine et les États-Unis l'un des trois principaux espaces économiques du globe avec un PIB de 17 980 milliards d'euros en 2024, soit 18 % de la richesse mondiale produite. La part de l'UE dans les exportations internationales oscille annuellement entre 14 et 16 %.

(1) Cette position oscille légèrement chaque année, en fonction des performances de l'économie française. Ainsi la France se situait au 6^e rang en 2023.

(2) Source : Commerce extérieur de la France, rapport annuel 2025, ministère délégué chargé du commerce extérieur.

a. Données sur les importations françaises

La part des exportations de la France s'établissait à 3,4 % des échanges mondiaux de biens et services et à 2,7 % des seuls biens en 2024, à comparer, respectivement, à 3,6 % et 3,1 % en 2012. Cette comparaison montre un relatif maintien des positions de notre pays, si l'on considère que les économies de plusieurs pays ont connu un fort dynamisme ces dernières années (Chine, Inde, Vietnam).

C'est aux importations françaises, qui constituent l'objet de leur étude, que vos rapporteurs s'intéressent. En 2024, notre pays a importé des biens d'une valeur totale de 679,3 milliards d'euros, auxquels s'ajoutaient 313,7 milliards de services. soit un montant total d'importations de 993 milliards d'euros. Le volume total de fret transitant par les ports français de l'hexagone et d'outre-mer s'est établi à 325,5 millions de tonnes. Ce tonnage correspond à des produits transportés en vrac (minerais, engrais, produits agricoles) et en conteneurs. Il s'y ajoute le volume des colis express résultant le plus souvent du commerce électronique. En 2021, près de 1,2 milliard de colis s'échangeaient sur le territoire français, dont 410 millions provenaient d'importations.

La France affiche la balance commerciale la plus déficitaire de l'UE. Sa forte dépendance aux importations est le résultat d'une diminution des produits fabriqués en France, soit en raison de pertes de parts de marché (manque de compétitivité, perte de savoir-faire, concurrence étrangère), soit en raison de délocalisations de la part d'entreprises françaises. Les produits des usines délocalisées ne reviennent pas obligatoirement sous forme d'importations en France, les délocalisations ayant souvent pour objet pour les entreprises de se rapprocher de leur clientèle. Ainsi en est-il de l'usine de Michelin à Chennai (Inde), centrée sur l'approvisionnement des marchés d'Asie.

Les principaux postes d'importations sont rappelés dans le tableau ci-après :

PRINCIPAUX SOLDES SECTORIELS DÉFICITAIRES DU COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS

(En milliards d'euros)

	2023	2024
Énergie	68,9	55,6
Biens d'équipement	39,3	37,5
Divers	29,1	26,3
Automobile	23,6	22,5
Métallurgie	13,9	12,1
Textile, habillement, cuir	5,7	5

Source : Commerce extérieur de la France, rapport annuel 2025, ministère délégué chargé du commerce extérieur.

La dépendance s’est également accrue dans l’agriculture, ce qui constitue un phénomène relativement récent dans le commerce extérieur de notre pays. Les exportations du secteur agricole et agroalimentaire sont restées stables en 2024 par rapport aux années précédentes, à 82,5 milliards d’euros, mais les importations ont continué à progresser, atteignant 77,6 milliards d’euros. L’excédent sectoriel s’est établi à 4,9 milliards, soit le solde le plus bas depuis vingt ans. Si la baisse du prix des céréales a constitué un facteur majeur de la dégradation de ce solde, la hausse des importations en est la principale raison.

Dépendance moyenne de la France aux importations agricoles (2018-2022)

Produit	Dépendance
Poissons	89 %
Blé dur	75 %
Viande ovine	53 %
Poulet	42 %
Beurre	40 %
Fruits de pays tempérés	37 %
Sucre	37 %
Fromage	36 %
Légumes frais	33 %
Vin	25 %
Viande bovine	21 %

Source : FranceAgriMer

Les deux tiers des importations françaises proviennent de dix pays, à raison de six pays de l’Union européenne, auxquels s’ajoutent la Chine, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Suisse.

LES DIX PRINCIPAUX PAYS FOURNISSEURS DE LA FRANCE (BIENS)

Pays	Valeur des importations (en milliards d'euros)	Principaux produits importés
Allemagne	86,6	Matériel de transport, chimie, machines, fer, acier
Chine	71,30	Produits informatiques et électroniques, textile, chimie
États-Unis	52,6	Matériel de transport, pétrole, électronique
Belgique	52,5	Transit d'hydrocarbures, produits agroalimentaires, chimie, cosmétique
Italie	50,7	Textile / cuir, machines, matériel de transport
Espagne	47,3	Produits industriels divers, matériel de transport, produits agroalimentaires, agricoles, sylvicoles et de la pêche
Pays-Bas	29,5	Produits agroalimentaires et agricoles, chimie, cosmétique, produits mécaniques, électriques et informatiques
Royaume-Uni	26,88	Produits agroalimentaires et agricoles, aéronautique, machines
Suisse	17,4	Services, chimie, pharmacie, horlogerie-joaillerie, machines
Pologne	16,2	Équipement automobile, produits agroalimentaires, matériel électrique

Source : Commerce extérieur de la France, rapport annuel 2025, ministère délégué chargé du commerce extérieur.

La répartition des partenaires commerciaux de la France répond à un schéma classique. À de rares exceptions, la plupart des pays du monde ont comme principaux clients et fournisseurs leurs voisins géographiques immédiats. Tel est le cas de notre pays.

Trois conclusions peuvent être tirées de cette brève analyse des importations françaises :

- six des principaux pays fournisseurs de la France sont membres de l'UE ; en d'autres termes, **leurs produits sont présumés respecter les normes européennes et françaises** pour être mis sur le marché ;

- la majorité des principaux produits bruts ou industriels importés constitue des terrains peu favorables aux fraudes (sauf cas de fraude d'envergure) : les hydrocarbures, les biens d'équipement, la métallurgie et l'automobile sont peu propices à ce type d'activité, exception faite des pièces détachées ;

- la nette croissance des importations agricoles pose la question du contrôle de la masse des produits entrant sur notre territoire au regard de normes sanitaires et environnementales. L'UE a par exemple exporté 122 000 tonnes de pesticides en 2024, dont l'usage est interdit sur son territoire ; en conséquence, des denrées comprenant des résidus de ces pesticides, notamment celles pour l'alimentation animale comme le tourteau de soja, peuvent ainsi se retrouver sur le sol français.

Les produits importés non conformes aux normes se classent rarement dans la catégorie des biens d'équipement. On les retrouve plutôt dans les **produits de consommation courante** comme l'habillement, le jouet, les médicaments. Et comme le souligne le Mouvement des entreprises intermédiaires (ETI), auditionné par vos rapporteurs, ces produits sont principalement fabriqués en France par des ETI et des PME. Or celles-ci assurent les deux tiers de leur production et emploient les deux tiers de leurs effectifs en France. Elles sont donc plus fortement touchées par la concurrence déloyale que les grandes entreprises, chez lesquelles ces proportions sont d'un tiers.

b. Principaux points d'entrée des importations sur le territoire français

Les cinq principaux ports marchands de l'hexagone sont respectivement l'ensemble Haropa (Le Havre, Rouen, Paris), avec, en 2024, 1,55 million de conteneurs, Marseille-Fos (0,73 million), Dunkerque (0,33 million), Calais (aucun conteneur, mais un tonnage élevé sur des produits en vrac) et Nantes – Saint-Nazaire (0,06 million). On trouvera en annexe 1 les statistiques sur l'activité complète de ces ports.

Les principaux aéroports de trafic fret sont respectivement les deux grands sites parisiens de Roissy et d'Orly, suivis de Marseille-Provence, Toulouse-Blagnac, Saint-Denis-de-La-Réunion-Roland-Garros et Pointe-à-Pitre. La plateforme de fret de Roissy est la principale porte d'entrée des marchandises issues du commerce électronique, mais elle ne traite pas uniquement ce type de marchandise, puisqu'elle reçoit également des denrées périssables, comme les haricots verts du Kenya.

On relèvera toutefois que dans une Union européenne où les capacités de transport sont variées et bénéficient d'infrastructures denses, les aéroports français ne sont pas les seuls points d'entrée du fret aérien dans notre pays. Liège et Amsterdam sont ainsi plus proches de l'Île-de-France que ne le sont Toulouse et Marseille. Aussi des marchandises à destination de notre marché peuvent y atterrir, avant d'être stockées dans des entrepôts des Hauts-de-France, puis de parvenir à leur destinataire final.

Compte tenu de la place de la Chine dans le fret express, il est intéressant de connaître la liste des principaux aéroports chinois d'où partent des marchandises, et des principaux aéroports européens qui les reçoivent.

PRINCIPAUX AÉROPORTS CHINOIS D'EXPÉDITION DE FRET VERS L'EUROPE

Aéroports	Fret traité annuellement (en millions de tonnes)	Principaux produits exportés
Hong-Kong	4,30	Électronique, divers
Shanghai Pudong	3,44	Électronique, instruments de précision, articles de grande valeur
Canton Baiyun	2,03	Meubles, vêtements, électronique
Pékin	1,88	Électronique, vêtements, divers
Ezhou Huahu	1,10	Divers articles, en livraison de commerce électronique

PRINCIPAUX AÉROPORTS EUROPÉENS D'ENTRÉE D'IMPORTATIONS DE CHINE

Aéroports	Fret traité annuellement ⁽¹⁾ (en millions de tonnes)	Principaux produits importés
Francfort	2,2	Produits pharmaceutiques et divers
Paris CDG	2,1	Fret express, denrées périssables
Amsterdam	1,6	Électronique
Leipzig	1,6	Fret express
Londres Heathrow	1,5	Luxe, électronique
Liège	1,1	Petits colis
Luxembourg	1	Marchandises de grande valeur et sensibles à la température
Milan	0,6	Textile, machines, pièces automobiles
Madrid	0,5	Mode, mobilier
Vienne	0,3	Divers, pour réexpédition en Europe centrale

Comme indiqué précédemment, l'UE constituant un espace commercial unique, la porte d'entrée de marchandises sur le territoire français ne se limite pas à nos ports et aéroports nationaux. S'agissant des petits colis, quatre pays concentrent 80 % des entrées sur le territoire européen : Allemagne, Belgique, France et Pays-Bas. Liège, à quelques kilomètres de la frontière française, traite annuellement un peu plus d'un million de tonnes de fret, soit 1,4 milliard d'articles, principalement

(1) Le « fret traité annuellement » dans les deux tableaux s'entend comme la totalité de l'activité de fret de chaque aéroport, toutes destinations confondues, et non le seul trafic entre la Chine et l'Europe.

en provenance de Chine, et une partie de son fret est distribuée en France. Ainsi, lorsque les plateformes ont eu connaissance de l'opération des douanes précitée à Roissy, à la fin de 2022, il ne leur a fallu que quelques heures pour envoyer leurs colis à Liège.

En raison d'une insuffisance de moyens techniques en rapport avec ce flot de marchandises, seulement 0,005 % des marchandises font l'objet d'un contrôle à Liège, et comme l'indiquait le directeur général des douanes belges le 20 septembre dernier, « *des centaines de millions de produits dangereux ou non conformes aux règles du pays* » entrent en Belgique pour y être consommés ou réexportés ⁽¹⁾.

6. L'importation des marchandises vers l'UE est favorisée par la suppression des barrières aux échanges, véritable constante de la politique commerciale européenne

L'augmentation des exportations vers l'UE traduit la demande de produits étrangers, corrélée à la réduction progressive des barrières à l'entrée du marché, qui constitue la pierre angulaire de la politique commerciale européenne depuis ses origines.

Les textes fondateurs de l'UE poursuivent deux objectifs principaux en matière de commerce : réduire les barrières aux échanges commerciaux entre les États à travers le marché commun, et intensifier les échanges commerciaux entre l'UE et les autres États membres. En parallèle de l'intégration commerciale, les traités prévoient que l'Union vise à préserver l'environnement et les consommateurs à travers plusieurs réglementations sectorielles.

Dès sa fondation, l'UE fonde sa puissance sur le libre-échange. Le préambule du Traité de Rome de 1957 stipule en effet que les six États fondateurs de la Communauté économique européenne (CEE) – France, République fédérale d'Allemagne, Italie, Belgique, Luxembourg et Pays-Bas – étaient « *désireux de contribuer, grâce à une politique commerciale commune, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux* ».

Les politiques successives qui ont suivi la création de la CEE visent toutes à construire un marché commun pour garantir l'effectivité des quatre libertés de circulation – des capitaux, des services, des personnes et des marchandises. C'est ainsi que les politiques européennes se construisent d'abord dans le but de réduire les barrières au commerce, dans le marché commun et avec les États tiers. Après dix ans de baisse des droits de douane entre les États membres de la CEE, et onze ans après la signature du traité de Rome, l'union douanière entre en vigueur en 1968 ⁽²⁾ et se matérialise par l'adoption d'un « tarif douanier commun » aux frontières de la CEE. Les droits de douane existant à l'intérieur des frontières européennes sont quant à eux supprimés.

(1) « L'aéroport de Liège, symbole des excès de la mondialisation », *Le Monde*, 26 septembre 2025.

(2) Règlement (CEE) N° 827/68 du Conseil du 28 juin 1968 portant organisation commune des marchés pour certains produits énumérés à l'annexe II du traité.

Un tarif douanier unique s'applique aux frontières extérieures de la Communauté, qui dispose d'une compétence exclusive pour fixer ce tarif sur proposition de la Commission européenne. En pratique, les douaniers des États membres contrôlent donc désormais non plus leurs frontières nationales, mais les frontières extérieures de la Communauté européenne. Dès lors qu'un produit a été déclaré conforme et a été dédouané par un État membre, il n'est plus possible pour un autre État de refuser son entrée sur le territoire. Les réformes successives parachèvent l'objectif de libre circulation des marchandises. En 1987, l'Acte unique européen supprime les formalités douanières pour le passage des marchandises, crée un document administratif unique qui remplace les formulaires douaniers nationaux et harmonise les normes techniques à l'importation. En octobre 1992, le code des douanes communautaire, devenu code des douanes de l'Union en 2016 (CDU) regroupe en un document l'ensemble des règles de fonctionnement des administrations douanières. Selon l'article 3 du code, les autorités douanières ont pour mission « *la surveillance du commerce international de l'Union, contribuant ainsi à garantir un commerce ouvert et équitable et à mettre en œuvre la dimension extérieure du marché intérieur, de la politique commerciale commune et des autres politiques communes de l'Union ayant une portée commerciale, ainsi qu'à assurer la sécurité de l'ensemble de la chaîne logistique.* ».

Outre l'attachement à établir une union douanière facilitant les échanges commerciaux, le même article du CDU mentionne les limites nécessaires de la libre circulation des marchandises, en prévoyant des mesures prises par les autorités douanières pour « *protéger l'Union du commerce déloyal et illégal tout en encourageant les activités économiques légitimes* », ainsi que pour « *garantir la sécurité et la sûreté de l'Union et de ses résidents ainsi que la protection de l'environnement* ». L'organisation du marché commun vise donc deux objectifs parallèles qu'il convient de concilier : fluidifier le commerce et faire respecter la réglementation, en particulier environnementale. Le CDU mentionne à cet égard la volonté des autorités douanières de « *maintenir un équilibre adéquat entre les contrôles douaniers et la facilitation du commerce légitime* ». Ces deux objectifs parallèles figurent dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Son préambule stipule que les États membres sont « *désireux de contribuer, grâce à une politique commerciale commune, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux* ». À cette fin, l'UE dispose, en vertu de l'article 3 du TFUE, d'une compétence exclusive en matière de politique commerciale et d'union douanière. De manière analogue au CDU, la protection de l'environnement et des consommateurs est également rappelée aux articles 11 et 12 du TFUE comme devant être intégrée dans la définition et la mise en œuvre des politiques de l'Union.

Outre les règles stipulées dans les traités, les règles commerciales européennes s'intègrent dans le cadre des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et doivent ainsi en respecter les principes fondateurs :

- le principe de non-discrimination des échanges commerciaux entre tous les pays membres de l'OMC, qui s'appuie sur le concept de clause de la nation la plus favorisée, interdit tout traitement différencié d'une marchandise en fonction de son pays de provenance ;

- l'égalité de traitement entre tous les produits admis sur le marché interdit de favoriser un produit national au détriment d'un produit étranger ;

- le principe de transparence induit que chaque politique ayant une incidence sur les politiques commerciales doit être notifiée à l'OMC ;

- la réduction progressive des barrières tarifaires et non-tarifaires au commerce implique une réduction des droits de douane.

Le respect des stipulations des accords de l'OMC est assuré par la Commission européenne au titre de l'UE. Les mesures sectorielles visant à protéger l'environnement et les consommateurs et ayant pour conséquence de restreindre les échanges commerciaux doivent donc être notifiées à l'OMC par la Commission, y compris lorsqu'elles sont prises par un seul État membre.

Depuis sa création, l'UE a négocié et signé de nombreux accords commerciaux et de libre-échange. À date de rédaction du présent rapport, l'UE est partie à 44 accords commerciaux en vigueur avec 76 États répartis sur l'ensemble des cinq continents. La Commission européenne assume un positionnement ouvertement favorable au commerce international. Sa présidente Mme Ursula von der Leyen affirme dans son discours sur l'état de l'Union du 10 septembre 2025 que « *l'Europe restera toujours ouverte* », et annonce que l'UE doit « *redoubler d'efforts en matière de diversification et de partenariats* ». Preuve en est que le dernier accord commercial signé avec l'Indonésie est entré en vigueur en septembre 2025. La Commission cherche toujours à signer des accords commerciaux, plusieurs étant en cours de négociation avec l'Inde, l'Australie, la Thaïlande, la Malaisie, les Philippines et les Émirats Arabes Unis.

B. L'ÉVOLUTION RÉCENTE DU COMMERCE ÉLECTRONIQUE MENACE LE TISSU COMMERCIAL FRANÇAIS

Le commerce électronique n'est pas une nouveauté. Il existe depuis près de trente ans et tous les analystes économiques soulignent son apport positif global à l'activité commerciale. Le débat sur ce mode d'achat ne se résume pas à un clivage entre une forme traditionnelle et une forme moderne du commerce. Toutes les enquêtes démontrent que le consommateur apprécie à la fois le commerce physique de proximité pour la confiance qu'il y trouve, tout en disposant grâce à internet d'informations sur les produits et la possibilité d'en commander, non seulement

dans son voisinage géographique mais dans le monde entier, avec d'autant plus de facilité que les livraisons sont rapides et arrivent directement à domicile ou dans des points relais.

L'omnicanalité est devenue graduellement la règle, et tant les commerces que les consommateurs sont omnicanaux. 80 % des clients se rendant dans un magasin de loisir ou d'habillement ont préalablement consulté son site, et 75 % d'entre eux y effectuent en outre un achat non prévu, appelé « achat d'impulsivité ». L'omnicanalité peut donc stimuler l'activité commerciale et contrairement à une idée reçue, les jeunes ne sont pas les seuls à recourir à des commandes sur internet. 80,6 % des personnes âgées de 50 à 64 ans et 72 % des personnes de plus de 65 ans étaient dans ce cas dès 2019, et ces chiffres ont peu varié.

Le commerce électronique constitue un secteur économique à part entière. En 2023, la France comptait 152 000 sites marchands, représentant 213 000 emplois, dont 79 % privilégient les produits fabriqués en France et 72 % proposent des produits respectueux de l'environnement. 77 % des Français achètent sur internet, à raison d'une moyenne de 60 commandes par an. Le chiffre d'affaires de ce commerce s'élevait en 2023 à 159,9 milliards d'euros, soit le deuxième rang en Europe, mais très loin du Royaume-Uni (480 milliards d'euros). En 2024, le chiffre d'affaires est passé à 175 milliards d'euros, *via* 41 millions d'acheteurs, 31 % des ventes s'effectuant par les places de marché.

Le problème réside dans le développement récent de trois plateformes chinoises, Shein, Temu et AliExpress, qui, portées par un marché intérieur gigantesque et très digitalisé, proposent une telle offre qu'elles déséquilibrent les circuits commerciaux. En d'autres termes, elles accentuent la pression sur les producteurs français, avec le risque de diminuer l'achalandage des magasins par des produits français et portent atteinte au tissu commercial, qu'elles délitent progressivement. La *décommercialisation* risque de suivre la désindustrialisation.

1. Du conteneur au petit colis : quand le consommateur devient importateur

L'usage d'internet fait vaciller le schéma classique producteur / importateur / détaillant / client. Il met le producteur ou le grossiste directement en relation avec le client.

Cette réalité ne peut que croître car l'équipement de la population en outils numériques ne cesse elle-même d'augmenter. D'après l'Arcep, 80 % de la population française dispose d'une connexion internet fixe, et 90 % détient un smartphone. 40 % des jeunes de 12 ans et plus possèdent au moins un objet connecté.

a. Internet ou l'incitation à consommer

La majeure partie de la population est donc en relation directe avec l'offre commerciale d'entreprises sur leurs sites propres, ainsi qu'avec l'offre des places

de marché. L'offre ne se limite donc plus à celle du commerce physique, qu'il s'agisse de petite boutique ou d'un centre commercial, mais à celle de l'ensemble des produits référencés sur des sites et places de marché dont les visiteurs se comptent en centaines de millions dans le monde. Amazon enregistre 2,42 milliards de visites mensuelles, Shein 363 millions et Alibaba près de 195 millions.

L'évolution de la vente en ligne depuis les années 1960

Années 1960 : Bases du commerce électronique, avec l'échange de données informatisées (EDI) pour les commandes et les factures. Création en 1969 de CompuServe, premier service internet de commerce.

1982 : Boston Computer Exchange, première société de vente en ligne – 1992 : Book Stacks Unlimited, première librairie en ligne.

1995 : Création d'Amazon et d'eBay, respectivement librairie en ligne et maison d'enchères en ligne, devenues depuis de grandes plateformes électroniques

1999 : Fondation d'Alibaba.

2000 : Lancement par Google de Google Ads, outil de marketing permettant aux entreprises de commerce électronique de faire de la publicité auprès des utilisateurs de Google.

2005 : Lancement du service *Prime* par Amazon, lui permettant de fidéliser ses clients.

Années 2010 : rôle croissant des réseaux sociaux dans le commerce électronique, avec des systèmes de paiement.

Années 2020 : les réseaux sociaux se constituent en places de marché, par exemple Tik Tok Shop ou Instagram Shop. Les acheteurs passent de l'envie à l'acte d'achat sans quitter leur application.

Le commerce électronique ne constitue pas seulement la substitution d'un mode de consommation « virtuel » à un acte physique d'achat dans un magasin. Il n'a d'ailleurs rien de virtuel, puisqu'après paiement, il déclenche un processus de livraison par air puis par rail ou route, suivi le cas échéant d'un renvoi du colis si le consommateur n'est pas satisfait. Sa force est d'être en permanence auprès du consommateur, qui ne se sépare que rarement de son téléphone portable, alors que se rendre dans une boutique est un acte occasionnel, même s'il est volontaire. Et il agit surtout comme un **mécanisme permanent d'incitation à la consommation**, par une série d'outils qui souvent se combinent :

– la collecte et l'exploitation des données personnelles : la visite d'un site, le visionnage plus de cinq secondes d'une séquence sur Instagram, la réponse à un questionnaire de satisfaction sont autant d'éléments qui permettent de déterminer les préférences de consommation d'un internaute ;

– le *live shopping* : mêlant vidéo et commerce électronique, ce mode de communication recrée une expérience en magasin et favorise les ventes ;

- le paiement fractionné : des entreprises comme PayPal, Klarna ou Alma proposent de payer un article en plusieurs fois, ce qui augmente le panier moyen des clients et diminue les abandons de commande ;

- l’intelligence artificielle : elle affine la cible de clientèle ;

- le commerce vocal : Messenger ou WhatsApp Business sont des systèmes permettant d’acheter en parlant ou en *chattant*.

Ces systèmes obéissent à la même logique, celle d’une exploitation de plus en plus fine des données personnelles pouvant même aboutir à suggérer au consommateur un produit auquel il n’a pas initialement pensé.

Ciblé par des algorithmes de plus en plus sophistiqués, le client devient ainsi un importateur, mais qui n’a pas conscience, à la différence d’un professionnel, de la chaîne de valeur présidant à la fabrication d’un objet. En outre, l’objet qu’il acquiert est au départ une image rendue séduisante par le marketing digital, et non une réalité tangible, ce qui le conduit à le renvoyer en cas de déception. D’après la fédération de la vente à distance (Fevad), 24 % des produits commandés sont retournés aux vendeurs, ce taux moyen étant plus important pour l’habillement. Il est trois fois plus important que dans le commerce traditionnel.

b. Une lourde empreinte écologique

L’empreinte écologique des colis dépend de plusieurs paramètres, à raison du type d’achat, de leur poids, de leur mode de transport et de livraison finale, des matériaux utilisés pour leur emballage et de leur taux de retour.

La multiplication des colis commandés par les particuliers entraîne une conséquence très concrète sur la chaîne logistique : alors qu’un magasin recourt à des livraisons périodiques pour son réassort, hebdomadaires ou à des fréquences plus espacées, recevant ainsi plusieurs produits par palette ou par un grand colis à l’occasion d’une seule livraison, les commandes par internet des particuliers atomisent littéralement l’ensemble du processus logistique. Un colis ne contient qu’un article au lieu de plusieurs. Ajoutons que l’essor du fret express augmente le recours à l’avion, alors que le mode le plus usité dans le commerce international est le cargo.

Il en résulte une multiplication du nombre de colis, donc des emballages (certes bien recyclés en France quand il s’agit de carton et de papier, en revanche le plastique à usage unique et le polystyrène créent des déchets que les collectivités territoriales doivent gérer) et une hausse des rotations de transports de camions et camionnettes assurant les derniers kilomètres. Bien souvent, le client n’est pas présent pour réceptionner son colis, ce qui génère une seconde tentative de livraison avant dépôt dans un point relais. La pratique du retour du colis provoque ensuite un nouveau trajet. En moyenne, 37 % des acheteurs retournent au moins une fois par an un produit (notamment les vêtements et les chaussures, à hauteur de 30 %),

généralisant de nouvelles émissions de carbone, d'autant que la gratuité des renvois constitue un argument de vente.

Pour prendre le cas de Shein, le cabinet Greenly, spécialisé dans le calcul d'un bilan carbone, estime que l'acheminement des commandes de cette plateforme de Foshan vers Paris équivaut aux émissions de 64 000 habitants. Il faut ajouter à ce chiffre les acheminements vers d'autres villes françaises, sachant en outre que les vêtements vendus par la plateforme se composent majoritairement de fibres synthétiques, un kilo d'acrylique émettant 21,1 kg de carbone, à comparer à 16,4 kg pour du coton.

L'Agence de la transition écologique estime que l'empreinte carbone globale d'un achat en ligne équivaut à un kilo de CO₂. Sachant que l'impact du transport de marchandises sur le climat va croissant, avec 2 % d'émissions supplémentaires par an depuis les années 2000, il est aisé de mesurer à quel point la gestion des colis aux particuliers pose un problème de politique publique de grande ampleur. Il est d'autant moins aisé à résoudre que le consommateur n'a pas l'impression de contribuer à la pollution lorsqu'il achète un produit en ligne.

2. Une menace sur les filières économiques et sur les consommateurs

Les auditions menées par vos rapporteurs ont mis en évidence un large consensus parmi les représentants économiques et professionnels : la présence significative de produits importés ne respectant pas les normes européennes fragilise profondément le tissu productif national. Ce phénomène, qualifié à plusieurs reprises de concurrence déloyale systémique, touche un grand nombre de secteurs et met en péril la compétitivité, voire la survie, de nombreuses entreprises françaises.

a. Des filières en danger par l'aggravation de la concurrence déloyale

Le Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (ETI) a particulièrement insisté sur la vulnérabilité de ses adhérents face aux distorsions de concurrence engendrées par l'importation de produits non conformes. Alors que près des deux tiers de leur appareil productif et de leurs ressources humaines demeurent localisés en France, les grandes entreprises disposent, quant à elles, de chaînes de valeur largement internationalisées, leur permettant d'absorber plus facilement les variations de coûts ou les écarts réglementaires. Dans ces conditions, les ETI se retrouvent en première ligne face à l'absence de réciprocité des obligations entre producteurs européens et importateurs extra-européens. Les représentants de ce mouvement ont souligné que l'UE peine encore à imposer aux importateurs le respect des règles qu'elle applique à ses propres entreprises, créant ainsi une asymétrie réglementaire durablement défavorable.

Les constats dressés au cours des auditions montrent que ce phénomène touche de manière transversale un grand nombre de filières.

Dans le secteur agricole et alimentaire, l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA) estime qu'entre 10 % et 25 % des produits importés en France ne respecteraient pas les normes minimales applicables aux producteurs français. Cette situation entraîne une pression à la baisse sur les prix, estimée entre 5 et 10 milliards d'euros de produits illégaux commercialisés chaque année. Par exemple, la viande bovine importée du Brésil provient d'exploitations où l'usage d'hormones de croissance est toujours autorisé, contrairement à la réglementation européenne ; le maïs et le soja en provenance d'Ukraine ou des États-Unis sont cultivés avec des produits phytosanitaires interdits dans l'UE, tels que l'atrazine ou le glyphosate à des niveaux supérieurs aux seuils définis dans l'UE. Ces pratiques placent les agriculteurs français dans une situation de désavantage compétitif marqué, alors qu'ils supportent les coûts liés à la traçabilité, au respect des normes environnementales ou à la réduction des intrants. La Confédération paysanne a également attiré l'attention sur la filière du miel. Plus de la moitié du miel consommé en France est importé, souvent sous forme de mélanges contenant des sirops de sucre. Cette fraude, difficilement détectable pour les consommateurs, entraîne une chute des ventes de miel français, tandis que les apiculteurs nationaux doivent faire face à des produits faussement étiquetés vendus à des prix très inférieurs.

Le secteur informatique partage les mêmes constats. La Fédération des industries électriques, électroniques et de communication (Fieec) indique une progression préoccupante des importations d'équipements électroniques non conformes aux normes de sécurité, notamment des chargeurs et batteries dépourvus du marquage CE ou utilisant des composants non certifiés. Ces produits, vendus massivement sur les plateformes en ligne, captent une part croissante du marché au détriment des fabricants français soumis à des exigences strictes de qualité et de traçabilité.

Le secteur du textile et de l'ameublement illustre également l'ampleur du phénomène. L'Union des industries textiles (UIT) rappelle que les effectifs du secteur ont drastiquement baissé, de 400 000 salariés dans les années 1970 à seulement 60 000 aujourd'hui. Cette contraction, dont les origines sont nombreuses, s'est accentuée avec l'extension des commandes en ligne de produits textiles sur des places de marché.

Selon les données transmises par la Fédération de l'ameublement français, les importations de meubles ont été multipliées par 2,8 en vingt-cinq ans – et par 21 pour celles en provenance de Chine – tandis que près de 90 % des produits proposés par des vendeurs tiers sur les places de marché se révèlent non conformes ; parallèlement la part des meubles fabriqués en France a été divisée par deux depuis le début des années 2000.

Le domaine de la santé n'est pas épargné : la contrefaçon de médicaments devient monnaie courante, et divers produits, comme les prothèses dentaires, font l'objet d'une concurrence déloyale. En deux ans, la filière de la prothèse dentaire a

perdu 800 entreprises sur les 3 800 qu'elle compte, et 3 000 salariés sur les 15 000 qu'elle recense.

Les importations de produits non conformes ne constituent pas seulement une menace économique, elles peuvent exposer directement les consommateurs à des risques sanitaires ou mécaniques parfois graves.

b. Des objets du quotidien représentant un risque immédiat pour la sécurité des consommateurs

L'association UFC-Que Choisir a publié en octobre 2025 une enquête, menée en partenariat avec des organisations belges, allemandes et danoises, portant sur des produits commandés sur les plateformes Temu et Shein, à raison de vingt-sept chargeurs USB, vingt-sept jouets destinés aux enfants de moins de trois ans et vingt-sept bijoux sur chaque plateforme. Sur les cinquante-quatre chargeurs testés, seuls deux respectaient les normes européennes. La majorité présentait des défauts majeurs : marquages de conformité erronés, boîtiers se brisant lors d'une simple chute, broches se tordant ou s'enfonçant anormalement, circuits haute et basse tension trop proches risquant de provoquer des arcs électriques. Pour quatorze modèles, des surchauffes dépassant largement les températures maximales autorisées ont été relevées, atteignant jusqu'à 102 degrés. L'étude conclut à des risques réels de brûlure, de choc électrique et d'incendie pour les utilisateurs.

Ces constats corroborent les résultats de l'opération « Ludus III », menée par l'Agence européenne de police criminelle (Europol) et l'Office européen de lutte antifraude (Olaf) de 2022 à 2023. Les enquêteurs ont constaté plus de 420 000 jouets contrefaits ou dangereux, qui ont été saisis aux frontières extérieures de l'UE. Ces produits – briques de construction, poupées, jouets en plastique pour nourrissons, accessoires, jeux de société ou encore articles inspirés de licences commerciales – présentaient des niveaux alarmants de substances chimiques interdites, notamment des phtalates, reconnus pour leurs effets délétères sur le système reproductif chez les jeunes enfants. Outre ces risques toxiques, de nombreux jouets saisis exposaient les utilisateurs à des dangers de strangulation, d'étouffement, d'incendie, voire à des chocs électriques ou à des dommages auditifs.

Le secteur de l'ameublement connaît également une situation préoccupante. La Fédération de l'ameublement français estime qu'au moins 90 % des produits commercialisés par des vendeurs tiers sur les places de marché sont non conformes. Sur dix-sept produits testés en centre technique, tous présentaient plusieurs non-conformités, parfois graves : tables à langer avec sangles dangereuses, lits superposés présentant des risques de chute, de coincement des doigts ou de strangulation, ruptures de barrières ou de sommiers lors des tests de durabilité. Dans de tels cas, la non-conformité expose directement les enfants à des blessures graves, voire mortelles.

c. Des textiles importés non conformes, exposant les consommateurs à des substances chimiques dangereuses

Les vêtements importés non conformes exposent les consommateurs à des risques toxiques avérés. Un rapport publié en 2022 par Greenpeace Allemagne ⁽¹⁾ met en lumière les dangers liés au modèle de production de la plateforme Shein, fondé sur un usage massif de substances chimiques dangereuses. Sur quarante-sept produits analysés par un laboratoire indépendant, quinze (soit 32 %) contenaient des niveaux de produits chimiques potentiellement dangereux pour la santé humaine, et sept d'entre eux dépassaient les limites réglementaires fixées par le règlement européen sur les produits chimiques (REACH) ⁽²⁾, parfois de manière extrême. Des concentrations de phtalates supérieures à 100 000 mg/kg ont ainsi été détectées dans des chaussures bien au-delà du seuil maximal autorisé de 1 000 mg/kg. Dans un cas particulièrement alarmant, des bottes affichaient une teneur de 685 000 mg/kg, soit 685 fois le maximum prévu par la réglementation européenne. Le rapport fait également état de niveaux excessifs de formaldéhyde dans une robe pour enfants, substance reconnue pour ses effets irritants et potentiellement cancérogènes. Ces résultats, obtenus à partir d'achats effectués dans cinq pays européens et dans une boutique éphémère de la marque, illustrent la négligence systémique de fabricants face aux enjeux environnementaux et sanitaires.

Les auditions menées par la mission d'information confirment par ailleurs l'ampleur du phénomène. L'UIT a rappelé que, bien que les colorants azoïques soient interdits dans l'UE au titre du règlement REACH, ces substances continuent d'apparaître dans des articles importés. Plus largement, près de 1 900 substances chimiques sont mobilisées dans l'industrie textile mondiale, dont plus de 150 sont classées dangereuses pour la santé ou l'environnement. Les notifications du système d'alerte européen d'alerte sur les produits de consommation (RAPEX) montrent que plus de 20 % des risques signalés concernent précisément des produits chimiques présents dans des articles textiles importés, confirmant la nécessité d'un renforcement significatif des contrôles aux frontières comme sur les plateformes de vente en ligne.

d. Des produits alimentaires importés constituant une menace avérée pour la santé publique

Auditionnée par vos rapporteurs, l'ANIA estime qu'entre 8 % et 12 % des denrées importées de pays tiers ne respectent pas les normes européennes, d'après les contrôles opérés par la DGAL et la DGCCRF.

Plusieurs exemples récents l'illustrent : des œufs ukrainiens ne respectant pas les normes d'élevage, potentiellement contaminés par des antibiotiques

(1) Greenpeace Allemagne, « Taking the Shine off SHEIN », novembre 2022.

(2) Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH).

interdits ; des fruits secs (pistaches, figues, citron en poudre) contaminés par des salmonelles, la bactérie *Escherichia coli* ou des résidus de pesticides ; du sésame sud-américain contenant des taux de cadmium supérieur aux seuils réglementaires. La Confédération paysanne a par ailleurs rappelé que de la viande bovine importée du Brésil contenait de l'œstradiol 17β, hormone de croissance interdite dans l'UE, et que plus de 60 % des pesticides autorisés au Brésil ne le sont pas dans l'UE, comme l'atrazine ou le carbofuran.

Vos rapporteurs tiennent à souligner que les produits alimentaires importés contiennent davantage de substances dangereuses que les produits européens. Si les importations ne représentent que 17 % de la consommation alimentaire européenne en volume, elles comptent pour 46 % de l'empreinte en pesticides de cette consommation. Ainsi, un kilo de céréales importé est près de quatre fois plus « intensif » en pesticides qu'un kilo de céréales produit dans l'Union. Dans l'alimentation, mais aussi dans l'industrie, les non-conformités des produits importés sont nombreuses, mettent en danger les consommateurs et contribuent à la pollution des milieux naturels, sans compter les émissions de GES liées au transport de marchandises.

Pour réduire l'afflux de ces produits et les risques associés, l'UE affirme sa volonté d'infléchir sa politique commerciale pour concilier la libéralisation des échanges et le respect de ses normes environnementales. Si les intentions de l'UE semblent claires, il est indéniable que la tâche à accomplir pour concilier ces deux objectifs semble ardue.

C. PROTÉGER LES FRONTIÈRES OU FLUIDIFIER LES ÉCHANGES : L'EUROPE À L'HEURE DES CHOIX

Face aux conséquences lourdes des flux d'importations ne respectant pas nos normes environnementales, l'UE affiche désormais l'ambition de renforcer la protection de ses frontières extérieures et de diffuser ses normes environnementales.

1. L'efficacité contrastée des dispositions relatives aux normes environnementales issues des récents accords commerciaux

Depuis la fin des années 2000, les accords signés par l'UE ne consistent plus exclusivement à baisser les droits de douane. En poursuivant son objectif de « *suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux* », comme le stipule l'article 206 du TFUE, les récents accords commerciaux visent à réduire les barrières non-tarifaires au commerce, c'est-à-dire les différentes réglementations qui, sans être nécessairement discriminatoires, ont pour effet de décourager les importations, telles que l'accès aux marchés publics, la protection de la propriété intellectuelle, mais aussi et surtout l'harmonisation des normes techniques, sanitaires et environnementales des parties contractantes.

Cet objectif est louable : il s'agit d'utiliser les accords commerciaux comme un moyen de partager et de faire respecter les normes européennes par nos

partenaires commerciaux, tout en facilitant les démarches administratives des exportateurs et importateurs.

En matière de normes techniques, certaines clauses s'apparentent toutefois à une simple reconnaissance mutuelle de l'équivalence des normes de chaque partie. Par exemple, l'accord de libre-échange entre l'UE et la Corée prévoit que les parties se bornent à un contrôle de conformité documentaire des fabricants, sans conditionner les importations à des contrôles physiques réalisés dans le pays d'origine. L'accord de libre-échange entre l'UE et Singapour, entré en vigueur le 1^{er} novembre 2019, prévoit également de reconnaître les tests de sûreté des appareils électroniques et des voitures ainsi que les normes appliquées au textile, afin de réduire les procédures de contrôle de conformité des importations.

En matière sanitaire, les parties s'engagent à édicter des normes conformes aux standards de l'accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires – dit « *accord SPS* » ⁽¹⁾.

Vos rapporteurs constatent également un manque de précision et d'ambition sur la réciprocité des normes environnementales. Les stipulations relatives à la protection de l'environnement ne sont tout d'abord pas systématiques. Quand elles figurent dans l'accord, elles sont limitées à des « engagements mutuels », qui se présentent davantage comme des déclarations plutôt que comme des stipulations contraignantes. Dans le cadre de l'accord UE-Corée, « *les parties réaffirment leur attachement à la mise en œuvre effective, dans leurs législations et pratiques, des accords multilatéraux en matière d'environnement auxquels elles ont adhéré* » ainsi que « *leur engagement à réaliser l'objectif ultime de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et son protocole de Kyoto* ». Mais aucune disposition de l'accord ne prévoit sa suspension en cas de non-respect de ces règles.

Outre les stipulations d'ordre général assurant l'attachement des parties au respect des normes environnementales, il convient de préciser que certains accords commerciaux contiennent des clauses environnementales, sanitaires ou de bien-être animal qui conditionnent l'octroi d'un quota ou l'abaissement des droits de douane. Appelées communément *clauses-miroirs*, elles ne s'appliquent pas de manière unilatérale à l'ensemble des importations, mais constituent des mesures bilatérales circonscrites aux signataires de l'accord commercial. Parmi les clauses miroirs existantes, peuvent être citées :

– la conditionnalité tarifaire pour l'exportation des œufs vers l'UE dans l'accord UE-Mercosur : pour bénéficier de la libéralisation tarifaire des œufs en coquilles, les pays du Mercosur devront respecter les normes pertinentes de l'UE en matière de bien-être animal ;

– le critère de durabilité excluant les bovins élevés en parcs d'engraissement (« *feedlots* ») pour le quota de viande bovine dans le cadre de l'accord entre l'UE et la Nouvelle-Zélande.

(1) Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) de l'OMC.

Les clauses miroirs sont souvent décrites comme un moyen efficace de lutter contre la concurrence déloyale, et permettant de faire respecter nos normes.

Pourtant, et avant même d'étudier les modalités de leur application concrète par les services de contrôle, évoquée *infra* dans le présent rapport, les clauses miroirs se heurtent à plusieurs limites qui réduisent leur efficacité au regard de l'exigence de réciprocité. Il convient tout d'abord de rappeler que leur portée est marginale au regard du nombre d'accords commerciaux signés par l'UE. La clause s'établit de manière exclusive sur le ou les produits expressément mentionnés, dans le cadre bilatéral. Son champ d'application peut donc être dérisoire au regard des quantités de produits importés concernés pouvant faire suite à un accord. Par exemple, la clause relative aux œufs dans le cadre de l'accord UE-Mercosur ne devrait concerner qu'une proportion négligeable des volumes échangés. Les importations de viande bovine, de volaille ou de maïs ne sont par exemple pas conditionnées à la réciprocité des normes de production. Enfin, certaines clauses sont par nature inopérantes. L'accord entre l'UE et la Nouvelle-Zélande conditionne par exemple l'accès au contingent bilatéral de viande bovine au respect des critères de durabilité, excluant les bovins élevés en *feedlots*. L'introduction de cette clause est aujourd'hui sans objet, puisqu'aucun parc d'engraissement n'existe dans le pays. En revanche, les accords signés avec les pays où est pratiqué l'élevage en parcs d'engraissement – comme les États membres du Mercosur, ainsi que le Mexique ou le Canada, ne contiennent, pour leur part, aucune clause miroir spécifique.

La réciprocité des normes est un objectif louable, qui vise à s'assurer du respect des normes européennes par les importateurs. Il reste qu'elles présupposent de fortes capacités de négociation, et des concessions à faire sur d'autres stipulations qui risqueraient d'être moins-disantes par rapport aux normes européennes. Pour s'assurer de leur respect sur les produits importés, il semble préférable d'étendre la législation sanitaire et environnementale établie par l'UE aux produits importés, à l'aide de « *mesures miroirs* ».

2. Face aux limites des instruments contractuels, plusieurs réglementations environnementales récentes s'appliquent indifféremment aux produits européens et aux importations, non sans incertitude sur leur mise en œuvre effective

Les mesures miroirs se définissent comme des « *dispositions intégrées dans la législation européenne qui conditionnent l'accès au marché de l'UE au respect de certaines normes de production européennes essentielles* » ⁽¹⁾.

Contrairement aux clauses miroirs, les mesures miroirs sont des dispositions unilatérales à portée extraterritoriale, qui s'appliquent indistinctement à tous les biens produits ou importés sur le marché unique européen.

Six mesures miroirs, détaillées dans le tableau ci-dessous sont aujourd'hui en vigueur, principalement dans le domaine agricole.

(1) Institut Veblen, *Fondation pour la nature et l'homme, Interprofession bétail et viande (Interbev)*, « Pourquoi est-il urgent de mettre en place des mesures miroirs », février 2024.

MESURES MIROIRS EN VIGUEUR DANS LE DROIT DE L'UE

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.
Interdiction de la mise sur le marché, l'importation ou l'exportation de fourrure de chat et de chien et de produits en contenant Règlement CE 1523/2007 du 11 décembre 2007	Bien-être animal et protection du consommateur	Les douanes et les autorités de contrôle dans les États membres sont chargées de faire respecter l'interdiction <i>via</i> des inspections sur les produits importés
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
Interdiction de mise sur le marché de produits cosmétiques comprenant des substances classées comme cancérigène, mutagène et reprotoxique (CMR) de catégorie 2, conformément à l'annexe VI, partie 3, du règlement REACH, et de produits dont l'un des ingrédients ou le produit final est testé sur des animaux Règlement CE 1223/2009 du 30 novembre 2009	Santé humaine et bien-être animal	Contrôle de conformité opéré par le responsable de la mise sur le marché
Commercialisation de produits importés issus de l'agriculture biologique Règlement UE 2018/848	Environnement, biodiversité et 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

Source : Les mesures miroirs, ou la nécessité d'aligner les exigences applicables aux importations avec les règles de production européennes, Bilan et perspectives, Mmes Mathilde Dupré et Stéphanie Kpenou, Institut Veblen, juin 2025.

Point positif également, il convient de noter que depuis 2019, la Commission européenne a entrepris d'intégrer plusieurs mesures miroirs, notamment en matière environnementale, dans le cadre du Pacte Vert. La politique commerciale est explicitement citée comme un moyen de « *soutenir la transition écologique de l'UE* ». La réglementation européenne, appliquée aux importations, constitue non seulement un moyen de protéger l'environnement et les consommateurs dans le marché unique, mais aussi de diffuser son ambition environnementale, en incitant ses partenaires commerciaux à adopter des normes analogues. Deux propositions législatives issues du Pacte vert visent à imposer des mesures de réciprocité à l'égard des importations : le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et le règlement sur la déforestation importée.

a. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières : un principe louable mais un champ d'application trop réduit

Le règlement (UE) 2023/956 du 10 mai 2023 instaure un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF). À compter du 1^{er} janvier 2026, les entreprises important des produits dont la fabrication a occasionné des émissions de GES devront déclarer leurs importations et les émissions importées. Au-delà d'un certain seuil, elles devront acheter des « certificats carbone » équivalant au prix du carbone qui aurait dû être payé si les produits avaient été fabriqués suivant les règles européennes.

Le MACF, introduit par le paquet « Fit for 55 » et voté par le Parlement européen et le Conseil en avril 2023, constitue un instrument clé pour limiter le différentiel de compétitivité entre les entreprises européennes et leurs concurrents internationaux induit par la suppression progressive des quotas gratuits dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission (SEQE-UE). Entré en vigueur le 1^{er} octobre 2023, le mécanisme est progressivement mis en œuvre : jusqu'au 31 décembre 2025, les importateurs de marchandises extra-européennes doivent déclarer les émissions de carbone associées aux produits importés ; à partir du 1^{er} janvier 2026, l'achat de certificats MACF devient obligatoire ; la pleine opérationnalité du mécanisme est prévue pour 2034, avec la disparition totale des quotas gratuits et la nécessité pour les importateurs d'avoir un statut de « déclarant MACF ».

Le MACF poursuit deux objectifs principaux. Premièrement, il vise à limiter les fuites de carbone, estimées entre 5 et 30 % selon les modélisations : pour 10 tonnes d'émissions évitées dans un pays ou une région ayant une politique climatique ambitieuse, entre 0,5 et 3 tonnes d'émissions supplémentaires peuvent être produites dans le reste du monde. Un tiers de l'empreinte carbone de l'UE serait imputable à ses importations. Deuxièmement, le MACF protège la compétitivité des entreprises européennes, soumises à une tarification carbone, contrairement aux producteurs tiers qui ne sont pas soumis à un mécanisme équivalent. L'alignement du prix du carbone entre produits européens et importés permet de garantir une égalité de traitement et de réduire l'avantage compétitif des produits provenant de pays tiers moins contraints.

Le mécanisme fonctionne en miroir du SEQE-UE : l'importateur achète des certificats MACF lors de l'entrée du produit dans l'Union. Le nombre de certificats dépend de l'intensité carbone du bien et le prix est indexé quotidiennement sur le prix moyen des quotas du SEQE-UE. Les importateurs issus de pays ayant une tarification carbone jugée équivalente bénéficient d'une reconnaissance de leurs efforts, évitant toute double taxation. Le MACF ne fixe toutefois pas de plafond d'émissions.

Les recettes issues du MACF sont estimées pour l'UE à environ 1 milliard d'euros par an à partir de 2027 et devraient contribuer au remboursement du volet subventions du plan NextGenerationEU. Le mécanisme constitue également un

levier diplomatique et commercial, incitant les partenaires internationaux à adopter des normes climatiques ambitieuses, conformément à la théorie des « *clubs climat* ». Sur le plan juridique, la conception du MACF vise à respecter l'article XX du GATT et à éviter toute discrimination injustifiée susceptible d'être contestée devant l'OMC.

Toutefois, l'efficacité du MACF est menacée par son champ, encore trop réduit. En effet, son périmètre se limite aux matières premières fortement exposées au risque de fuite carbone, comme l'acier, l'aluminium ou le ciment. Les produits finis sont exclus du dispositif, ce qui ouvre la voie à des stratégies de contournement et fragilise la compétitivité des entreprises du secteur aval. Vos rapporteurs saluent à ce titre la publication prochaine d'une proposition législative le 10 décembre dernier par la Commission européenne, visant à étendre le MACF à de nouveaux secteurs ainsi qu'aux produits en aval, dans l'optique de lutter contre la concurrence déloyale en Europe, comme l'avait annoncé le vice-président de la Commission européenne M. Stéphane Séjourné lors de son audition précitée à l'Assemblée nationale.

La mise en œuvre du MACF dépend également de la fiabilité des mesures des émissions de carbone. Il est nécessaire de garantir l'indépendance des bureaux de contrôle et d'adopter des méthodes harmonisées pour évaluer l'intensité carbone des produits importés, afin de prévenir tout conflit d'intérêts et garantir la conformité avec les normes de l'OMC. L'utilisation du mix énergétique des pays d'origine pourrait servir d'indicateur objectif pour déterminer la taxation, bien que cela limite l'individualisation des efforts des entreprises.

b. Le règlement sur la déforestation importée : chronique d'une mort annoncée ?

Le règlement (UE) 2023/1115, dit « Règlement européen sur la déforestation importée » ou « RDUE », conditionne l'importation de plusieurs matières premières – bois, huile de palme, soja, café, cacao, caoutchouc et bœuf, ainsi que leurs produits dérivés, à ce qu'ils n'aient pas causé de déforestation, qu'ils aient été produits conformément à la législation pertinente du pays de production, et qu'ils soient couverts par une déclaration de diligence raisonnée.

Ce règlement vise à interdire la mise sur le marché de l'Union et l'exportation depuis son territoire de produits contribuant à la déforestation ou à la dégradation des forêts depuis le 31 décembre 2020. Publié le 9 juin 2023, le règlement devait initialement entrer en vigueur à la fin de 2024. Son entrée en vigueur a été reportée deux fois, et doit maintenant être effective fin 2026. Le 21 novembre 2025, le Conseil a introduit plusieurs modifications, pour retarder l'application du RDUE aux TPE et PME à 2027 au lieu de 2026. En outre, la Commission doit réaliser, au plus tard le 30 avril 2026, un réexamen de simplification pour évaluer l'impact du RDUE et la charge administrative, en particulier pour les petits opérateurs, et proposer le cas échéant des modifications

législatives. Un accord avec le Parlement européen doit être trouvé avant le 30 décembre 2025.

Les reports successifs témoignent de la nécessité de trouver un équilibre entre charge administrative et exigences environnementales qui incombent aux producteurs européens. Reste que les objectifs affichés du RDUE – réduire la déforestation importée, préserver les puits de carbone, protéger la biodiversité – semblent difficiles à coordonner avec la politique commerciale de l’Union. Le cas du RDUE est symptomatique de ce décalage. La mise en œuvre de l’accord commercial UE-Mercosur apparaît en effet difficilement conciliable avec les objectifs du RDUE.

Le « mécanisme de rééquilibrage » est déjà brandi par les pays du Mercosur comme une arme juridique susceptible de neutraliser le RDUE. Si une Partie estime qu’une mesure adoptée par l’autre « *affecte les avantages de l’accord* », elle peut en effet ouvrir un différend commercial. Cela s’applique à toute mesure non « *pleinement mise en œuvre* » au moment de la conclusion des négociations, même si elle est compatible avec les règles de l’OMC. Ainsi, le RDUE pourrait lui-même faire l’objet d’une contestation *via* ce mécanisme. Toute extension future du RDUE pourrait également être mise en cause.

Les autres dispositions intégrées en décembre 2024 dans le chapitre 18 consacré au commerce et au développement durable (« *trade and sustainable development* » ou « *TSD* ») comportent trois articles visant explicitement à limiter les contrôles effectués dans le cadre du RDUE. Ces articles sont de nature à remettre en cause l’indépendance des autorités européennes chargées de mettre en œuvre le règlement. Ils exigent que les États membres de l’UE :

– « *tiennent pleinement compte des informations scientifiques ou techniques soumises* » par les pays du Mercosur ;

– « *reconnaissent que les autorités d’une partie sont les mieux placées pour évaluer la conformité [d’un produit importé]* » ;

– et s’appuient sur les « *systèmes de certification (...) reconnus par les pays du Mercosur* » pour évaluer la conformité des produits.

Enfin, l’article 18.3 de l’accord engage les Parties à « *mettre en œuvre, conformément à leurs législations nationales, des mesures visant à prévenir toute nouvelle déforestation et à renforcer les efforts pour stabiliser ou accroître la couverture forestière à partir de 2030* ». Cette clause donne l’illusion d’un progrès, mais elle est en réalité vide de portée réelle :

– elle n’exige que des mesures « *conformes aux lois nationales* », autrement dit, une simple application du droit existant. Or, la déforestation légale reste de la déforestation (par exemple, au Brésil, le code forestier autorise la conversion de jusqu’à 80 % des terres dans le Cerrado) ;

– l’objectif n’est pas d’arrêter la déforestation d’ici 2030, mais seulement après cette date, repoussant ainsi toute action immédiate ;

– il s’agit d’un engagement de moyens, et non de résultats ;

– la clause ne mentionne ni la conversion d’autres écosystèmes (Cerrado), ni la dégradation des forêts.

À titre de comparaison, lors de la COP26, les pays du Mercosur avaient déjà pris un engagement plus ambitieux dans la Déclaration de Glasgow sur les forêts et l’usage des terres, visant à « *stopper et inverser la perte de forêts et la dégradation des sols d’ici 2030* ». Mais cet engagement n’est pas contraignant : il n’existe aucun mécanisme de plainte ni de sanction pour garantir son application. En réalité, le chapitre sur le développement durable de l’accord n’est même pas aligné sur les normes européennes les plus récentes en matière d’application et de justiciabilité.

Instaurer des mesures miroirs est une solution judicieuse pour soumettre les importations au respect des normes européennes. Les récentes réglementations précitées souffrent toutefois de plusieurs insuffisances, qui conduisent à douter de leur mise en œuvre et leur efficacité au regard des objectifs annoncés dans le Pacte Vert.

Il convient toutefois de noter que toutes ces règles ne sont pas encore entrées intégralement en vigueur. En outre, l’objectif de simplification, porté en partie par le paquet « Omnibus simplification » depuis l’automne 2024, prévoit de retarder la mise en œuvre et de limiter le champ d’application de certaines mesures miroirs. Leur effectivité est donc pour l’instant limitée et soumise à des arbitrages politiques européens.

II. L'INADAPTATION DU CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN LAISSE PESER SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE LES DANGERS DES IMPORTATIONS DE PRODUITS NON CONFORMES AUX NORMES

L'évolution des importations et l'absence d'un contrôle digne de ce nom des marchandises entrant en France et dans l'UE pèsent doublement sur l'environnement et sur l'économie. Les marchandises ne répondant pas à nos normes ralentissent l'atteinte de nos objectifs environnementaux et elles concurrencent de manière déloyale nos filières économiques.

L'UE est un espace politique qui s'est constitué autour du droit. Elle constitue même un exemple unique dans l'histoire où le droit existe sans l'État. La contrepartie est que les règles s'établissent lentement, selon des processus qui durent facilement trois ou quatre ans, le temps de créer des majorités au sein des États membres et de mettre en œuvre les navettes entre les différentes institutions.

Cette lenteur, respectueuse du principe de légalité, se révèle de plus en plus inadaptée face à la souplesse et à la réactivité des acteurs du commerce électronique. La croissance du nombre de petits colis combinée au manque de moyens des services administratifs crée une situation explosive, qui nécessite une réforme des règles actuelles, désormais demandée par les élus nationaux et européens. L'*affaire Shein* a eu le mérite de mettre en lumière les conséquences graves d'importations sans contrôle, dénoncées déjà depuis deux ans par les fédérations professionnelles, y compris celles opérant dans le commerce électronique.

A. REMÉDIER À L'IMPENSÉ JURIDIQUE DES PLATEFORMES EN LIGNE

C'est au début des années 2020 que l'UE a lancé les procédures qui ont conduit à l'adoption des règlements sur les marchés numériques (dit « *Digital Markets Act* » ou DMA)⁽¹⁾ et sur les services numériques (dit « *Digital Services Act* » ou DSA)⁽²⁾. Ces textes sont respectivement appliqués depuis le 2 mai 2023 et le 7 mars 2024⁽³⁾.

Le DMA vise à encadrer les activités économiques des plus grandes plateformes, considérées par la Commission européenne comme des *contrôleurs d'accès*, des passages obligés pour bénéficier d'internet. Il ne concerne que ce segment d'entreprises, d'où leur nombre limité, relevant au demeurant de sept grands groupes. Le DSA s'attaque pour sa part aux contenus illicites et dangereux susceptibles de se trouver chez tout fournisseur de *services*

(1) Règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022, relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (règlement sur les marchés numériques).

(2) Règlement UE 2022/2065 du Parlement européen et du conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques).

(3) La loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et réguler l'espace numérique a adapté le droit français aux dispositions du DMA et du DSA.

intermédiaires (soit 10 000 entreprises environ), en harmonisant les législations souvent disparates des États membres. La vente de produits illicites est incluse dans le champ du DSA, ce qui englobe ceux non conformes au droit européen.

Il est important de conserver à l'esprit la date de départ de la procédure, car si les places de marché détenaient en 2020 une part significative des transactions commerciales électroniques, elles étaient loin d'en représenter 62 % comme en 2023. Les comportements illicites, notamment la mise en ligne de produits non conformes aux normes, ne constituaient pas un sujet d'actualité, même s'il n'avait pas échappé au législateur européen.

Les places de marché se trouvent essentiellement dans le champ du DSA dont le principe politique peut ainsi être résumé : **ce qui est illégal hors ligne est illégal en ligne.**

1. Un régime juridique essentiellement centré sur les réseaux sociaux

Le DSA concerne tous les intermédiaires en ligne qui offrent leurs services sur le marché européen. Peu importe que ces intermédiaires soient établis en Europe ou ailleurs dans le monde. Il englobe notamment les fournisseurs d'accès à internet (FAI), les services d'informatique en nuage (*cloud*), les plateformes en ligne comme les places de marché, les boutiques d'applications, les réseaux sociaux, les plateformes de partage de contenus, les plateformes de voyage et d'hébergement, les très grandes plateformes en ligne et les très grands moteurs de recherche, utilisés par plus de 45 millions d'utilisateurs par mois.

Le régime juridique est centré sur les réseaux sociaux car ceux-ci concentrent en leur sein les pratiques en ligne répréhensibles, comme l'incitation à la haine ou au terrorisme, les informations mensongères, la manipulation des élections. Le dispositif a été complété par des mécanismes de protection des mineurs et des consommateurs, mais il est clair que les places de marché n'étaient pas au cœur des objectifs du DSA. Leur activité est principalement régie par un ensemble de textes européens transposés ensuite en droit national.

Une première série de 19 grands acteurs en ligne a été publiée sur le site de la Commission européenne le 25 avril 2023. Il s'agit d'AliExpress, Amazon Store, Apple AppStore, Bing, Booking, Facebook, Google Maps, Google Play, Google Search, Google Shopping, Instagram, LinkedIn, Pinterest, Snapchat, TikTok, Wikipedia, X (anciennement Twitter), Youtube et Zalando. Toutes ces entreprises ont dû se conformer au DSA dès le 25 août 2023. La Commission a désigné ensuite 6 autres acteurs, à savoir 4 sites pornographiques en décembre 2023 et juillet 2024, puis 2 places de marché en ligne chinoises, Shein le 26 avril 2024 et Temu le 31 mai 2024. Au total, **25 acteurs** sont considérés aujourd'hui comme des très grandes plateformes (« *very large online platforms* » ou VLOP) et des très grands moteurs en ligne (« *very large online search engine* » ou VLOSE).

Pour mémoire, les 24 plateformes désignées par la Commission européenne le 6 septembre 2023, en application du DMA, appartiennent à sept entreprises géantes du secteur numérique : **Alphabet** (Google Play, Google Maps, Google Shopping, Google Search, YouTube, Android Mobile, Alphabet's online advertising service, Google Chrome) – **Amazon** (Marketplace, Amazon Advertising) – **Apple** (AppStore, iOS, Safari, iPadOS) – **Booking.com** – **Bytedance** (TikTok) – **Meta** (Facebook Marketplace, Facebook, Instagram, WhatsApp, Messenger, Meta Ads) – **Microsoft** (LinkedIn, Windows PC OS).

2. Des places de marché sous régime de responsabilité limitée

Pour comprendre le régime de responsabilité limitée sous lequel sont placées la plupart des places de marché, il convient de rappeler dans les grandes lignes leur mode de fonctionnement.

a. Une responsabilité limitée comme conséquence du statut d'intermédiaire

Le terme « place de marché » est issu de la pratique, la définition en droit français étant prévue par l'article L. 111-7 du code de la consommation, qui utilise le terme « opérateurs de plateforme en ligne » et qui vise :

« Toute personne physique ou morale proposant, à titre professionnel, de manière rémunérée ou non, un service de communication au public en ligne reposant sur :

1° Le classement ou le référencement, au moyen d'algorithmes informatiques, de contenus, de biens ou de services proposés ou mis en ligne par des tiers ;

2° Ou la mise en relation de plusieurs parties en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service ».

Les places de marché fournissent un service d'intermédiation électronique mettant en contact un vendeur, un acheteur et l'opérateur de la plateforme. Ce schéma est appelé *modèle tripartite*. Il diffère du modèle initial de commerce électronique, dit *bipartite* (vendeur et client).

La place de marché joue essentiellement un rôle d'intermédiaire, et les plus importantes d'entre elles abritent des milliers de vendeurs et des millions de clients. Son rôle est très variable pour les vendeurs : elle peut constituer leur espace de vente et vitrine, ou être en sus un espace virtuel supplémentaires si les vendeurs disposent déjà d'un site internet propre. Pour des petites et moyennes entreprises (PME), elle constitue un moyen d'élargir sa clientèle. 60 % des ventes d'Amazon proviennent ainsi de PME. Une place de marché offre ensuite aux vendeurs diverses fonctionnalités et des outils intégrés, comme la gestion des transactions, le traitement des paiements, la gestion des commandes ou la facturation.

Une place de marché se rémunère de plusieurs manières, qui se cumulent le plus souvent : par une commission sur chaque vente, prélevée sur le vendeur ; par l'abonnement, les vendeurs acquittant un forfait pour vendre sur la plateforme ; par des frais facturés à chaque mise en ligne d'un produit ou d'un service sur la plateforme ; enfin, par la publicité payée par les vendeurs pour apparaître en bonne position sur la plateforme. Amazon a ainsi généré en vingt-cinq ans 2 500 milliards de dollars de ventes dans le monde, sur lesquels il a prélevé 15 % de commission.

Plus une place de marché est importante, plus elle offre de visibilité aux vendeurs qu'elle abrite, plus elle accroît ses revenus. Cette industrie obéit à une logique de croissance permanente, illustrée par l'évolution d'Amazon : spécialisée dans la vente de livres à sa création, la plateforme abrite désormais des vendeurs de tous les secteurs et a étendu ses activités à la production et à la diffusion d'œuvres audiovisuelles.

Le statut juridique des places de marché oscille entre celui d'**hébergeur**⁽¹⁾ et d'**éditeur**⁽²⁾, ce qui a des implications majeures sur leur responsabilité. En tant qu'hébergeur, une place de marché bénéficie d'une responsabilité limitée, conformément au DSA. Cependant, dès lors qu'elle joue un rôle actif dans la présentation ou la promotion des produits, elle peut être considérée comme éditeur et voir sa responsabilité engagée plus facilement. La jurisprudence européenne a progressivement clarifié cette distinction. L'arrêt *L'Oréal contre eBay* de 2011 a précisé que l'optimisation de la présentation des offres ou la promotion active des ventes pouvaient faire basculer une plateforme du statut d'hébergeur à celui d'éditeur. Cette évolution jurisprudentielle oblige les places de marché à repenser constamment leur modèle opérationnel.

Ce statut d'intermédiaire permet aux places de marché d'avoir une responsabilité limitée à l'égard des contenus qu'elles hébergent, mais n'élude néanmoins pas le respect de nombreuses règles par celles-ci. Ainsi en est-il des relations entre les places et les vendeurs, régies par le règlement (UE) 2019/1150 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019, promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne (dit règlement *Platform to Business, P2B*). Entré en vigueur en 2020, ce règlement impose notamment la transparence sur les critères de classement des offres. La même recherche de transparence se retrouve dans la directive (UE) 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019, transposée en droit français en 2022, qui renforce les obligations d'information des places de marché. Elles doivent indiquer clairement si le vendeur est un professionnel ou un

(1) Un hébergeur est une entreprise qui fournit sur internet l'hébergement de systèmes informatiques tels que des sites, du stockage d'information, de la messagerie électronique à des entités qui ne souhaitent pas le faire par leurs propres moyens. L'hébergeur est un prestataire technique qui assure simplement la mise à disposition d'un serveur et éventuellement d'une interface.

(2) Un éditeur est une entreprise propriétaire d'application ou de site internet qui monétise sa propriété numérique en vendant des espaces publicitaires à des annonceurs. L'éditeur, par son rôle actif, est supposé avoir connaissance du contenu diffusé sur son site et le contrôler.

particulier, ce qui a des conséquences sur les droits du consommateur, notamment en termes de garantie et de droit de rétractation.

Deux points méritent en outre une attention particulière dans le présent rapport : la contrefaçon de produits et la responsabilité environnementale des plateformes.

La vente de produits illicites ou contrefaits représente un problème majeur pour les places de marché, puisqu'elle met en jeu leur crédibilité professionnelle. Bien que n'étant pas directement responsables des ventes effectuées par des tiers, elles ont une obligation de vigilance. La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a renforcé cette obligation en imposant aux plateformes de mettre en place des dispositifs de détection et de retrait des contenus illicites. Elles doivent également mettre en place des systèmes de notification efficaces permettant aux titulaires de droits de signaler les contrefaçons. Elles sont tenues de réagir promptement à ces signalements, sous peine de voir leur responsabilité engagée.

Quant à la responsabilité environnementale des places de marché, vos rapporteurs soulignent qu'il ne s'agit pas d'une question nouvelle. La loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC) de 2020 leur impose des obligations, notamment en matière d'information sur la réparabilité et la durabilité des produits. Elles doivent s'assurer que ces informations sont bien fournies par les vendeurs, sous peine de sanctions. Par ailleurs, il est de l'intérêt d'une place de marché, face à la pression sociétale croissante, de s'engager dans des démarches écoresponsables.

Le Règlement DSA confirme l'absence de responsabilité a priori des plateformes sur les contenus qu'elles hébergent. Le règlement, entré en vigueur le 17 février 2024, prévoit plutôt des obligations de mise en conformité des plateformes, afin de prévenir les risques systémiques qu'elles peuvent occasionner.

Les plateformes n'ont donc pas l'obligation de s'assurer que les produits proposés sont conformes aux règles européennes. L'article 8 du DSA l'expose clairement : « *les fournisseurs des services intermédiaires ne sont soumis à aucune obligation générale de surveiller les informations qu'ils transmettent ou stockent ou de rechercher activement des faits ou des circonstances révélant des activités illégales* ».

Toutefois, depuis l'entrée en vigueur du DSA, les plateformes doivent satisfaire plusieurs obligations : désigner un représentant légal, faire apparaître les conditions générales d'utilisation, fournir un rapport annuel sur la modération des contenus, mettre en place des interfaces de signalement des contenus illicites.

Certaines obligations s'appliquent aux VLOP, dont fait partie Shein, comme :

– analyser et évaluer des risques « systémiques » pouvant découler de l'utilisation de leurs services (diffusion de contenus illicites, effet négatif réel ou

prévisible sur les droits fondamentaux, les élections, les violences sexistes, la protection de la santé publique et des mineurs) ;

– mettre en place des mesures d’atténuation des risques systémiques (adaptation des conditions générales, adaptation des processus de modération des contenus avec plus de rapidité pour le retrait des contenus qui sont fait l’objet d’une notification...).

En cas de suspicion de manquement d’une VLOP à ses obligations, le DSA prévoit une procédure graduée de demandes d’informations (article 67) et d’inspection (article 69). À chaque étape, la plateforme a l’occasion de se mettre en conformité. Après épuisement des voies prévues par le DSA, et en cas de constat de non-conformité, la Commission peut adopter une décision constatant un manquement aux obligations des plateformes, avec le pouvoir de formuler des injonctions, et la possibilité pour la plateforme de se conformer aux obligations (article 73). Après épuisement de ces échanges, et si la Commission constate que la plateforme ne satisfait pas à ses obligations, la Commission peut lui infliger une amende (article 74).

Les amendes sont progressives en fonction de la gravité et de la répétition du non-respect envers les obligations imposées par le DSA. Après avoir adopté une décision constatant un manquement d’une très grande plateforme ou d’un très grand moteur de recherche, qui n’a pas pris les mesures pour se conformer aux obligations imposées par le règlement, la Commission européenne peut :

– infliger une amende pouvant aller jusqu’à 6 % du chiffre d’affaires mondial annuel réalisé au cours de l’exercice précédent ;

– infliger des astreintes journalières pouvant s’élever jusqu’à 5 % des revenus ou du chiffre d’affaires mondial journalier moyen de l’exercice précédent, calculées à compter de la date qu’elle fixe dans sa décision ;

– demander à l’autorité judiciaire compétente de l’État membre d’établissement (*via* le coordinateur national, *i.e.* l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique – Arcom – en France) d’ordonner une restriction temporaire de l’accès des destinataires aux services concernés, ou lorsque cela n’est pas possible, à l’interface en ligne dans sa totalité. La restriction d’accès s’applique pour une durée de quatre semaines avec des hypothèses de prolongation (le nombre maximum est fixé par l’autorité judiciaire).

Le DSA prévoit en outre des mesures provisoires, encore non utilisées à date, à l’encontre des très grandes plateformes en ligne, en cas d’urgence justifiée par le fait qu’un préjudice grave risque d’être causé aux destinataires du service (article 70).

En vertu du DSA, la Commission européenne est la seule autorité compétente pour surveiller le respect par les VLOP de leurs obligations. Cette compétence exclusive de la Commission n'empêche pourtant pas les autorités nationales d'engager des procédures contre les plateformes, en se fondant sur des exigences de sécurité des consommateurs.

b. Un modèle de fonctionnement rendant impossible le respect des règles

L'émotion suscitée par la vente de poupées pédopornographiques et d'armes sur le site de Shein en novembre 2025 n'est qu'un épisode supplémentaire à un ensemble de faits, régulièrement mis en lumière par la DGCCRF et par les fédérations professionnelles. Une enquête de 2018 de la DGCCRF effectuée sur les sites d'Amazon, eBay, Cdiscount, AliExpress, Rueducommerce.com, Priceminister-Rakuten, Wish et Fnac.com révélait déjà un taux élevé de non-conformité des produits, particulièrement sur des articles à très bas coût. En 2020, une nouvelle étude de la DGCCRF montrait que 60 % des produits en moyenne n'étaient pas conformes à diverses règles, à raison de 75 % des bijoux fantaisie, 25 % des jouets et 21 % des vêtements. Le 19 novembre dernier, la fédération européenne du jouet, *Toy Industries*, en collaboration avec la Fédération française des industries du jouet et de la puériculture, a révélé lors d'un colloque à Bruxelles que 86 % des jouets vendus en ligne par le commerce électronique sont dangereux pour les enfants.

Le constat n'a rien de nouveau. Mais il devient alarmant en raison de la part croissante des places de marché dans le commerce. Cette situation résulte en fait du fonctionnement de cette industrie. Les grandes places de marché se sont implantées dans tous les pays du monde dont elles sont supposées respecter les règles, mais la logique de leur métier est de proposer la palette la plus large de produits afin de toucher le plus grand nombre de consommateurs. Elles n'interviennent pour retirer un produit non conforme que si une autorité publique le leur demande, ou si la presse se fait l'écho d'un danger pour le consommateur ou l'environnement. Le reste du temps, elles engrangent leurs commissions, liées au nombre des transactions effectuées sur leur site. Elles n'ont **aucun intérêt à retirer une référence** si elles n'y sont pas obligées.

Dans le cas des études précitées de la DGCCRF en 2018 et 2020, celle-ci a constaté la célérité avec laquelle les places de marché ont retiré les produits incriminés de leur site. En revanche, elles ont fait preuve d'une diligence très inégale pour la procédure de rappel des produits. Leur réactivité a été très variable, et révèle en fait leur absence de contrôle interne sur les produits qu'elles mettent en ligne... Ce qui est logique car initialement, elles n'en sont pas responsables.

La présence de produits non conformes sur une place de marché ne constitue que rarement un acte délibéré. Elle est simplement la conséquence de leur mode de fonctionnement, mais les dégâts en sont considérables puisque, comme l'ont constaté vos rapporteurs, l'existence de filières agroalimentaires, artisanales et industrielles est en danger. Vos rapporteurs relèvent que **la responsabilité limitée**

des plateformes, en raison de leur statut juridique d'intermédiaire, s'accompagne volontiers d'une irresponsabilité comportementale. Rien ne les empêche en effet de mettre en place un service de contrôle interne en leur sein. Il s'agirait pour elles d'embaucher une dizaine de personnes par grande aire géographique. Mais elles ne le font pas, jugeant sans doute qu'il est de leur intérêt de payer une amende de temps à autre plutôt que de rémunérer des salariés chargés de déchiffrer un environnement juridique complexe.

À la fin de l'année 2025, le chiffre d'affaires annuel des places de marché devrait atteindre 1 230 milliards de dollars à l'échelle mondiale, avec de fortes perspectives de croissance. L'évolution de la technologie et celle du comportement des consommateurs sont allées très vite. Cette situation ne peut que conduire à une aggravation des dérives déjà constatées, ce qui nécessite à nouveau une adaptation de la législation européenne, même si celle-ci a récemment été réformée.

3. Instaurer une nouvelle palette de sanctions

Les places de marché sont déjà soumises à un ensemble de règles européennes, transposées en droit national, notamment celles relatives à la protection du consommateur avec l'article L. 521-3-1 du code de la consommation qui permet à la DGCCRF de lancer des injonctions de mise en conformité ⁽¹⁾. Aussi faut-il s'interroger sur la raison pour laquelle le dispositif qui leur est appliqué n'est pas suffisamment dissuasif.

a. Le règlement sur la sécurité générale des produits

Le texte principal sur la sécurité des produits, applicable aux places de marché, est le règlement sur la sécurité générale des produits, entré en vigueur le 10 décembre 2024 ⁽²⁾. Ce règlement prévoit une série d'obligations aux opérateurs économiques, en particulier les fabricants, les importateurs, les distributeurs et les places de marché en ligne. L'un des objectifs de ce texte est clairement de répondre à la problématique posée par le commerce électronique.

Vos rapporteurs rappellent que ce règlement s'ajoute à une série de normes applicables aux produits fabriqués dans l'UE ou entrant sur son territoire.

Dans les grandes lignes, les places de marché doivent présenter des produits sûrs, une série de critères permettant d'évaluer leur sécurité : composition du produit, caractéristiques techniques, étiquetage, emballage, mode d'emploi et consignes de sécurité dans la langue du territoire sur lequel le produit est vendu, etc. Elles doivent également respecter les obligations suivantes :

(1) *Procédure mise en œuvre en novembre 2025 à l'encontre de Shein.*

(2) *Règlement (UE) 2023/988 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 relatif à la sécurité générale des produits, modifiant le règlement (UE) 1025/2012 du Parlement européen et du Conseil et la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil et la directive 87/357/CEE du Conseil.*

- informer de manière claire et visible sur les produits mis en ligne (identité du fabricant, informations précises sur le produit, avertissements de sécurité, *etc.*) ;
- désigner auprès des autorités de surveillance un premier point de contact unique pour faciliter la communication sur la sécurité des produits ; désigner un second point de contact unique pour permettre aux consommateurs de communiquer directement et rapidement avec les places de marché sur les questions de sécurité des produits ;
- mettre en place un processus interne pour le traitement de dossiers relatifs à des produits signalés comme dangereux ;
- retirer ou rendre inaccessibles les produits dangereux dès leur identification et en informer les autorités de surveillance du marché.

S'ajoute à cet ensemble d'obligations la procédure de rappel du produit.

En cas de non-respect des règles de sécurité, l'exploitant d'une place de marché s'expose à cinq ans d'emprisonnement et à une amende de 600 000 euros, qui peut être augmentée jusqu'à atteindre 10 % du chiffre d'affaires annuel moyen de la place.

b. Il est essentiel que la Commission se saisisse pleinement de l'étendue des pouvoirs qui lui sont conférés par le DSA

Comme mentionné *supra*, le règlement DSA dote la Commission européenne d'un pouvoir d'enquête et de sanction si elle soupçonne une infraction à la législation sur les services numériques. Celle-ci englobe le non-respect de la législation européenne sur des produits importés. Elle dispose à cette fin d'un accès aux algorithmes et données de toute plateforme et d'un droit d'inspection de ses locaux ; elle met en œuvre une procédure contradictoire avec les représentants de l'entreprise mise en cause, avant le cas échéant de prononcer une sanction pouvant aller, depuis le 17 février 2024, jusqu'à 6 % du chiffre d'affaires mondial de l'entreprise et des astreintes allant jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires quotidien en cas de retard dans les mesures correctives.

Si l'infraction persiste et met en danger la vie ou la sécurité des personnes, la Commission peut demander la suspension temporaire du service, à l'issue d'une procédure spécifique : elle invite les parties intéressées à présenter des observations écrites dans un délai qui ne peut être inférieur à 14 jours ouvrables, en décrivant les mesures qu'elle entend demander et en identifiant le ou les destinataires visés. La suspension ou la restriction de l'accès à un service numérique est prononcée par le juge de l'État membre d'établissement de la plateforme. En cas de violations graves et répétées au règlement, les plateformes peuvent se voir **interdire leurs activités sur le marché européen**.

Il reste que la Commission ne s'est encore jamais saisie de ses pouvoirs de sanction. Outre l'absence de précédents pouvant faire jurisprudence sur

l'application du texte, il ressort des auditions menées par vos rapporteurs que le but principal du DSA est moins de sanctionner que de prévenir les comportements ou contenus illicites. La démarche itérative de demande d'informations et d'enquête, préalable à toute décision de non-conformité, a pour objectif de modifier le fonctionnement des plateformes pour qu'elles internalisent la mise en conformité, avant d'arriver à la sanction. Cette logique de conformité se comprend, étant donné le nombre d'utilisateurs des services numériques, *a fortiori* des réseaux sociaux, qui étaient principalement ciblés au moment des réflexions qui ont conduit à créer ce cadre juridique. C'est précisément cette différence, entre réseaux sociaux et plateformes de vente, qui pointe les limites du cadre juridique en vigueur. Dans le cas de Shein, les produits non conformes vendus sur la plateforme peuvent causer des risques sur la santé des consommateurs et sur l'environnement. Face à l'afflux de produits non conformes – rappelons que 8 produits sur 10 contrôlés à Roissy se sont révélés non conformes lors de l'opération de contrôle du 8 novembre 2025 –, la procédure d'échanges d'informations du DSA peut paraître totalement inadéquate : comment les demandes d'information de la Commission européenne peuvent faire stopper l'afflux de textiles dotés de substances chimiques interdites par le règlement REACH ?

Sans contester le bien-fondé des dispositions du DSA pour réguler les réseaux sociaux, le constat de son inadaptation aux dangers causés par les pratiques des plateformes en ligne est partagé à l'échelle européenne. Le 26 novembre 2025, le Parlement européen a adopté une résolution ⁽¹⁾ demandant à la Commission « *d'abandonner le dialogue pour passer aux mesures d'exécution décisives* ». Le problème principal de l'application du DSA aux plateformes en ligne réside dans la lenteur des procédures d'information et d'enquête, qui entraînent des envois de plusieurs centaines de pages de documentation technique.

Il semble donc indispensable aux rapporteurs de faire évoluer l'application du DSA, et prendre, dès le constat de violations systématiques, graves ou répétées du droit de l'UE, des mesures d'exécution opérationnelles, permettant d'empêcher l'achat de produits illicites ou non conformes. À cet égard, il est utile de rappeler que l'article 70 du DSA prévoit déjà des mesures provisoires en cas « *d'urgence justifiée par le fait qu'un préjudice grave risque d'être causé aux destinataires du service* » en cas de constat *prima facie* d'infraction ⁽²⁾.

Proposition n° 3 : défendre auprès des institutions européennes la pleine application des mesures conservatoires prévues à l'article 70 du DSA par la Commission européenne en cas de constat d'infraction.

(1) *Résolution du Parlement européen du 26 novembre 2025 sur la protection des consommateurs de l'Union contre les pratiques de certaines plateformes de commerce électronique : le cas des poupées sexuelles d'apparence enfantine, des armes et d'autres produits et matériels illégaux (2025/2971(RSP))*

(2) *M. Thierry Breton, ancien commissaire européen, estime sur ce sujet que l'UE dispose de l'arsenal juridique nécessaire pour réguler internet, mais qu'elle ne l'actionne pas par manque de volonté politique, cf. Les Echos, 11 novembre 2025.*

c. Assigner un objectif politique à un régime de sanctions

Le législateur français et européen fait actuellement face à une situation inédite, qui résulte à la fois d'une mutation structurelle du commerce et des modes de consommation et d'un phénomène conjoncturel dû au report massif des exportations chinoises vers l'UE en raison des droits de douane américain. Il ne faut pas voir dans ce report un simple mécanisme de marché, car si la Chine abrite des millions d'entreprises qui fonctionnent à peu près librement, les plus importantes opèrent sous le contrôle du Parti communiste chinois et ne peuvent déroger à ses instructions. La réorientation des exportations vers l'Europe constitue une stratégie voulue par l'État chinois, notre continent étant jugé plus perméable que les États-Unis pour absorber les surcapacités de l'industrie chinoise. Celles-ci sont dues aux très larges subventions du gouvernement chinois pour soutenir le développement de filières et à l'atonie du marché intérieur, où le niveau de vie est en progression constante mais où la majeure partie de la population ne perçoit encore que de faibles revenus.

Le phénomène actuel pourrait en conséquence durer et se transformer en problème structurel, tant les places de marché chinoises, qui forment l'un des vecteurs des exportations de produits courants, sont devenues puissantes.

Notre pays et ses partenaires européens affrontent actuellement une conquête commerciale à grande échelle, ne respectant aucune règle, qui utilise tous les ressorts de l'économie numérique et dont les conséquences sont le déversement de produits de consommation courante non conformes à nos normes. Lorsqu'une plateforme est incriminée et retire un produit, celui-ci reparaît sur le site quelques jours après son retrait, sous un nouveau nom, ce qui démontre l'absence de contrôle interne par certaines plateformes sur les produits qu'elles mettent en ligne.

C'est donc une réponse politique qu'il faut apporter, avec un objectif unique : le droit doit permettre à chaque État membre et à l'UE de **réagir rapidement** en cas de constat de dérive. Lors de leurs auditions, vos rapporteurs ont relevé l'exaspération des représentants professionnels face aux lenteurs des administrations française et européenne, devant un problème qu'ils ont signalé depuis plusieurs années. La lenteur des procédures ne peut servir d'argument de défense des pouvoirs publics ; quand le droit devient un obstacle à la résolution d'une question politique, il faut le modifier.

Il est par ailleurs inutile de travailler sur un régime d'amendes alors que les places de marché engrangent une centaine de commandes par seconde. **Le seul moyen de les forcer à respecter nos règles est de pouvoir utiliser la suspension de l'activité d'un site, temporairement ou définitivement.** Une suspension est le seul moyen dissuasif car il frappe le cœur de fonctionnement des plateformes.

Il convient néanmoins de se garder dans ce débat d'une condamnation collective et aveugle du commerce électronique. En France, la plupart des entreprises du secteur, adhérentes de la Fevad, posent peu de problèmes et leur

impact est positif pour les entreprises commerciales ayant pris le virage de l'omnicanalité. Les enquêtes ouvertes ces derniers mois par la Commission européenne et les autorités de contrôle françaises concernent surtout les sites chinois, en raison de leur prédominance sur le marché, qui se double d'un référencement de produits majoritairement non conformes à nos normes. Sur les douze sites les plus actifs en France en 2025, Temu, Shein et AliExpress apparaissent respectivement en troisième, sixième et onzième positions, ce qui en fait des opérateurs importants dans le commerce électronique national. À l'échelle mondiale, AliExpress et Shein sont en première et huitième positions des sites les plus visités.

Il est également utile de rappeler que la responsabilité juridique des places de marché est un domaine en constante évolution, reflétant les défis posés par la transformation numérique de l'économie. Le droit essaie souvent de rattraper les évolutions technologiques et leurs conséquences. Entre protection du consommateur, lutte contre la contrefaçon, enjeux fiscaux et environnementaux, les plateformes numériques ont de leur côté appris à travailler dans un environnement réglementaire de plus en plus complexe, dont l'existence est de leur intérêt car sa finalité est de donner confiance aux consommateurs. Les réglementations récentes et celles à venir tendront sans doute à une convergence progressive entre les régimes de responsabilité des plateformes en ligne et ceux des acteurs traditionnels du commerce.

Il y a dans l'immédiat un double enjeu de souveraineté et de défense des filières économiques à réagir. Il est avant tout nécessaire de financer le renforcement des moyens des services des douanes par une taxation des colis, qui devrait intervenir à l'échelle européenne à compter de 2026. Cette mesure doit s'accompagner de la mise en œuvre rapide de la suppression du principe *de minimis* actuellement appliqué aux colis d'une valeur déclarée de moins de 150 euros afin de soumettre aux droits de douane l'ensemble des marchandises entrant dans l'UE (hors le cas où une exonération est prévue par un traité commercial). Il est rappelé que cet assujettissement aux droits de douane a été décidé le 13 novembre dernier par le conseil des ministres des finances de l'UE, à l'initiative de la France.

d. À moyen terme, vos rapporteurs proposent de réfléchir au régime de responsabilité des plateformes numériques.

Relevons que Shein a été mis en cause en raison de la caisse de résonance qu'a constitué la presse dans la double affaire des poupées et des armes mais que la plateforme commercialisait depuis des mois d'autres articles non conformes aux normes européennes, sans réaction spécifique des pouvoirs publics, jusqu'à l'injonction de l'État le 7 novembre 2025.

Dans le cas des produits frauduleux vendus sur des places de marché, les filières professionnelles et les pouvoirs publics sont confrontés à une série de pratiques, que l'on peut résumer ainsi :

- les places de marché retirent les produits frauduleux en cas d'injonction ;
- il est constaté que ces produits apparaissent à nouveau, sous un autre nom, ou sous une autre raison sociale quelques jours après ;
- il est impossible d'identifier le vendeur dans la plupart des cas, car il utilise une fausse adresse ou vole une raison sociale ; aucune sanction ne peut donc être appliquée ;
- le même produit frauduleux peut se trouver sur plusieurs sites.

Les places de marché se réfugient derrière leur statut d'intermédiation pour ne pas opérer de contrôle de conformité des produits vendus sur un territoire donné. La situation décrite est donc celle d'un **dommage qui n'a pas de responsable**. Il n'est donc pas réparable, et encore moins sanctionnable.

Il apparaît nécessaire de transférer la responsabilité de la personne physique ou morale qui crée le dommage et / ou ne respecte pas les règles, en prévoyant qu'en l'absence de tout vendeur, importateur ou de tout mandataire clairement identifié, la responsabilité du dommage incombe à la place de marché. Cette solution n'a rien d'idéal ; elle heurte plusieurs principes du droit ; elle est purement dictée par le pragmatisme en l'absence d'autre solution, mais elle est seule à même de conduire les places de marché à opérer un contrôle interne sérieux des produits qu'elles mettent en ligne.

Ce transfert de responsabilité n'a toutefois rien d'arbitraire. Dans un univers où les normes ont pour objectif de réguler le fonctionnement de la société, les places de marché ne sauraient être les seuls opérateurs à ne devoir aucun compte, ni n'encourir aucune sanction, à raison de leur activité principale.

Il est en conséquence proposé de compléter l'article L. 521-3-1 du code de la consommation, relatif aux pouvoirs de l'autorité administrative en cas de violation des règles relative à la conformité et à la sécurité des produits, par une disposition prévoyant qu'en cas d'infractions répétées et / ou fréquentes, le service de la place de marché peut être suspendu ou interdit si le vendeur n'est pas identifiable.

Proposition n° 4 : reporter sur les places de marché la responsabilité des produits non conformes en cas d'impossibilité d'identifier le vendeur, l'importateur ou le mandataire desdits produits, et prévoir un mécanisme de suspension, voire d'interdiction en cas d'infractions répétées et / ou fréquentes.

Face aux dangers causés par les plateformes, la réponse nationale devra être partagée au niveau européen. Certes, grâce à un VPN, un site suspendu dans un pays peut être consulté s'il est hébergé sur un domaine étranger. Mais le vide juridique de l'irresponsabilité des plateformes doit être comblé à l'échelle du marché européen, afin de remédier à l'afflux de produits non conformes, sans possibilité de recours juridique contre les plateformes, sans quoi de telles importations seraient rendues bien plus complexes. Il est donc essentiel d'engager une réflexion sur une définition européenne de la responsabilité des plateformes, en distinguant plus clairement la responsabilité des places de marché et des réseaux sociaux, en raison de la nature intrinsèquement différente de leurs activités. Un consensus existe au Parlement européen, comme l'indique la résolution précitée votée le 26 novembre 2025.

Proposition n° 5 : défendre auprès des institutions européennes la reconnaissance de la responsabilité des places de marché en ligne sur les produits qu'elles vendent, en prévoyant des sanctions en cas de non-conformité, sans préjudice des obligations prévues par le DSA.

B. DONNER À LA PUISSANCE COMMERCIALE EUROPÉENNE LES MOYENS DE PROTÉGER SES FRONTIÈRES

Face à l'inadaptation du cadre juridique du commerce européen, et à l'ambition climatique et environnementale de l'UE, un consensus s'est créé à l'échelle européenne pour protéger les frontières extérieures. Il ne s'agit pas de renoncer à l'abaissement progressif des barrières aux échanges, qui constitue un invariant de la politique commerciale européenne. L'objectif est principalement de rechercher, par de nouvelles mesures juridiques, les conditions réelles d'échanges justes.

Cette protection des frontières extérieures se matérialise par une réforme de l'union douanière, engagée par la Commission européenne. Auditionné par les commissions des affaires économiques de l'Assemblée nationale et du Sénat le 14 octobre dernier, le vice-président de la Commission européenne, M. Stéphane Séjourné, a affirmé que *« la diversification de nos partenariats et accords commerciaux et le renforcement du marché intérieur n'ont de sens que si nous protégeons les frontières extérieures de l'Union européenne »*.

Dans ses orientations politiques pour la Commission européenne 2024-2029, la présidente, Mme Ursula von der Leyen, a annoncé une réforme de l'union douanière visant à *« renforcer la gestion des risques en matière douanière et [à] aider les États membres à procéder à des contrôles efficaces »*. La Commission a donc évalué le code des douanes de l'Union (CDU), texte régissant le fonctionnement de l'union douanière, dont la dernière actualisation date de 2016. Il ressort de cette évaluation que les services douaniers européens ne sont pas armés pour faire face aux mutations du commerce international, et que le code des douanes est peu adapté à la pluralité des normes à contrôler, et aux modalités du commerce électronique. Le code des douanes en vigueur a été conçu pour un modèle d'entreprise et s'est fondé sur le commerce international traditionnel, caractérisé par

des quantités importantes de marchandises similaires transportées par voie maritime. Ce modèle reste d'actualité, mais se voit complété par l'envoi d'unités de marchandises de faible valeur transportées par voie aérienne. De plus, si les États membres de l'UE appliquent tous les mêmes droits de douane et qu'ils reconnaissent le principe de libre-circulation des marchandises au sein du marché unique, le partage d'information entre douanes nationales reste imparfait, voire inadéquat.

Contre toute attente, il ressort de l'évaluation intermédiaire menée en 2022 que les 27 États sont tous dotés de systèmes d'information indépendants et distincts les uns des autres. De ce fait, à rebours de l'ambition du marché unique, l'efficacité des contrôles à l'entrée des frontières de l'UE reste encore déterminée par la qualité des contrôles nationaux. Un produit non conforme refoulé à la frontière d'un État peut contourner la législation et entrer sur le territoire européen *via* un autre État membre doté de capacités de contrôle moindres. Une fois mis sur le marché européen, il échappe à tout contrôle et devient donc difficilement traçable.

La majorité des fédérations professionnelles auditionnées dans le cadre de la mission déplorent les disparités dans les techniques de contrôles des pays. Ce constat est partagé au plus haut niveau de la Commission européenne par le vice-président M. Stéphane Séjourné, affirmant qu'un produit sur 2 000 est rejeté par les douanes dans un port français, contre 1 produit sur 2 millions dans un port du nord de l'Europe, sans toutefois le citer, mais redoutant le risque d'un marché unique déséquilibré par l'hétérogénéité des contrôles.

Face à ces manques, la réforme du code des douanes a un objectif, largement compréhensible et consensuel pour les États membres : faire de l'union douanière une structure européenne commune, afin de « *parler d'une seule voix* » ⁽¹⁾, et coordonner au niveau européen la réalisation de l'union douanière, qui relève de sa compétence exclusive.

En mai 2023, la Commission européenne a donc proposé une réforme du code des douanes de l'Union. Son objectif n'est pas d'ajouter des contraintes et des coûts à l'entrée. Le premier objectif affiché de la réforme douanière est en effet de réduire les coûts de conformité pour les administrations et les entreprises en simplifiant les procédures de contrôle. L'avancée principale réside dans le deuxième objectif de la réforme, qui consiste à harmoniser les contrôles à l'échelle européenne.

(1) *Exposé des motifs de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissent le code des douanes de l'Union et l'Autorité douanière de l'Union européenne, et abrogeant le règlement (UE) n° 952/2013*

1. Simplifier et harmoniser les procédures douanières européennes

a. La centralisation des données déclaratives à l'échelle européenne, une condition nécessaire mais non suffisante de l'harmonisation des contrôles aux frontières

La première avancée de la réforme douanière consiste à centraliser les données douanières au sein d'une **plateforme des données douanières de l'UE**. Malgré les capacités de traitement de la donnée et la réforme du code des douanes de 2016, les données douanières sont aujourd'hui transmises à 111 systèmes d'information distincts au sein des 27 États membres de l'UE. De plus, le développement, la maintenance et l'interopérabilité de 27 systèmes informatiques douaniers sont aujourd'hui imparfaits, malgré la réforme douanière de 2013 qui a instauré l'informatisation du stockage et du partage des documents douaniers ⁽¹⁾. Cette plateforme permet de simplifier les procédures, autant pour les entreprises que pour les douaniers.

La plateforme des données douanières de l'UE aura pour but de collecter, traiter et stocker toutes les données déclaratives des importateurs, afin de les partager avec les autorités partenaires. Une base de données commune au niveau européen permettra de mieux cibler les contrôles, en menant des analyses de risques sur les produits les plus susceptibles de ne pas respecter les normes et leurs points d'entrée. Les analyses de risque nationales se heurtent aujourd'hui au manque d'information sur les circuits de contournement des marchandises non-conformes refoulées à l'entrée d'un pays. Si un produit est refusé par les douanes d'un pays, rien ne s'oppose à ce qu'il soit importé par un autre point d'entrée, caractérisé par un niveau plus faible de contrôle. En centralisant l'analyse de risque à l'échelle européenne, la plateforme douanière de l'UE pourra partager à tous les États membres les produits les plus à risques, permettant ainsi de pallier l'asymétrie d'information qui caractérise aujourd'hui les contrôles douaniers nationaux. Les autorités disposeront d'informations en temps réel sur toutes les ventes afin d'identifier les risques, détecter les fournisseurs problématiques et vérifier la conformité des produits (sécurité, environnement, substances réglementées, *etc.*). Cette approche permettra de traiter non plus un colis isolé, mais l'ensemble d'un flux ou d'une plateforme en cas de suspicion.

Il importe également de mentionner qu'à la différence des systèmes douaniers nationaux, la plateforme des données douanières de l'UE permettra d'assurer l'interopérabilité des données douanières et d'autres bases de données européennes. La centralisation de ces données facilitera le contrôle de conformité par les douaniers, au titre des obligations douanières, mais aussi pour faire respecter les nombreuses normes sectorielles existantes, notamment en matière environnementale. Par exemple, la plateforme des données douanières intégrera le futur passeport numérique des produits, qui permet l'identification numérique de chaque produit issu des filières visées par le Règlement relatif à l'écoconception

(1) Article 6 du Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union

pour les produits durables, dit « Règlement ESPR » ⁽¹⁾, en garantissant l'accès aux données de provenance, la présence de substances dangereuses, mais également des informations de durabilité du produit.

Le passeport numérique du produit

Issu du Règlement ESPR, le passeport numérique du produit (*Digital Product Passport* ou DPP) est un enregistrement numérique standardisé, structuré et lisible par machine, destiné à accompagner le produit pendant l'ensemble de son cycle de vie.

Le passeport numérique du produit centralise des informations telles que l'identifiant unique du produit, la composition des matériaux, l'origine, la réparabilité, la teneur en matériaux recyclés, les impacts environnementaux, la fin de vie ou encore les données de conformité. Son rôle est d'améliorer la surveillance du marché, en fournissant un accès instantané aux données pour les consommateurs, opérateurs économiques, recycleurs et autorités de contrôle.

La mise en place du DPP est échelonnée : les premières obligations commenceront en 2027, selon les catégories définies dans le Plan de travail ESPR 2025-2030 et les actes délégués à venir. Les produits concernés par le DPP relèvent des filières à responsabilité élargie du producteur, dites filières « REP ». Les premiers secteurs concernés incluent les produits électroniques, les textiles, les meubles, les matelas, les pneus et les détergents ; les métaux suivront à partir de 2028 ; l'électronique élargie entre 2028 et 2029 ; et les produits de construction entre 2029 et 2030. Les batteries et matériaux de construction disposent déjà de cadres spécifiques exigeant un DPP.

Sur le sujet des produits appartenant à des filières REP et soumis à l'éco-contribution, vos rapporteurs soulignent la nécessité de s'assurer que le passeport produit permet de vérifier l'enregistrement de chaque produit vendu sur une plateforme en ligne au titre du régime d'éco-contribution, par l'attribution d'un numéro unique. L'absence de ce numéro pourrait, le cas échéant, être assortie d'une sanction financière automatique afin de garantir l'effectivité du dispositif et d'éviter la mise sur le marché de produits non déclarés.

Proposition n° 6 : prévoir l'intégration dans le passeport produit d'un numéro unique permettant de vérifier que chaque produit vendu, y compris sur une place de marché en ligne, respecte le cas échéant les obligations prévues par le régime d'éco-contribution.

Proposition n° 7 : assortir l'absence de cet identifiant d'une interdiction de mise sur le marché et d'une sanction financière automatique.

Si cette avancée est opportune pour harmoniser les contrôles et les déperditions d'information, elle ne suffira pas à s'assurer d'un niveau de contrôle homogène à l'ensemble des frontières extérieures de l'UE. Encore faudra-t-il que les moyens matériels et humains consacrés au contrôle suivent, et que les pratiques

(1) Règlement (UE) 2024/1781 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception pour des produits durables, modifiant la directive (UE) 2020/1828 et le règlement (UE) 2023/1542 et abrogeant la directive 2009/125/CE.

de chaque État membre soient harmonisées pour aboutir au même niveau de contrôle.

Vos rapporteurs rappellent sur ce point l'importance de mettre en œuvre une dématérialisation complète des documents nécessaires à l'importation des produits, déjà prévue par l'article 6 du code des douanes de l'Union ⁽¹⁾. Une dématérialisation complète des documents d'importation, associée à une base d'information européenne unique, empêcherait le contournement des contrôles entre États membres. En cas de refus d'entrée dans un port européen pour non-conformité, il ne serait plus possible pour l'opérateur d'acheminer simplement la marchandise vers un autre port de l'Union (par exemple un refus au Havre suivi d'une arrivée à Rotterdam), puisque l'information serait immédiatement partagée et opposable sur l'ensemble du territoire douanier européen. Toutefois, il est essentiel de s'assurer de la sûreté des systèmes informatiques douaniers, afin de prévenir toute tentative de falsification de documents pour garantir l'intégrité des informations et d'améliorer la traçabilité des marchandises tout au long de la chaîne logistique.

Proposition n° 8 : s'assurer de la dématérialisation complète des documents nécessaires à l'importation des marchandises, conformément à l'article 6 du code des douanes de l'Union, tout en renforçant la sûreté des systèmes informatiques douaniers afin de prévenir toute falsification des documents douaniers.

b. Une gestion centralisée par la nouvelle Autorité douanière européenne

Depuis sa création en 1968, l'union douanière ne dispose d'aucune structure opérationnelle centralisée, malgré un ordre juridique commun et l'absence de frontières intérieures. La dispersion des données douanières dans de nombreux systèmes nationaux limite la capacité de l'Union à analyser les risques liés aux flux commerciaux et à coordonner les contrôles.

La création d'une Autorité douanière répond à ces limites en confiant à une structure unique les tâches suivantes :

- exploiter les données issues de la plateforme européenne des données douanières ;
- après traitement des données de contrôle, établir des cibles de contrôle destinées à maximiser l'efficacité des contrôles douaniers ;
- favoriser la coopération entre les autorités douanières des États membres en organisant par exemple des contrôles conjoints.

La France a présenté la ville de Lille pour accueillir le siège de la future Autorité douanière de l'Union européenne. Cette candidature s'appuie sur la présence d'infrastructures administratives adaptées, sur l'importance des activités

(1) Règlement (UE) 952/2013 du Parlement et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union.

douanières dans la région et sur la position géographique de Lille, au croisement de plusieurs grands flux commerciaux européens.

Au-delà de ces mesures, M. Julien Guibert, co-rapporteur, estime qu'il faut revenir sur les contradictions de l'approche actuelle de l'Union européenne. Celle-ci impose depuis des années des normes environnementales toujours plus exigeantes tandis que la France a perdu l'avantage compétitif que lui conférait son énergie à bas coût. Cette accumulation de contraintes a contribué à accélérer la désindustrialisation du pays et fragilise aujourd'hui durablement son agriculture. Parallèlement, la Commission européenne accepte, pour faciliter certaines importations, de relever ponctuellement les seuils de présence de substances actives ou de pesticides, alors même que leur usage est strictement encadré, voire interdit, pour les producteurs européens. Cette divergence entre exigences imposées aux acteurs européens et tolérance accrue envers certains produits importés accentue les déséquilibres concurrentiels et pose la question de la cohérence des objectifs poursuivis par l'UE. Elle nourrit par ailleurs le sentiment que les producteurs français supportent un niveau de contrainte supérieur sans bénéficier, en retour, d'une protection équivalente sur le marché européen.

2. Une mobilisation accrue des autorités françaises

a. Le statut d'importateur présumé, outil essentiel pour pallier l'irresponsabilité des plateformes

La réforme établit un nouveau régime douanier spécifiquement conçu pour répondre à la croissance rapide du commerce électronique transfrontière, secteur jusqu'ici difficilement contrôlable. Elle poursuit deux objectifs : assurer une transparence complète pour les consommateurs et garantir un recouvrement effectif des droits et taxes, tout en sécurisant l'entrée de produits conformes sur le marché unique. Pour ce faire, elle crée le statut d'« *importateur présumé* », défini à l'article 5 de la proposition de règlement réformant le code des douanes ⁽¹⁾ comme « *toute personne participant aux ventes à distance de biens destinés à être importés de pays tiers sur le territoire douanier de l'Union* ».

Le règlement prévoit ainsi que les plateformes de commerce électronique deviennent les « *importateurs présumés* » des biens vendus aux consommateurs européens. Ce statut oblige les plateformes à s'assurer du respect des réglementations fiscales et autres de l'UE, au même titre que le sont les importateurs directs.

En devenant importateurs présumés, les plateformes seraient chargées de veiller à ce que les droits de douane et la TVA soient acquittés au moment de l'achat et de reverser ces recettes à leur État membre d'enregistrement. Cette évolution vise à remédier à la sous-déclaration systémique et à la fraude à la faible valeur, qui

(1) Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union et l'Autorité douanière de l'Union européenne, et abrogeant le règlement (UE) n° 952/2013, publiée le 17 mai 2023

représentent plusieurs milliards d'euros de pertes de recettes pour les États membres.

S'agissant des plus de 354 réglementations non douanières qui s'appliquent aux produits importés ⁽¹⁾, notamment environnementales, techniques et sanitaires, la plateforme sera chargée des mêmes responsabilités que les importateurs. Cela ne signifie pas que la responsabilité de la conformité des produits incombe *a priori* à la plateforme. Elle est simplement considérée comme un importateur au titre des réglementations sectorielles, qui peuvent charger les importateurs d'obligations relatives à la traçabilité, ou au partage d'informations sur l'identité des vendeurs. Les obligations incombant à la plateforme ne dépendent donc pas du statut d'importateur présumé, qui créerait un régime de responsabilité s'imposant *a priori* à la plateforme sur tous les produits vendus, mais des règles sectorielles existantes. Par exemple, s'agissant du respect des exigences essentielles en matière de santé et de sécurité, soumettant les produits au marquage CE, c'est le fabricant, et non l'importateur, qui est chargé de rédiger une « *déclaration CE de conformité* » et d'y associer un dossier technique, pour attester que son produit satisfait les normes européennes. L'importateur a, pour sa part, l'obligation de s'assurer qu'une déclaration de conformité est jointe aux produits qu'il importe. Il n'a pas la responsabilité de son contenu, mais seulement de s'assurer que le document est présent.

Selon la direction générale du marché intérieur de la Commission européenne, l'importateur doit s'assurer que :

- le fabricant a effectué la procédure d'évaluation de la conformité appropriée. Si le produit a déjà été mis sur le marché, des mesures correctives doivent être prises, telles que la mise en conformité, le rappel ou le retrait du produit ;

- le fabricant a préparé la documentation technique, apposé les étiquettes et le marquage appropriés (ex : marquage CE) et rempli ses obligations en matière de traçabilité (coordonnées et indication du type, du numéro du lot ou du numéro de série à des fins d'identification) ;

- le produit s'accompagne des instructions et des informations de sécurité correspondantes (le cas échéant), dans une langue facilement compréhensible par les consommateurs et d'autres utilisateurs finaux (conformément aux règles du pays de l'UE dans lequel il est importé) ;

- le produit, l'emballage ou la documentation qui l'accompagne porte clairement le nom, la raison sociale ou la marque commerciale, ainsi que l'adresse de l'importateur.

(1) Selon les informations données par la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

Le statut d'importateur présumé constitue une avancée majeure, en créant une obligation *a minima* de suivi et de documentation des produits que les plateformes vendent. En devenant des « importateurs présumés », elles fourniront davantage d'informations à l'autorité douanière européenne, facilitant ainsi l'analyse des risques et le ciblage plus précis des contrôles aux frontières. Cependant, l'efficacité de cette réforme dépendra largement des capacités des autorités douanières à contrôler et faire respecter ces nouvelles obligations, ce qui reste un défi de taille. Il est essentiel de compléter ce statut d'importateur présumé par un renforcement de la responsabilité des plateformes, notamment dans le cadre du Règlement DSA, afin d'assurer une conformité totale aux normes européennes.

Enfin, il est crucial d'agir rapidement pour réduire l'afflux de petits colis non conformes avant l'entrée en vigueur de la réforme en 2028. Des mesures urgentes, comme une révision de l'exemption des droits de douane et l'introduction d'une redevance européenne sur les petits colis, sont nécessaires pour endiguer ce phénomène avant la mise en place de l'union douanière.

b. La suppression de l'exonération des droits de douane pour les biens inférieurs à 150 euros, assortie d'une redevance forfaitaire sur les petits colis : des victoires diplomatiques qui restent à entériner

La réforme supprime par ailleurs l'exonération des droits de douane pour les biens d'une valeur maximale de 150 euros et instaure quatre taux forfaitaires (5 %, 8 %, 12 % et 17 %), semblables au système existant au Canada.

L'exemption de droits de douane ne doit entrer en vigueur qu'en 2028, en même temps que l'ensemble des dispositions de la réforme douanière. Cette temporalité est manifestement incompatible avec la très forte croissance de l'afflux des petits colis et les menaces qu'ils font peser sur les consommateurs européens, sans parler des difficultés de contrôle occasionnées pour les douaniers.

Face à ce calendrier et aux difficultés des douaniers pour contrôler ces colis, la France a défendu au sein du Conseil de l'Union européenne, avec plusieurs États membres, la mise en place d'une redevance supplémentaire, payée par chaque plateforme sur laquelle sont vendus les colis de faible valeur, pour compenser la surcharge de travail occasionnée pour les douaniers. La Commission européenne, comme le Conseil, ont affirmé que le produit de cette redevance serait affecté aux autorités douanières. En effet, dans sa communication relative au *e-commerce* du 5 février 2025, il est expressément mentionné que ces « *frais de gestion* » (« *handling fee* ») permettraient de « *couvrir les coûts proportionnels liés au contrôle de la conformité de ces envois avec les règles de l'UE* »⁽¹⁾. Le Conseil, dans le mandat de négociation sur la réforme de l'Union douanière, suit cette position en rappelant que cette redevance est instaurée « *afin de couvrir les coûts croissants liés à la vérification des données fournies, à la réalisation d'analyses de risque et à l'exécution des contrôles documentaires et physiques* ». La Commission

(1) Communication de la Commission européenne, « Une boîte à outils complète de l'UE pour un commerce électronique sûr et durable », 5 février 2025

a proposé un montant de 2 euros sur les colis de « *faible valeur* », qui valent moins de 150 euros. Annoncée en mai dernier, cette réforme devrait entrer en vigueur en novembre 2026.

Dans l'intervalle, M. Antoine Vermorel-Marques, co-rapporteur, souligne qu'au niveau national, rien n'empêche les États membres de fixer une redevance, avant l'entrée en vigueur de la règle européenne. L'article 22 du projet de loi de finances pour 2026 propose ainsi une redevance de deux euros sur les colis de faible valeur, suivie par la Belgique, les Pays-Bas, et le Luxembourg, qui ont adopté des dispositions analogues entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2026. La Roumanie a quant à elle déjà adopté une taxe de cinq euros. Si l'adoption au niveau européen est bien sûr préférable à un morcellement des règles, le risque d'un contournement des colis reste relativement limité puisque les pays concentrant l'essentiel des capacités de stockage et d'entreposage – la France, la Belgique et les Pays-Bas – se sont alignés, grâce à l'initiative française, sur le principe d'une taxe nationale avant la mise en œuvre au niveau européen. Il est donc essentiel de conserver la taxe sur les petits colis dans la loi de finances pour 2026, par cohérence avec l'accord politique obtenu avec les pays les plus volontaristes à l'échelle européenne. Pour maintenir le signal de l'ambition de la France dans la perspective de la négociation sur le montant de la redevance à l'échelle européenne, il serait judicieux de rehausser son montant à cinq euros, en précisant qu'elle sera acquittée par les personnes recourant au guichet unique de TVA – la plateforme, au moment de l'achat – plutôt que par le redevable des droits de douane – car les marchandises pourraient entrer sur le territoire européen par un pays n'ayant pas mis en place la taxe.

Proposition n° 9 de M. Antoine Vermorel-Marques : inscrire dans la loi de finances pour 2026 une taxe forfaitaire de cinq euros sur les colis à faible valeur, dans l'attente de l'entrée en vigueur de la redevance à l'échelle européenne.

Sur ce point, M. Julien Guibert, co-rapporteur, estime que l'instauration d'une taxe nationale sur les petits colis importés soulèverait d'importantes difficultés de mise en œuvre. De nombreux interlocuteurs ont rappelé qu'un tel dispositif serait aisément contournable par un simple transit des marchandises *via* d'autres États membres de l'UE, du fait du principe fondamental de libre circulation des biens. Les services douaniers eux-mêmes ont souligné les failles opérationnelles qu'engendrerait une mesure strictement nationale, difficilement contrôlable et susceptible d'alimenter des circuits logistiques d'évitement.

Dans ce contexte, M. Julien Guibert, co-rapporteur, réaffirme son opposition à la création d'une taxe limitée au seul périmètre national, dont l'efficacité serait insuffisante, mais n'est pas opposé à une réflexion et à une éventuelle mise en œuvre d'un dispositif harmonisé au niveau de l'Union européenne, dès lors que celui-ci serait défini de manière cohérente, appliqué uniformément et assorti de mécanismes de contrôle robustes. Une telle approche garantirait la neutralité concurrentielle entre les États membres et priverait les opérateurs peu scrupuleux des opportunités de contournement offertes par les différences nationales.

L'adoption de la mesure au niveau européen est essentielle, afin de préserver le marché intérieur de tout morcellement fiscal. Le montant de deux euros annoncé par le commissaire européen au commerce, M. Maroš Šefčovič ⁽¹⁾, est quant à lui discutable. Compte tenu de l'urgence de remédier à l'afflux des colis, vos rapporteurs préconisent de porter une position ambitieuse, en défendant une augmentation de la redevance. Ce débat semble par ailleurs ouvert, y compris au sein de la Commission européenne. Lors de son audition par les commissions des affaires économiques de l'Assemblée nationale et du Sénat, M. Stéphane Séjourné a en effet évoqué un montant supérieur à l'idée initiale, en avançant le chiffre de 3 euros, et en ouvrant la possibilité d'avoir un montant encore supérieur, expliquant qu'il « *pourra être augmenté dans la discussion parlementaire ou ultérieurement* ». Il est en effet essentiel de défendre une redevance supérieure à deux euros dans les négociations à venir fixant le montant de la redevance. Ces ressources pourront renforcer les moyens de contrôle des douaniers.

Proposition n° 10 : défendre un montant supérieur à deux euros dans le cadre de la négociation sur la création d'une redevance européenne due par les plateformes sur la vente de colis de faible valeur.

Lors de leur déplacement auprès des institutions européennes, vos rapporteurs ont constaté le rôle déterminant de la France dans la conduite des négociations sur la réforme douanière. M. Antoine Vermorel-Marques, co-rapporteur, souligne à cet égard qu'à l'initiative des autorités françaises, plusieurs États membres se sont alignés pour adopter une taxe nationale anticipant la règle européenne.

Outre cette réussite manifeste, la mobilisation française a permis d'avancer sur la fin de l'exonération de droits de douane des colis de faible valeur à compter du premier trimestre de 2026, au lieu de mi-2028, comme initialement fixé par le projet de réforme de l'union douanière. L'accord politique trouvé au Conseil des ministres des finances le 13 novembre 2025 a été entériné formellement lors de la réunion du 12 décembre 2025 de ce même Conseil, fixant à 3 euros, à compter du 1^{er} juillet 2026, la taxe sur les petits colis.

Vos rapporteurs soulignent qu'il est essentiel que ces taux tiennent compte du niveau d'ambition porté par les États-Unis qui ont fortement augmenté les droits de douane sur les petits colis en provenance de Chine, jusqu'alors exemptés au titre de la règle *de minimis*. En mai 2025, le président Donald Trump a annoncé la suppression de cette exemption, en augmentant progressivement les droits de douane, jusqu'à atteindre 120 % en juin 2025. Si ces droits ont depuis baissé pour atteindre 54 %, les tarifs douaniers restent bien supérieurs aux taux prévus par la Commission européenne (5 %, 8 %, 12 % et 17 %). De plus, le décret instaurant les droits de douane américains prévoit une taxe forfaitaire de 100 dollars sur chaque petit colis. Face à ces mesures qui ont fait drastiquement baisser les importations de petits colis chinois vers les États-Unis – près de 25 % entre juin 2024 et juin 2025 –, il est

(1) Annonce du 20 mai 2024 devant le Parlement européen

essentiel de défendre des taux élevés ainsi qu’une taxe forfaitaire sur chaque petit colis, afin de récolter les mêmes effets.

Proposition n° 11 : dans le cadre des négociations sur les taux de droits de douane appliqués aux petits colis, défendre un taux élevé assorti d’une taxe forfaitaire due sur chaque colis.

Sur ce point, M. Julien Guibert, co-rapporteur, estime qu’au-delà de la question de la taxation, de nombreux interlocuteurs ont fait part de la nécessité de clarifier les responsabilités des opérateurs extracommunautaires et d’assurer une véritable traçabilité des produits mis sur le marché européen. Les auditions ont ainsi fait émerger un consensus quant à l’intérêt d’imposer aux vendeurs établis hors de l’Union l’obligation de disposer d’un lieu de stockage, d’un représentant ou d’un point de présence en Europe, identifiable et juridiquement responsable. Une telle exigence constituerait une réponse pragmatique, cohérente avec les besoins opérationnels exprimés par les services de contrôle, en permettant d’identifier l’acteur responsable de la mise sur le marché ou de la réexpédition des marchandises, d’améliorer la traçabilité des produits importés et de faciliter les contrôles et les sanctions en cas de non-conformité. L’obligation d’un lieu de stockage des marchandises vendues sur les plateformes pourrait en outre permettre, à terme, de diminuer l’afflux des petits colis et d’encourager les plateformes à exporter de plus grands volumes de marchandises, rapprochant ainsi leur modèle du commerce classique.

Proposition n° 12 de M. Julien Guibert : imposer aux vendeurs établis hors de l’Union européenne l’obligation de disposer d’un lieu de stockage, d’un représentant ou d’un point de présence en Europe, identifiable et juridiquement responsable de la mise sur le marché des produits.

C. LES MESURES ET CLAUSES MIROIRS, UN BOUCLIER AUX EFFETS LIMITÉS

« Précédant la crise sanitaire, la question de la souveraineté alimentaire et donc celle des importations de produits agricoles et alimentaires se sont imposées avec une intensité particulière. Elles sont de plus en plus directement liées à la problématique environnementale, puisque l’ouverture du marché européen à des producteurs provenant d’autres continents soulève des questionnements relatifs aux normes, à la lutte contre le dérèglement climatique, à la biodiversité. L’UE entend désormais se doter d’outils et de procédures pour que ses importations soient conformes à ses ambitions en matière d’écologie. Parmi ces outils figurent les clauses miroirs. » ⁽¹⁾

Les mesures miroirs et les clauses miroirs sont des instruments juridiques de l’UE, reposant sur l’idée que l’extension de normes européennes aux conditions de production de ses partenaires commerciaux diminuerait le risque d’importation

(1) Clémence Dehut et Thierry Pouch, « Politique commerciale de l’UE et clauses miroirs, ambition ou mirage ? », *Paysans et Société*, septembre 2021.

de produits constituant une concurrence déloyale. Le champ de ces mesures et clauses est principalement l'agriculture.

1. La condition de l'acceptabilité sociétale des accords commerciaux

L'objectif des mesures et des clauses miroirs est de répondre à une demande des milieux économiques, des associations de défense de l'environnement et très largement de nombreux citoyens, tendant à ce que les accords commerciaux prennent en compte les enjeux de durabilité et de santé. À défaut, la mondialisation des échanges portée par les accords commerciaux risque de tirer vers le bas toutes les normes régissant l'UE.

Le principe des mesures et clauses miroirs, ainsi posé, semble relativement simple et de bon sens. Mais son application est complexe compte tenu des règles du commerce international. En effet, **la conséquence des mesures et des clauses miroirs est de déplacer la concurrence du champ des prix vers celui des normes et des règles**. Or ces dernières sont multiples et le rôle de l'OMC est principalement d'arbitrer entre le caractère abusif et anticoncurrentielles de certaines, et d'accepter celles qui n'entravent pas le commerce.

Le débat sur ce sujet s'est amplifié en 2021, quand le Conseil des ministres de l'UE a rejeté un amendement créant un article 188 *bis* à l'organisation commune de marché (OCM) prévoyant des restrictions aux importations de produits alimentaires ne respectant pas les règles européennes. Porté notamment par le député européen M. Éric Andrieu ⁽¹⁾ lors de la réforme de la politique agricole commune (PAC), son rejet s'est appuyé, pour ses opposants, sur l'impératif de respecter les règlements de l'OMC. Un tel article, pour le Conseil comme pour une majorité de députés européens, pouvait mettre en défaut l'UE face à l'OMC et enclencher une série de plaintes pour entorse à la concurrence. Pourtant, la compatibilité des clauses miroirs et des règlements de l'OMC avait été mise en lumière par le rapport conjoint de la Fondation pour la Nature et l'Homme, Interbev (interprofession de la viande) et l'Institut Veblen ⁽²⁾, pour lesquels quatre types de clauses miroirs pouvaient être adoptés sans créer d'entorse aux règles de l'OMC : bien-être animal, importations de produits traités aux pesticides et néfastes à l'environnement, produits traités aux pesticides interdits dans l'UE pour raison sanitaire et bœuf nourri aux protéines animales.

(1) Conseiller général de l'Aude (1988-2004), vice-président du conseil régional de Languedoc-Roussillon (2004-2010). Député européen de 2012 à 2023, membre du groupe Sociaux-Démocrates au Parlement européen, whip et porte-parole de ce groupe sur les questions agricoles.

(2) Dont les représentants ont été auditionnés par vos rapporteurs. Rapport de 2021, régulièrement actualisé, cf. Mathilde Dupré et Stéphanie Kpenou : Les mesures miroirs ou la nécessité d'aligner les exigences applicables aux importations avec les règles de production de l'UE, Institut Veblen, juin 2025.

a. Un objectif d'emblée fragilisé par les distorsions de réglementation intra européennes

Les mesures et clauses miroirs valent pour les relations commerciales entre l'UE et les pays tiers. Mais il est rappelé que les importations françaises proviennent majoritairement de pays de l'UE, puis de pays tiers à un degré moindre. Aussi ces clauses ont une valeur de protection toute relative si parallèlement des produits européens importés (ou extra européens, ayant transité par un pays européen) ne correspondent pas à nos règles.

Ce cas n'est pas rare – des syndicalistes agricoles ont constaté à plusieurs reprises la présence de produits non conformes dans des hypermarchés – et la raison provient de la coexistence de la réglementation européenne avec des réglementations nationales plus ou moins strictes ; en d'autres termes, il existe des écarts de réglementation entre pays membres, qui conduisent à la possibilité d'entrée sur le territoire français de produits agricoles, venant de pays tiers et ayant transité dans un autre pays européen, non conformes aux règles françaises, et également de produits européens. Le cas de la betterave traitée à l'acétamipride en est l'exemple le plus connu. Autre exemple : la France interdisait depuis 2016 les importations de cerises traitées au diméthoate, tandis que des pays européens continuaient à utiliser cette substance. Des cerises européennes portant des résidus de ce pesticide pouvaient donc entrer sur notre territoire. L'UE s'est ensuite alignée sur la position française en 2019, mais des pays tiers pouvaient continuer à exporter vers le marché européen des cerises ainsi traitées, jusqu'à l'interdiction finale de leur importation en 2020. Enfin, le rapport précité de Mme Mélanie Thomin rappelle que le seuil d'une enquête publique pour la construction d'un poulailler s'établissait à 40 000 volailles en France, mais 85 000 dans l'UE.

Entre surtranspositions et dérogations autorisées par l'article 53 du règlement européen 1107/2009⁽¹⁾, les écarts de réglementation entre pays de l'UE créent les interstices permettant d'importer des denrées non conformes dans ou depuis la plupart des pays européens. Cette situation ne peut être corrigée qu'avec la fin des distorsions internes à l'UE, ce qui ne pourra advenir qu'à l'issue de longs processus de négociations.

L'exemple des cerises traitées au diméthoate, outre l'effet de la coexistence d'une pluralité de normes – qui est logique dans un environnement réglementaire complexe – montre la lenteur à les modifier. Quatre ans ont été nécessaires pour prendre une décision protégeant la santé des consommateurs. Pendant ces quatre années, les producteurs de cerises, principalement localisés en Provence, Rhône-Alpes, Occitanie et Val-de-Loire, ont subi une concurrence déloyale. La procédure législative européenne, qui exige un dialogue entre Conseil, Commission et Parlement européen et la recherche permanente d'un compromis entre 27 pays ne

(1) Possibilité pour un État membre d'utiliser temporairement un produit interdit en cas de menace compromettant une production.

favorisent pas une prise de décision rapide, parfois nécessaire à la défense d'une filière économique.

L'exportation de pesticides interdits d'usage en Europe

Alors que la Commission européenne s'est engagée en 2020 à faire cesser cette pratique, l'exportation de pesticides produits dans l'UE, mais y étant interdits d'usage, n'a jamais cessé. En 2024, 122 000 tonnes ont été exportées, à comparer à 81 000 tonnes en 2018.

Environ 75 pesticides sont concernés, dont le dichlopropène, le glufosinate, le mancozèbe, la picoxystrobine, le fipronit, l'acétochlore. Les pays destinataires sont... la plupart des pays du monde. La liste des pays qui n'en importent pas est plus courte à établir, à savoir, en Amérique, les Guyane et le Venezuela ; en Asie, la Mongolie, le Laos, le Cambodge, le Yémen et le Népal ; en Afrique, une moitié de l'Afrique subsaharienne ; en Europe, l'Ukraine et la Russie. Les pays dont l'agriculture s'embarrasse peu de règles environnementales sont de larges importateurs de pesticides européens : États-Unis, Brésil, Canada, Argentine, Chine, Australie, Inde, Vietnam, Philippines...

Cette pratique est en totale contradiction avec une politique européenne bannissant les produits toxiques dangereux. Outre son immoralité, notamment à l'égard des ouvriers agricoles dont beaucoup travaillent sans protection, elle affaiblit les efforts d'instauration d'une concurrence loyale. Que valent respectivement l'argument du respect de normes environnementales et l'instauration de clauses miroirs si l'UE autorise parallèlement l'exportation de produits nuisibles à l'environnement et à la santé des populations extra européennes ?

L'exportation hors de l'UE de pesticides qui y sont interdits d'usage rend toutefois ce dossier complexe, entre exigences environnementales et maintien du tissu industriel de la chimie. Si l'UE devait reconsidérer cette position, il conviendrait que ce soit sur la base d'une étude économique précise, mesurant les effets sur l'emploi et la souveraineté européenne en ce domaine, ainsi que sur les risques de délocalisation. L'objectif est de prévenir des fermetures d'usine, toujours dommageables dans les territoires.

Il est important de conserver l'objectif principal de la politique commerciale, à savoir l'interdiction d'importer des produits non conformes à nos normes. L'UE doit refuser tout abaissement de ses propres normes si la conséquence est l'importation de produits agricoles cultivés ou transformés avec des substances qui y sont interdites. Si l'on considère qu'un pesticide est suffisamment dangereux pour en interdire l'usage en Europe, il est impératif d'interdire également l'importation de produits issus de pratiques prohibées sur notre territoire, afin de protéger de manière équivalente les Européens et les Français. La priorité absolue doit être donnée à la santé publique et à la réciprocité des règles.

Proposition n° 13 : défendre, au sein de l'Union européenne l'interdiction d'exporter des pesticides interdits d'usage en Europe, à la condition de conduire une étude sur les conséquences économiques et sociales qui en découleraient pour l'industrie chimique française et européenne, en refusant toute démarche d'abaissement des normes européennes sur ce sujet et en rappelant l'impératif d'interdire toute importation de produit cultivé ou transformé à l'aide de substances interdites dans l'UE.

b. Un droit commercial international peu favorable aux mesures et clauses miroirs

Le droit commercial international – c’est-à-dire l’ensemble des règles du GATT et de l’OMC, ainsi que celles des principales communautés économiques et/ou politiques que sont l’UE, l’ASEAN ou encore l’ALENA – a été conçu à une période où les échanges internationaux, d’un volume plus réduit qu’actuellement, mettaient aux prises moins de pays et où la notion de développement durable ne revêtait pas la même importance que de nos jours. Il s’est donc essentiellement fondé sur la recherche de la liberté des échanges – écartant ainsi des critères liés aux conditions de production – et sur la *concurrence loyale*, dont le signal-prix est un résultat.

Pour autant, le droit commercial international ne méconnaît pas les spécificités propres à chaque nation et les mesures que peuvent vouloir prendre les États pour diverses raisons, notamment quand elles concernent la protection de leur population ou de leur environnement (article XX des accords du GATT⁽¹⁾). Mais il les encadre. L’OMC reconnaît les mesures et clauses miroirs si elles s’appuient sur des preuves scientifiques. La présomption ou le principe de précaution ne suffisent pas (*cf. infra*), ce qui handicape l’UE dans sa démarche d’exportation de ses normes.

2. Mesures et clauses miroirs, ou la tentative d’engager les partenaires commerciaux de l’Union européenne dans la transition écologique

Les **mesures miroirs** se définissent comme des **dispositions intégrées dans la législation de l’UE**, qui conditionnent l’accès au marché communautaire au respect par le pays tiers de certaines normes européennes de production, considérées comme essentielles pour la protection de la santé humaine, de l’environnement ou encore du bien-être animal. Il s’agit de **mesures unilatérales à portée extraterritoriale**.

Les **clauses miroirs** sont des dispositions à portée environnementale, sanitaire ou de bien-être animal, négociées, puis inscrites dans des **accords de commerce ou de libre-échange**, consistant à établir une réciprocité entre les normes de production des pays signataires de l’accord. Elles conditionnent l’octroi d’un quota ou l’abaissement des droits de douanes pour un produit donné.

Plus contraignantes puisqu’elles ne résultent théoriquement pas d’une négociation avec les pays tiers, les mesures miroirs peuvent s’analyser comme une tentative d’engager les partenaires commerciaux de l’UE, de manière quelque peu contraignante, dans la transition écologique. Dans les relations internationales, dont le commerce fait partie, la *bataille des normes* est permanente, que celles-ci soient technologiques, environnementales ou sociétales. Elle est à la fois révélatrice d’un

(1) L’article XX de l’accord du GATT prévoit dix mesures permettant à un État de déroger temporairement aux règles commerciales internationales, à la condition qu’il ne s’agisse pas d’une restriction déguisée ou d’une discrimination envers un ou d’autres pays.

rapport de force, de la faculté pour une entité politique d'être influente⁽¹⁾ et des valeurs auxquelles s'attache une société.

Vos rapporteurs ont affirmé à plusieurs reprises la nécessité de systématiser le principe de réciprocité des normes de production entre pays européen et pays tiers⁽²⁾. La négociation en cours entre l'UE et les pays du Mercosur ne progresse ainsi pas dans ce sens, et vos rapporteurs s'y opposent si les mesures miroirs n'y sont pas suffisantes.

Proposition n° 14 de M. Antoine Vermorel-Marques : s'opposer à un accord de l'UE avec les pays du Mercosur en l'absence de mesures miroirs suffisantes, garantissant une concurrence loyale, notamment pour les agriculteurs français et européens.

M. Julien Guibert, co-rapporteur se désolidarise de cette proposition, et exprime une opposition totale à l'accord UE-Mercosur, indépendamment de l'existence ou du renforcement éventuel de mesures miroirs. M. Guibert souligne à ce titre que les mécanismes de réciprocité mis en avant dans les accords commerciaux se révèlent systématiquement insuffisants et restent très imparfaitement appliqués. Ils n'offrent aucune garantie réelle contre la concurrence déloyale, l'importation de produits ne respectant pas nos normes et l'aggravation de notre dépendance alimentaire. Aucune évolution de la rédaction ne peut donc être envisagée : le refus de cet accord doit être exprimé sans ambiguïté.

a. Maintenir le cap de la transition écologique

Face à la crise climatique et à l'effondrement de la biodiversité, l'UE s'est dotée d'un *Pacte vert* fin 2019⁽³⁾, en visant d'atteindre la neutralité climatique en 2050. Plusieurs règlements et directives ont été adoptés à cette fin durant la période de 2019 à 2024, et elle a commencé à utiliser la politique commerciale pour combler autant que possible la divergence des normes de production entre pays européens et pays tiers, *via* les mesures et clauses miroirs. **L'enjeu de cette politique normative est de maintenir l'ambition européenne en faveur de la transition écologique**, en évitant notamment qu'elle soit nivelée par le bas, par des importations de produits non conformes.

Il s'agit d'un enjeu politique de base pour l'UE, car **l'Europe est le continent où le réchauffement est le plus rapide** : il s'est aggravé de 2,4 degrés ces cinq dernières années, à comparer à 1,3 degré dans le reste du monde. 2024 a ainsi été l'année la plus chaude jamais enregistrée, avec un nombre record de journées à plus de 32 degrés (29 jours) et de nuits dites tropicales, pendant lesquelles la température ne descend pas sous 20 degrés (12 nuits). De la fonte des glaciers à la multiplication des incendies de forêt en passant par de fortes inondations, toutes

(1) Sur le rôle du processus de normalisation comme instrument d'influence, cf. le rapport d'information n° 3851 (Assemblée nationale, 13^e législature) sur les vecteurs privés d'influence internationale (MM. Jean-Michel Boucheron et Jacques Myard, rapporteurs).

(2) Cf. rapport n° 861 précité de M. Antoine Vermorel-Marques.

(3) Communication de la Commission européenne, « le pacte vert pour l'Europe », 11 décembre 2019

les régions d'Europe paient un lourd tribut en vies humaines et en dommages matériels et écologiques.

Il s'agit ensuite pour l'UE d'être cohérente envers toutes les entreprises européennes, qu'elles soient agricoles, artisanales ou industrielles, **qui sont conduites à adapter leur processus de production à ce dérèglement climatique**, notamment par des actions de décarbonation, soit de manière contraignante en applications de règlements, directives ou lois, soit selon une démarche contractuelle, par des objectifs de filière. Les **normes de production de l'UE sont exigeantes** et ont en conséquence un **coût pour les entreprises**. Elles doivent assumer des investissements, que le rapport de M. Jean Pisani-Ferry et Mme Selma Mahfouz a évalué, pour le secteur privé en France, à 35 milliards d'euros par an ⁽¹⁾. Il ne peut y avoir un décalage entre la réglementation intra européenne et les produits importés.

Il s'agit enfin pour l'UE d'être autant que faire se peut **prescriptrice de normes** permettant d'améliorer la situation économique, écologique et sociale des pays qui sont ses partenaires commerciaux. Il est patent que de nombreux produits consommés par les citoyens européens sont façonnés au prix de violation des droits humains, de salaires très bas, d'émissions de gaz à effet de serre, de pollutions diverses et d'atteinte à la biodiversité. La directive sur le devoir de vigilance des entreprises (CS3D), le règlement sur l'interdiction du travail forcé ou le règlement sur la déforestation et la dégradation des forêts sont autant de jalons pour combler progressivement les écarts de conditions de production.

b. Le multilatéralisme, limite aux mesures et clauses miroirs

Les mesures et clauses miroirs reposent sur un postulat, celui de **la capacité de l'UE à être une puissance normative**, soit en raison de sa faculté d'influence, soit par un rapport de force.

Dans un monde où l'interdépendance est générale, l'intérêt d'accéder au marché européen est un atout pour imposer des mesures et des clauses miroirs, mais il ne faut pas surestimer ce facteur. Le multilatéralisme est un jeu à entrées multiples, où les négociations sont longues et lentes, sur plusieurs années, et les concessions sont mutuelles. Dans le cas de négociations commerciales, la France doit préalablement réunir autour d'elle une coalition européenne pour défendre ses intérêts, avant que la Commission négocie au nom de l'UE, avec des allers et retours constants entre institutions européennes et États. La France a ainsi demandé à la Commission européenne le 19 novembre dernier de présenter ses mesures miroirs dans le cadre de la négociation avec le Mercosur, ainsi que le renforcement des mécanismes de contrôle et de vérification des marchandises tant à l'arrivée dans l'UE qu'au départ des pays exportateurs. Ces points devront être acceptés par les partenaires européens de notre pays, avant d'être négociés avec le Mercosur.

(1) Rapport de Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, « Les incidences économiques de l'action pour le climat, France Stratégie », mai 2023.

Le transfert de normes environnementales ou sociales européennes à d'autres pays est souvent perçu positivement par les sociétés civiles de ces pays, l'adoption de normes étant une arme politique pour ceux qui n'en disposent pas. Ainsi l'effondrement de l'immeuble Rana Plaza à Dacca (Bangladesh) le 24 avril 2023 (1 138 morts et 2 000 blessés) a conduit, non sans de très laborieuses tractations, à mettre en place des protocoles d'inspection des usines de textile et à donner un droit d'alerte aux ouvriers, ainsi qu'à structurer le syndicalisme bangladais.

Mais parallèlement, les normes peuvent être considérées comme des obstacles par les États. La plupart des partenaires commerciaux de l'UE réfutent les arguments de distorsion de concurrence de l'UE, en rappelant que l'agriculture européenne est largement subventionnée. Une large partie d'entre eux se classe en outre dans les pays en développement (PED) et considère ne pas avoir les moyens financiers de conduire une transition écologique. Ils perçoivent les mesures et clauses miroirs comme un obstacle au développement de la production agricole, alors que l'autosuffisance alimentaire est prioritaire par rapport à l'environnement dans la plupart des États de l'hémisphère Sud. En 2023, 13 % de la population était encore sous-alimentée en Asie du Sud et 6 % en Asie du Sud-Est, ce taux s'élevant à 6 % en Amérique latine et à 23 % en Afrique subsaharienne.

Un exemple récent montre la difficulté de l'UE à imposer des normes. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières est certes considéré par les PED comme lié à l'enjeu climatique, mais il est essentiellement perçu comme un obstacle au commerce. Les pays africains, la Turquie, l'Inde ont fait part de leurs préoccupations sur ce sujet lors de la COP 30 à Belem. Bien que neutre puisque présidant la Conférence, le Brésil, par la voix de son ministre des finances, M. Francis Haddad, a adopté cette position, y voyant « *un moyen subtil de protéger un marché intérieur.* »

Comme indiqué *supra*, **il existe actuellement six mesures miroirs**, ce qui montre que cette politique n'a en réalité rien d'excessif et ne revêt pas un caractère de protectionnisme déguisé, mais surtout qu'elle est difficile à mettre en place.

3. Une mise en œuvre malaisée, un contrôle difficile

a. Les limites structurelles de la mise en œuvre des clauses miroirs

La clause miroir signifie qu'un partenaire commercial de l'UE accepte que ses normes de production et ses conditions de mise sur le marché soient identiques ou proches de celles de l'Union pour certains produits. Une condition est en conséquence requise pour qu'une clause miroir soit efficiente : que l'UE soit en capacité d'en contrôler l'application.

La mise en œuvre de clauses miroirs est en premier lieu malaisée en raison de divergences entre les États membres de l'UE. Dans la négociation commerciale avec le Mercosur, la France et la Pologne sont actuellement les seuls États à soutenir

l'adoption de clauses miroirs, ce qui est insuffisant pour constituer une minorité de blocage de cet accord. En second lieu, la négociation de telles clauses exige préalablement de déterminer avec précision l'objectif de l'UE, c'est-à-dire le degré de protection des normes environnementales auquel elle aspire en Europe comme dans les pays tiers. Cette question est résumée par le débat sur une approche par produit ou plus globale.

L'UE a jusqu'à présent adopté une approche par produit. Elle interdit par exemple la mise sur le marché de ceux présentant un danger pour la santé humaine ou animale ou pour celle des plantes, principe qui vaut pour ses productions comme pour les produits importés. Mais elle ne prend pas en compte les procédés et méthodes de production (PMP), qui sont des « *normes comportant des critères sur la façon dont ou par qui un produit est cultivé, fabriqué, traité, récolté ou acquis.* »⁽¹⁾ La densité de volaille dans un élevage, la nourriture du bétail par des protéines animales, l'usage de certains pesticides interdits en Europe ne sont par exemple pas concernés. « *Cette différence de traitement s'explique largement par les limites du droit international ; l'OMC admet aisément que des restrictions aux échanges commerciaux puissent être fondées sur des arguments sanitaires ou phytosanitaires, elle reconnaît plus difficilement la légitimité de restrictions sur les PMP qui n'affectent pas directement les caractéristiques du produit.* »⁽²⁾

L'UE peut d'autant moins être allante dans l'imposition de conditions aux pays tiers qu'elle n'est pas en mesure de démontrer que ces conditions affectent la qualité des produits importés. Il lui est également difficile d'invoquer le principe de précaution, que l'OMC écarte le plus souvent.

On rappellera que ce principe postule de prendre des mesures sans attendre qu'un risque considéré comme potentiel soit démontré scientifiquement. Aussi autorise-t-il à ne pas attendre qu'il se confirme pour retirer du marché un produit dont la sécurité est douteuse. Mais les règles de l'OMC se fondent sur une logique différente : souhaitant favoriser la circulation des marchandises et le libre-échange, elles intègrent la culture du risque, comme le montre l'accord SPS. Pour l'OMC, l'incertitude scientifique justifie au contraire le maintien de la libre circulation des produits. Les États ont certes le droit d'adopter des mesures protectrices de la santé ou de l'environnement, mais à la condition qu'ils puissent les prouver scientifiquement. L'accord SPS est ainsi tout entier construit autour du concept de preuve scientifique.

Il convient enfin de rappeler que les négociations commerciales sont par nature un marchandage, dont l'enjeu ne porte pas uniquement sur des importations mais également sur des exportations. Or l'UE et la France sont des puissances exportatrices, tant de produits agricoles qu'industriels, qui, si elles veulent se voir ouvrir des marchés, doivent réciproquement accepter d'ouvrir les leur. Cette

(1) Définition du Groupe de réflexion sur l'avenir du service public européen, Institut Jacques Delors.

(2) Les clauses miroirs, quels moyens d'imposer certaines normes européennes de bien-être animal aux importations de produits agricoles et alimentaires ? Rapport n° 21129-P du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, mars 2023.

situation crée un problème de positionnement pour la France, dans une Union européenne à 27 membres, pour lesquels l'agriculture n'est pas toujours un secteur prioritaire. Il est en ce cas de l'intérêt de plusieurs de nos partenaires européens de n'être pas trop regardant sur les produits agricoles importés en échange de nouveaux marchés pour leurs entreprises industrielles ou de services.

En conclusion, les clauses miroirs constituent un instrument difficile à manier dans un contexte multilatéral où les jeux de négociation sont à entrées multiples. L'UE peut certes – et doit – arguer de l'importance de son marché pour engager plus avant les pays tiers dans la transition écologique et l'amélioration des conditions de travail, mais elle doit composer avec des acteurs de même importance qu'elle.

b. Au niveau national, des marges de manœuvre demeurent pour généraliser l'exigence de réciprocité des normes

L'article 44 de la loi 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, dite « ÉGAlim I », prévoit ainsi l'interdiction de vendre ou distribuer à titre gratuit « en vue de la consommation humaine ou animale des denrées alimentaires ou produits agricoles pour lesquels il a été fait usage de produits phytopharmaceutiques ou vétérinaires ou ne respectant pas les exigences d'identification et de traçabilité imposées par cette même réglementation », à l'article L. 236-1 A du code rural et de la pêche maritime (CRPM). La mise en œuvre de cette interdiction est toutefois peu effective. En effet, le dispositif fait peser l'interdiction sur les vendeurs, une fois que les produits sont déjà mis sur le marché, et non les importateurs. Pour maximiser l'application des mesures miroirs, il est nécessaire de faire peser les obligations de conformité non sur les vendeurs, mais aux frontières extérieures de l'Union, en prenant des mesures législatives. La proposition de loi déposée par M. Antoine Vermorel-Marques, rapporteur, et adoptée par la commission des affaires économiques le 28 janvier 2025 ⁽¹⁾, prévoit en effet ainsi d'inscrire à l'article L. 236-1 A du CRPM l'interdiction d'importer tout produit qui ne respecterait pas la réglementation européenne en matière de protection des risques sanitaires, de traçabilité ou d'identification. Cette disposition devrait en outre être assortie de sanctions administratives pécuniaires, tout en prévoyant la possibilité pour l'autorité administrative compétente de détruire ou de renvoyer les lots contrôlés non conformes. Compte tenu de l'urgence du sujet, M. Antoine Vermorel-Marques, rapporteur, souligne l'intérêt d'un examen en séance publique de cette proposition de loi.

Proposition n° 15 : examiner en séance publique à l'Assemblée nationale la proposition de loi, adoptée par la commission des affaires économiques, visant à interdire l'importation de produits agricoles non autorisés en France.

(1) Proposition de loi (n° 659) de M. Antoine Vermorel-Marques visant à interdire l'importation de produits agricoles non autorisés en France.

III. REDONNER À L'ADMINISTRATION LES MOYENS DE REMPLIR SES MISSIONS

Rappelons l'introduction du récent document de la Commission européenne relatif au contrôle des produits entrant sur le marché européen⁽¹⁾. « *Une union douanière forte est la pierre angulaire du marché unique de l'UE, permettant aux biens de circuler librement dans l'Union. Le règlement (UE) 2019/1020 sur la surveillance des marchés et la conformité des produits requiert des douanes pour contrôler les produits manufacturés afin d'empêcher des produits non conformes ou dangereux.*

Le présent rapport reconnaît le travail assidu des autorités douanières, mais révèle parallèlement qu'il faut agir plus avant. En 2024, les douanes ont contrôlé la conformité de seulement 0,0082 % de tous les produits importés, soit 82 articles pour chaque million d'articles importés ».

S'agissant plus spécifiquement du commerce électronique, la DGDDI a effectué en 2024 **98 131 contrôles sur 189 350 085 déclarations, soit un taux de contrôle de 0,5 %**.

Autant dire qu'il y a peu de contrôle sur les importations, dans le contexte de fraude générale à laquelle l'UE doit faire face. La première partie du rapport de la Commission qualifie les États membres de « *sous-performants* ».

En se déplaçant sur la plateforme de fret aérien de Roissy, vos rapporteurs, accompagnés du président de la mission et de plusieurs députés membres de celle-ci, ont constaté le professionnalisme et le dévouement des agents de la DGDDI. Parallèlement, ils ont mesuré l'ampleur de leur mission et la difficulté croissante à l'assumer.

Le travail sur le contrôle des importations est inséparable d'une réflexion sur le rôle des douanes, et celles-ci n'ont pas attendu le présent rapport pour s'adapter à leur temps. Depuis le début des années 1990, les services douaniers ont affronté de nombreux changements, avec le poids croissant de la mondialisation des échanges et le déploiement des nouvelles technologies, dont les places de marché sont l'acmé. Les douanes ont déjà mené de profondes réformes de leurs structures administratives en intégrant le service des contributions indirectes, en modifiant leur maillage territorial ou en s'engageant dans la mise en place d'une nouvelle gestion de leurs ressources humaines. Elles ont par ailleurs largement dématérialisé leur travail pour rendre plus rapides les opérations de dédouanement, comme le souhaitent les professionnels. Les missions des douaniers ne se limitent plus à surveiller ou inspecter les marchandises mais elles englobent également le traitement des flux d'information émanant des opérateurs économiques.

(1) Rapport de la DG Taxes et Union douanière, juin 2025.

Le rôle des douanes est de concourir à la régulation de l'économie, par la taxation et par la surveillance de certaines marchandises. Elles assument également une mission d'ordre public, avec la lutte contre le trafic de drogue et d'autres trafics (espèces vivantes et protégées, végétaux, œuvres d'art), contre la contrefaçon, *etc.* Peu de professions, voire peu d'administrations ont autant de défis à relever, d'autant que ces derniers évoluent constamment, à l'instar du trafic de drogue.

Il reste, malgré l'hommage légitime qu'il convient de rendre à des agents publics, que le système de contrôle ne répond plus aux attentes de notre temps.

A. DES AUTORITÉS DE CONTRÔLE FACE À L'AFFLUX DE PRODUITS NON CONFORMES

La question des portes d'entrée sur un territoire est cruciale, car si l'UE est un espace économique unique, ses ports et aéroports sont en concurrence. Ils sont tous, sans exception, une entité économique qui assure richesse et emplois. Aéroports de Paris est ainsi le premier employeur d'Île-de-France, avec 473 000 emplois directs et indirects (liés à la chaîne de valeur des fournisseurs), soit 8 % de l'emploi de la région et 30 milliards d'euros de richesse annuelle. L'aéroport de Liège précité assure 5 000 emplois directs et autant d'emplois indirects, dans une région ravagée par la désindustrialisation, où le textile et la sidérurgie ont quasiment disparu. Ports et aéroports continuent tous de programmer l'extension de leurs activités en prévision de l'intensification du commerce international. Liège prévoit ainsi un doublement de ses capacités.

1. Contrôle des importations et efficacité des dédouanements : le dilemme des services des douanes

L'une des grandes exigences du commerce international est la célérité des flux, surtout dans le cas du commerce d'entreprise à entreprise ⁽¹⁾, dans le processus de chaînes de valeur. Celles-ci ont pris une part notable dans les échanges commerciaux et l'ont structuré de manière à ce que les flux logistiques aboutissent à la quasi absence de stockage. Le corollaire de cette exigence réside dans la rapidité des processus de dédouanement. Une économie qui se veut compétitive se doit de disposer de ports et aéroports performants, dans lesquels le temps de stationnement des marchandises doit impérativement être bref. Un port « compétitif » se caractérise par un processus de dédouanement de moins de 24 heures. Les administrations des douanes, dont les bureaux sont localisés dans tous les grands ports mondiaux, sont toutes en concurrence et balancent toutes entre deux objectifs : contrôler avec efficacité les produits qui entrent sur leurs territoires respectifs, mais ne pas les retenir longtemps, au risque de voir les flux de marchandises se détourner vers des ports voisins, avec ses conséquences pour l'activité et l'emploi. La densité de ports dans le monde est telle que le risque est réel. Le Havre est en concurrence directe avec Anvers et Rotterdam, comme Singapour l'est avec Ningbo ou Shenzhen.

(1) Notion également connue sous son acronyme anglais B to B, *business to business*.

Le processus de dédouanement à l'importation joue un triple rôle :

- garantir la sécurité des échanges ;
- assurer la conformité des produits entrant sur un territoire ;
- protéger l'économie nationale par des droits de douane.

L'on mesure dès lors sans peine le dilemme des services des douanes, mais il revient à leur autorité de tutelle, en charge de conduire la politique économique, d'adapter la doctrine applicable au contrôle des marchandises. **Que vaut en effet la notion de frontière, attribut et outil de la souveraineté**, si elle ne joue plus de rôle en pratique ? Pour la politique commerciale, la frontière est juridiquement celle de l'UE, ce qui signifie qu'un douanier du Pirée est autant protecteur de l'économie grecque qu'il l'est de l'économie française, et vice-versa. Les pouvoirs publics français ne sauraient délaisser la frontière nationale, quand des filières entières de notre économie sont mises en danger par des importations de produits non conformes.

Le dilemme n'est pas marginal et il est inévitable qu'il s'amplifiera. La croissance du commerce international et celle, encore plus rapide en proportion, du commerce électronique vont augmenter le volume de marchandises à des niveaux jamais atteints auparavant. Les grandes plateformes internationales élaborent toutes des stratégies d'expansion et compte tenu des surcapacités de l'économie chinoise et des droits de douane américains, les plateformes chinoises ciblent particulièrement l'Europe et la France (deuxième marché de l'UE démographiquement) comme indiqué *supra*. 75 % des consommateurs de l'UE et 80 % des consommateurs français recourent plus ou moins régulièrement à un achat par internet, taux en progression constante. En France et seulement moins de trois ans après son apparition, Temu est le troisième site le plus visité, derrière Amazon et Leboncoin. Les plateformes asiatiques procèdent actuellement à l'adaptation de leur offre sur le marché européen, et provoquent d'ailleurs une réaction d'Amazon, qui lance à son tour une offre de produits à très bas prix (*Amazon Haul*)⁽¹⁾.

Le conflit entre fluidité du dédouanement et nécessité du contrôle est illustré par l'application du règlement européen sur la surveillance du marché et la conformité des produits⁽²⁾. Selon ce règlement, les autorités douanières doivent suspendre la mise en libre pratique⁽³⁾ en cas de suspicion de non-conformité sur une marchandise. À la suite de la suspension de la mise en libre pratique, l'autorité douanière doit saisir l'autorité de surveillance du marché compétente, qui doit faire un retour à la demande sous quatre jours ouvrables (réponse immédiate sur le fond ou demande de prolongation de la suspension de la mise en libre pratique, le temps

(1) *Le plan de bataille des plateformes chinoises d'e-commerce pour la France*, Les Échos, 3 octobre 2025.

(2) *Règlement (UE) 2019/1020 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits, et modifiant la directive 2004/42/CE et les règlements (CE) n° 765/2008 et (UE) n° 305/2011.*

(3) *Régime douanier qui confère à une marchandise tierce le statut de marchandise communautaire après application des mesures de politique commerciale et autres formalités prévues pour son importation.*

de pouvoir apporter l'expertise nécessaire). C'est cette autorité qui effectue le contrôle et qui se prononce sur la non-conformité du produit. Dans le cas où l'autorité de surveillance du marché ne respecte pas le délai des 4 jours, la douane doit alors libérer la marchandise. L'on mesure avec cet exemple la brièveté du délai dans lequel l'administration doit travailler.

Actuellement, les douanes des pays de l'UE traitent quotidiennement 12 millions de colis, dont 91 % proviennent de Chine. Shein et Temu affrètent à eux seuls l'équivalent de 90 avions-cargos par jour. En l'absence de régulation, ces chiffres sont appelés à s'accroître. À l'inverse des contrôles traditionnellement menés par les douanes, fondés sur l'échantillonnage de grandes quantités de marchandises transportées dans des conteneurs, les importations issues du commerce électronique, constituées de petits colis à faible valeur, menacent directement la qualité et la capacité des contrôles des douaniers. L'afflux de colis est exponentiel. En 2022, 890 millions d'opérations de commerce électronique ont été enregistrées dans l'Union européenne, soit 73 % de l'ensemble des déclarations d'importations. Pourtant, ces importations représentent seulement 0,5 % de la valeur totale des importations.

Une autre inquiétude se fait jour, portant sur les performances des différentes douanes européennes : le défi qu'elles affrontent avec les petits colis est posé et désormais connu. Mais leur rendement apparaît en diminution, d'après le rapport précité de la Commission européenne. 203 produits étaient contrôlés sur 1 million en 2022, chiffre ramené à 124 en 2023, puis à 82 en 2024.

Il est clair pour vos rapporteurs, à l'issue de leur cycle d'auditions et de leurs déplacements, d'une part dans la zone de fret de l'aéroport de Roissy, d'autre part à Bruxelles auprès des institutions européennes, que la porosité des frontières n'a jamais été aussi importante.

Sur ce point, vos rapporteurs estiment que la création d'une plateforme numérique unique à l'échelle européenne, fondée sur l'intelligence artificielle et sur des algorithmes d'analyse de risque, permettrait d'améliorer significativement le ciblage des contrôles. Elle offrirait aux services douaniers la possibilité d'identifier en amont les cargaisons les plus susceptibles de présenter des anomalies ou des risques de fraude, en tenant compte de l'historique des opérateurs, de l'origine des produits, des routes commerciales empruntées ou encore des filières déjà sensibles (textile, jouets, produits chimiques, agroalimentaire). Une telle solution, qui pourrait être instaurée dans le cadre de la réforme de l'Union douanière, renforcerait l'efficacité des contrôles tout en permettant une meilleure allocation des moyens disponibles.

2. Des douanes européennes diversement diligentes

Comme indiqué *supra*, l'objectif de la réforme de l'union douanière est de mettre fin aux disparités des contrôles sur les produits importés. La Commission européenne, dans son rapport précité, a très pudiquement classé les États membres

en fonction de leur performance douanière, mais sans citer leur nom, ce qui n'est guère démocratique. Chaque État se voit attribuer un numéro, avant d'être classé.

Ce qui ressort de l'analyse corrobore les déclarations de plusieurs fédérations professionnelles à vos rapporteurs : il est aisé d'introduire des marchandises dans l'UE. Une fois dédouanées, elles circulent librement ; celles entrées sur le territoire de l'UE *via* les pays classés aux 26^e et 27^e rang du tableau ci-après n'encourent guère de risque d'être contrôlés.

Deux États opèrent dix fois plus de contrôles que la moyenne européenne, avec 152,1 et 175,4 refus d'entrée pour 1 million de produits examinés. Ils ont donc respectivement stoppé l'entrée de 1 produit sur 6 575 et sur 5 701 inspections. Si les douanes des autres pays membres avaient accompli la même performance, plus de 800 000 produits auraient été rejetés de l'UE en 2024... au lieu de 64 322 dans la réalité.

Onze États ont travaillé huit fois mieux que la moyenne européenne. Ensuite, onze autres affichent des sous-performances de dix fois la moyenne européenne. Enfin trois États n'ont rejeté qu'un seul produit sur un million d'entrées.

Cette situation dépassant les pouvoirs du Parlement français, vos rapporteurs proposent qu'une commission d'enquête du Parlement européen se penche sur cette question, en levant en outre l'anonymat des pays. Derrière la sécheresse des chiffres, il se peut que la faiblesse démographique, un défaut d'outil statistique ou une fiscalité légère empêche les administrations de certains États de jouer leur rôle.

Proposition n° 16 : demander aux groupes politiques du Parlement européen de constituer une commission d'enquête sur le fonctionnement des douanes de chaque État membre.

Rang du pays membre	Nombre de produits rejetés pour 1 million de produits contrôlés	Rang du pays membre	Nombre de produits rejetés pour 1 million de produits contrôlés
1	175,4	14	11,7
2	152,1	15	5,6
3	112,8	16	5,2
4	105,0	17	5,1
5	88,0	18	4,5
6	74,4	19	4,1
7	71,9	20	3,2
8	54,6	21	3,0
9	40,7	22	1,4
10	35,1	23	1,4
11	21,5	24	1,3
12	17,6	25	0,7
13	16,5	26	0,3
Moyenne européenne	13,5	27	0,1

Source : Commission européenne, rapport sur le contrôle des produits entrant sur le marché européen, 2025.

Les produits rejetés aux frontières se répartissent ainsi, s’agissant des quatre pays de provenance les plus souvent incriminés :

	2022	2023	2024
Chine	17 239	21 004	48 139
États-Unis	4 015	5 268	3 427
Grande-Bretagne	2 486	2 449	2 120
Inde		2 225	1 740

Source : Commission européenne, rapport sur le contrôle des produits entrant sur le marché européen, 2025.

Les produits rejetés aux frontières se trouvent, par ordre décroissant, dans les secteurs de l’habillement et accessoires, de l’électronique, de l’équipement de la maison, de l’enfance et de la puériculture, des loisirs de plein air, des équipements médicaux et de sécurité, de la santé et des transports. À noter que la santé est le domaine dans lequel les refus d’entrée ont été multipliés par cinq en trois ans.

3. Des autorités de contrôle sous pression face à l’afflux de produits non conformes

a. Le contrôle des importations agricoles

i. Des fraudes variées

Le contrôle des importations agricoles comporte un double volet : en premier lieu, les normes sanitaires et phytosanitaires applicables aux produits destinés à l’alimentation humaine et animale qui, dans les grandes lignes, apparaît

bien pris en compte par nos administrations. En second lieu, les normes de production des pays tiers présentent elles aussi un caractère sanitaire, mais elles ne font pas l'objet d'autant de garanties que celles imposées aux agriculteurs de l'Union européenne. Elles sont difficilement contrôlables par l'UE et la seule manière de les rapprocher des normes de l'UE est d'instaurer des mesures de réciprocité, les mesures et clauses miroirs, dont vos rapporteurs ont monté *supra* à la fois l'intérêt et les limites.

Le taux de produits agricoles importés non conformes aux normes européennes est difficile à connaître. Un taux oscillant entre 8 et 25 % – donc assez large – est avancé, notamment par le Sénat ⁽¹⁾, mais il s'agit d'une extrapolation à la suite de contrôles physiques. Des contrôles de la DGCCRF ont par la suite révélé un non respect des normes assez marqué sur les produits issus de l'agriculture biologique, et plusieurs denrées ont été mises en cause à des périodes diverses, thé de Chine, piment de République dominicaine, pistache des États-Unis, volaille d'Ukraine.

Interrogée par vos rapporteurs, la direction générale de l'alimentation (DGAL) avance des chiffres de non-conformité bien inférieurs. Ils ne se fondent pas sur la totalité des marchandises entrant en France mais sur celles qui ont fait l'objet d'un contrôle.

Nature du contrôle	Nombre d'envois contrôlés par le SIVEP en 2024	Nombre d'envois refusés par le SIVEP en 2024
Animaux vivants et produits animaux	165 922	2 011 (1,12 %)
Aliments pour animaux d'origine non animale	5 054	7 (0,14 %)
Contrôle phytosanitaire – végétaux	67 433	990 (1,47 %)

Source : DGAL – Service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire (SIVEP)

Il est en réalité impossible d'avoir un chiffre exact, sauf à contrôler physiquement la totalité des produits, ce qui n'est pas le cas. Les filières agricoles les plus touchées sont les suivantes :

– Céréales (blé, maïs, orge) : concurrence directe avec des pays comme l'Ukraine, les États-Unis ou le Brésil, qui utilisent encore des produits phytosanitaires interdits dans l'UE, d'où un désavantage compétitif pour les producteurs européens qui doivent respecter des normes strictes (pesticides, rotations, zones non traitées).

– Viande bovine : concurrence d'Amérique du Sud (Brésil, Argentine, Uruguay) où l'utilisation d'hormones de croissance et l'élevage extensif sur des terres déboisées est encore courant.

(1) Rapport d'information n° 528 (2018-2019) de M. Laurent Duplomb, au nom de la commission des affaires économiques, sur la place de l'agriculture française sur les marchés mondiaux.

– Volaille : concurrence de la Thaïlande, de l’Ukraine ou du Brésil, dont les normes de production autorisent l’utilisation d’antibiotiques et sont moins strictes sur l’alimentation des animaux, les normes européennes interdisant certains additifs.

– Apiculture : importation massive de miel frelaté ou mélangé (notamment de Chine) à du sucre et/ou de l’eau, sans respect des règles de traçabilité, de pureté ou d’étiquetage exigées en Europe. 46 % du miel importé des pays tiers et mis sur le marché de l’UE est suspecté d’être frelaté. 74 % du miel en provenance de Chine serait frauduleux.

L’importation de produits non conformes génère un autre problème, celui de la francisation de marchandises importées, ce qui en altère la traçabilité. La question est particulièrement préoccupante pour la DGCCRF, qui a conduit en 2020 une opération de contrôle sur ce sujet, renouvelée en 2024 : 25 % des contrôles réalisés au stade de détail présentaient une anomalie ; le taux de non-conformité au stade de la production était de 16 % ; celui de non-conformité au stade du commerce de gros de 5 %.

Au-delà des chiffres, la DGCCRF a opéré plusieurs constats. Le stade de la production est une source significative de francisation. Par ailleurs, il est à noter des disparités selon les produits concernés. Ainsi, en matière de fruits et légumes ou de champignons, les différents dossiers des enquêtes indiquent que la francisation est répandue dans le cadre particulier d’entreprises de production et de commercialisation lorsqu’elles sont détenues par le même gérant.

Au stade du commerce de gros, certains produits se prêtent moins que les autres à la fraude. En effet, contrairement au kiwi par exemple, certains produits ont une durée de vie très courte et leurs spécificités (fragilité des produits, marketing autour des emballages...) laissent moins de marge de manœuvre aux opérateurs pour manipuler librement les colis et modifier les emballages. Un colis acheté devant quasiment être revendu dans les heures qui suivent, les risques de francisation sont limités.

En apiculture, les enquêtes ont permis de mettre en évidence une méthode particulièrement privilégiée par certains fraudeurs. En l’occurrence, il s’agit d’apiculteurs qui commercialisent à la fois leur production et du miel de négoce et qui en profitent pour frauduleusement augmenter leur profit par la francisation de miels étrangers. Certains ont même renoncé à leur activité apicole pour se concentrer sur le négoce de miel en maintenant l’usage de leur ancien statut d’apiculteur.

ii. La stratégie de contrôle des produits agricoles

Les animaux et leurs produits, ainsi que certains végétaux sont soumis à un contrôle systématique à l'entrée de l'Union européenne. Ces contrôles sont assurés par la DGDDI et par la DGAL selon la répartition suivante :

– la DGDDI assure le contrôle sanitaire des denrées alimentaires d'origine végétale (en vue de la consommation humaine) et tout particulièrement celui des résidus de pesticides dans les denrées végétales importées ;

– la DGAL, *via* le service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire (SIVEP), service à compétence nationale, assure le reste des contrôles. Le contrôle des végétaux vise uniquement la protection de la santé des plantes.

Si le contrôle est favorable, la DGDDI autorise le dédouanement du produit, qui peut ensuite librement circuler dans l'ensemble de l'Union européenne. Elle perçoit préalablement pour le ministère chargé de l'agriculture les redevances relatives aux contrôles sanitaire et phytosanitaire (SPS) aux frontières.

Rappelons que le SIVEP, service à compétence nationale technique rattaché à la DGAL, est constitué d'une trentaine de postes de contrôle frontaliers (PCF), chargés de la mise en œuvre des contrôles SPS, et d'un bureau central, dont l'une des missions est la coordination de l'activité des PCF.

La direction de la DGAL estime disposer des effectifs nécessaires à ses missions, tout en reconnaissant des retards dans ses contrôles, en cas de pics d'activité. Elle dispose par exemple à Fos d'une équipe de 3 à 4 personnes, susceptible d'être mise en difficulté par des pics d'activité, comme l'arrivée massive d'oranges d'Afrique du Sud en juillet. Pour leur part, les transporteurs et logisticiens, *via* notamment leur organisation nationale, l'Union des entreprises Transport et Logistique de France demandent régulièrement un renforcement des effectifs du SIVEP, non pour augmenter le nombre de contrôles mais pour assurer une fluidité optimale de leurs flux. Cette revendication illustre bien le dilemme entre un nécessaire contrôle et les enjeux de compétitivité représentée par le dédouanement rapide des marchandises aux PCF.

Les modalités de contrôle de la DGAL sont multiples :

– elle a une obligation de faire tous les contrôles documentaires pour les produits qui sont soumis à certificats sanitaires par la réglementation européenne ;

– le certificat n'est pas l'unique point de vérification des produits importés. Avant le contrôle du certificat, et même avant l'importation, il y a une phase d'analyse de risque et de vérification de la conformité du pays (c'est-à-dire de la confiance que l'on peut avoir dans un système de certification). Cette phase préalable peut aussi consister en des audits des services de la Commission européenne :

- la DGAL peut doubler les contrôles documentaires de contrôles d'identité qui consistent à vérifier que le lot présenté sur le certificat est bien le lot présent dans le conteneur ;

- elle peut enfin mener des contrôles physiques ainsi que des prélèvements.

La DGAL opère en moyenne 250 000 contrôles par an, donnant lieu à un constat de non-conformité des produits dans une proportion de 1,2 à 1,3 %. Le système de contrôle est fondé sur la certification officielle vétérinaire et phytosanitaire des pays importateurs. Chaque pays doit respecter, quand il exporte, les exigences des importateurs, qui doivent s'intégrer dans le cadre de l'accord SPS. Le pays importateur a le droit d'intégrer des exigences et peut faire des audits nécessaires pour « *s'assurer que les services certificateurs sont en capacité de pouvoir vérifier ce qu'il y a dans le certificat* ».

iii. Des pratiques de contrôles différenciées au sein de l'UE

L'UE constituant un marché unique, il importe que les pratiques de contrôle soient identiques, ou à tout le moins harmonisées. L'harmonisation des pratiques dans l'UE est assurée à travers le système d'audits diligentés par la direction F de la direction générale de la santé (DG Santé) de la Commission européenne, afin de vérifier la bonne application de la réglementation de l'UE dans les États membres. La DGAL reconnaît des différences d'interprétation technique en certains cas, mais le principal point d'interrogation provient des opérateurs des pays tiers et d'importateurs français qui s'inquiètent régulièrement de la rigueur des contrôles des services d'inspection français, qu'ils estiment plus sévères que ceux mis en œuvre dans d'autres États membres. Ils mettent en avant la compétitivité des ports pour faire pression sur l'administration, Rotterdam étant par exemple réputé pour conduire des contrôles moins stricts. Enfin, de nombreux pays tiers s'expriment à l'OMC (dans le cadre des mesures de suivi de l'accord SPS) contre les mesures prescrites par l'UE, jugée plus sévères que le cadre normatif international.

En résumé, la France serait un des pays les plus stricts de l'UE pour ses contrôles, l'UE étant considérée comme trop rigoureuse par le reste du monde. L'on mesure, avec ce jeu d'appréciation, à quel point l'enjeu du respect ou non des normes est important dans le commerce international.

Derrière ces appréciations liées à des intérêts économiques précis, les procédures de contrôle entraînent également des répercussions sur l'accès des produits français aux marchés des pays tiers. Un pays qui se juge mal traité à l'arrivée de ses produits pourra mettre en place des mesures restrictives de manière ponctuelle (allongement de la procédure sanitaire ou douanière) ou plus généralement en ce qui concerne les autorisations d'importation qu'il délivre lui-même (ce sont généralement les mêmes administrations dans les pays qui certifient à l'export et qui contrôlent les importations). La DGAL constate dans les négociations qu'elle mène pour ouvrir, sur le plan sanitaire, les marchés des pays tiers, une demande accrue de réciprocité de traitement de la part de ses homologues.

iv. Le contrôle des produits circulant déjà dans les frontières de l'UE

Les produits agricoles déjà admis dans l'UE peuvent toujours faire l'objet d'un contrôle par les directions départementales. Un produit relève en effet de la réglementation sur la mise en marché en application du règlement européen sur les principes généraux de la législation alimentaire ⁽¹⁾. C'est au professionnel de s'assurer que les marchandises qu'il met sur le marché respectent bien la réglementation. Il doit avoir un plan de maîtrise sanitaire et disposer d'une procédure de contrôle à réception des matières premières dont il se fournit. Les services vétérinaires d'inspection et les directions départementales chargées de la protection des populations (DDPP) en assurent un contrôle de second niveau.

v. Les limites des contrôles actuels

Plusieurs limites ont été identifiées par les syndicats agricoles dans le système de contrôles des produits alimentaires. Les niveaux d'exigence varient par exemple selon les programmes de contrôles nationaux car ils dépendent des capacités administratives des États. Si la France s'efforce d'avoir une politique cohérente, elle peut difficilement aller plus loin que l'UE. Ainsi en est-il des pesticides : le plan de contrôle européen, décliné par les États membres, prévoit 176 substances à analyser. La France va certes plus loin en analysant, dans ses contrôles de résidus de pesticides, 568 substances. Mais il reste 1 498 substances à contrôler...

Les clauses de sauvegarde ne peuvent par ailleurs être utilisées pour protéger les agriculteurs d'une concurrence déloyale. Les articles 53 et 54 du règlement n° 178/2002 précité, qui définit les principes généraux de la législation alimentaire dans l'UE, sont applicables en cas de « *risque sérieux pour la santé humaine, la santé animale ou l'environnement* ». Elles présentent donc un caractère temporaire même si la France a déjà activé cette clause ces dernières années, notamment au motif que des pesticides interdits dans l'UE étaient toujours utilisés (phosmet, diméthoate sur les cerises, thiaclopride, etc.).

Ces mesures de sauvegarde font l'objet d'une procédure spécifique associant l'information de la Commission et des autres États membres ainsi qu'une notification à l'OMC en application de l'accord sanitaire et phytosanitaire. C'est la Commission qui doit défendre auprès des membres de l'OMC une mesure qui va au-delà de la réglementation UE.

vi. Les pistes de renforcement des contrôles

Il est souhaitable d'appliquer à tous les échanges commerciaux l'obligation de respecter les normes environnementales et sanitaires françaises et européennes, en vertu du principe selon lequel « *une bonne norme est une norme que l'on*

(1) Règlement (CE) n° 178-2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires

applique aux autres ». Il reste que la politique commerciale, donc les exigences relatives aux importations, étant une compétence exclusive de l'Union européenne, seules des dispositions intégrées dans la législation européenne peuvent conditionner l'accès au marché unique au respect des normes de production européennes. Les mesures miroirs, malgré leurs limites, apparaissent comme le meilleur instrument, mais elles nécessitent d'être également compatibles avec les règles de l'OMC.

Les mesures miroirs doivent aussi pouvoir faire l'objet de contrôles et de vérifications par l'UE. Ces contrôles sont actuellement opérés par la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire de la Commission européenne qui conduit chaque année une cinquantaine d'audits dans des pays tiers destinés à s'assurer du respect de la législation européenne pour les produits destinés au marché européen. La montée en puissance des mesures miroirs nécessite de renforcer ces audits, en très faible nombre en réalité, pour s'assurer de l'effectivité de la réciprocité. C'est un point porté régulièrement par la France dans les enceintes européennes.

Dans l'attente d'une généralisation des mesures miroirs, qui n'interviendra pas avant plusieurs années, vos rapporteurs proposent à court terme un renforcement du règlement relatif à l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires ⁽¹⁾ (dit règlement INCO). La réglementation européenne devrait exiger une indication unique et claire de l'origine des matières premières de tous les produits agroalimentaires, y compris transformés.

Proposition n° 17 : renforcer le règlement (UE) n° 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires en exigeant une indication précise de l'origine des matières premières de tous les produits agroalimentaires.

b. Le contrôle des produits manufacturés

Le contrôle des produits manufacturés, qui porte entre autres sur leur sécurité et leur conformité aux normes, se répartit principalement entre la DGDDI pour les flux aux frontières et la DGCCRF sur le marché national, tant auprès des metteurs sur le marché que des réseaux de distribution, les deux directions coordonnant leur action. Il convient en effet de distinguer les *importations* – marchandises qui entrent dans l'UE et dont le contrôle relève en majorité de la DGDDI – et les *introductions*, à savoir les marchandises déjà entrées dans l'UE et circulant entre les États membres, dont le contrôle est essentiellement assuré par la DGCCRF.

La DGDDI considère qu'elle ne peut fonctionnellement s'assurer de la conformité de la totalité des produits entrant sur le territoire français puisqu'elle n'a pas compétence sur l'ensemble des flux de produits, et fait confiance à la DGCCRF pour le reste des contrôles.

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

Compétence européenne assurée au niveau national, le contrôle des importations vise à assurer la sécurité des consommateurs ainsi qu’une concurrence loyale entre les entreprises européennes et leurs concurrents de pays tiers. Le ciblage des importateurs peut intervenir par la DGDDI au moment de la « *mise en libre pratique* » des produits (c’est-à-dire leur arrivée sur le marché européen), ou ultérieurement par la DGCCRF. Les deux administrations, ainsi que la DGAL, doivent **vérifier la conformité des produits à environ 350 règlements et normes non douaniers**.

i. Les limites opérationnelles de la DGDDI face à l’afflux de petits colis

La DGDDI travaille sur la conformité sanitaire et non sanitaire des produits entrant sur le territoire (y compris les denrées agricoles non animales, les denrées animales relevant des Sivep) et vérifie le respect des règles environnementales, telles REACH, les normes phytopharmaceutiques, la protection des espèces animales et végétales, etc. Les formalités de dédouanement sont dématérialisées.

La DGDDI a reconnu lors de son audition par vos rapporteurs se trouver devant un problème insoluble pour elle à ce jour : ses capacités actuelles l’empêchent de faire face à l’augmentation générale des flux commerciaux, notamment l’irruption des petits colis. La technologie ne peut pour le moment compenser l’insuffisance d’effectifs, et il n’existe pas de réponse juridique de masse à un problème de masse. Elle verbalise en moyenne seulement un colis sur plusieurs millions.

Il est clair que l’envoi incessant de petits colis multiplie le volume global de contenants (grands cartons, conteneurs) à leur arrivée et crée un engorgement volontaire des moyens de contrôle. Tous les pays développés, notamment la France, l’Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique au sein de l’UE, sont confrontés à ce problème. Il s’agit d’une stratégie volontaire d’embolisation de la part de certaines places de marché, notamment des trois principales que sont Shein, Temu et AliExpress, dont le taux de non-conformité des produits, lorsqu’ils sont vérifiés, dépasse 50 %. Le point d’entrée le plus touché en France est la plateforme de fret de Roissy, dont 60 % du trafic provient des trois plateformes précitées.

Ne pouvant tout contrôler, la DGDDI s’efforce de cibler son action, mais rappelle que les données sur le commerce électronique sont moins nombreuses et moins détaillées que celles sur le fret par conteneurs. Or les flux de marchandises illicites empruntent les mêmes voies que celles qui sont licites.

Le non-respect des normes de nombreux produits peut être fortement suspecté, eu égard aux taux de non-conformité relevés en cas d’opérations coup de poing. L’insuffisance des contrôles a en outre pour corollaire **une perte de recettes fiscales** puisque la valeur des marchandises est souvent minorée pour éviter la TVA et les droits de douane.

Notons que le travail des douanes se trouve facilité si elle a affaire à une entreprise titulaire d’une autorisation d’opérateur économique agréé (OEA).

Celle-ci permet à toute entreprise établie au sein de l'UE exerçant une activité liée au commerce international d'acquiescer un label de qualité sur les processus douaniers et de sécurité et de sûreté qu'elle met en œuvre. Délivrée en France par la DGDDI, l'autorisation OEA est reconnue dans toute l'UE et dans les pays signataires d'accords de reconnaissance mutuelle. Les trois types d'autorisations (simplifications douanières, sécurité et sûreté, autorisation combinée simplification douanière et sécurité et sûreté) sont conditionnés à l'absence d'infractions graves ou répétées à la législation douanière et aux dispositions fiscales, y compris l'absence d'infractions pénales graves liées à l'activité économique du demandeur.

Il existe en France autour de 1 000 OEA (dont Shein ne fait pas partie), qui font l'objet d'audits réguliers. Cette procédure d'opérateur agréé se retrouve au sein de toutes les puissances commerciales (Chine, États-Unis).

Lorsque la DGDDI constate qu'un produit est non conforme aux normes, elle le signale au transitaire, qui peut soit opérer une mise en conformité, soit renvoyer le produit à l'expéditeur, soit le détruire. S'agissant de la destruction dans un incinérateur agréé, on observera qu'elle est à la charge de l'État – le contribuable assume donc financièrement les effets des fraudes - et que par ailleurs, la plupart des exportateurs de produits frauduleux n'ont ni nom, ni adresse de société vers laquelle se tourner, des algorithmes étant conçus pour les modifier en permanence. En règle générale, quand les services de douane constatent une fraude, ils découvrent rapidement un cumul d'irrégularités (non-conformité du produit, faux marquage CE, absence de numéro d'identification de la société, etc.).

Proposition n° 18 : mettre à la charge de l'importateur – ou s'il n'est pas identifié, à la charge de la place de marché – le coût de la destruction d'une marchandise frauduleuse ou non conforme aux normes.

Vos rapporteurs soulignent toutefois qu'imputer le coût réel de la destruction au seul opérateur responsable ne suffit pas à prévenir durablement la mise sur le marché de produits non conformes, tant les gains économiques liés à ces pratiques demeurent importants. Une amende, dont le taux pourrait être défini avec les éco-organismes, devrait être ajoutée aux frais de destruction des marchandises et permettrait :

- d'instaurer une dissuasion financière forte face aux risques sanitaires et économiques encourus ;

- de couvrir les charges globales liées au traitement des marchandises illégales, y compris celles qui échappent aux contrôles ;

- de renforcer la capacité financière des éco-organismes et entités de destruction, qui sont les premiers acteurs mobilisés dans la protection du consommateur et de l'environnement.

Le principe est clair : le fraudeur paie, et paie plus cher, afin de rétablir l'équité et d'éviter la concurrence déloyale envers les entreprises respectueuses des normes.

Proposition n° 19 : assortir le coût de la destruction d'une marchandise frauduleuse ou non conforme aux normes d'une amende dont le produit serait affecté aux éco-organismes.

Lors de leur échange avec vos rapporteurs, les représentants de la DGDDI ont approuvé l'idée d'un renforcement de plusieurs dispositifs, notamment les mesures et clauses miroirs, permettant d'assurer la conformité de produits avant leur arrivée sur le territoire français. L'idée de pouvoir contrôler les marchandises dans le pays exportateur est également souhaitée, mais elle se heurte à la souveraineté des États. Elle ne pourrait être mise en œuvre que dans le cas d'un accord commercial. La responsabilité des places de marché doit enfin être envisagée quand le vendeur n'est pas identifiable. Sur un plan fonctionnel, la DGDDI apprécierait un renforcement de la coopération avec les fédérations professionnelles, car leurs signalements permettent d'affiner le ciblage des contrôles.

ii. Les méthodes de la DGCCRF

Les enquêtes de la DGCCRF sont menées aux différentes étapes de la commercialisation des produits, avec des contrôles auprès des fabricants, des importateurs ou des distributeurs. La DGCCRF priorise néanmoins les contrôles chez les responsables de la première mise sur le marché (fabricants ou importateurs). Les vérifications menées à ce stade s'attachent à vérifier le contenu de la documentation technique (déclaration de conformité, rapports d'essais, évaluation de risque formalisée, composition, *etc.*). Les contrôles dans les circuits de distribution concernent davantage les informations données aux consommateurs et la présence adéquate des mentions et affichages obligatoires. Outre le contrôle documentaire, des prélèvements de produits sont également menés en complément pour vérifier leur sécurité et conformité après analyse en laboratoire.

Les enjeux autour du contrôle des produits importés sont de plus en plus importants avec l'essor du commerce électronique et des millions de produits livrés *via* les places de marché. Le contrôle de ces produits diffère du contrôle des produits importés de façon traditionnelle : là où les produits sont traditionnellement importés en gros conditionnement par l'intermédiaire d'importateurs professionnels, les produits achetés sur des plateformes de commerce électronique sont expédiés produit par produit et adressés directement au consommateur final. Cette évolution des modes de consommation augmente très fortement le volume d'articles à contrôler (plusieurs petits colis contenant des produits différents au lieu d'un conteneur de produits du même modèle), tout en limitant les possibilités pour la DGCCRF de contrôler les produits chez un importateur ou un distributeur professionnel.

Afin de pouvoir contrôler ces produits vendus en ligne depuis l'étranger, la DGCCRF agit en client anonyme, en contrôlant la présence des informations

réglementaires présentes sur les annonces en ligne et dans certains cas, en achetant directement des produits en ligne pour les tester après livraison

Il n'existe apparemment pas de chiffre sur le taux de produits importés faisant l'objet de contrôle. Mais il est certainement faible, au regard d'une statistique fournie par la DGCCRF à vos rapporteurs :

PRÉLÈVEMENTS DE PRODUITS OPÉRÉS PAR LA DGCCRF

	2020	2021	2022	2023	2024 ⁽¹⁾	2025
France	10 366	12 487	11 215	9 840	3 792	2 826
UE	2 235	2 639	3 112	2 002	704	504
Hors UE	5 381	7 410	6 242	5 408	2 218	2 025
Total	17 982	22 536	20 569	17 250	6 714	5 355

Source : réponses au questionnaire transmis par les rapporteurs à la DGCCRF

La DGCCRF oriente le ciblage des produits selon plusieurs critères : données d'accidentologie, signalements des produits ayant donné lieu à de forts taux de dangerosité lors de contrôles précédents, produits à destination de population sensible (jouets et puériculture notamment), etc. Les volumes de prélèvements de produits pour vérifier leur sécurité et conformité sont les plus importants dans les domaines suivants : jouets et articles de puériculture, produits chimiques, cosmétiques, matériaux au contact des denrées alimentaires, produits électriques, équipements de protection individuels et outils de jardinage et de bricolage.

TAUX DE NON-CONFORMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS ET DES PRODUITS CONTRÔLÉS

Produits	Taux d'établissements en situation d'anomalie	Taux de prélèvements non conformes
Jouets	30 %	51 %
Produits chimiques	32 %	51 %
Matériaux en contact de denrées alimentaires	36 %	22 %
Produits électriques	31 %	79 %
Protection individuelle	32 %	91 %
Jardinage et bricolage	19 %	93 %
Phytopharmacie	39 %	

Ces taux élevés s'expliquent par la qualité du ciblage de la DGCCRF, qui réunit un faisceau de présomptions avant de lancer ses contrôles. Les contrôles documentaires servent de premier filtre et les prélèvements visent principalement des produits pour lesquels la suspicion de non-conformité est élevée.

(1) La diminution du volume de produits contrôlés à compter de 2024 s'explique par le transfert à la DGDDI des compétences de contrôle sanitaire.

Pour autant, sachant qu'en valeur absolue, les taux de produits non conformes s'appliquent dans une fourchette de quelques centaines à un peu plus de 2 000 prélèvements par catégorie de produits, il est aisé de conclure que la proportion de produits contrôlés est faible, certains diront dérisoire. Vos rapporteurs retrouvent, à l'examen des chiffres fournis par la DGCCRF, le taux de 0,0082 % donné par la Commission européenne. **L'on peut aisément affirmer que la France contrôle moins de 1 % des produits manufacturés qu'elle importe.**

Là réside un problème majeur de politique publique : les autorités administratives, douanières ou intérieures, gèrent de moins en moins un volume quotidien croissant.

B. ADAPTER LES CONTRÔLES POUR AGIR DANS LES LIEUX OÙ LES RISQUES APPARAISSENT

La capacité de contrôler la conformité des produits importés au regard de nos normes environnementales dépend de plusieurs décisions politiques, prises au niveau européen, mais surtout de l'intensité des flux commerciaux. Si les préconisations de vos rapporteurs s'attachent à réduire considérablement l'afflux de produits non conformes, il est également essentiel de s'assurer que les modalités de contrôle s'adaptent aux mutations des flux commerciaux. Comme mentionné *supra*, le code des douanes de l'Union et le DSA ont été pensés et écrits avant l'essor des petits colis achetés sur des plateformes de commerce électronique. De la même manière, des marges d'amélioration peuvent être atteintes en maximisant l'efficacité du travail des autorités de contrôle.

Une simple augmentation des effectifs des autorités de contrôle ne suffira pas à s'assurer que l'ensemble des importations respectent nos normes. Le flux de marchandises est trop élevé pour pouvoir être exhaustivement contrôlé, même si les autorités de contrôle voyaient leurs effectifs fortement renforcés.

1. En finir avec la présomption de conformité des importations en généralisant les contrôles extraterritoriaux

Un grand nombre de fédérations professionnelles auditionnées par vos rapporteurs partagent le constat d'un manque de contrôles préalables à l'importation, alors même que certains pays exportant massivement vers la France soumettent les importations françaises et européennes à des contrôles stricts, parfois accompagnés de visites d'usines françaises pour s'assurer du respect de leurs normes nationales.

Aux États-Unis et du Canada, la certification UL (*Underwriters Laboratories*) garantit la conformité d'un produit aux normes applicables dans ces deux pays. Elle est l'équivalent du marquage CE imposé dans l'UE. La marque UL s'appuie sur près de 200 laboratoires dans 70 pays, dont les agents se déplacent dans les lieux de production des sociétés souhaitant accéder au marché nord-américain.

La Chine dispose d'un label similaire, le CCC, pour *China Compulsory Certificate* (certificat obligatoire chinois), introduit en 2002, dont les autorités responsables sont l'Administration d'État pour la régulation du marché (SAMR), l'Administration de la certification et de l'accréditation de la République populaire de Chine (CNCA), le Centre chinois de certification de la qualité (CQC) et le Centre chinois de certification des produits automobiles (CCAP). Le CCC s'applique à la fois aux produits importés et aux produits fabriqués en Chine. Il existe plusieurs types de certification CCC, mais l'un d'entre eux comprend des tests des produits en Chine et un audit initial de l'usine dans le pays qui les fabrique, avec le cas échéant des inspections annuelles.

Il convient de souligner que la Commission européenne mène des contrôles extraterritoriaux préalables à l'importation, mais uniquement en matière agricole, et plus précisément dans le domaine des produits d'origine animale. La direction générale chargée de la santé dispose en effet d'une unité située en Irlande ⁽¹⁾, la « direction F », au sein de laquelle officient des inspecteurs chargés de contrôler le respect des normes phytosanitaires des importateurs, conformément aux stipulations de l'accord SPS. La Commission européenne mène des audits sur pièce et sur place auprès des importateurs de viande afin de s'assurer que les services certificateurs des pays d'origine (en l'espèce, souvent des vétérinaires) mènent un contrôle efficace. Selon les informations fournies aux rapporteurs, la direction F fixe une cible 38 % des audits à réaliser dans les États tiers.

Ce système de contrôle extra-territorial gagnerait à être généralisé à l'échelle de l'ensemble des normes européennes que doivent respecter les produits, en particulier les normes environnementales. Sur le même système que la direction F de la DG santé, la DG environnement de la Commission européenne pourrait déployer une partie de ses effectifs d'experts dans des missions d'audit dans des pays exportateurs vers l'Union européenne. Chaque produit non conforme serait retenu à la frontière et ne pourrait pas arriver dans les postes de contrôle douanier. Contrôler au départ et non à l'arrivée des produits permettrait de soulager la charge de contrôle incombant aux douaniers et aux autorités de surveillance du marché, tout en limitant les risques pour les consommateurs.

Proposition n° 20 : réaliser, pour l'ensemble des normes environnementales et techniques européennes, des contrôles extraterritoriaux menés par les effectifs de la Commission européenne pour vérifier la conformité des produits destinés à l'importation, avant leur arrivée aux frontières de l'Union européenne.

En matière agricole, il convient de souligner que l'efficacité de ces contrôles est soumise à ce qu'ils soient réalisés sur place avec des moyens suffisants. À ce titre, le renforcement des moyens humains de la Commission européenne, par la voie d'experts nationaux détachés notamment, pourrait être envisagé. Enfin, il est indispensable que ces audits soient réalisés sur place. C'est leur intérêt premier.

(1) La direction F, située à Grange (Irlande), est la seule unité de la DG Santé à ne pas être située à Bruxelles ou à Luxembourg.

Pourtant, vos rapporteurs ont été informés que certains audits phytosanitaires de la Commission européenne étaient réalisés en visioconférence, ce qui fait perdre tout son sens à des contrôles censés permettre aux agents de s'assurer *de visu* du respect des normes européennes, surtout en matière animale.

Proposition n° 21 : s'assurer que les contrôles extraterritoriaux de la Commission sont menés sur place, et sous aucun prétexte en visioconférence.

2. Mettre fin à l'asymétrie des contrôles sanitaires et environnementaux entre produits français et importés

a. Rapprocher la DGCCRF des postes frontières pour empêcher la mise sur le marché de produits non conformes

Outre l'extraterritorialité des contrôles, il faudrait repenser l'organisation des contrôles par les autorités françaises. Les contrôles sont aujourd'hui effectués par plusieurs autorités distinctes. L'organisation entre administrations respecte une stricte séparation entre les contrôles avant dédouanement, effectués par les douanes, et les contrôles des produits mis sur le marché, effectués par la DGCCRF, et les autres administrations compétentes sur les normes sectorielles.

Auditionné par la commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France en mai 2024 ⁽¹⁾, le directeur général des douanes et des droits indirects, M. Florian Colas, décrit ainsi cette organisation : « *La DGDDI intervient surtout à l'entrée et à la sortie du territoire européen, ainsi que dans le contrôle de la circulation intracommunautaire. La mise à la consommation est de la compétence de la DGCCRF. Cette summa divisio entre les deux administrations est classique, et elles s'articulent bien.* » Malgré cette séparation entre les deux administrations, les coopérations sont fréquentes. Depuis 2006, les deux administrations ont signé un protocole de coopération qui prévoit des modalités d'échanges d'information et qui encourage l'organisation de contrôles coordonnés, voire conjoints. Selon les informations fournies aux rapporteurs, ce protocole est en cours de révision et la version actualisée est prévue pour fin 2025. Cette version révisée doit permettre de clarifier les modalités de saisine de la DGCCRF par la douane, une cartographie des acteurs de chaque administration pour mieux connaître les interlocuteurs les plus pertinents, mais aussi un partage d'information renforcé sur la question des petits colis, afin de mieux cibler les petits colis à l'entrée du territoire, et de demander le déréférencement des produits testés non-conformes.

L'essor du commerce électronique conduit la DGCCRF à cibler, dans ses contrôles, les produits issus de petits colis vendus sur des plateformes en ligne. Il serait judicieux, pour faciliter le contrôle, de placer une partie des effectifs de la DGCCRF auprès des postes frontaliers de contrôle des douanes, afin que les agents

(1) Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France (M. Grégoire de Fournas, rapporteur), Audition de M. Florian Colas, directeur général des douanes et droits indirects, mardi 28 mai 2024.

accèdent directement aux colis, et puissent en contrôler la conformité avant leur mise sur le marché. Se rapprocher géographiquement des frontières permettrait de maximiser l'impact des contrôles, conformément à la pratique, déjà établie par la DGCCRF, de prioriser les contrôles chez les responsables de la première mise sur le marché, qu'ils soient fabricants ou importateurs. En outre, rapprocher les effectifs de la DGCCRF des frontières permettrait d'adapter le contrôle à l'afflux de produits achetés sur les plateformes de *e-commerce*, qui sont difficilement contrôlables chez un importateur ou un distributeur professionnel. Procéder au contrôle à la sortie de l'avion cargo relève du bon sens et permettrait d'empêcher la mise sur le marché des produits ne respectant pas l'obligation générale de sécurité, ainsi que les autres normes sectorielles. Cette proposition permettra de faciliter les contrôles de la DGCCRF, en les rapprochant des produits à contrôler en priorité. En effet, les produits non alimentaires vendus sur des places de marché en ligne contrôlés par la DGCCRF proviennent à 97 % de pays extra-européens et d'Asie pour 66 % d'entre eux. Soulignons que d'autres administrations chargées de contrôler le respect de la réglementation environnementale – directions régionales de l'aménagement, du logement et de la nature (Dreal), Office français de la biodiversité (OFB) – pourraient également voir une partie de leurs effectifs redéployés aux frontières nationales. Rapprocher physiquement les agents des produits à contrôler s'inscrit donc comme une proposition d'efficacité administrative, permettant de créer aux frontières de véritables « **brigades de contrôle des importations** » consacrées au contrôle des produits importés.

Proposition n° 22 : déplacer une partie des effectifs de la DGCCRF et des services de contrôle des normes environnementales au sein des postes de contrôle frontaliers afin de contrôler, conjointement aux douanes, la conformité des produits au regard des réglementations sectorielles européennes.

b. Cibler systématiquement les importations lors des contrôles sur le marché

Une fois mis sur le marché, les produits français, européens et extra-européens sont contrôlés de manière indifférenciée par les autorités déconcentrées compétentes – DDPP principalement, mais également Dreal et OFB. Plusieurs fédérations professionnelles auditionnées par vos rapporteurs soulignent le contraste entre la fréquence des contrôles dans leurs usines, et l'insuffisance des contrôles menés sur les produits importés, pourtant surreprésentés dans les non-conformités. En complément des brigades de contrôles des importations situées aux frontières, les autorités de contrôle sectoriel devraient avoir pour préoccupation de cibler *a minima* la moitié de leurs contrôles sur des produits importés. À effectifs constants, cette réorientation des contrôles pourra être rendue possible par un allègement des contrôles portant sur les entreprises françaises.

Proposition n° 23 : par voie de circulaire, charger les administrations chargées du contrôle des réglementations sectorielles (environnementales, techniques, sanitaires) de réaliser au moins 50 % de leurs contrôles sur des produits importés.

3. Renforcer les effectifs des services de contrôle

Dans un contexte budgétaire tendu, l'augmentation des moyens n'est pas une solution en soi. Comme mentionné *supra*, les modalités de contrôle doivent être modernisées pour faire face aux mutations du commerce international. Toutefois, les autorités de contrôle doivent voir leurs moyens *a minima* maintenus afin de disposer de ressources suffisantes pour mener leurs missions.

Proposition n° 24 : rétablir les budgets et les plafonds d'autorisation d'emplois de la DGDDI (programme 302) et de la DGCCRF (programme 134) *a minima* à leur niveau voté en loi de finances pour 2025.

Il est également nécessaire de souligner que la complexité grandissante des normes à contrôler nécessite des moyens humains, mais aussi des moyens matériels importants. À titre d'exemple, les « achats mystères » menés par la DGCCRF pour contrôler la conformité des produits vendus sur les places de marché en ligne requièrent de coûteux équipements : chaque batterie testée coûte entre 10 000 et 15 000 euros. Compte tenu de la faiblesse des marges de manœuvre budgétaires, il est nécessaire de prévenir la mise sur le marché de produits non conformes, ce à quoi s'emploient les propositions du présent rapport. Une augmentation du budget de la DGCCRF pour s'équiper afin de tester les équipements n'est toutefois pas à exclure, même si la solution de premier ordre doit être d'empêcher que les produits non conformes accèdent au marché.

4. Tirer profit de l'union douanière pour réaliser des opérations coordonnées de contrôle

Dans l'attente de l'entrée en vigueur de la réforme de l'union douanière, le code des douanes de l'UE prévoit déjà des outils de coordination des autorités douanières, qui gagneraient à se généraliser. Les « domaines de contrôle prioritaire » (« *priority control areas* » ou « PCA »), prévus à l'article 46 du code des douanes de l'Union, permettent aux autorités douanières volontaires de l'Union d'effectuer simultanément des contrôles sur le même type de marchandise, en raison d'un risque particulièrement élevé de non-conformité, sans préjudice des autres contrôles menés habituellement par les autorités douanières. La spécificité de ces contrôles est d'associer aux douanes les autorités de surveillance du marché. Ces contrôles permettent d'agréger des informations pour prouver des non conformités systémiques.

Proposition n° 25 : généraliser la pratique des « domaines de contrôle prioritaires » avec les autorités douanières volontaires de l'Union européenne.

5. Faire payer le profit tiré de l'illégalité

L'article L. 521-1 du code de la consommation prévoit que l'autorité administrative peut, après une procédure contradictoire, enjoindre à un professionnel, de se conformer à ses obligations, ou de cesser tout agissement

illicite. Cette injonction peut être assortie d’une astreinte journalière ne pouvant excéder 3 000 euros par jour, dans la limite de 300 000 euros. Si l’autorité constate que l’auteur de la pratique n’a pas déféré à l’injonction prévue par l’article L. 521-1 précité, ou s’il ne peut pas être identifié, l’autorité administrative peut ordonner aux fournisseurs d’accès aux plateformes en ligne ou aux moteurs de recherche :

- d’afficher un message avertissant des risques encourus par les consommateurs en accédant à un contenu manifestement illicite ;
- dans le cas où l’infraction est passible d’au moins deux ans d’emprisonnement, et est de nature à porter une atteinte grave à la loyauté des transactions ou à l’intérêt des consommateurs :

– de prendre toute mesure utile destinée à faire cesser leur référencement. Cette disposition a déjà été mise en œuvre en 2021, avec le déréférencement temporaire du site américain Wish (TA Paris, ord. référé, 17 décembre 2021, n° 2125366/2) ;

– de prendre toute mesure utile destinée à limiter l’accès des interfaces en ligne dont les contenus sont manifestement illicites.

L’autorité administrative peut aussi ordonner aux opérateurs de registre ou aux bureaux d’enregistrement de domaines de prendre une mesure de blocage d’un nom de domaine, d’une durée maximale de trois mois renouvelable une fois, suivie, si l’infraction constatée persiste, d’une mesure de suppression ou de transfert du nom de domaine à l’autorité compétente.

En l’espèce, la DGCCRF a prononcé une injonction sur le fondement de l’article L. 521-1 précité le 5 novembre dernier à l’encontre de Shein. Le 6 novembre, Shein a informé par constat d’huissier s’être mis en conformité, en suspendant l’ensemble des activités de ses vendeurs tiers sur sa place de marché.

Vos rapporteurs s’interrogent sur l’absence d’amende administrative infligée à une plateforme ayant hébergé des produits non conformes ou illicites, quand bien même elle se serait mise en conformité après injonction. Si les produits ne sont plus référencés sur la plateforme, ils ont tout de même été mis en vente, et – très certainement – vendus, générant ainsi un bénéfice financier pour la plateforme. Il est donc proposé de compléter l’article L. 521-1 du code de la consommation par la possibilité d’infliger une amende constituée du bénéfice financier généré par la vente des produits non conformes, assortie d’une pénalité sanctionnant le non-respect du droit en vigueur dans l’Union européenne.

Proposition n° 26 : infliger au responsable de la mise sur le marché une amende à due proportion du bénéfice généré par la vente d’un ou plusieurs produits ne respectant pas la réglementation en vigueur, assortie d’une pénalité sanctionnant le manquement aux obligations de conformité.

C. UNE RÉFLEXION SUR LA RESPONSABILITÉ PÉNALE EST ESSENTIELLE POUR SENSIBILISER LES PLACES DE MARCHÉ AU RESPECT DES RÈGLES

Les pouvoirs publics ne peuvent se satisfaire de l'état du droit dans sa forme actuelle, s'il ne permet pas de prévenir ou de dissuader les places de marché, dont la responsabilité est réduite en raison de leur statut d'intermédiaire, de mettre en vente des produits non conformes aux normes. Il existe certes déjà un panel de sanctions, notamment en cas de pratiques commerciales trompeuses (en juillet 2025, la DGCCRF a ainsi infligé à la société *Infinite Styles ecommerce ltd*, qui exploite la plateforme de Shein, une amende de 40 millions d'euros pour avoir trompé les consommateurs sur la réalité des réductions de prix accordées et sur la portée des engagements concernant les allégations environnementales), mais elles apparaissent insuffisantes. Les places de marché intègrent les condamnations pécuniaires dans leur bilan comptable, tant que leurs marges progressent.

À titre purement prospectif, vos rapporteurs suggèrent de s'engager sur une évolution du droit pénal et constatant le lien contractuel unissant une place de marché à un vendeur, de ne pas exonérer la première de toute responsabilité et de réfléchir à une évolution de la notion de complicité.

La complicité est définie par l'article 121-7 du code pénal comme le fait d'aider ou d'assister sciemment une personne dans la préparation ou la consommation d'un crime ou d'un délit. Le droit pénal distingue trois sortes de complicité. La complicité par *instigation* correspond au fait de provoquer directement à l'infraction. La complicité par *aide ou assistance* répond au fait d'apporter un concours à une infraction. Enfin, la complicité par recel, définie par l'article 321-1 du code pénal, est définie comme le fait « *de dissimuler, de détenir ou de transmettre une chose, ou de faire office d'intermédiaire afin de la transmettre, en sachant que cette chose provient d'un crime ou d'un délit* ».

Les places de marché ne sont pas directement responsables des produits non conformes aux normes des pays dans lesquels elles sont susceptibles de les mettre en vente. Mais elles ont néanmoins une responsabilité indirecte, puisqu'elles constituent le vecteur par lequel s'effectue une vente. Elles ne peuvent pour vos rapporteurs dénier leur propre responsabilité au motif qu'elles ignoreraient la non-conformité de certains produits. Si l'on forme une analogie avec le commerce physique, un vendeur proposant à des clients un produit interdit serait sanctionné, même en invoquant qu'il ignore cette interdiction et que ce produit n'est qu'une référence parmi des milliers qu'il commercialise.

Un vendeur qui propose sur une place de marché un produit frauduleux dans une aire géographique donnée (comme l'UE) commet une infraction et se trouve en conséquence passible d'une sanction. Mais la place de marché pourrait être considérée comme complice de l'infraction s'il était avéré que son système de fonctionnement est dépourvu de tout contrôle interne, rendant en conséquence inévitable une offre de produits non conformes.

La notion de complicité exige que celle-ci intervienne sciemment, et non par omission ou par erreur. Aussi la loi devrait-elle compléter le caractère volontaire de l'infraction par celui de la négligence, celle-ci étant considérée comme permettant cette infraction.

Un autre volet du droit pourrait être renforcé, celui afférant à la concurrence déloyale. Le droit est déjà solide sur ce point, la concurrence déloyale étant fondée sur la responsabilité civile de droit commun, en application des articles 1240 et 1241 du code civil. L'entreprise qui s'estime victime de pratiques déloyales doit démontrer trois éléments que sont une faute, un préjudice, et un lien de causalité. Elle doit en conséquence prouver les agissements fautifs ou illégaux, de sa concurrente, faisant état du préjudice qu'elle a subi en raison de l'action déloyale, comme une perte de clientèle ou de chiffre d'affaires, et du lien de causalité entre l'action déloyale et son dommage. Elle peut demander réparation. Si l'action a lieu entre deux entreprises, la juridiction compétente est le plus souvent le tribunal de commerce.

L'objectif d'une modification du droit sur ce sujet aurait pour objet de couvrir une situation inédite jusqu'à récemment, à savoir la mise en danger d'une filière entière en raison d'agissements systématiques d'acteurs économiques ne respectant pas nos normes. La Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) estime par exemple, en reprenant une étude du cabinet Altares, que la concurrence déloyale dans l'habillement a fragilisé un grand nombre d'enseignes, avec la défaillance en 2024 de 1 422 commerces et la disparition de 4 000 emplois. Le raisonnement se fonde sur le fait que la production, la mise sur le marché et la vente d'un produit forment une chaîne dans laquelle chaque acteur a sa responsabilité. Un importateur doit vérifier la conformité d'une marchandise. Il doit en être de même pour tout vendeur, magasin physique ou place de marché.

La possibilité devrait donc être offerte à toute entreprise ou fédération d'entreprises d'attaquer en justice une place de marché, s'il s'avérait impossible, comme c'est souvent le cas, d'identifier le fabricant ou le metteur sur le marché de produits non conformes, afin d'obtenir une indemnisation du préjudice économique.

Proposition n° 27 : envisager une réforme du code pénal en élargissant à la négligence la notion de complicité d'une infraction et intégrer dans la chaîne des personnes morales responsables de pratiques commerciales déloyales les places de marché.

D. INFORMER ET RESPONSABILISER LES CONSOMMATEURS

Les auditions menées par la mission ont mis en évidence un décalage profond entre la perception qu'ont les consommateurs des risques liés aux produits importés non conformes et leurs comportements d'achat.

Une étude commandée par la fédération de l'ameublement français corrobore ce constat :

- près de six consommateurs interrogés sur dix considèrent que des plateformes comme Shein ou Temu pratiquent une concurrence déloyale envers les acteurs établis, mais reconnaissent continuer à y acheter en raison de leurs prix attractifs ;

- 44 % des utilisateurs de Shein ou Temu se déclarent conscients que les produits proposés peuvent présenter un risque pour la santé ou la sécurité ;

- 41 % affirment savoir que ces articles ne sont pas respectueux de l'environnement.

Par ailleurs 48 % de nos concitoyens auraient une mauvaise opinion de Shein, et 49 % considèreraient ses produits comme de piètre qualité. Malgré cela, selon la Fevad, au deuxième trimestre 2025, Shein a enregistré 16,7 millions de visiteurs uniques mensuels.

Cette contradiction combine ici la conscience des risques et des impacts négatifs d'un produit et néanmoins la poursuite de l'acte d'achat. Elle est entretenue et amplifiée par les stratégies des plateformes et marques de *fast-fashion*, qui reposent sur un ensemble de mécanismes visant à stimuler la surconsommation et à banaliser, voire valoriser, la consommation excessive de produits à bas prix.

Les plateformes bénéficient d'une présence massive et continue sur les réseaux sociaux. Les contenus viraux de type « *hauls* » – vidéo dans laquelle on présente ses achats effectués – en particulier sur TikTok, où les hashtags *#sheinhaul* et *#shein* cumulent plus de 70 milliards de vues dans le monde. Ces vidéos constituent une publicité massive et gratuite, générant par la même occasion un fort mimétisme d'achat. Parallèlement, les investissements publicitaires sont considérables. En 2023, Temu aurait consacré près de 2 milliards de dollars aux publicités diffusées sur les réseaux du groupe Meta (Facebook, Instagram, WhatsApp).

D'autre part, les plateformes recourent massivement aux *dark patterns*, techniques de manipulation qui exploitent les biais cognitifs des utilisateurs : options cachées, cases pré-cochées, promotions agressives, prix barrés systématiques, notifications alarmistes ou répétées. En juin 2025, l'UFC-Que Choisir, aux côtés de vingt-quatre organisations européennes, a alerté la Commission européenne et la DGCCRF sur ces pratiques, rappelant par exemple que Shein adresse jusqu'à douze notifications quotidiennes à certains utilisateurs, créant un sentiment d'urgence d'achat.

Enfin, ces pratiques renforcent le syndrome de la peur de « passer à côté de quelque chose » (*fear of missing out* ou FOMO) par les ventes flash, les stocks affichés comme limités, les comptes à rebours ou l'arrivée quotidienne de milliers de nouveaux produits. Cette dynamique repose sur l'idée qu'une bonne affaire peut

disparaître à tout moment, incitant les consommateurs – et particulièrement les plus jeunes – à multiplier les visites et les achats impulsifs.

Face à ces constats, vos rapporteurs soulignent la nécessité de renforcer la sensibilisation des consommateurs aux conséquences de leurs achats. Il serait utile à cette fin de développer des campagnes nationales de sensibilisation sur les dangers des produits importés non conformes, afin de permettre à chacun de mieux mesurer l'impact des produits qu'il choisit, et d'adopter un comportement d'achat plus éclairé. Il est fréquent que l'État conduise des campagnes afin de réduire les comportements à risque – sécurité routière, prévention de l'usage du tabac, dépistage du cancer – et il serait logique de sensibiliser les consommateurs aux conséquences de leurs actes d'achat, conformément, au demeurant, aux objectifs de la loi dite « climat et résilience » ⁽¹⁾.

Proposition n° 28 de M. Antoine Vermorel-Marques : conduire une campagne nationale de sensibilisation des consommateurs aux conséquences de leurs actes d'achat.

M. Julien Guibert, co-rapporteur, s'oppose à cette proposition et souligne que le recours à des campagnes de communication, souvent confiées à l'agence de la transition écologique (Ademe), conduit à une infantilisation des consommateurs tout en représentant un coût important pour les contribuables.

Il propose comme solution alternative la mise en place d'un système d'affichage simple, clair et immédiatement lisible sur les produits, reposant sur trois pictogrammes :

- un drapeau français lorsque le produit est fabriqué en France ;
- un drapeau européen pour les produits issus d'un État membre de l'UE ;
- un pictogramme spécifique indiquant une production hors de l'UE.

(1) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 17 décembre 2025, matin, la commission a examiné le rapport de la mission d'information sur les contrôles des produits importés en France dans le cadre des politiques de réciprocité (*MM. Antoine Vermorel-Marques et Julien Guibert, co-rapporteurs*).

Ce point de l'ordre du jour ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo de l'Assemblée à l'adresse suivante :

<https://assnat.fr/bWYy4f>

*

La commission a autorisé la publication du rapport d'information.

*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

M. Arnaud Montebourg, ancien député, ancien ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique

Mouvement des entreprises de taille intermédiaire *

Mme Florence Naillat, déléguée générale

M. Bruno Grandjean, président de REDEX et président de la Fédération des industries mécaniques (FIM)

Syndicat des entreprises du médicament *

Mme Caroline Allheily, responsable des affaires internationales

Mme Anna Metcalfe, chargée de mission pour les affaires publiques

Mme Marion Barreau, juriste en droit de la santé et en charge de la lutte contre la falsification

Fédération du jouet et de la puériculture *

M. Christophe Drevet, directeur général

M. Martial Doumerc, responsable qualité, sécurité et environnement

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles *

M. Franck Sander, membre du bureau

M. Antoine Suau, directeur du département économie et environnement

Mme Céline Meyer, chargée de mission pour les affaires publiques européennes et internationales

M. Hugo Bernard, chargé de mission affaires publiques

Confédération paysanne *

M. Thomas Gibert, porte-parole national

M. Laurent Chathuant, référent Commerce-revenu

M. Victor Pereira, animateur général et référent salarié du dossier Commerce-Revenu

Coordination rurale *

Mme Véronique le Floc'h, présidente

Fédération des industries électriques, électroniques et de communication *

M. Benoît Lavigne, directeur général

Mme Gwenaëlle Gil-Paillieux, directrice des affaires économiques

Mme Aridge Khayati, chargée des affaires politiques

Mme Anne-Sophie Perissin-Fabert, directrice générale d'Ignes

M. Brice Brandebourg, responsable des affaires publiques

M. Julien Arnal, président du syndicat de l'éclairage

M. Dominique Ouvrard, directeur général du syndicat de l'éclairage

Fédération de l'ameublement français *

M. Arnaud Visse, président, président du groupe Couli-door

Mme Cathy Dufour, déléguée générale

M. Alban de la Selle, directeur conseil en affaires publiques

Association nationale des industries alimentaires *

M. Maxime Costilhes, directeur général

Mme Valentine Richardot, responsable export et projets internationaux

Mme Lucy Bernard, responsable qualité et sécurité des aliments

Syndicat de l'industrie chimique organique de synthèse et de la biochimie *

Mme Céline Crusson, déléguée générale

Mme Sylvia Cabrillac-Rives, directrice de la stratégie chez EuroAPI

Union des industries textiles *

M. Olivier Ducatillion, président

M. Pierre Chalvin, directeur général d'Unitex

Mme Joëlle Da Fonseca-Ruellan, responsable des affaires économiques et européennes

Assemblée permanente des chambres d'agriculture *

M. Thierry Pouch, économiste

Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)

Mme Corinne Cléostrate, sous-directrice des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude

M. Guillaume Vanderheyden, sous-directeur chargé du commerce international

Mme Claire Dublois, adjointe au bureau de la politique des contrôles

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

Mme Odile Cluzel, sous-directrice (produits et marchés agroalimentaires)

M. Romain Roussel, sous-directeur (industrie, santé, logement)

Centre d'études prospectives et d'informations internationales

Mme Charlotte Emlinger, économiste au sein de l'équipe d'analyse du commerce international

Direction générale de l'alimentation

M. Laurent Mery, chef du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières

M. Pierre Primot, sous-directeur Europe, international et gestion intégrée du risque

Audition conjointe

– Institut Veblen *

Mme Mathilde Dupré, codirectrice

– Max Havelaar France *

M. Blaise Desbordes, directeur général

– Greenpeace France *

M. Clément Hélary, chargé de campagne « forêts »

Fédération du commerce et de la distribution *

Mme Émilie Prouzet, directrice Europe

Mme Émilie Tafournel, directrice Qualité

Mme Julie Fraisse, responsable affaires publiques

Audition conjointe

– Mouvement des entreprises de France *

Mme Christine Lepage, responsable du pôle Europe et International

M. Alec Buisson, chargé de mission senior au pôle Europe et International

Mme My-Lan Nguyen, responsable du pôle Affaires publiques

– Confédération des petites et moyennes entreprises *

M. Olivier Ducatillion, membre du comité exécutif CPME, en charge du *made in France*

Mme Béatrice Brisson, directrice des affaires européennes et internationales

Fédération du e-commerce et de la vente à distance *

M. Marc Lolivier, délégué général

M. Moncef Lameche, responsable des affaires publiques

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

DÉPLACEMENTS

Plateforme de fret de l'aéroport de Roissy (22 octobre 2025)

Direction interrégionale des douanes Paris-Aéroports

M. Gilbert Beltran, directeur interrégional, direction interrégionale des douanes Paris-Aéroports

M. Ronan Jaouen, directeur interrégional adjoint, direction interrégionale des douanes Paris-Aéroports

M. Etienne Cartou, chef du pôle action économique, direction régionale Roissy Fret

Mme Brigitte Lutz, adjointe à la cheffe du pôle d'orientation des contrôles, direction régionale Roissy Fret

Air France Cargo / Direction régionale Roissy Fret

Mme Audrey Gannac, cheffe du bureau principal Nord

M. Jean-Marc Hanoun, chef adjoint du bureau principal Nord

M. Michael Glannaz, chef du bureau de contrôle Air France Cargo

M. Jean-François Depin, chef du bureau des services communs

M. Michel Fassio-Pastorello, chef adjoint du bureau des services communs

Mme Anita Martinon, cheffe de la cellule de sécurité alimentaire

Bureau de contrôle Cargo 7 / Direction régionale Roissy Fret

M. Laurent Authier, chef adjoint du bureau principal Sud

Mme Nathalie Anelka, cheffe du bureau de contrôle Cargo 7

Bruxelles (19 et 20 novembre 2025)

Commission européenne

Mme Charlotte Merlier, conseillère douanes et e-commerce au cabinet de M. Maroš Šefcovic, commissaire chargé du commerce et de la sécurité économique, des relations interinstitutionnelles et de la transparence

M. Werner Stengg, conseiller digital au cabinet de Mme Henna Virkkunen, vice-présidente exécutive de la Commission européenne, chargée de la souveraineté technologique, de la sécurité et de la démocratie

Mme Hanna Anttilainen, conseillère marché unique et simplification au cabinet de M. Stéphane Séjourné, vice-président exécutif de la Commission européenne, chargé de la prospérité et la stratégie industrielle

M. Flavio Coturni, chef de la division de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires sanitaires et phytosanitaires à la direction générale du commerce international

Mme Irene Roche Laguna, cheffe de la division de l'économie des plateformes, à la direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies

Mme Felicia Stoica, cheffe de la division de la surveillance des marchés à la direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

M. Luis Fernandez, conseiller, coopération douanière

M. Luc Poulain, conseiller, marchés publics, consommateurs

Mme Indira Lemont Spire, conseillère chargée de la propriété industrielle et du marché intérieur

Mme Ségolène Milaire, conseillère, chargée de l'industrie, des télécommunications et du numérique

Bureau européen des unions de consommateurs

Mme Léa Auffret

Toys Industry Europe

M. Martial Doumerc

M. Lars Vogt

European brand clothing association

Mme Isabelle Maurizi (EBCA)

Mme Aurélie Caulier (Zalando)

Alliance du commerce

Mme Pascale Barthomeuf-Lassire, directrice des affaires juridiques et économiques

Mme Alice Pilliod, consultante, cabinet CLAI

Audition conjointe de conseillers de coopération douanière des Représentations permanentes des États membres

M. Luis Fernandez (France)

M. Markus Scherer (Allemagne)

M. Andrea Lombardi (Italie)

Mme Pilar Jurado (Espagne)

M. Frank Heijmann (Pays-Bas)

M. Tadeusz Senda (Pologne)

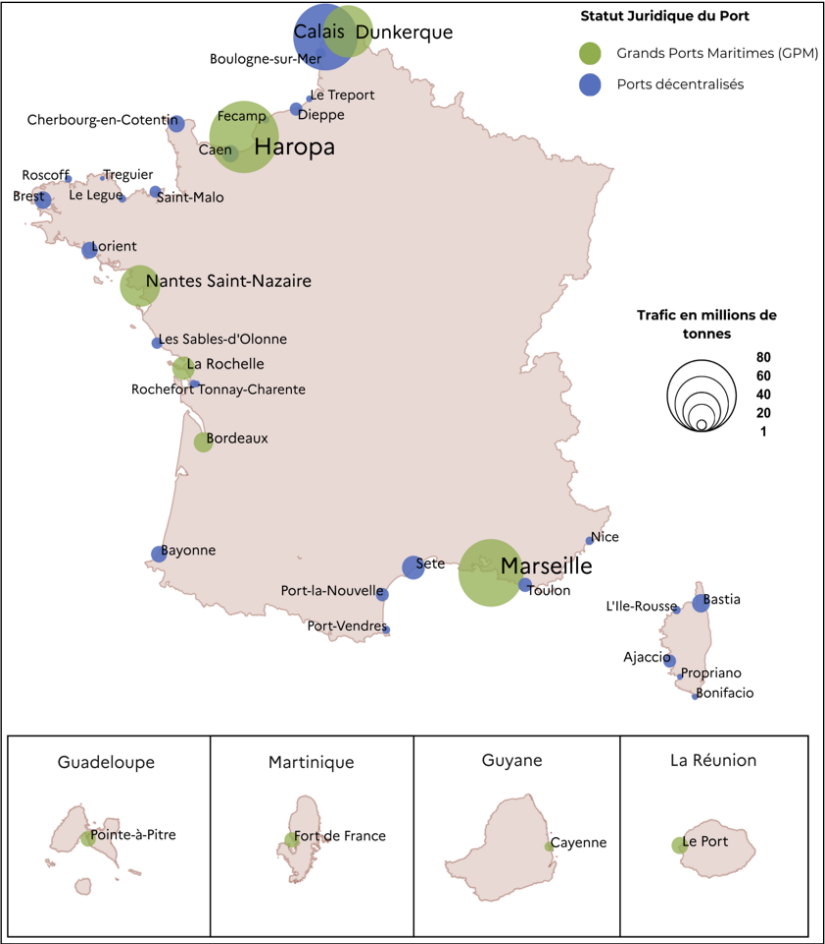
Mme Clara Van Hemelrijck (Belgique)

Parlement européen

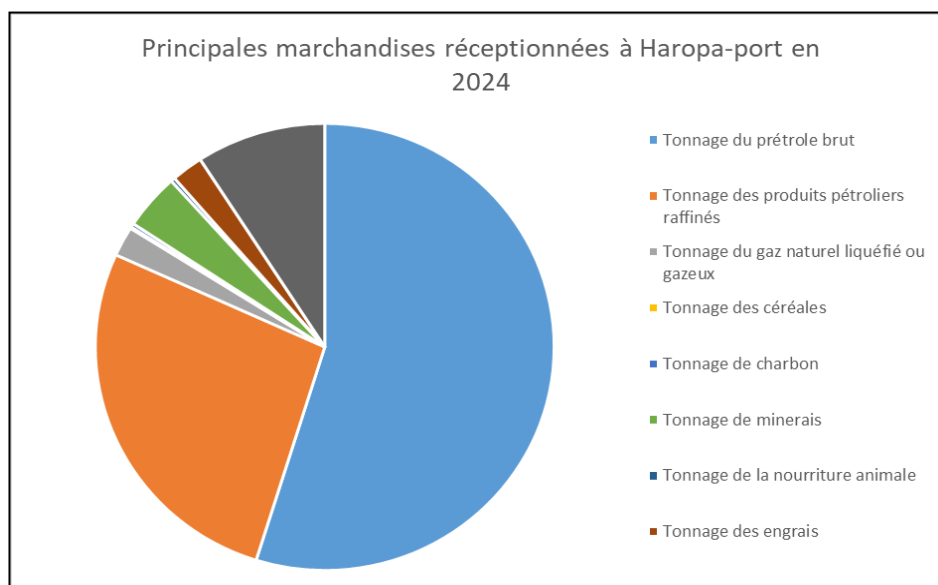
M. Dirk Gotink (NL-PPE), membre de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO), rapporteur sur la mise en place du code des douanes et de l'Autorité douanière de l'Union européenne

ANNEXES

**ANNEXE 1 :
STATISTIQUES SUR LE TRANSPORT DE MARCHANDISES
DANS LES 5 PRINCIPAUX PORTS FRANÇAIS (2024)**



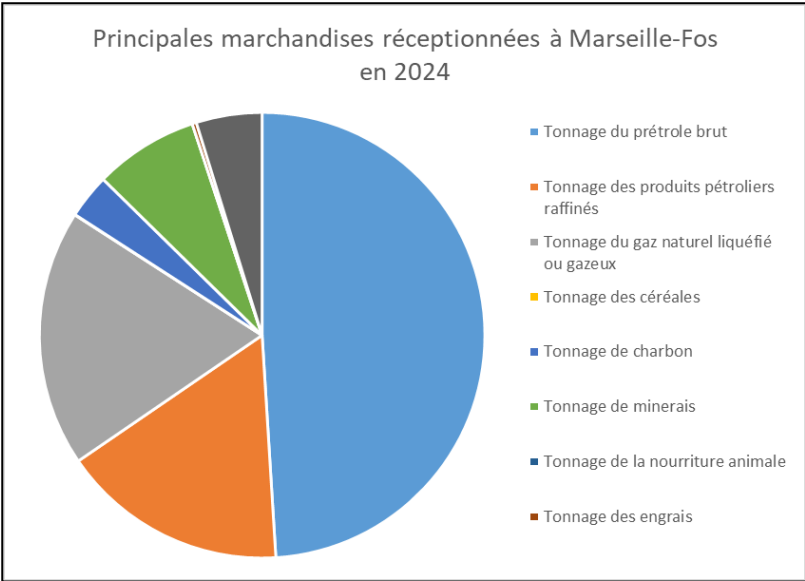
HAROPA-PORT



Tonnage total de la marchandise (hors tare)	48 023 405
Nombre total de conteneurs comptabilisés en équivalent vingt pieds sur l'année	1 559 028
Tonnage de la marchandise transportée en roulier (hors tare)	287 352

PRINCIPALES MARCHANDISES REÇUES EN 2024	
Tonnage du pétrole brut	19 247 998
Tonnage des produits pétroliers raffinés	9 451 594
Tonnage du gaz naturel liquéfié ou gazeux	754 434
Tonnage des céréales	37 544
Tonnage de charbon	95 292
Tonnage de minerais	1 416 475
Tonnage de nourriture animale	103 649
Tonnage des engrais	783 679
Tonnage des autres marchandises solides en vrac	3 209 454

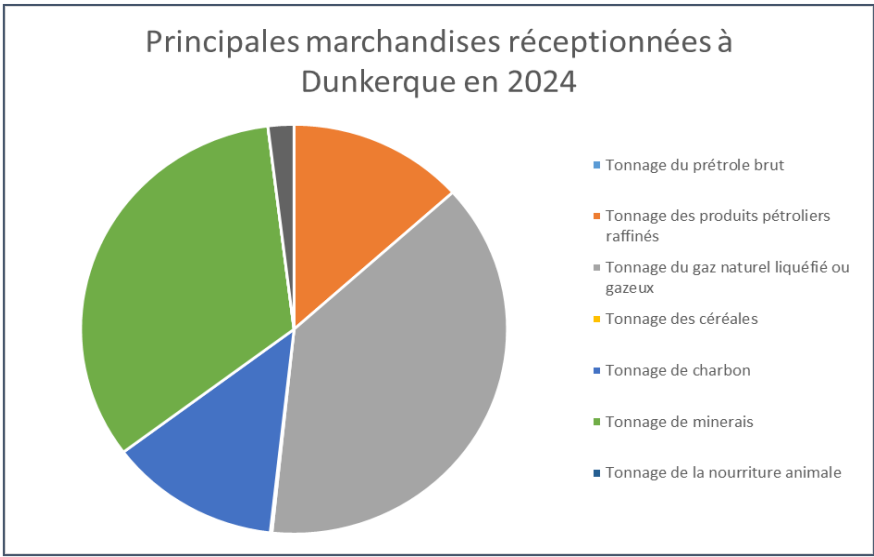
MARSEILLE-FOS



Tonnage total de la marchandise (hors tare)	49 614 341
Nombre total de conteneurs comptabilisés en équivalent vingt pieds sur l'année	739 081
Tonnage de la marchandise transportée en roulier (hors tare)	1 085 655

<u>PRINCIPALES MARCHANDISES REÇUES EN 2024</u>	
Tonnage du pétrole brut	20 745 417
Tonnage des produits pétroliers raffinés	6 955 684
Tonnage du gaz naturel liquéfié ou gazeux	7 889 883
Tonnage des céréales	8 984
Tonnage de charbon	1 367 273
Tonnage de minerais	3 203 270
Tonnage de nourriture animale	0
Tonnage des engrais	129 010
Tonnage des autres marchandises solides en vrac	2 022 122

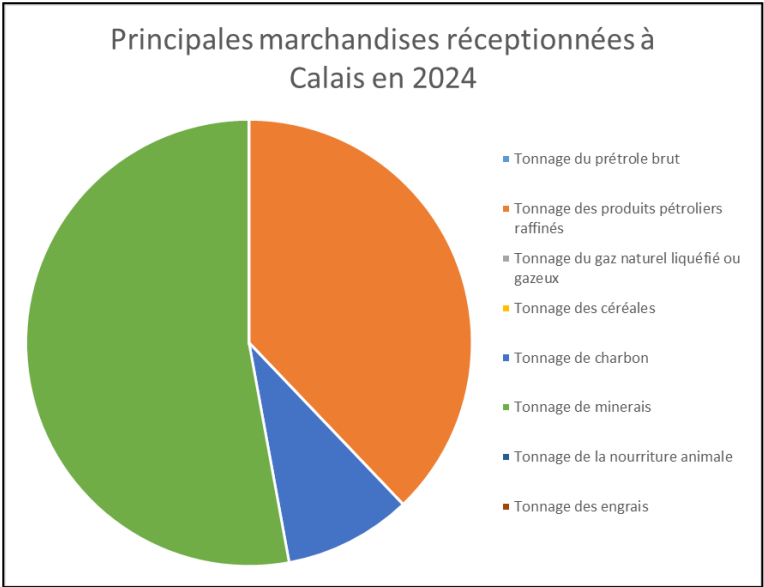
DUNKERQUE



Tonnage total de marchandise (hors tare)	27 797 107
Nombre total de conteneurs comptabilisés en équivalent vingt pieds sur l'année	331 306
Tonnage de marchandise transportée en roulier (hors tare)	1 558 716

<u>PRINCIPALES MARCHANDISES REÇUES EN 2024</u>	
Tonnage du pétrole brut	0
Tonnage des produits pétroliers raffinés	2 924 140
Tonnage du gaz naturel liquéfié ou gazeux	8 388 191
Tonnage des céréales	29 538
Tonnage de charbon	2 840 266
Tonnage de minerais	7 288 876
Tonnage de nourriture animale	0
Tonnage des engrais	0
Tonnage des autres marchandises solides en vrac	428 804

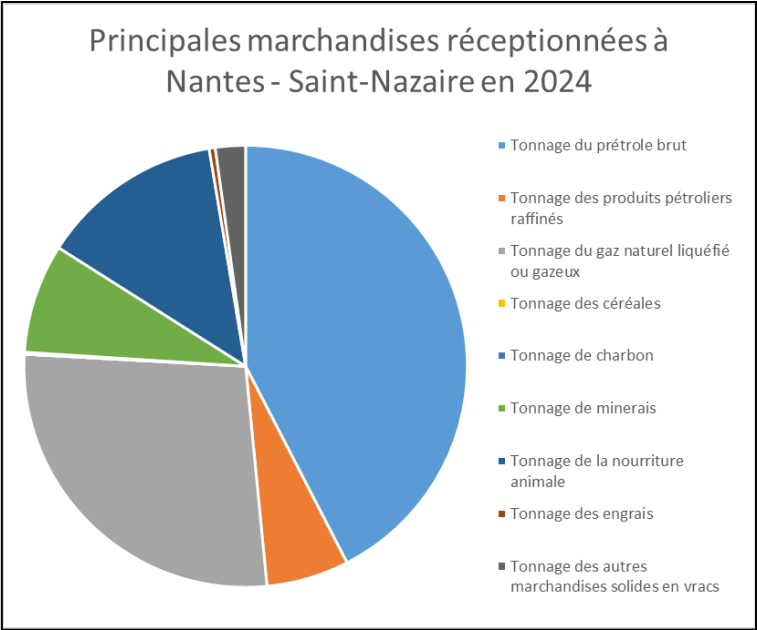
CALAIS



Tonnage total de marchandise (hors tare)	5 550 626
Nombre total de conteneurs comptabilisés en équivalent vingt pieds sur l'année	0
Tonnage de marchandise transportée en roulier (hors tare)	5 313 144

PRINCIPALES MARCHANDISES REÇUES EN 2024	
Tonnage du pétrole brut	0
Tonnage des produits pétroliers raffinés	89 883
Tonnage du gaz naturel liquéfié ou gazeux	0
Tonnage des céréales	0
Tonnage de charbon	21 947
Tonnage de minerais	125 517
Tonnage de nourriture animale	0
Tonnage des engrais	0
Tonnage des autres marchandises solides en vrac	0

NANTES – SAINT-NAZAIRE



Tonnage total de marchandise (hors tare)	18 578 946
Nombre total de conteneurs comptabilisés en équivalent vingt pieds sur l'année	69 241
Tonnage de marchandise transportée en roulier (hors tare)	208 660

<u>PRINCIPALES MARCHANDISES REÇUES EN 2024</u>	
Tonnage du pétrole brut	7 318 637
Tonnage des produits pétroliers raffinés	1 039 290
Tonnage du gaz naturel liquéfié ou gazeux	4 727 508
Tonnage des céréales	0
Tonnage de charbon	25 591
Tonnage de minerais	1 379 215
Tonnage de nourriture animale	2 299 804
Tonnage des engrais	77 609
Tonnage des autres marchandises solides en vrac	378 330

**ANNEXE 2 :
SYNTHÈSE DES CLAUSES RELATIVES AU RESPECT DES NORMES
TECHNIQUES, SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTALES DANS LES
RÉCENTS ACCORDS COMMERCIAUX DE L'UNION EUROPÉENNE**

Accord	Date d'entrée en vigueur	Normes techniques	Normes sanitaires	Normes environnementales
Ukraine (accord d'association)	1 ^{er} septembre 2017, révisé le 29 octobre 2025	Harmonisation de la législation, des normes et des procédures d'évaluation de conformité (article 56)	Respect mutuel de l'accord SPS (article 60) Engagement de l'Ukraine de procéder au rapprochement de sa législation avec la législation de l'UE (article 64)	Reconnaissance de la valeur des accords multilatéraux adoptés en matière d'environnement (article 292) et des mesures nationales prises pour les respecter, sans être appliquées de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les parties ou une restriction déguisée du commerce (article 29)
Corée du Sud (accord de libre-échange)	14 mai 2011	Reconnaissance mutuelle de l'équivalence des normes de chaque partie (article 4.5)	Engagement de la Corée du Sud à édicter des normes conformes aux standards de l'accord SPS (article 5.8 et suivants)	Attachement à la mise en œuvre des accords multilatéraux en matière d'environnement (article 13.5)
Géorgie (accord d'association)	1 ^{er} juillet 2016	Calendrier d'adoption de normes techniques alignées sur la réglementation européenne (article 47)	Cibles de contrôles des importations de produits d'origine animale Calendrier d'alignement des normes SPS (article 55)	Attachement aux accords multilatéraux en matière environnementale (article 227) Abstention des parties d'utiliser les règles environnementales nationales pour limiter les échanges commerciaux (article 230) Calendrier d'alignement de la législation géorgienne sur plusieurs réglementations européennes (annexe XXVI)

Moldavie (accord d'association)	1 ^{er} juillet 2016	Alignement progressif des normes (article 173)	Calendrier d'alignement des normes SPS (article 181)	Engagement mutuel à prendre des mesures en matière de développement durable (article 363)
Canada (accord de libre-échange)	21 septembre 2017 (entrée en vigueur partielle)	Reconnaissance des équivalences de réglementation et engagement à adopter des normes semblables (article 4.4)	Respect mutuel de l'accord SPS Stricte proportionnalité des mesures prises par l'importateur en cas de non-respect des exigences sanitaires, pour éviter toute restriction au commerce non justifiée (article 5.10)	Engagement mutuel à respecter les accords internationaux, à établir des mesures nationales pour atteindre leurs objectifs Coopération mutuelle (article 24.1 et suivants)
Japon (accord de libre-échange)	1 ^{er} février 2019	Équivalence des normes techniques et procédures d'évaluation de la conformité menées par des organismes situés sur le territoire de l'autre partie (article 7.8)	Respect mutuel de l'accord SPS (article 6.4), procédure d'équivalence des normes après examen scientifique (article 6.14)	Attachement aux accords multilatéraux en matière environnementale (article 16.1) Abstention des parties d'utiliser les règles environnementales nationales pour limiter les échanges commerciaux (article 16.2)
Singapour (accord de libre-échange)	21 novembre 2019	Possibilité d'utiliser des normes techniques et réglementaires largement connues dans l'UE (automobile, électronique, produits pharmaceutique) (article 7.5)	Alignement des normes sanitaires sur l'accord SPS, mécanisme de reconnaissance d'organismes certificateurs (article 5.1 et suivants)	Attachement aux accords multilatéraux en matière environnementale (article 12.1), amélioration des réglementations nationales environnementales (article 12.2), coopération mutuelle (article 12.4) ; à condition de ne pas utiliser les règles environnementales nationales pour limiter les échanges commerciaux (article 12.6)

Vietnam (accord de libre-échange)	1 ^{er} août 2020	Harmonisation des règlements techniques et procédures d'équivalence (article 5.5 et suivants)	Respect mutuel de l'accord SPS (article 6.4), stricte proportionnalité de mesures restreignant les importations (article 6.6), procédures de vérification et d'audit (article 6.7)	Attachement aux objectifs de développement durable des Nations Unies (article 13.1) Encouragement à des normes environnementales de nature à les atteindre (article 13.2), sans entraîner une restriction déguisée au commerce (article 13.3)
Nouvelle-Zélande (accord de libre-échange)	1 ^{er} mai 2024	Équivalence des normes techniques et procédures d'évaluation de la conformité menées par des organismes situés sur le territoire de l'autre partie (article 9.6)	Respect de l'accord SPS et renforcement de la coopération en matière de lutte contre la résistance aux antimicrobiens (article 6.1 et 6.14), procédures d'équivalence des normes (article 6.6), mesures d'urgence nécessaires à la santé des personnes (article 6.10), procédures de vérification et d'audit (article 6.11),	Attachement aux accords multilatéraux en matière environnementale (article 19.1), Encouragement à des normes environnementales de nature à les atteindre, sans entraîner une restriction déguisée au commerce (article 19.2), critère de durabilité excluant les bovins élevés en parcs d'engraissement (« feedlots ») pour le quota de viande bovine (annexe 2.A)

Source : commission du développement durable et de l'aménagement du territoire à partir des textes des accords