

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 10 octobre 2001..... 1

I	- L'AGRICULTURE DANS LE PROCESSUS DE LA LIBÉRALISATION	5
II	- LES DEMANDES DE LA SOCIÉTÉ ET LES SPÉCIFICITÉS RÉGIONALES DANS LE MONDE	7
	1. Les demandes spécifiques de la société.....	7
	2. Les modèles agricoles et alimentaires dans le monde	7
	3. La spécificité de l'agriculture	10
	4. La multifonctionnalité de l'agriculture	12
III	- LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE	14
	1. De la sécurité à la souveraineté alimentaire.....	14
	2. La nécessité d'une production alimentaire intérieure suffisante.....	14
	3. Une gestion maîtrisée et conditionnelle des importations	15
IV	- LA SÉCURITÉ SANITAIRE LIÉE À L'ALIMENTATION ET À L'AGRICULTURE	16
	1. Une situation mondiale hétérogène	17
	2. L'accord sanitaire et phytosanitaire du traité de Marrakech.....	18
	3. Les voies de régulation	20
V	- LES CONCEPTIONS DE LA QUALITÉ DANS LE MONDE ET LEURS IDENTIFICATIONS	25
	1. Les conceptions de la qualité dans le monde et leurs identifications.....	25
	2. Les indications géographiques, un outil pour le développement rural dans le monde	26
	3. Les indications géographiques et le traité de Marrakech.....	27
	4. Les voies de régulation	27
VI	- LES ENJEUX INTERNATIONAUX LIÉS À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET AUX RESSOURCES GÉNÉTIQUES	29
	1. Les différentes dimensions	29
	2. Les enjeux environnementaux extérieurs à l'OMC	29
	3. L'environnement dans l'OMC.....	32
VII	- LES EXPORTATIONS AGRICOLES ET L'OMC	34
	1. La place des exportations agricoles et agroalimentaires.....	34
	2. Les exportations agricoles subventionnées.....	36
	3. Les exportations et les pays en développement	40

VIII - LES POLITIQUES AGRICOLES ET L'OMC	43
1. Les différentes politiques agricoles	43
2. L'évolution des politiques agricoles et la mise en œuvre du traité de Marrakech	44
3. Les défaillances de l'accord agricole	46
4. Le respect des positions européennes arrêtées	48
5. Les enjeux internes liés à l'évolution de la PAC	49
ANNEXE A L'AVIS.....	57
SCRUTIN.....	57
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	59
DOCUMENTS ANNEXES.....	79
Annexe 1 : Le groupe de Cairns.....	81
Annexe 2 : Les accords internationaux concernant la biodiversité	83
Annexe 3 : Personnalités rencontrées par le rapporteur	87

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 10 octobre 2001**

Le Conseil économique et social s'est saisi, le 3 avril 2001, du sujet intitulé : « *Les négociations commerciales multilatérales de l'OMC : volet agricole et alimentaire* »¹.

Le Bureau a confié l'élaboration de cet avis à la section de l'agriculture et de l'alimentation qui a désigné comme rapporteur M. Jean-Marie Raoult.

Afin de parfaire sa connaissance, la section a successivement entendu :

- Mme Doriane Givord, administrateur à la direction générale de l'agriculture de la Commission européenne ;
- M. Jean-Claude Sabin, vice-président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture ;
- M. Rémi Toussain, directeur des politiques économique et internationale au ministère de l'agriculture et de la pêche ;
- M. Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf, président de la Commission de l'agriculture et du développement rural au Parlement européen ;
- M. Jacques Teyssier d'Orfeuil, attaché agricole de la Délégation permanente française auprès de l'Organisation mondiale du commerce à Genève ;
- M. Patrice Vidieu, porte-parole de la Confédération paysanne.

La section et le rapporteur remercient les personnalités dont on trouvera la liste en annexe, pour leur contribution à l'élaboration de l'avis.

M. Jean-Marie Raoult tient également à remercier MM. Daniel Bigou et Guillaume Brulé pour leur précieuse collaboration.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 162 voix contre 1 et 10 abstentions (voir résultat du scrutin en annexe).

Depuis la Conférence ministérielle de Seattle en décembre 1999, le Conseil économique et social a constitué un comité de suivi de la préparation des négociations internationales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). A la veille de la Conférence ministérielle de Doha, au Qatar, du 8 au 13 novembre 2001, le Conseil économique et social exprime les préoccupations et les recommandations de la société civile sur le volet agricole et alimentaire des prochaines négociations multilatérales. **Le Conseil économique et social n'a pas vocation à présenter un projet de compromis** aux négociateurs français et européens. Il a pour ambition de soulever les enjeux, de proposer des orientations et de **rapprocher** davantage les décisions des **instances internationales** des préoccupations des **milieux économiques et sociaux**, et par conséquent des citoyens.

Durant ces dernières années, les institutions, les organisations professionnelles et associatives, les débats publics ont exprimé des revendications et des préoccupations fortes à l'égard de l'alimentation et de l'agriculture, dans leurs relations avec la mondialisation, les pays en développement, la société, ainsi qu'à l'égard du développement durable, de la compétitivité ou des politiques publiques. **L'alimentation et l'agriculture sont devenues un enjeu de société**, c'est pourquoi **le Conseil économique et social** a souhaité exprimer un avis résultant d'un ensemble diversifié d'analyses et de points de vue, sans pour autant ignorer les réalités et les tendances. Il s'est par ailleurs limité à l'examen des produits agricoles et agroalimentaires, à l'exclusion des produits de la pêche, de l'aquaculture et de la forêt qui ne sont pas couverts par l'accord agricole de l'OMC.

Cette démarche résulte d'une volonté : contribuer à construire une position française et européenne en vue de Doha, en évitant de renouveler l'expérience de Seattle. En effet, une négociation internationale doit se préparer dans la sérénité et dans la durée, et ne doit pas se résumer à une négociation précipitée, conditionnée par la « pression » et concentrée sur quelques jours.

Les travaux préparatoires à la négociation agricole de l'OMC se sont déroulés à Genève dans le cadre du Comité de l'agriculture et de groupes spécialisés depuis mars 2000, selon les orientations prévues par l'Agenda intégré, inscrit dans le traité de Marrakech pour l'agriculture et les services. Toutefois, dans la perspective de la conférence de Doha et des discussions internationales des prochaines années, **de nombreuses inconnues existent** :

- sur la dimension et la structure d'un **cycle global** de négociations, sur son **lancement**, sur la position des **Etats-Unis** en particulier, et sur les conséquences qui en résulteront pour les négociations agricoles ;
- sur l'évolution à moyen terme de la situation alimentaire des pays en développement ;
- sur l'équilibre à long terme des **marchés agricoles internationaux** compte tenu des évolutions régionales dans le monde ;
- sur **l'influence du contexte** économique, social, technologique et sociétal à l'égard du monde alimentaire, agricole et rural ;

- sur les **adaptations internes au sein de l'Union européenne** concernant la politique agricole commune et en raison de l'élargissement à de nouveaux Etats membres.

C'est pourquoi **le futur accord de l'OMC** - dont la portée concerne le long terme et les générations futures - ne doit pas figer les situations et doit laisser des **marges de manœuvre aux Etats** qui doivent pouvoir, dans un cadre international, exprimer leurs souverainetés. Celles-ci sont d'autant plus indispensables qu'il importe d'assurer un **développement durable** de l'agriculture, garant du maintien des revenus agricoles, de la compétitivité économique, de l'emploi, de la préservation de l'environnement, de l'aménagement du territoire, et qu'il est primordial de gérer les mutations de l'Union européenne liées à son **élargissement**.

I - L'AGRICULTURE DANS LE PROCESSUS DE LA LIBÉRALISATION

Le cycle d'Uruguay est le premier du GATT à avoir intégré l'agriculture dans le processus de libéralisation des échanges. De ce fait, cette négociation (1986-1993) a porté sur la réforme des politiques agricoles. Ainsi, « *l'objectif à long terme* » de **l'accord agricole du traité de Marrakech** (1994) est d'établir un « *système de commerce équitable et axé sur le marché* », par « *des réductions progressives substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture* ».

L'une des réformes les plus profondes a concerné la préférence communautaire : en effet, les mécanismes de protection de l'agriculture européenne aux frontières ont été fondamentalement transformés et affaiblis. Jusqu'en 1994, l'agriculture européenne bénéficiait d'une exception au GATT par l'existence de prélèvements variables à l'importation. Depuis 1995, l'agriculture a été soumise au régime commun des droits de douane fixes.

Jusqu'à présent, grâce à des modalités particulières (tarifs douaniers, clause de sauvegarde spéciale), un niveau de protection et une préférence communautaire efficaces ont été généralement maintenus. Toutefois, cette réforme peut être préjudiciable sur le long terme si un nouvel affaiblissement de la protection extérieure était décidé dans le cadre de la négociation internationale.

En outre, pour que les pays réservent une certaine partie de leur consommation intérieure à des importations, l'accord de Marrakech a prévu des dispositions contraignantes par le biais de contingents d'importation. Les Etats sont tenus de créer un certain volume de contingents d'importation pour qu'à la fin de la période de mise en œuvre (2001), 5 % de leur consommation intérieure soient réservés aux importations.

L'accord de Marrakech prévoit également l'encadrement et la réduction de l'utilisation des **subventions aux exportations** (restitutions européennes attribuées aux exportateurs...) et l'encouragement au **découplage** des aides, c'est-à-dire à une rupture du lien entre une mesure de politique agricole avec la production ou le prix. Ainsi, le volet « soutien interne » de l'accord distingue trois catégories de soutien :

- la première catégorie, appelée « *boîte jaune* », contient les soutiens considérés comme couplés avec la production et/ou les prix (prix d'intervention européens, *loan deficiency payments* américains). Ces soutiens sont jugés comme provoquant des distorsions et sont donc plafonnés et réduits de 20 % entre 1995 et 2001 ;
- la deuxième catégorie appelée « *boîte bleue* » contient les aides couplées avec la production et dont les effets sont amoindris par des programmes de maîtrise des quantités produites (aides de la PAC). Ces soutiens ne sont donc pas réduits, mais sont plafonnés ;
- la troisième catégorie appelée « *boîte verte* » contient les aides considérées comme découplées de la production et ne créant donc pas de distorsion (protection de l'environnement...).

L'accord agricole comporte une reconnaissance internationale, dans certaines conditions, des aides internes et des restitutions à l'exportation de la Politique agricole commune jusqu'en 2003 (« *clause de paix* »).

Enfin, un article particulier (*article 20*) définit les conditions de la poursuite du processus de réforme en indiquant qu'il sera tenu compte :

- des résultats de « *la mise en œuvre (1995-2000) des engagements de réduction* » par les différents pays ;
- « *des effets des engagements de réduction sur le commerce mondial des produits agricoles* » ;
- « *des considérations autres que d'ordre commercial* » ;
- « *du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement* ».

Dans ce contexte, le **Conseil économique et social constate le précédent historique** que constitue l'intégration de l'accord agricole dans le traité de Marrakech. En effet, pour la première fois, un nouveau principe a été introduit et a modifié radicalement la protection extérieure en transformant les prélèvements variables en droits de douanes fixes. Cette réforme peut être préjudiciable sur le long terme en fonction de la discussion ultérieure sur l'évolution des droits de douane.

Par ailleurs, lors des Conseils des 25 octobre 1999 et 20 novembre 2000, l'Union européenne a décidé de participer, dans certaines conditions, à la poursuite du processus de réduction du soutien et de la protection.

II - LES DEMANDES DE LA SOCIÉTÉ ET LES SPÉCIFICITÉS RÉGIONALES DANS LE MONDE

1. Les demandes spécifiques de la société

La société exprime des demandes spécifiques concernant la qualité et la sécurité de l'alimentation, l'environnement, le milieu rural, l'occupation du territoire et le paysage. Par leurs apports non-marchands, l'agriculture et le secteur agroalimentaire, se situent au centre de ces préoccupations.

Ces demandes varient selon les pays. Tous les peuples, en fonction de leur culture ou de leurs priorités, n'expriment pas les mêmes exigences. Ainsi, par exemple, le Japon, en raison de son insularité et de sa situation géopolitique, et les pays en développement (PVD), à cause de leur situation économique, désirent le maintien d'un taux élevé de sécurité alimentaire quantitative contrairement à l'Union européenne dont la population est peu concernée par cette préoccupation. En effet, les cinq dernières années ont vu, en Europe, la forte montée des préoccupations sanitaires chez les consommateurs alors que ces exigences sont perçues différemment aux Etats-Unis et dans le reste du monde.

Chaque région du monde détient une identité forte. Les négociations internationales de l'OMC doivent donc préserver ces spécificités régionales.

2. Les modèles agricoles et alimentaires dans le monde

Plusieurs « modèles » d'agriculture permettent d'illustrer ce rapport entre la demande sociale et le rôle de l'agriculture.

2.1. Le modèle agricole et alimentaire des pays du groupe de Cairns¹

Tableau 1 : Population totale et actifs agricoles du groupe de Cairns en 1999

	Population totale		Actifs agricoles	
	<i>En millions</i>	<i>En % du monde</i>	<i>En millions</i>	<i>En % du monde</i>
Groupe de Cairns	753	12,6	111	8,4
Monde	5979		1317	

Source : FAO

Les 17 pays du groupe de Cairns forment un ensemble extrêmement hétérogène (cf. annexe 1) regroupant 12,6 % de la population mondiale et 8,4 % des agriculteurs. Toutefois, malgré la grande hétérogénéité de ces pays, certaines particularités communes expliquent le rapprochement de leur position dans les négociations agricoles de l'OMC.

¹ Le groupe de Cairns a été formé en 1986 dans la ville australienne du même nom. Il comprenait au départ 15 membres. Ils sont actuellement 17 : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande, Uruguay. Deux membres fondateurs ont quitté le groupe : Hongrie (démission), Fidji (éloignement).

De nombreux membres du groupe de Cairns -l'Australie, l'Argentine, le Brésil, le Canada, la Nouvelle-Zélande- sont des « *pays neufs* », construits grâce à un esprit pionnier. Ils disposent de très importants atouts de compétitivité reposant sur des avantages naturels comparatifs : espaces (Australie, Canada...), climat (Nouvelle-Zélande, Chili...), qualité des sols (Argentine). Leur richesse s'est construite sur ces avantages, entretenue par des circonstances historiques favorables (relations commerciales au sein de l'Empire britannique, fourniture alimentaire lors de la première guerre mondiale...). Ils poursuivent leur évolution dans cette voie en étant des exportateurs importants, pour un ou plusieurs produits agricoles : l'Australie avec le mouton, le bœuf, le blé ; la Nouvelle-Zélande avec la viande ovine, le lait et les fruits ; l'Argentine avec la viande bovine, le blé et le soja ; le Brésil avec les produits tropicaux, le soja, le sucre ; le Chili avec le vin et les fruits...

Cette agriculture évolue dans un univers, **en apparence libéralisé**. Les agriculteurs ne sont pas ou sont très peu soutenus. Les prix intérieurs sont alignés sur les prix mondiaux. Les protections douanières sont inexistantes. En revanche, **un certain nombre de soutiens et de protections masquées subsistent** : bureau unique d'exportation et protection sanitaire forte (Australie) ; sociétés uniques d'exportation (Nouvelle-Zélande) ; tarifs douaniers très élevés pour certains secteurs (Chili)... Le Canada occupe une place particulière avec des secteurs peu soutenus (céréales, porc) ou fortement soutenus (lait, volaille) et des offices de commercialisation permettant de réguler les marchés et d'effectuer des péréquations de prix entre les débouchés intérieurs et extérieurs.

Avant tout, ces Etats considèrent leur agriculture comme un secteur économique générateur de devises. Cette conception explique l'attitude des pays du groupe de Cairns dans les négociations internationales, fervents partisans du libre-échange et de la disparition des politiques agricoles chez leurs concurrents.

2.2. Le modèle agricole et alimentaire des Etats-Unis

Tableau 2 : Population totale et actifs agricoles des Etats-Unis en 1999

	Population totale		Actifs agricoles	
	<i>En millions</i>	<i>En % du monde</i>	<i>En millions</i>	<i>En % du monde</i>
Etats-Unis	276	4,6	3	0,2
Monde	5979		1317	

Source : FAO

Premier exportateur agricole mondial, les Etats-Unis veulent accroître leurs parts de marché, notamment pour limiter leur déficit commercial structurellement important. Pour cela, ils possèdent des avantages naturels comparatifs qui, sur certains produits, sont comparables à ceux du groupe de Cairns. Toutefois, de longue date, les Etats-Unis ont mis en place une politique agricole pour soutenir le revenu des agriculteurs et contribuer au maintien des communautés rurales. Ainsi, la politique agricole protège certains secteurs par les prix et par une réglementation intérieure complexe (lait, sucre, arachide) ou par les aides (céréales, oléagineux et, indirectement, volailles, porcs, bovins).

Par ailleurs, la société américaine est préoccupée par certains problèmes environnementaux spécifiques (maintien des zones humides, préservation des sols, entretien des zones naturelles).

Les consommateurs américains sont sensibles aux problèmes sanitaires d'une manière différente des européens : leur conception est « *hygiéniste* ». Par exemple, dans le secteur de la volaille, ils préfèrent un traitement chimique en fin de chaîne de production à une surveillance sanitaire tout au long du processus de production. Cette approche des risques sanitaires et de leur traitement se traduit par des coûts de production en agriculture et dans les industries alimentaires relativement moins élevés qu'en Europe.

2.3. Le modèle agricole et alimentaire des pays en développement

Tableau 3 : Population totale et actifs agricoles
des pays en développement en 1999

	Population totale		Actifs agricoles	
	<i>En millions</i>	<i>En % du monde</i>	<i>En millions</i>	<i>En % du monde</i>
PVD dont :	3873	64,8	1148	87,2
Inde	998	16,7	263	20
Chine	1274	21,3	511	38,8
Afrique	727	12,2	191	14,5
Monde	5979		1317	

Source : FAO

Les PVD constituent un groupe très hétérogène. Toutefois, pour la plupart, un certain nombre de caractéristiques les rapprochent : l'importance des populations rurales et l'importance de l'agriculture dans la société. Fréquemment, ces pays sont confrontés à une forte croissance démographique et à une expansion des populations urbaines. Ces tendances aggravent la situation sociale et fragilisent ainsi la stabilité politique.

Le développement de l'agriculture, tant vivrière que d'exportation, est une exigence pour la croissance globale de l'économie, pour éviter l'exode rural, diminuer la dépendance alimentaire et accroître les rentrées de devises. Pour toutes ces raisons, une politique agricole est indispensable. Or, les ressources budgétaires sont insuffisantes, voire inexistantes, et la place de la population agricole dans la population active est trop importante pour permettre des transferts budgétaires directs suffisants. Il est donc souhaitable que leurs politiques agricoles reposent sur une gestion du marché intérieur, une maîtrise des importations, le développement des productions de base indispensables, et la recherche d'une meilleure valorisation des exportations.

2.4. Le modèle agricole et alimentaire de L'Union européenne

Tableau 4 : Population totale et actifs agricoles de l'Union européenne en 1999

	Population totale		Actifs agricoles	
	<i>En millions</i>	<i>En % du monde</i>	<i>En millions</i>	<i>En % du monde</i>
Union européenne	375	6,3	8	0,6
Monde	5979		1317	

Source : FAO

Les populations qui composent l'Union européenne expriment plus que jamais des préoccupations, des demandes et des exigences fortes pour leur alimentation et leur agriculture. Cette attente se manifeste, alors que la population dispose d'une alimentation en quantité suffisante et régulière, de produits très variés, à des prix relativement stables et relevant de règles de sécurité sanitaire parmi les plus sûres du monde. Les citoyens souhaitent que les agriculteurs protègent toujours mieux l'environnement, améliorent le bien-être des animaux et occupent le territoire d'une façon équilibrée en entretenant les paysages. Ces spécificités de la société et de l'Union européenne sont incontestables et exigent une politique de régulation, en termes de sécurité et de qualité des produits, de viabilité des exploitations agricoles et d'organisation des marchés agricoles. La politique agricole commune, la politique alimentaire de qualité et la politique de sécurité sanitaire de l'Union européenne tentent de répondre à ces exigences.

3. La spécificité de l'agriculture

3.1. Le climat et les aléas naturels

Le cycle de production agricole se différencie des cycles de production industriels, car les facteurs de production sont dépendants **d'événements extérieurs non maîtrisables** et peu prévisibles. Le rendement et la qualité des productions végétales (grandes cultures, fruits, légumes, vins...) et des productions animales liées au sol, dépendent de facteurs climatiques : température, ensoleillement, humidité. Les progrès techniques (irrigation, fertilisation, alimentation animale) ont réduit cette corrélation mais ne l'ont pas fait disparaître.

D'autres événements climatiques ou sanitaires peuvent entraîner d'importantes pertes de production lorsqu'ils apparaissent : grêle, gel, inondation, sécheresse, épizooties (fièvre aphteuse, peste porcine, brucellose...), maladies végétales. Le développement de la recherche appliquée et de l'assurance ont permis de réduire les pertes de production dues à ces phénomènes. Mais des risques importants demeurent, avec leurs conséquences pour les agriculteurs et pour l'équilibre des marchés.

Les agriculteurs des pays en développement sont confrontés encore davantage à ces aléas et ont peu d'accès aux technologies permettant d'amoindrir leurs effets.

3.2. Les contraintes des marchés agricoles

La production agricole est basée sur **un processus naturel** qui nécessite un temps non-maîtrisable entre la mise en production et l'arrivée de cette production sur le marché. Ce temps peut varier de quelques semaines (aviculture) à plusieurs années (arboriculture, oléiculture, viticulture). L'ajustement de l'offre à la demande ne peut dès lors s'effectuer en temps réel contrairement à l'industrie qui pratique, de plus en plus, les flux tendus.

De plus, l'agriculture est un secteur économique dont la production est répartie entre de très **nombreuses unités indépendantes**. La décision de production se prend, la plupart du temps, de manière individuelle. L'offre globale est donc la résultante de la somme de décisions individuelles et indépendantes les unes des autres. Chaque exploitant agricole détermine sa production à venir en fonction du revenu qu'il espère en tirer. Dans la majorité des cas, son calcul ne peut donc s'appuyer que sur une anticipation du prix de vente de sa production.

Enfin, les principaux **facteurs de production** agricoles sont **fixes** (terre...). Il en résulte que la faculté d'adaptation de l'offre agricole à l'évolution de la demande ne peut qu'être décalée dans le temps, soulignant ainsi sa relative rigidité.

La demande alimentaire se modifie graduellement avec l'évolution du revenu des consommateurs. Mais elle ne réagit pratiquement pas aux évolutions de prix. En effet, la consommation alimentaire est stable, s'équilibrant autour des besoins nutritionnels de l'être humain. La demande est donc, elle aussi, rigide. En revanche, des chocs extérieurs, notamment l'appréhension des crises sanitaires, provoquent des modifications importantes de consommation, et se traduisent par d'importantes substitutions de consommation.

Ainsi, **les marchés agricoles** connaissent de forts déséquilibres offre/demande. Or, en agriculture, un déséquilibre, même marginal, de l'offre par rapport à la demande entraîne une variation importante du prix. Le revenu agricole varie donc fortement.

3.3. La faible représentativité et la forte volatilité des prix mondiaux

En plus des différences fondamentales des cycles de production, les produits agricoles se distinguent des produits industriels et des services par leurs caractéristiques finales. De nombreux produits agricoles possèdent des périodes de conservation très courtes, limitant ainsi leurs échanges commerciaux à l'échelon local ou régional. Ainsi, pour le lait de consommation liquide par exemple, il n'existe pas de réel marché mondial.

De plus, les produits agricoles, à part quelques exceptions, possèdent peu de caractéristiques homogènes. Les marchés mondiaux ne se composent donc pas de produits standardisés et s'en trouvent fortement fragmentés.

Pour ces raisons, les marchés mondiaux des produits agricoles ne concernent qu'une faible part des quantités produites et commercialisées. Ils se comportent, donc, le plus souvent comme des marchés d'excédent, entraînant une forte volatilité des cours. Ainsi, les cours du sucre blanc ont évolué, depuis le début des années 90, entre 170 et 450 dollars/tonne. Cette volatilité est néfaste pour la viabilité économique des exploitations agricoles et des filières alimentaires.

Par ailleurs, la concurrence sur les marchés internationaux de produits agricoles et alimentaires dépend de facteurs multiples, d'ordre monétaire, budgétaire, commercial, technique ou stratégique. Les prix mondiaux sont, par exemple, souvent exprimés en dollars. Les évolutions de celui-ci influencent les cours mondiaux des produits agricoles sans que les rapports entre l'offre et la demande soient en cause.

3.4. Un environnement économique très concentré

Les entreprises agro-industrielles ont suivi **la tendance mondiale de concentration**, d'agrandissement et d'internationalisation des activités. Certaines ont adopté des stratégies d'intégration verticale, couvrant ainsi la fourniture, la transformation et le commerce. Par ailleurs, la grande distribution elle-même s'est fortement concentrée et est en voie d'internationalisation rapide.

Ainsi, peu à peu, les agriculteurs se trouvent, pour leurs approvisionnements comme pour leurs débouchés, face à un nombre restreint d'entreprises. Ce rapport de force déséquilibré exerce une pression de plus en plus forte sur les marges dégagées par les producteurs agricoles.

4. La multifonctionnalité de l'agriculture

La multifonctionnalité de l'agriculture est un concept qui définit **qu'une activité de production agricole** peut générer un certain nombre **de biens et de services pour la société**. Ces biens sont produits par des agents économiques individuels et profitent à l'ensemble de la collectivité.

Les biens et les services que peut produire l'agriculture peuvent se répartir en plusieurs grandes catégories : la sécurité alimentaire quantitative, la sécurité sanitaire des aliments, la qualité des produits, la préservation de l'environnement, l'aménagement du territoire, le développement économique, le patrimoine culturel. Ils ne peuvent, dans leur très grande majorité, être fournis que dans la mesure où l'acte de production agricole est économiquement viable et orienté par une politique agricole adéquate.

La sécurité alimentaire et la sûreté sanitaire sont des dûs à la société. La préservation de l'environnement comprend le maintien de la biodiversité, l'entretien des espaces naturels et la préservation des ressources naturelles. L'aménagement du territoire englobe l'entretien des paysages, la prévention des catastrophes naturelles mettant en danger les personnes (inondation, incendie, avalanche...), l'amélioration des accès aux espaces ruraux (chemins de randonnée, bords de cours d'eau), le maintien de tissus sociaux en milieu rural. Le développement économique peut, de manière générale, comprendre les effets de l'agriculture sur les entreprises en aval et en amont de la production et son rôle dans le développement rural. Pour les PVD, en particulier, cette dimension

comprend, en plus, les effets démultiplicateurs de la croissance agricole sur le reste de l'économie. La contribution au maintien du patrimoine culturel se traduit par l'entretien de l'architecture rurale, le maintien de pratiques culturelles traditionnelles, la préservation de races variées d'animaux domestiques, la conservation des goûts et des typicités de production.

La production de l'ensemble de ces biens et de ces services dépend des conditions économiques et techniques dans lesquelles évoluent l'agriculture et les exploitations agricoles. En effet, dans la plupart des cas, la production de biens et de services, autres que la production agricole, représente un surcoût que le marché n'est souvent pas capable de rémunérer. C'est pourquoi, le **maintien de la multifonctionnalité est lié à l'existence d'une politique agricole globale.**

Les demandes spécifiques de la société et la préservation des identités régionales dans le monde constituent une donnée incontournable à prendre en compte dans la négociation internationale.

Dans ce contexte, le Conseil économique et social formule les recommandations suivantes :

- la seule loi du marché ne peut permettre de satisfaire la demande globale de la société en termes de sécurité et de qualité des produits, de préservation de l'environnement, d'aménagement du territoire, de viabilité des exploitations agricoles et des filières agroalimentaires. C'est pourquoi **un accord spécifique**, reconnaissant la nécessité de l'organisation des marchés agricoles, doit être maintenu pour l'agriculture à l'OMC afin de permettre des **régulations** ;

- le droit des Etats à appliquer une politique agricole doit être reconnu ;

- les règles édictées par l'OMC ne doivent pas se traduire par l'uniformisation des politiques alimentaires, agricoles, environnementales et rurales, notamment en raison des niveaux différents de population agricole selon les pays : les différentes régions du monde doivent donc pouvoir conserver une certaine autonomie dans leur choix vis-à-vis de leurs sociétés tout en améliorant, d'une façon continue et équitable, les conditions de concurrence dans le commerce international ;

- **plusieurs impératifs** doivent être respectés pour préserver un modèle agricole et alimentaire européen :

- la prise en compte des préoccupations non-commerciales, notamment concernant la sécurité sanitaire, la qualité des produits et l'information des consommateurs ;

- une préférence communautaire efficace, condition fondamentale des outils de régulation et de maîtrise de la production ;

- des disciplines pour l'ensemble des soutiens à l'exportation existant dans le monde ;

- la prorogation de la Clause de paix et la validation à long terme des règles de soutien interne de la PAC ;

- le renforcement international de la protection des indications géographiques.

Ces exigences se justifient encore davantage par la perspective de l'élargissement de l'Union européenne. Elles conditionnent le maintien de la multifonctionnalité de l'agriculture européenne.

La prochaine négociation agricole internationale doit reconnaître **les limites de l'OMC** : la sécurité des consommateurs et les exigences des citoyens, l'activité des hommes et des entreprises du secteur agricole et agroalimentaire ne peuvent pas être uniquement conditionnées par des règles de commerce. Par ailleurs, alors que l'accord agricole international renforce les conditions de concurrence pour l'agriculture, le processus de concentration des entreprises se poursuit dans les secteurs en amont et en aval -principalement dans le secteur de la distribution- de l'agriculture ; il en résulte une disproportion des rapports de force vis-à-vis des agriculteurs, et des distorsions d'un nouveau type se développent.

III - LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE

1. De la sécurité à la souveraineté alimentaire

Le concept de sécurité alimentaire a évolué au cours des dernières décennies. En 1986, la Banque mondiale a défini la sécurité alimentaire comme étant « *l'accès de tous les individus à tous les moments à suffisamment de nourriture pour mener une vie saine et active* ». En 1996, la FAO a enrichi le concept : « *la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active* ».

L'un des rôles primordiaux des Etats est d'assurer cette sécurité alimentaire à leurs ressortissants. Mais ils ne peuvent se contenter d'assurer la sécurité alimentaire à court terme, ils doivent la placer dans **une perspective durable**.

Dès lors, l'existence d'une politique alimentaire est légitime. C'est ce qui détermine la souveraineté alimentaire.

L'exigence de durabilité de la sécurité alimentaire doit repousser les solutions fragiles. Ainsi en est-il de celle qui affirme que **la libéralisation des échanges** et des politiques agricoles assurera la sécurité alimentaire. Cette théorie veut que la spécialisation des régions, dans les secteurs de production où elles sont les plus compétitives, permette des échanges à moindre coût et assure donc un approvisionnement à moindre coût. Cette voie **est dangereuse**. En effet, les Etats et les populations deviendraient dépendants de l'importation, c'est-à-dire des conditions écologiques, économiques et politiques, climatiques, sanitaires, des exportateurs, autant de facteurs incertains.

Pour pallier ces risques, les Etats ont donc intérêt à maintenir, voire à développer, un secteur agricole viable grâce à la réalisation **de plusieurs conditions**.

2. La nécessité d'une production alimentaire intérieure suffisante

Pour garantir la durabilité de la sécurité alimentaire, une production agricole optimale doit être assurée par le pays ou par l'entité régionale en charge de cette sécurité alimentaire. Elle ne peut se réduire aux secteurs pour lesquels le pays est compétitif ; elle doit comprendre **l'essentiel de la gamme alimentaire** spécifique et nécessaire à la population.

Cette production agricole intérieure ne peut être maintenue ou développée que si les exploitations agricoles sont viables et que si les moyens de production, au premier rang desquels les sols et l'eau, sont préservés.

Une sécurité alimentaire durable suppose aussi que les techniques agricoles soient orientées vers des pratiques durables, permettant à la fois un développement de leur production et une protection des ressources naturelles.

Les exploitations agricoles ne sont pas les seules responsables de la sécurité alimentaire. Une part importante de l'alimentation est transformée. Il est donc nécessaire que le tissu des entreprises agroalimentaires soit préservé. Pour cela, elles ont besoin d'**un environnement économique stable** et ne remettant pas en cause leur viabilité.

3. Une gestion maîtrisée et conditionnelle des importations

Une protection du marché intérieur est nécessaire, pour préserver la viabilité économique des exploitations agricoles et des entreprises de la transformation, lorsque leurs coûts de production ne leur permettent pas d'entrer en concurrence avec les cours mondiaux.

Toutefois, dans de nombreux cas, la production agricole et agroalimentaire intérieure est insuffisante pour assurer l'intégralité de l'approvisionnement en raison du manque de ressources nécessaires au développement de la production ou de l'incapacité du pays ou de la région à satisfaire certaines demandes alimentaires. **Les importations** peuvent alors combler cette lacune.

En revanche, elles **ne doivent pas entraver le développement à court et à long terme** de la production agricole, en remettant en cause les équilibres du marché intérieur. Pour cela, les États doivent pouvoir conserver des **instruments de maîtrise des importations**. Ils doivent pouvoir restreindre les importations en cas d'excédent conjoncturel de leur marché ou, au contraire, accroître leur niveau, en cas de déficit d'approvisionnement. Par ailleurs, pour maintenir un équilibre entre les besoins de la population urbaine, qui nécessite une alimentation bon marché en raison de la faiblesse de son pouvoir d'achat et ceux de la population rurale, nombreuse, qui doit assurer ses revenus grâce à un prix suffisant pour les produits agricoles, ces pays ont besoin de structures efficaces assurant une gestion minimale du marché intérieur et des importations, par le biais de mécanismes de taxation et de redistribution. La politique agricole commune, par l'instauration de la préférence communautaire, constitue un exemple de réussite avec l'accroissement continu de l'autosuffisance alimentaire de la Communauté européenne. D'autres pays se sont organisés pour gérer les importations et le marché intérieur grâce, notamment, à des monopoles d'importation.

Par ailleurs, le coût de l'approvisionnement alimentaire par les importations représente une charge importante qui peut varier fortement en fonction des cours mondiaux. En cas de déficit conjoncturel, les sources d'approvisionnement se raréfient et le coût d'importation s'accroît fortement.

En conséquence, ces pays doivent pouvoir obtenir que, en cas d'envolée conjoncturelle des prix, leurs fournisseurs s'engagent à maintenir des prix stabilisés ainsi qu'un volume minimum.

Le Conseil économique et social recommande :

- que l'objectif de sécurité alimentaire et **le droit à la souveraineté alimentaire** soient inclus dans le futur accord agricole de l'OMC ;
- que, en raison de l'exigence de la souveraineté alimentaire, les Etats puissent conserver un certain niveau de **protection tarifaire** et que les pays en développement obtiennent le droit de la relever pour maîtriser leurs importations et favoriser leurs productions essentielles, grâce à des instruments appropriés (clause de sauvegarde...) ;
- que soit instaurée **une politique de contractualisation de l'approvisionnement** des PVD les plus pauvres pour rechercher une cohérence entre des importations indispensables et l'encouragement au développement de la production intérieure, soit par des prix d'approvisionnement stabilisés, soit par des soutiens à l'exportation attribués en accord avec les objectifs du pays importateur ;
- que soient améliorées les conditions d'exportation des pays en développement leur garantissant des ressources stables ;
- que soit favorisé le développement de « **marchés communs interrégionaux** » entre plusieurs pays en développement proches pour permettre un développement mutuel.

IV - LA SÉCURITÉ SANITAIRE LIÉE À L'ALIMENTATION ET À L'AGRICULTURE

Dans la perspective des négociations internationales, la question est de savoir en quoi l'OMC concerne la sécurité sanitaire et la qualité des produits agroalimentaires.

La sécurité sanitaire est concernée par l'OMC parce que des exigences sanitaires peuvent constituer des prétextes protectionnistes non-justifiés ou parce que des produits importés peuvent remettre en cause le niveau de protection de santé publique décidé par les États.

La sécurité sanitaire liée à l'alimentation et à l'agriculture constitue une exigence fondamentale et légitime des populations. Plus globalement, les consommateurs veulent des produits sûrs, le meilleur marché possible, de bonne qualité, diversifiés et identifiés par une bonne information. Dans ce contexte, deux préoccupations peuvent être distinguées :

- la sécurité sanitaire ;
- la qualité des produits.

La sécurité sanitaire est un dû aux populations de la part des différents acteurs au sein de la chaîne agroalimentaire : consommateurs/citoyens, pouvoirs publics, producteurs agricoles, transformateurs, distributeurs, médias. Elle doit être garantie par les pouvoirs publics et se situe au confluent de nombreux champs de la vie publique (science, décision publique, microéconomie, commerce, communication).

La sécurité sanitaire liée aux aliments se caractérise par l'innocuité des denrées alimentaires et la protection contre l'ensemble des risques alimentaires :

- les risques microbiologiques : bactéries, virus ;
- les risques toxicologiques : agents chimiques, toxines ;
- les risques nutritionnels : agents allergènes, déséquilibres nutritionnels ;
- les risques potentiels.

1. Une situation mondiale hétérogène

Les crises sanitaires alimentaires, l'éradication, l'apparition ou la réapparition de maladies animales mettent en évidence la très grande hétérogénéité de la situation sanitaire dans le monde.

1.1. La diversité des situations sanitaires

En raison d'un ensemble de facteurs (géographie, climat, économie, urbanisation, histoire, modes de production...), la situation sanitaire varie fortement d'un pays ou d'une région à l'autre. Cette diversité peut se traduire par des différences d'exposition à certains problèmes sanitaires. Ainsi, en 1999, Israël comptait 690 cas de salmonellose pour un million d'habitants, la Pologne, 605 et la Nouvelle-Zélande, 548 alors que les Etats-Unis, les Pays-Bas et la France en dénombrèrent respectivement 152, 138 et 48. Elle se caractérise aussi par l'existence ou l'absence de problèmes particuliers : encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), fièvre aphteuse...

La conséquence sur un individu d'une exposition accidentelle à un problème sanitaire dépend du statut sanitaire de son alimentation quotidienne. Par exemple, plus l'alimentation est aseptisée, plus la réaction sera forte à une contamination bactériologique.

La caractérisation de la situation sanitaire d'un pays ou d'un ensemble géographique (Union européenne...) dépend aussi des efforts et du degré d'investigation des risques et des produits potentiellement contaminés.

1.2. La diversité des sensibilités sanitaires

La sensibilité des populations aux problèmes sanitaires est déterminée par de nombreux éléments. Les populations des pays en développement sont affectées par des risques plus nombreux et plus importants que celles des pays industrialisés : instabilité politique et économique, épidémies et maladies endémiques, sous-nutrition et malnutrition. Dans ce contexte, les préoccupations liées aux risques sanitaires n'apparaissent pas au premier plan.

Par ailleurs, cette sensibilité dépend aussi de la culture et des traditions des pays ou des régions. Ainsi l'aversion au « risque biologique » est plus forte dans les sociétés anglo-saxonnes que dans les sociétés latines.

1.3. La diversité des politiques sanitaires

Les méthodes de contrôle sanitaire dépendent des réglementations nationales ou régionales. Elles reposent sur différentes méthodes : contrôle final du produit, contrôle sur l'ensemble de la chaîne de production... Toutefois, la méthode globale de contrôle sur l'ensemble de la chaîne alimentaire tend à devenir le modèle international de contrôle sanitaire. Du type de méthode appliquée dépend le coût sanitaire et la manière dont celui-ci est réparti entre les différents acteurs de la chaîne de production alimentaire.

Le rôle de la puissance publique dans l'élaboration des réglementations, leur application et son contrôle, varie fortement selon les Etats. Dans l'Union européenne, le processus s'effectue à un triple niveau : l'entreprise, l'Etat membre qui la contrôle directement, l'Union européenne qui contrôle les Etats membres. Aux Etats-Unis, l'administration vérifie que les entreprises ont bien

effectué les mesures d'autocontrôle (méthode HACCP - système d'analyse des risques et de maîtrise des points critiques) dans le cadre d'une importante délégation. Les Etats fédéraux (Allemagne, Etats-Unis) laissent une marge de manœuvre importante à leurs échelons locaux, contrairement à des pays plus centralisés comme la France. L'analyse des risques est soit de la compétence de l'autorité centrale, soit déléguée à des agences plus ou moins autonomes, comme l'a fait la France avec l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA). Certaines agences couvrent à la fois l'analyse et la gestion. De plus, les organismes de contrôle et ceux réalisant l'analyse des risques peuvent couvrir l'intégralité ou une partie des produits agroalimentaires. Ainsi, aux Etats-Unis, les contrôles sanitaires alimentaires se répartissent entre douze organismes différents dont la *Food and drug administration* (FDA), le ministère de l'agriculture (USDA) et le ministère de l'environnement (EPA). Enfin, dans certains pays, la réglementation sanitaire se compose surtout de recommandations aux entreprises (Japon).

1.4. La situation particulière de l'Union européenne

L'Union européenne a été secouée par des crises sanitaires depuis 1996 : ESB, listeria, dioxine, fièvre aphteuse... Celles-ci ont placé les questions de sécurité sanitaire alimentaire au centre du débat public. Toutefois, ce renforcement actuel et programmé de la politique communautaire de sécurité sanitaire ne doit pas faire oublier que les produits alimentaires européens figurent **parmi les produits les plus sûrs du monde**.

La politique sanitaire s'est donc imposée comme une politique commune, complément essentielle du marché unique. Elle est encore en construction. A terme, elle sera basée sur une autorité alimentaire européenne indépendante, responsable de l'analyse des risques.

La société exprime une demande élevée de protection sanitaire et une meilleure transparence de la politique sanitaire. Mais la conjonction des deux dernières crises (ESB et fièvre aphteuse) a élargi ces préoccupations sanitaires à des considérations d'ordre environnemental et éthique. Il en résulte une réflexion sur les conditions de production agricole et alimentaire.

2. L'accord sanitaire et phytosanitaire du traité de Marrakech

Les aspects liés à la sécurité sanitaire sont couverts par l'accord sanitaire et phytosanitaire (SPS) qui est l'un des accords issus du cycle d'Uruguay. Au même titre que l'accord sur l'agriculture, il en constitue une nouveauté. Cet accord concerne la sécurité des aliments, la santé animale et la protection phytosanitaire. Il se base sur la reconnaissance de la légitimité des dispositions sanitaires nationales. Son objet est triple : améliorer les conditions sanitaires, contribuer à une meilleure harmonisation des dispositions sanitaires des membres et restreindre les entraves aux échanges basées sur des règles sanitaires. Le principe de base de cet accord est l'autorisation de toutes les mesures restreignant le commerce pour des raisons sanitaires à condition qu'elles soient scientifiquement prouvées.

2.1. *L'approche scientifique*

Le SPS se fonde sur une démarche scientifique désormais codifiée sous le terme d'analyse et de gestion des risques, en plusieurs phases :

- l'identification du danger, c'est-à-dire la détermination d'éventuels effets néfastes d'un élément de l'objet soumis à l'analyse du risque ou de l'objet lui-même ;
- l'estimation des risques qui permet de quantifier la fréquence d'apparition du risque, l'exposition de la population à celui-ci et les conséquences de ses effets sur la population ;
- l'évaluation des risques qui permet de comparer la quantification du risque analysé au niveau acceptable par la société ;
- la gestion des risques qui identifie les mesures permettant de réduire le risque, les sélectionne et les met en œuvre ;
- la communication relative au risque qui réalise un échange d'informations entre les responsables de la gestion du risque et la société (public et professionnels).

2.2. *L'harmonisation*

L'accord SPS n'impose pas l'harmonisation des mesures sanitaires nationales. En revanche, il encourage l'adoption de normes internationales élaborées par trois organisations internationales : le Codex alimentarius (organe conjoint de la FAO et de l'OMS) pour la sécurité sanitaire des aliments, l'office international des épizooties (OIE) pour la santé animale, la convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) pour les normes phytosanitaires. En effet, si un pays adopte une norme élaborée par l'une de ces organisations, il ne peut faire l'objet d'un contentieux à l'OMC de la part d'un pays exportateur.

2.3. *Une autonomie sanitaire sous conditions*

Chaque pays est libre de fixer un objectif de sécurité sanitaire supérieur à celui des normes internationales et de décider les mesures de protection nécessaires, à condition que celles-ci soient basées sur des preuves scientifiques solides, qu'elles n'induisent pas de discrimination entre les producteurs du pays concerné et les producteurs des exportateurs potentiels, ni entre produits de différentes origines.

De plus, chaque pays est tenu d'accepter l'importation de produits répondant à des normes différentes des siennes mais qui aboutissent au même résultat sanitaire.

Cette « *autonomie sanitaire sous conditions* » permet aux Etats :

- de protéger leur population des risques liés à l'alimentation ;
- de préserver l'outil de production en cas de contaminations dues aux importations.

En revanche, devant se baser sur des preuves scientifiques solides, ces protections ne peuvent être utilisées pour répondre à un sentiment d'insécurité alimentaire qui ne serait pas scientifiquement fondé.

2.4. La charge de la preuve

Le pays qui adopte des normes plus élevées que celles des organisations internationales est tenu de les justifier si un exportateur le lui demande. La justification doit reposer sur la méthode scientifique d'évaluation des risques codifiée au niveau international. Il doit prendre en considération les travaux scientifiques disponibles et les particularités régionales des pays exportateurs (zones indemnes de maladies, de parasites...).

Par ailleurs, l'accord SPS prévoit la transparence des mesures sanitaires. Les pays sont donc tenus de déclarer à l'OMC toutes leurs mesures sanitaires liées au commerce afin que l'ensemble des membres en soient informés.

2.5. Une approche de précaution

L'article 5.7 de l'accord SPS prévoit le cas où un pays veut se protéger d'un risque donné mais pour lequel les preuves scientifiques sont insuffisantes. Cet article ne fait pas explicitement référence au principe de précaution mais repose sur une approche de précaution en se basant sur la science. En effet, le risque existant doit se fonder sur un raisonnement scientifique et l'Etat qui l'utilise doit s'engager à mettre en place les moyens nécessaires pour aboutir à une conclusion scientifique complète dans un « *délai raisonnable* ».

2.6. Les dispositions à l'égard des PVD

L'accord SPS prend en compte les particularités des pays en développement et prévoit des dispositions pour que leurs exportations soient le moins possible entravées par les mesures sanitaires des pays industrialisés. Ainsi, il encourage l'aide technique des pays industrialisés en direction des PVD, même si les dispositions correspondantes ne sont pas contraignantes.

3. Les voies de régulation

Les exigences croissantes et légitimes des populations concernant leur alimentation, l'expérience de la mise en œuvre du traité de Marrakech et le fonctionnement de l'OMC mettent en lumière deux constats fondamentaux :

- **l'OMC n'a pas vocation à répondre aux impératifs de santé**, d'identité, d'usage et de préoccupations de la société civile concernant l'alimentation. En revanche, d'autres organismes internationaux (OMS, FAO, Codex alimentarius, OIE...) et des accords internationaux spécifiques détiennent la mission et la compétence pour conclure des accords et déterminer des solutions appropriées dans ces domaines essentiels ;
- **l'OMC doit renforcer son rôle de régulation** en intervenant, mieux que par le passé, sur les interactions entre le commerce agroalimentaire international et le domaine sanitaire.

Le respect de l'équilibre entre ces deux impératifs est une condition pour préserver les exigences et le modèle alimentaires de l'Union européenne et des autres régions du monde. Par ailleurs, des liens étroits doivent être établis entre l'OMC et ces instances pour que l'activité commerciale internationale ne soit pas seulement conditionnée par les opérateurs économiques et pour que soient prises en compte les préoccupations diverses des populations, notamment en matière de santé publique.

Plusieurs types de régulation apparaissent indispensables pour rendre compatible le développement des échanges commerciaux avec les impératifs de la sécurité sanitaire des aliments.

3.1. Soumettre les produits importés aux mêmes règles de sécurité sanitaire que la production intérieure

L'OMC ne doit pas remettre en cause le niveau de protection européen contraignant et légitime concernant la sécurité sanitaire des aliments qui correspond aux exigences des consommateurs et des citoyens. En conséquence, les produits importés doivent respecter les mêmes règles de sécurité sanitaire que les produits communautaires ou des règles au moins équivalentes, en cohérence avec l'accord SPS. Dans ce contexte, **la Commission doit adopter une attitude active** en intervenant auprès des Etats membres, si nécessaire, en justifiant les mesures sanitaires européennes, notifiées au SPS, auprès des pays tiers.

Par ailleurs, l'Union européenne doit développer une veille sanitaire permanente et inclure **un volet sanitaire dans toute négociation commerciale** bilatérale avec les pays tiers : à cet égard, les discussions avec le Mercosur revêtent une importance particulière en raison du potentiel agricole élevé de cette zone.

3.2. Valoriser l'article 20 de l'accord agricole

L'article 20 du traité de Marrakech, qui conditionne la poursuite des négociations agricoles à l'OMC, traite notamment de la prise en compte des préoccupations non-commerciales.

Il importe de valoriser cette disposition dans la négociation internationale pour faire reconnaître les préoccupations de la société civile non-liées exclusivement au commerce international.

3.3. Compléter les règles sanitaires du traité de Marrakech

a) L'accord SPS ne doit pas être renégocié

Les principes de base de l'accord SPS, à savoir la primauté de la science (« *les membres feront en sorte qu'une mesure sanitaire soit fondée sur des principes scientifiques* »), l'impératif d'accroître le niveau sanitaire international (« *désireux d'améliorer la santé des personnes et des animaux et la situation phytosanitaire dans tous les Etats membres* ») et le respect des politiques nationales (« *aucun membre ne devrait être empêché d'adopter ou d'appliquer des mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la protection des végétaux* »), constituent un ensemble équilibré.

Pour ces raisons, il importe de ne pas engager une nouvelle négociation qui se traduirait vraisemblablement par un affaiblissement des dispositions liées à la sécurité sanitaire. Toutefois, pour mieux utiliser le SPS, il serait souhaitable de préciser certaines de ses dispositions et de mieux justifier les mesures sanitaires nationales.

b) Le terme de « principe de précaution » doit être introduit

Comme l'ont réaffirmé les conclusions du Conseil européen de Nice en décembre 2000 (*« Conscient que les autorités publiques ont la responsabilité d'assurer un haut niveau de protection de la santé et de l'environnement et qu'elles doivent répondre aux préoccupations accrues du public en ce qui concerne les risques auxquels il est potentiellement exposé »*), la prise en compte des risques potentiels est de première importance pour les citoyens européens. Celle-ci repose sur le principe de précaution.

Une approche de précaution existe dans l'article 5.7 de l'accord SPS. Toutefois, certains aspects de cet article peuvent encore prêter à interprétation et la priorité européenne accordée à la sécurité sanitaire n'est pas compatible avec une interprétation restrictive issue d'une simple jurisprudence.

Ainsi, le contentieux portant sur l'importation de viandes bovines issues d'élevages utilisant des hormones de croissance s'est achevé par la remise en cause de la manière dont l'Union européenne avait interdit les importations de *« viandes aux hormones »*.

Il est donc indispensable d'apporter des précisions à l'article 5.7 grâce à un protocole d'interprétation qui éviterait une réouverture de l'accord SPS. En outre, ce protocole permettrait de nommer clairement le principe de précaution et, ainsi, de poursuivre son élaboration et son acceptation internationale.

c) Les risques sanitaires potentiels des OGM doivent être pris en compte

Parmi les craintes sanitaires majeures, figurent les risques liés à l'utilisation des Organismes génétiquement modifiés (OGM). Ces préoccupations ne se basent pas sur des preuves mais sur des doutes scientifiquement fondés. Un accord multilatéral environnemental, le protocole de Carthagène sur la biosécurité, a introduit un principe de précaution dans ce domaine mais celui-ci ne concerne que les pollutions environnementales, les grains et les semences ; il ne porte pas sur les produits alimentaires contenant des OGM.

Les conséquences sanitaires des OGM devraient être couvertes par l'accord SPS. Or, celui-ci ne prend pas en compte explicitement les aliments contenant des OGM. Leur prise en compte pourrait être incluse dans le protocole d'interprétation de l'article 5-7 de l'accord SPS sur le principe de précaution précédemment décrit.

Le rattachement des OGM au principe de précaution de l'accord SPS permettrait de clarifier le statut juridique international des produits alimentaires contenant des OGM et stimulerait les recherches scientifiques sur la nocivité ou l'innocuité de ces biotechnologies.

3.4. *L'information du consommateur doit être assurée*

L'**étiquetage** des produits peut être concerné par les négociations de l'OMC dans la mesure où il peut influencer l'acte d'achat du consommateur et, par conséquent, modifier les conditions d'importation. A ce titre, il constitue un instrument indispensable de prise en compte de la sensibilité croissante des consommateurs européens concernant les OGM.

L'étiquetage des produits est couvert par l'accord sur les **Obstacles techniques au commerce** (OTC). Celui-ci peut imposer à l'exportateur une modalité d'information du consommateur pour des raisons de sécurité sanitaire, à condition que celles-ci soient fondées sur des **preuves scientifiques**.

Dans ce contexte, les autorités sanitaires peuvent adopter **trois attitudes face aux problèmes sanitaires** que peuvent poser les produits importés :

- **interdire l'importation dans le cas de risques avérés** pour l'ensemble de la population : en effet, l'information du consommateur par l'étiquetage ne peut intervenir que lorsque la sécurité sanitaire liée au produit alimentaire est garantie ;
- **autoriser l'importation dans le cas de risques avérés pour une partie seulement de la population** et pour certains types de risques (exemple des produits alimentaires comportant des composés allergènes) : cette option laisse les consommateurs libres de leur décision et implique que les autorités publiques informent les consommateurs des risques possibles grâce à des produits clairement identifiables par le consommateur.

Cette pratique est autorisée par l'accord OTC.

- **interdire ou autoriser l'importation dans le cas de risques non avérés** mais seulement supposés : cette option suppose une information du consommateur. Néanmoins, l'accord OTC n'autorise pas clairement l'imposition de normes d'étiquetage dans ce cas. La négociation à venir pourrait le préciser, notamment grâce au protocole précité sur le **principe de précaution**.

Les préoccupations des consommateurs ne se limitent pas aux seuls aspects de sécurité sanitaire : elles concernent aussi les conditions de production de leur alimentation. Ces considérations ne ressortent pas des accords SPS ou OTC : il conviendra de savoir comment les prendre en compte dans le cadre des négociations de l'OMC.

3.5. *Reconnaître les apports de politiques régionales adaptées*

Il importe de rechercher une convergence et une harmonisation des politiques sanitaires nationales concernant les différents stades, de la production à l'exportation. L'amélioration des régulations sanitaires internationales doit contribuer à renforcer la compatibilité entre les préoccupations de santé et les échanges commerciaux. Des politiques régionales liées à des marchés de proximité permettent de répondre, de façon très adaptée, aux exigences des citoyens en matière de santé. Cela est vrai pour la politique renforcée de sécurité sanitaire de l'Union européenne et pour l'application de la préférence communautaire dans le cadre de la politique agricole commune.

3.6. *Favoriser une coopération sanitaire mondiale*

L'élévation des standards sanitaires internationaux ne peut pas seulement reposer sur le processus multilatéral. Il dépend aussi d'autres types de démarches de coopération.

a) Une meilleure prise en compte des besoins des pays en développement

Les PVD et particulièrement les moins avancés d'entre eux ne disposent pas de réglementations sanitaires aussi exigeantes que celles des pays industrialisés. Souvent, leurs entreprises exportatrices ne peuvent adopter ces normes sanitaires supérieures. Cette dimension sanitaire doit être fortement prise en compte dans les accords régionaux de commerce et de coopération pour renforcer l'assistance technique, dégager des moyens financiers, et encourager des transferts de savoir entre les entreprises d'un même secteur.

Toutefois, il serait dangereux pour la situation sanitaire internationale et contre-productif vis-à-vis de leurs besoins de développement, d'accorder des dérogations et des traitements différenciés aux PVD dans le domaine de la sécurité sanitaire.

b) Une coopération renforcée entre les milieux scientifiques et les agences sanitaires

L'internationalisation des risques sanitaires plaide en faveur d'un renforcement des coopérations - déjà engagées notamment dans le cadre du Codex - entre les milieux scientifiques et les agences sanitaires existant au niveau national. Ce fonctionnement en réseau permettrait de mettre en commun des moyens, de rapprocher les méthodologies d'analyse et de gestion des risques, de développer les synergies et de réduire les contentieux internationaux. Ce réseau imbriqué permettrait de mieux insérer les PVD dans un processus d'amélioration de leur situation sanitaire.

A cet égard, l'Union européenne représente de plus en plus une référence dans le domaine de l'appréciation et du traitement du risque sanitaire, notamment avec la prochaine instauration de l'autorité alimentaire européenne.

c) Des accords ambitieux de reconnaissance mutuelle

Les accords de reconnaissance mutuelle entre les pays abordent des questions sanitaires spécifiques. Ils permettent de conjuguer le commerce international avec des pratiques sanitaires diverses. Ce type d'accord est important mais doit avoir pour objectif de relever les exigences sanitaires des différents pays signataires.

La situation sanitaire varie fortement selon les pays. Elle constitue une préoccupation majeure des consommateurs et des citoyens, obligeant les États à engager des politiques de prévention efficaces. L'accord SPS de l'OMC, tout en permettant la souveraineté des États dans ce domaine, vise à restreindre les possibilités de détournement de ces mesures sanitaires à des fins protectionnistes. L'Union européenne est un précurseur d'une approche moderne des politiques sanitaires avec une prévention efficace et le développement d'une approche de précaution. L'accord SPS autorise ce type d'approches mais nécessiterait des précisions quant à son utilisation.

Dans ce contexte, le Conseil économique et social formule les recommandations suivantes :

- l'article 20 de l'accord agricole de l'OMC qui détermine et conditionne la poursuite des négociations agricoles de l'OMC prend en compte les considérations non commerciales. Ce point devra être exploité pour traiter l'ensemble des préoccupations des citoyens sur les conditions de production alimentaire ;

- les populations sont préoccupées des risques potentiels liés à l'alimentation. Ceux-ci sont partiellement pris en compte par l'article 5.7 de l'accord SPS sur l'approche de précaution. Afin de ne pas laisser la jurisprudence décider de sa bonne utilisation, l'accord SPS doit être renforcé par un protocole d'interprétation qui pourrait comporter :

- une mention claire du principe de précaution ;
- un rattachement des OGM au champ de cet article ;
- une reconnaissance du droit à l'imposition de normes d'étiquetage pour les produits importés ressortissant du principe de précaution.

- l'élévation du niveau sanitaire international, objectif de l'accord SPS, nécessite des actions hors du champ multilatéral notamment par un appui aux politiques sanitaires des pays en développement, par des coopérations renforcées entre les milieux scientifiques et les agences sanitaires et par des accords ambitieux de reconnaissance mutuelle des politiques sanitaires nationales ;

- l'imposition de normes sanitaires plus élevées dans l'Union européenne que dans le reste du monde entraîne une diminution de la compétitivité de ses producteurs. Pour que les produits alimentaires importés soient d'un niveau sanitaire équivalent, il est indispensable que l'Union européenne applique des règles sanitaires à l'importation aussi strictes qu'à la production.

V - LES CONCEPTIONS DE LA QUALITÉ DANS LE MONDE ET LEURS IDENTIFICATIONS

La qualité des produits agroalimentaires est une notion complexe et se compose de différentes dimensions : composante nutritionnelle, apparence visuelle, caractéristiques organoleptiques, liens avec le terroir...

La qualité est concernée par l'OMC parce que la législation alimentaire européenne apporte des garanties aux consommateurs, notamment en termes d'origine géographique et de conditions de production (AOP, IGP) et parce que la renommée et la valeur ajoutée qui y est liée peuvent être usurpées, au détriment des producteurs et des transformateurs comme des consommateurs.

1. Les conceptions de la qualité dans le monde et leurs identifications

Les exigences des consommateurs en matière de qualité varient selon les pays. Sur le plan général, les sociétés anglo-saxonnes sont surtout sensibles à l'aspect et à la standardisation des produits, alors que les sociétés latines sont plus sensibles aux composantes organoleptiques et aux liens avec le terroir. La qualité d'un produit peut être identifiée par plusieurs types de signes. **Les deux signes principaux**, au niveau du commerce international, sont la marque commerciale et l'indication géographique.

- **la marque commerciale** permet de distinguer les produits d'une entreprise de ceux d'une autre entreprise. Les marques sont protégées à l'OMC par l'accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC), à condition de respecter les règles d'enregistrement ;

- **l'indication géographique**, au sens de l'accord ADPIC, sert à identifier un produit originaire du terroir d'un pays dans le cas où une qualité, une réputation ou une autre caractéristique déterminée du produit pourrait être attribuée essentiellement à cette origine géographique. L'acte d'achat d'un produit bénéficiant d'une indication géographique se base sur la renommée de celle-ci. Il est dès lors tentant pour un pays ne bénéficiant pas de cette renommée d'usurper l'indication géographique. La France, puis l'Union européenne, ont construit une politique de qualité très développée reposant sur les facteurs naturels et humains du milieu géographique et sur des exigences de production, de transformation et d'élaboration localisées dans l'aire géographique délimitée. La délimitation des aires géographiques, la détermination des modes de production et leur respect s'effectuent dans le cadre d'un partenariat entre les producteurs et les autorités publiques. Les indications géographiques couvrent une très large gamme de produits agricoles et agroalimentaires. Cette approche est peu utilisée dans les pays neufs (Etats-Unis, Océanie, Amérique latine) mais elle se développe dans certains pays à l'histoire plus ancienne (Chine, Vietnam).

2. Les indications géographiques, un outil pour le développement rural dans le monde

Le lien entre un territoire et une production, et la renommée de qualité liée à une indication géographique, se traduisent par la création d'une valeur ajoutée au niveau régional et par conséquent, par un outil efficace de développement rural. De plus, la démarche économique des indications géographiques implique un partenariat entre les producteurs, les transformateurs, les distributeurs et les pouvoirs publics. Elle contribue à équilibrer les rapports de force entre les différents maillons de la chaîne alimentaire et, in fine, assure une répartition plus équitable de la valeur ajoutée. De plus, la renommée d'une indication géographique est un bien public contrairement à celle d'une marque commerciale. Elle peut donc bénéficier à tous les producteurs d'une même région.

De nombreux pays, et notamment des pays en développement, possèdent des produits agricoles, agroalimentaires et artisanaux renommés, pour lesquels le lien entre la production et le terroir est vérifié : cuirs en Afrique orientale, tapis au Maroc, en Turquie, en Asie centrale et en Iran, thés en Asie, alcools de riz en Chine... Cette expérience de l'Union européenne est donc utilisable et peut être précieuse pour les pays en développement.

3. Les indications géographiques et le traité de Marrakech

L'accord ADPIC concerne, en partie, les indications géographiques. Il reconnaît l'existence de celles-ci mais selon une définition plus limitée que la législation européenne : en effet, sont considérés comme porteurs d'une indication géographique, tous les produits dont la réputation ou une autre caractéristique déterminée est liée à l'origine. Toutefois, cette définition est large puisque, par exemple, un produit d'une région possédant des normes sanitaires particulières pourrait bénéficier d'une indication géographique.

En outre, l'accord relatif aux **ADPIC prévoit deux types de protection** des indications géographiques :

- **la première protection, dite « générale », est minimale et s'inspire d'un modèle anglo-saxon.** Si une indication géographique d'un pays donné est usurpée par un autre pays, les producteurs bénéficiaires de l'indication géographique doivent prouver qu'il y a eu volonté de tromperie des consommateurs dans ce pays et que ceux-ci connaissent cette indication géographique. De plus, ces producteurs doivent évaluer les dommages qu'ils subissent. Cette action doit être engagée auprès de la justice du pays dans lequel les consommateurs sont trompés et des pays dans lesquels cette entreprise exporte. Ces démarches sont très coûteuses et leurs résultats sont incertains. Dans les faits, la protection générale de l'accord ADPIC empêche donc difficilement les usurpations ;

- **la deuxième protection est dite « additionnelle » et concerne les vins et spiritueux.** Dès lors que les indications géographiques d'un membre sont enregistrées à l'OMC, l'ensemble des membres doivent les protéger sur leur territoire contre des usurpations. Grâce à cette protection additionnelle, il n'est pas besoin de prouver la tromperie du consommateur. La procédure d'enregistrement des indications géographiques n'a pas été définie dans cet accord. Elle fait encore l'objet de discussions.

4. Les voies de régulation

Plusieurs objectifs doivent être recherchés pour renforcer la protection internationale des indications géographiques :

- **effectuer un lien** entre la négociation sur le futur **accord agricole** de l'OMC et la négociation sur la modification de **l'accord ADPIC** : dans ce but, il importe d'inclure la protection internationale des indications géographiques dans le volet « *accès aux marchés* » de la négociation agricole, comme l'Union européenne le propose ;

- **approfondir la protection des indications géographiques (IG)** : les négociations doivent programmer l'élimination des exceptions à la protection des indications géographiques. Celles-ci permettent l'usage très contestable d'indications géographiques sous la forme de « *génériques* » ou « *semi-génériques* ». Des périodes de transition pour l'abandon des exceptions devraient donc être définies. Le régime juridique des indications géographiques doit, en outre, être précisé, afin d'éviter toute confusion avec le droit des marques ;

- **établir un registre contraignant** : le futur système multilatéral de notification et d'enregistrement doit introduire des règles de transparence et de sécurité juridique internationale des indications géographiques enregistrées. L'Union européenne a déjà fait des propositions constructives pour établir un registre contraignant et pour instituer une réelle protection des indications géographiques. De la forme décidée pour le registre des indications géographiques, dépendra l'évolution de leur protection internationale ;

- **élargir la protection additionnelle à d'autres produits** : la protection additionnelle actuellement réservée aux indications géographiques « vins et spiritueux » doit être étendue à d'autres produits (agricoles, alimentaires, artisanaux). En effet, cet élargissement éliminerait les discriminations de protection entre les produits, et rendrait possibles des alliances, notamment avec des pays en développement, renforçant ainsi les positions européennes ;

- **intensifier la coopération technique** : les pays en développement devaient appliquer l'accord ADPIC à partir du 1er janvier 2000 et les pays les moins avancés à partir du 1er janvier 2006. Il ne semble pas souhaitable de revenir sur ces périodes de transition. En revanche, la coopération technique doit être renforcée pour permettre à ces Etats de se doter d'une législation conforme à l'accord. L'Union européenne, et notamment la France, doivent donc agir fortement dans ce domaine pour encourager ces pays à adopter une protection élevée des indications géographiques. Des coopérations sont déjà engagées avec les PECO, le Mexique, la Thaïlande, le Vietnam et la Chine.

Les indications géographiques, signes de qualité essentiels pour l'Union européenne, constituent une forme de garantie pour les consommateurs et, en assurant une protection accessible aux producteurs et aux transformateurs, un outil efficace de développement économique des zones rurales pour les pays industrialisés comme pour les pays en développement. Pour les préserver de toute usurpation, il est indispensable de renforcer leur protection, insuffisante actuellement, au sein de l'accord ADPIC sur la propriété intellectuelle.

Dans ce contexte, le Conseil économique et social formule les recommandations suivantes :

- *la protection des indications géographiques doit être renforcée en élargissant la protection additionnelle à l'ensemble des produits agricoles, agroalimentaires et artisanaux dont la qualité est reliée au terroir par un lien fort, en éliminant les exceptions à cette protection additionnelle (génériques et semi-génériques) et en établissant un registre contraignant ;*
- *les indications géographiques sont essentielles pour les exportations agricoles européennes. Il importe donc d'exploiter l'article 20 de l'accord de Marrakech pour les inclure dans le volet "accès" de l'accord agricole de l'OMC ;*
- *les indications géographiques représentent un modèle de développement économique des zones rurales qui pourrait s'adapter à de nombreux pays en développement. Il est donc nécessaire d'intensifier la coopération technique dans ce domaine.*

VI - LES ENJEUX INTERNATIONAUX LIÉS À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET AUX RESSOURCES GÉNÉTIQUES

1. Les différentes dimensions

L'environnement est un domaine complexe qui recouvre des **enjeux différents** en nature, en intensité, en étendue, en localisation, en urgence... L'environnement comprend **l'ensemble des ressources naturelles** : océans, biodiversité, qualité des sols, climat, air... Celles-ci sont définies comme étant des biens communs de l'humanité et doivent donc être protégés contre les risques d'un épuisement ou d'une dégradation. Certains enjeux se situent à un niveau local (salinisation ou érosion des sols), d'autres à une échelle planétaire (réchauffement du climat, dégradation de la couche d'ozone). Mais des enjeux environnementaux locaux peuvent être ressentis comme concernant **l'ensemble de la planète**, telle la dégradation de certains milieux naturels, considérés comme des sanctuaires de l'humanité.

Les relations entre **l'environnement et l'activité humaine** sont complexes. La croissance économique peut entraîner des dégradations. Ainsi, l'accroissement des échanges, facteur de croissance économique, provoque une augmentation de l'activité de transport, cause d'augmentation des rejets en dioxyde de carbone. La pauvreté favorise les dégradations et les exploitations abusives des ressources naturelles.

La relation harmonieuse entre l'activité économique et son environnement repose sur la notion de **développement durable** qui définit un développement économique ne remettant pas en cause les équilibres environnementaux à long terme. En raison de la globalité de nombreux enjeux environnementaux, le développement durable nécessite un **cadre international**, à travers des négociations régionales ou multilatérales.

Certains problèmes environnementaux peuvent être traités dans une enceinte multilatérale commerciale comme **l'OMC** en raison de son activité de régulation des échanges commerciaux et des politiques nationales qui les conditionnent. La régulation commerciale internationale comporte **plusieurs types d'action** à cet égard :

- au nom d'un système commercial libéralisé, elle peut entraver des mesures environnementales ;
- par des incitations commerciales, elle peut encourager des pratiques favorables au développement durable.

En revanche, de **nombreux aspects** de la régulation environnementale internationale **n'ont pas leur place** au sein des négociations commerciales multilatérales.

2. Les enjeux environnementaux extérieurs à l'OMC

De nombreux enjeux environnementaux internationaux sont traités par des accords internationaux spécifiques, reliés ou non au système des Nations unies, dont les domaines et la portée peuvent être en contradiction avec les accords de l'OMC.

2.1. La biodiversité et la « brevetabilité du vivant »

Ces sujets relèvent de la convention sur la biodiversité (CBD), issue du Sommet de Rio de 1992, de l'accord sur la propriété intellectuelle (ADPIC) de l'OMC, de la Convention de 1991 de l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV) et de l'engagement sur les ressources phytogénétiques de la FAO de 2001.

Plusieurs enjeux liés à la biodiversité et aux ressources phytogénétiques sont primordiaux et concernent la société civile, les pays en développement, les industries, les agriculteurs... Leur prise en compte pourrait être améliorée grâce à une clarification des liens entre les différents accords ou par des modifications ou des précisions à apporter à l'accord ADPIC.

a) La souveraineté des Etats sur leurs ressources génétiques

Les gènes et les plantes, en tant que matériau d'origine ne sont pas brevetables. En revanche, ils peuvent être brevetables lorsqu'ils font l'objet d'une application industrielle, c'est-à-dire d'une « invention ».

A ce sujet, la CBD et l'Engagement de la FAO prévoient le « *partage équitable des avantages financiers* » de leur utilisation. Or l'ADPIC ne prévoit aucune obligation aux détenteurs d'un brevet reposant sur du matériel génétique d'un pays donné de rétribuer celui-ci. La Communauté internationale et l'OMC doivent donc respecter un équilibre pour que :

- d'une part les droits des entreprises détentrices du brevet soient respectés et que leurs efforts de recherche soient rémunérés ;
- d'autre part des retombées économiques et financières substantielles soient possibles dans les pays dont le matériel génétique est originaire.

b) La protection des savoir-faire traditionnels

Les utilisations industrielles des savoir-faire traditionnels ne sont pas brevetables car elles ne peuvent pas être assimilées à une « nouveauté » et donc à une « invention ». La « *privatisation* » par une entreprise de l'exploitation d'une molécule active issue d'un végétal utilisé de manière traditionnelle par une population donnée, notamment d'un pays en développement, est donc, en théorie, impossible. Toutefois, pour consolider cette disposition, deux voies complémentaires existent :

- encourager l'identification de ces pratiques traditionnelles et leur enregistrement ;
- élaborer un « protocole d'interprétation » de l'article 27 de l'accord ADPIC précisant les caractéristiques de la nouveauté et reconnaissant l'antériorité de savoir-faire traditionnels non répertoriés par des publications scientifiques.

c) La protection des semences traditionnelles

Deux types de protection peuvent concerner les semences traditionnelles. Le certificat d'obtention végétale (COV) reconnu par l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV) protège l'exploitation commerciale d'une variété végétale et autorise son utilisation dans le processus de sélection de nouvelles variétés alors que le brevet protège l'exploitation commerciale et l'utilisation dans la sélection. Dans un contexte de concentration internationale des entreprises du secteur, il est indispensable pour les agriculteurs et les entreprises semencières des pays industrialisés et des PVD et pour la préservation des pratiques de sélection traditionnelles, que le système des certificats soit préféré à celui des brevets.

Il importe donc que l'accord ADPIC sur la protection de la propriété intellectuelle reconnaisse la supériorité du système des certificats sur celui des brevets. Or, l'article 27-3-b qui autorise la coexistence des deux formes de protection bénéficie d'une clause de réexamen.

2.2. La biosécurité et le transport des organismes vivants modifiés

Le **protocole de biosécurité** qui régule les risques environnementaux liés au transport des organismes vivants génétiquement modifiés (OVM), comporte des **contradictions** avec l'accord de l'**OMC** et, notamment, avec l'accord sanitaire et phytosanitaire (SPS) et l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC). En effet, le principe de précaution qu'il définit est plus large que l'approche de précaution de l'accord SPS puisqu'il tient compte des **effets potentiels des OVM sur l'environnement**. De plus, alors que l'OMC s'appuie totalement sur la science, le protocole de biosécurité mentionne les considérations socio-économiques comme pouvant intervenir dans les choix commerciaux des Etats.

Le lien juridique entre l'OMC et ce protocole n'est pas défini. **Il serait dommageable** que ce lien soit établi par la jurisprudence de l'**organe de règlement des différends (ORD)**. Une négociation sur l'environnement, au sein de l'OMC, pourrait définir ce lien.

2.3. La désertification

La Convention sur la désertification est issue du Sommet de Rio de 1992. Elle date de 1994 et regroupe 175 pays. Elle a pour objectif de lutter contre la désertification, grâce à des incitations et des programmes internationaux d'appui.

L'agriculture a un rôle important à jouer. En respectant des équilibres entre les pratiques intensives et extensives, entre les productions agricoles et leur écosystème, entre les pâturages et les cultures, l'agriculture contribue à préserver les zones sèches. En raison du niveau de développement des pays touchés par la désertification, l'agriculture ne pourra réaliser ces équilibres que si elle est préservée de la concurrence brutale des marchés mondiaux. Cette préoccupation rejoint l'objectif de la souveraineté alimentaire et agricole.

2.4. Le réchauffement du climat

L'une des conventions majeures issues du Sommet de Rio est la convention des Nations unies sur les changements climatiques de 1992. Cette convention a abouti à un programme de réduction des émissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés, à travers le protocole de Kyoto. En raison du désaccord des Etats-Unis sur ce protocole, les parties se sont réunies à Bonn en juillet 2001. Cette conférence s'est conclue, sans les Etats-Unis, sur une confirmation des engagements de réduction mais autorise l'utilisation de « puits de carbone » pour parvenir à celle-ci. Les puits de carbone sont, entre autres, des forêts ou des surfaces cultivées qui captent les rejets de dioxyde de carbone.

Le développement des biocarburants constitue également une voie efficace pour réaliser les objectifs de cette Convention. En effet, des cultures appropriées (oléagineux, betterave, céréales...) ne se contentent pas de capter le carbone atmosphérique mais permettent de réduire les prélèvements de carbone fossile (pétrole). L'encouragement de telles productions et des filières agro-industrielles correspondantes ne devrait pas subir les contraintes de l'accord agricole de l'OMC.

3. L'environnement dans l'OMC

3.1. Le préambule du traité de Marrakech

Instituant l'OMC, il se réfère explicitement aux objectifs de développement durable et de protection de l'environnement : « *permettre l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et de préserver l'environnement* ». Néanmoins, le Traité ne prévoit que la création d'un comité sur le commerce et l'environnement et ne dispose pas d'un texte spécifique à l'environnement. Deux accords prennent en compte l'environnement : **l'accord sanitaire et phytosanitaire (SPS)** et **l'accord sur les obstacles techniques aux échanges (OTC)**. Ils prévoient la possibilité de politiques commerciales restrictives dans un but de protection de l'environnement. Mais ces mesures doivent entièrement **se baser sur la science** et ne prévoient **pas une approche de précaution**, spécifique à l'environnement.

L'OMC interfère avec l'environnement dans le cadre de contentieux portés devant l'organe de règlement des différends (ORD). Celui-ci a tranché plusieurs fois contre des mesures de préservation de l'environnement jugées trop protectionnistes.

La prise en compte de l'environnement dans les négociations de l'OMC peut relever de trois voies :

- l'inclusion de l'environnement dans le traité de Marrakech à l'OMC, grâce à un accord spécifique ;
- l'exclusion de l'environnement du champ de l'OMC avec la création d'un organe de règlement des différends au sein de chaque accord multilatéral sur l'environnement ;
- une clarification - reconnue par l'OMC - des liens entre les différents accords et institutions.

Cette dernière option aurait l'avantage :

- de limiter le champ de l'OMC au commerce ;
- d'améliorer l'application des accords environnementaux.

3.2. *L'article 20 de l'accord agricole du traité de Marrakech*

Cet accord qui est la base du mandat de la prochaine négociation, stipule que celle-ci devra prendre en compte « *les préoccupations autres que d'ordre commercial* ». L'environnement fait partie des principales préoccupations non-commerciales.

Les relations entre l'agriculture et l'environnement sont fortes. Elles peuvent s'exprimer par un apport positif de l'activité agricole (expression de la multifonctionnalité de l'agriculture) ou par la production de pollutions.

Les pollutions d'origine agricole sont déterminées par des facteurs complexes et dépendent avant tout de **conditions locales** (climat, type d'écosystème...). La consolidation et l'amélioration de la contribution environnementale de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire doivent surtout relever de **politiques nationales**. Dans ce but, il est indispensable que les États conservent une autonomie dans le choix de leurs options.

Par ailleurs, au sein de l'Union européenne, le renforcement des contraintes environnementales se traduit par un renchérissement des coûts de production. C'est pourquoi, il est indispensable que les discussions internationales contribuent à réduire les distorsions de concurrence qui résultent de ces situations différentes.

Le traité de Marrakech, à travers certains accords spécifiques, prend en compte quelques aspects environnementaux. Toutefois les régulations environnementales internationales majeures sont élaborées en dehors de l'OMC par le biais de conventions et de protocoles souvent issus du Sommet de Rio de 1992. Les liens entre ces régulations et les accords de l'OMC ne sont pas réellement définis.

Par ailleurs, l'utilisation des ressources génétiques se traduit par des conflits d'intérêts entre les pays industrialisés et les pays en développement, entre les agriculteurs et les entreprises du secteur des biotechnologies, entre les biotechnologies et les méthodes de sélection « classiques ».

Dans ce contexte, le Conseil économique et social formule les recommandations suivantes :

- les rapports entre l'environnement et le commerce ne doivent pas devenir conflictuels mais complémentaires et constructifs, l'environnement ne devant pas servir à instaurer des mesures protectionnistes déguisées. Il est donc indispensable que la négociation multilatérale définisse un cadre juridique international régissant les rapports entre « environnement » et « commerce », dans le respect du développement durable. En effet, l'absence actuelle de liens juridiques entre les accords de l'OMC et les accords sur l'environnement peut laisser craindre qu'ils découlent de la jurisprudence de l'OMC ;

- le réchauffement de la planète et la désertification étant en rapport avec l'activité agricole, l'accord agricole de l'OMC doit les prendre en compte pour préserver l'agriculture dans les zones arides et encourager la production de biocarburants ;

- dans le cadre de l'accord agricole, il est indispensable de laisser aux Etats l'autonomie nécessaire à traiter, par des politiques nationales adaptées, les enjeux environnementaux n'ayant qu'une incidence locale ;

- il convient de clarifier le lien entre le protocole de biosécurité qui régle ces questions et les accords de l'OMC, notamment grâce à une reconnaissance par l'OMC du principe de précaution environnemental ;

- les règles pour la rétribution économique des pays dont sont issues les ressources génétiques utilisées commercialement sont définies par la convention sur la biodiversité et la FAO. Ces règles doivent respecter d'une manière équilibrée les droits des Etats et les efforts de recherche des entreprises et doivent être précisées par le biais de la négociation de l'OMC ;

- de nombreuses craintes existent concernant l'usurpation des méthodes traditionnelles (agricoles, médicinales...) liées aux ressources végétales. Parce que, par nature, ces méthodes ne constituent pas une « nouveauté », l'application industrielle de telles méthodes ne peut être brevetée et donc privatisée. Néanmoins, il est nécessaire, par le biais d'un protocole d'interprétation de l'accord ADPIC de préciser cette protection des « usages locaux traditionnels » ;

- concernant la protection des semences traditionnelles, l'accord ADPIC sur la propriété intellectuelle permet aux pays de choisir entre les brevets ou, par exemple, les certificats d'obtention végétale. Or cette latitude doit faire l'objet d'une révision. Dans l'intérêt des entreprises semencières et des agriculteurs, il est indispensable que l'ADPIC reconnaisse la supériorité de la convention UPOV de 1991.

VII - LES EXPORTATIONS AGRICOLES ET L'OMC

1. La place des exportations agricoles et agroalimentaires

1.1. La place dans le contexte mondial

Tableau 5 : Chiffre du commerce mondial en 1999 (en milliards de dollars)

Commerce mondial	6 823
dont marchandises	5 473
Exportations agricoles et agroalimentaires totales	544
Exportations agricoles et agroalimentaires de l'Union européenne	59,4

Source : OMC

En 1999, les exportations de marchandises représentaient 80 % des échanges totaux.

Les exportations de produits agricoles et agroalimentaires représentent 9,9 % des exportations de marchandises. Cette part a régressé depuis dix ans puisqu'elle s'élevait, en 1990, à 12,2 % du commerce de marchandises. En effet, au cours des années 90, les exportations agroalimentaires se sont accrues selon un rythme de 3 % annuel moyen, moins élevé que celui des marchandises et des services, et ont diminué durant trois années consécutives à la fin de la décennie.

Tableau 6 : Parts de marché agricole et agroalimentaire des principaux blocs

	1990	1999
Groupe de Cairns	32,5	36,1
Etats-Unis	20,9	17,3
Union européenne	15,9	15,6

Source : OMC et CFCE

Si l'on considère seulement les échanges extra-communautaires, **l'Union européenne est le deuxième exportateur agricole et agroalimentaire** avec 15,6 % des exportations mondiales, derrière les Etats-Unis (17,3 %).

Au cours de la dernière décennie, la part de marché du groupe de Cairns a progressé tandis que celle des Etats-Unis a régressé et celle de l'Union européenne a légèrement fléchi. L'évolution du commerce mondial agroalimentaire (hors échanges intra-communautaires) se décompose en deux phases : une progression de 8 % par an entre 1990 et 1996 et une régression de 3,2 % par an 1996 et 1999. Cette évolution s'explique principalement par la crise économique qui a sévi en Asie à la fin des années 90. En effet, les importations de sept pays du Sud-Est asiatique (Japon, Chine, Hong Kong, Taiwan, Indonésie, Corée du Sud, Thaïlande) représentaient 29,7 % des importations mondiales en 1999 contre 33 % en 1996. En revanche la part de **l'Union européenne** dans les importations mondiales a progressé, sur la même période de 22,2 % à 23,2 %, confirmant sa place de **premier client mondial**.

Tableau 7 : Evolution du commerce agricole et agroalimentaire

	1990-1996	1996-1999
Importations mondiales	+ 49 %	- 10 %
Importations des pays d'Asie du Sud-Est ¹	+ 61 %	- 19 %
	1996	1999
Importations des pays d'Asie du Sud-Est ¹ (mds de dollars)	141	113,7

Source : OMC (1 : Japon, Chine, Hong-Kong, Taiwan, Indonésie, Corée du Sud, Thaïlande)

Les trois grands exportateurs mondiaux se répartissent les marchés d'exportation : l'Union européenne est plutôt tournée vers les Etats-Unis, l'ex CEI¹ et le Proche et Moyen Orient ; le principal débouché des Etats-Unis se situe en Asie ; à l'exception de l'ex-CEI, les parts de marché du groupe de Cairns avoisinent ou dépassent les 30 % sur l'ensemble des débouchés.

1.2. La place dans le contexte européen et français

Les exportations agroalimentaires françaises ont représenté, en 2000, 9,2 % des exportations totales (242 milliards de francs). Sur celles-ci, 70,5 % étaient destinés à l'Union européenne et 29,5 % aux pays tiers. La France est le deuxième exportateur mondial de produits agricoles bruts et le premier exportateur mondial de produits agroalimentaires transformés.

La France exporte principalement, par ordre décroissant, des vins et spiritueux, des céréales, des produits laitiers, des viandes et du sucre. Il s'agit de produits bruts (28 %) et transformés (72 %).

L'Union européenne constitue donc le marché le plus important pour les produits issus de l'agriculture et, de manière croissante, pour ceux de l'industrie agroalimentaire françaises. Un fait important doit être relevé : les parts de marché françaises sont en recul depuis 1993 : en Allemagne, elles ont diminué de 2,7 % entre 1993 et 2000, en Belgique de 3 %, en Italie de 4,4 %, en Espagne de 7 % et aux Pays-Bas de 4,5 %.

¹ CEI : La Communauté des Etats Indépendants regroupait les républiques de l'ancienne URSS, à l'exception des Etats Baltes.

L'exportation agricole et agroalimentaire française résulte d'une activité issue d'entreprises diverses, réparties sur le territoire, contribuant fortement à l'emploi et à la croissance économique. Le solde commercial agroalimentaire représente le tiers de l'excédent français (le seul solde des industries agroalimentaires en représente 60 %).

Le Conseil économique et social souligne l'importance des exportations agricoles et agroalimentaires pour l'économie française, pour l'emploi et pour le développement régional. C'est pourquoi les conséquences de la mise en œuvre de l'accord de Marrakech et la préparation d'une nouvelle négociation internationale à l'OMC constituent des enjeux fondamentaux.

Le Conseil économique et social considère qu'il serait indispensable d'étudier, de manière approfondie, les éléments - conjoncturels et structurels - de compétitivité et de présence à l'exportation expliquant les évolutions récentes des parts de marché agricoles et agroalimentaires de la France sur le marché communautaire et international. Une telle étude pourrait faire l'objet d'une saisine ultérieure préparée par la section de l'agriculture et de l'alimentation du Conseil économique et social.

2. Les exportations agricoles subventionnées

2.1. Les exportations agricoles subventionnées dans l'économie européenne

L'activité des entreprises et l'emploi liés à l'exportation sur le marché mondial, sont insérés dans **un réseau complexe**, en raison des imbrications entre les produits, entre les marchés intra et extra-communautaires et entre les Etats membres.

L'exemple de la viande bovine est révélateur : la spécialisation exportatrice des différents Etats membres de l'Union européenne (Irlande sur les pays tiers, France et Allemagne sur le marché intracommunautaire) pourrait, en première analyse, laisser penser que la baisse des exportations communautaires sur les pays tiers ne concernerait que les exportations irlandaises. Toutefois, un renforcement des contraintes OMC (par exemple, une suppression des restitutions) se traduirait par une réorientation des exportations irlandaises sur le marché communautaire. Dans le commerce intracommunautaire, les bovins vivants et la viande fraîche dominent. La France exporte majoritairement des bovins vivants (500 000 t en 1998), principalement sur l'Italie (350 000 t). Si l'Irlande devait réorienter ses exportations vers le marché communautaire, la filière bovine française pourrait souffrir de la concurrence d'environ 300 000 t de viande bovine. Pour concurrencer réellement les exportations françaises, l'Irlande devrait ne plus exporter des viandes congelées mais des animaux vivants en Italie ou en Espagne. Un tel choix se traduirait par des conséquences économiques pour l'industrie d'aval, premier employeur rural en Irlande, et pour de nombreuses régions d'élevage en France.

2.2. *Le soutien aux exportations dans le cadre de la politique agricole commune*

L'exportation de produits agricoles peut être classée en deux catégories de produits : les produits pouvant bénéficier de restitutions à l'exportation (céréales, sucre, produits laitiers, viandes bovine, porcine et de volailles...) et les produits n'en bénéficiant pas (vins et spiritueux, certains fromages...).

La restitution, principal outil communautaire de soutien aux exportations, est une subvention directe octroyée à l'exportateur : elle prend en compte la différence entre le prix interne européen et le prix mondial. La restitution constitue **une compensation** pour les prix plus élevés des matières premières en Europe par rapport aux prix des produits exportés par les pays tiers exportateurs, soit parce que les niveaux de vie et les coûts sociaux sont plus bas (Argentine, Brésil...), soit parce que des avantages naturels comparatifs existent (Australie, Nouvelle-Zélande), soit parce que des aides à la production permettent de produire en dessous des coûts de production (*loan deficiency payments* aux Etats-Unis, monopoles d'exportation et/ou de commercialisation).

Dans le cas des céréales et de la viande bovine par exemple, la nouvelle baisse du prix d'intervention décidée à Berlin (mars 1999) dans le cadre de la réforme de la PAC s'est traduite par une réduction des restitutions.

Ainsi, les restitutions sont-elles liées aux **choix européens de société**, qui déterminent les conditions de production au sein de la chaîne agroalimentaire, dans les domaines social, sanitaire et environnemental.

La restitution peut compenser directement le coût de production des produits principaux (volailles, céréales transformées) ou permettre la valorisation, par l'exportation, des co-produits (abattoirs, transformation laitière).

Toutefois, l'existence de restitutions depuis de nombreuses années a pu entraîner des comportements de rente de situation. La faculté d'adaptation de certaines activités et entreprises exportatrices a pu être entravée par un recours un peu trop systématique à cet outil.

La politique européenne des exportations subventionnées appartient à une politique d'ensemble. En effet, pour plusieurs secteurs, le mécanisme des restitutions complète d'autres outils de régulation : l'achat pour le stockage et la revente par l'intervention publique (céréales...), les quotas de production (lait, canne à sucre, betteraves sucrières), les droits à primes (viande bovine...), la jachère (céréales, oléagineux). Dans d'autres cas, la restitution est le seul outil de régulation du marché (viande porcine, aviculture).

Par ailleurs, lors de crises conjoncturelles de surproduction (fréquentes en agriculture en raison de l'existence de cycles) ou de chute de la consommation (crise de l'ESB...), la restitution est un outil permettant d'éviter une chute brutale du prix qui condamnerait de nombreuses exploitations. Ainsi, les conséquences de la crise du secteur porcin de 1999 ont été amorties par l'utilisation de restitutions pour l'exportation en direction de la Russie. Une suppression des restitutions entraînerait de graves perturbations dans le marché communautaire : par exemple si, en 1998, l'Union européenne n'avait pas exporté sur les pays tiers, l'offre sur le marché intérieur se serait accrue de 8,5 %.

2.3. La transparence de la politique d'exportation de l'Union européenne

La détermination des restitutions est administrée, au niveau communautaire, au sein des comités de gestion par produits, avec la participation des offices nationaux. Le montant des restitutions est fixé par les différents comités de gestion en prenant en compte le prix mondial, le prix intérieur, les disponibilités budgétaires, les contraintes OMC et l'objectif d'éviter le dumping en ne retenant pas un prix d'exportation inférieur au prix mondial. Cette gestion des restitutions est transparente. Elle est publiée aux Journaux officiels des Communautés européennes et est notifiée au secrétariat de l'OMC.

2.4. L'opacité de la politique d'exportation de certains pays tiers

La plupart des exportateurs agricoles possèdent, sous une forme ou sous une autre, des politiques d'exportation. Outre l'Union européenne, dix-sept pays utilisaient des soutiens aux exportations en 1998 comme en 1995. Les concurrents de l'Union européenne utilisent principalement d'autres instruments que les restitutions qui ne sont pas disciplinés par l'OMC, sont peu mesurables ou ne le sont pas.

Ainsi, les **Etats-Unis** basent leur politique d'exportation sur trois outils :

- le soutien des prix perçus par les producteurs (le système des « *marketing loans* ») qui permet, pour les céréales et le soja, aux producteurs américains de destiner leur production à l'exportation, en recevant une aide leur permettant de vendre à un prix inférieur au prix mondial. Cette aide assure une garantie de recettes aux producteurs et permet, en outre, aux industries utilisatrices de ces grains, de première transformation (productions animales, transformation industrielle des grains...), comme de deuxième transformation (viandes transformées...) de renforcer une compétitivité en ayant accès à des matières premières maintenues de manière artificielle au niveau du marché mondial ;
- l'aide alimentaire qui est utilisée sans limite et peut être assimilée à une subvention équivalente de 100 % du prix d'exportation ;
- les crédits et garanties de crédits à l'exportation qui sécurisent les transactions et permettent des facilités de paiement aux acheteurs à des taux inférieurs au marché financier. Ainsi, alors que l'Union européenne utilise 90 % des subventions directes à l'exportation au niveau mondial, les Etats-Unis utilisent 80 % des crédits à taux bonifié destinés à l'exportation de produits alimentaires.

Des pays comme l'**Australie**, la **Nouvelle-Zélande** ou le **Canada** utilisent des monopoles à l'exportation ou des bureaux uniques. Ces entreprises, parfois détentrices de parts sur le marché mondial très importantes (30 % du marché laitier pour le *board* néo-zélandais), permettent, en différenciant le prix en fonction des destinations et des qualités, de subventionner certains courants d'exportation. En outre, ces monopoles peuvent bénéficier de subventions occultes, de crédits subventionnés, de facilités de change ou d'exonérations fiscales.

Outre le monopole à l'exportation des céréales, le Canada bénéficiait, pour les produits laitiers, d'un système de double prix qui permettait de soutenir les exportations. Ce système a été remis en cause par un panel de l'OMC et assimilé à des subventions à l'exportation.

L'Argentine et le Brésil disposent de mécanismes de taxations différentielles qui avantagent l'exportation de produits transformés au détriment des produits bruts.

Contrairement aux restitutions, la plupart des outils utilisés par les concurrents de l'Union européenne ne sont pas transparents et peuvent avoir des effets de distorsion supérieurs aux restitutions, notamment en raison de l'absence de plafonnement de leur utilisation. C'est pourquoi, l'Union européenne plaide l'instauration de contraintes pour l'ensemble des soutiens à l'exportation.

2.5. L'accord de Marrakech et les soutiens à l'exportation

L'accord sur l'agriculture de Marrakech définit trois types de soutien aux exportations : l'aide alimentaire ; les crédits, garanties de crédits et programmes d'assurance à l'exportation ; les subventions aux exportations. Les deux premiers types sont exonérés d'engagement par l'article 10 de l'accord, sauf à respecter les conventions internationales en vigueur pour le premier et à s'engager à « œuvrer à l'élaboration de disciplines » pour les seconds.

En revanche, les subventions aux exportations, définies dans l'article 9, sont soumises à des règles contraignantes et à des engagements de réduction. Ces subventions sont les versements directs des pouvoirs publics aux exportateurs (restitutions), la vente des stocks publics, les versements d'origine privée réalisés en vertu d'un programme public (restitutions sucrières), les subventions au transport et à la commercialisation, les subventions aux produits agricoles subordonnés à l'incorporation de ces produits dans des produits exportés.

Les engagements de réduction se font par agrégat de produits (viandes, produits laitiers...). La réduction est de 21 % en volume et de 36 % en budget par rapport à la base 1986-1990 et s'effectue entre 1995 et 2001. Les cinq premières années, les reports de possibilités d'exportations non-utilisées sont possibles, ce qui n'est plus le cas par la suite.

2.6. La réduction du soutien européen à l'exportation

L'importance des **restitutions dans la PAC** a fortement évolué depuis vingt ans. Au cours des **années 80**, la part des restitutions dans les dépenses totales du FEOGA garantie se situait en moyenne au-dessus de **30 %**, avec une pointe à 40,4 % en 1987. Avec la réforme de la PAC de 1992 et avec la contrainte des accords de Marrakech, le poids des restitutions dans les dépenses du FEOGA a fortement chuté. Elles s'élevaient à 10,16 milliards d'écu en 1993 (29,5 % des dépenses FEOGA), 7,8 milliards d'écu en 1995 (22,9 % du FEOGA) et 4,8 milliards d'écu en **1998 (12,5% du FEOGA)**. Toutefois les évolutions de ces dépenses dépendent fortement de la parité entre le dollar et la monnaie européenne.

3. Les exportations et les pays en développement

3.1. Les exportations européennes subventionnées et les pays en développement

La question est de savoir si l'utilisation de soutiens à l'exportation, notamment ceux accordés par l'Union européenne, constitue un facteur de déséquilibre des marchés intérieurs, concurrence les productions destinées à la consommation intérieure ou à l'exportation et handicape le développement de l'agriculture vivrière dans les pays en développement. Cette analyse est complexe, tant sont nombreux les facteurs qui conditionnent l'organisation des producteurs et le développement de l'agriculture, l'évolution de la croissance et du pouvoir d'achat, l'émergence ou le renforcement des outils économiques, dans le contexte de la diversité des spécificités culturelles, sociales et politiques des pays en développement. Dans ce contexte, **la mauvaise gestion, par les pays exportateurs, des soutiens à l'exportation, en l'absence de toute concertation avec les pays importateurs**, peut générer ce type de perturbations, d'autant plus que ces pays ne disposent pas des moyens budgétaires nécessaires à un soutien direct de leurs agriculteurs.

Cependant, il convient de distinguer **les effets de l'ensemble des exportations subventionnées en fonction de leur destination**, selon les catégories de pays en développement¹ :

- **Le premier groupe est constitué de pays à pouvoir d'achat élevé et à déficit alimentaire structurel** dont les potentialités de développement agricole sont faibles et pour lesquels l'agriculture n'est pas prioritaire. Dans cette catégorie entrent les pays pétroliers du Moyen Orient, dont un client important de l'Union européenne, l'Arabie Saoudite. Dans ce cas, l'utilisation de restitutions est en concurrence avec l'utilisation d'instruments de pays concurrents. Parmi ceux-ci, on trouve les Etats-Unis et des pays membres du groupe de Cairns. Les premiers comme les seconds utilisent des outils qui améliorent leur compétitivité. L'utilisation de leurs outils est la plupart du temps opaque et n'est pas disciplinée par l'accord agricole de Marrakech.

- **Le deuxième groupe est constitué de pays à déficit alimentaire**, à fort taux de croissance démographique, où un potentiel de croissance de la production vivrière existe mais est limité. Dans cette catégorie se retrouvent notamment les pays du bassin méditerranéen. L'activité des populations rurales est essentiellement agricole. Une partie de celle-ci est destinée à l'exportation et se base sur des structures d'exploitation relativement performantes. Mais la majorité des exploitations sont familiales, de petite taille, avec des accès limités aux intrants et à la mécanisation. Leur production, essentiellement vivrière, est destinée en partie à l'alimentation des populations urbaines mais les coûts de production agricole sont supérieurs au pouvoir d'achat des consommateurs. Le manque de disponibilités en eau est un facteur limitant du développement des productions vivrières et engendre un conflit d'intérêt entre ses utilisateurs. Dans ce contexte, la croissance des cultures d'exportation, fortement utilisatrices

¹ La caractérisation des pays en développement retenue ici ne repose pas sur le PNB par habitant, mais sur l'indice de développement humain (IDH) qui tient compte de nombreux facteurs : l'espérance de vie, le taux d'alphabétisation...

d'eau, se fait au détriment des productions vivrières dont les besoins sont moindres. Ces pays doivent donc gérer une contradiction : assurer un approvisionnement des populations urbaines disposant de peu de ressources et maintenir une population rurale dans l'agriculture, en leur permettant de dégager un revenu suffisant. Autrefois, ce difficile équilibre entre la politique agricole et la politique alimentaire était assuré principalement par des offices de commercialisation et d'importation qui soutenait le prix à la production et subventionnait la consommation. Or, ces outils ont été remis en cause par le processus de libéralisation. Pour favoriser le développement des productions vivrières de base (céréales, oléagineux, élevage), ces pays doivent pouvoir bénéficier de mécanismes de protection douanière pour déterminer les volumes d'importation nécessaires. L'utilisation de ces dispositifs, assortis d'un programme d'exportation des pays industrialisés en cohérence avec le développement de la production agricole interne, contribuerait à mieux gérer la politique agricole et la politique alimentaire de ces pays.

- **Le troisième groupe de pays** connaît la même situation que le précédent mais **ne se trouve pas dans une position de déficit alimentaire structurel**, notamment pour un certain nombre de pays d'Afrique Sub-Saharienne. Dans ces pays, il est primordial que le processus de libéralisation des échanges autorise la mise en place de dispositions en faveur d'une certaine protection douanière et du développement des productions vivrières, et favorise l'approvisionnement intérieur et le commerce interrégional. Les politiques d'exportation subventionnée de l'ensemble des pays exportateurs doivent être conduites en cohérence avec ces impératifs.

3.2. Les pays en développement et leurs exportations sur le marché mondial

S'il importe de favoriser - selon des voies diverses - le développement des agricultures vivrières et la réduction des déficits alimentaires des pays en développement, ceux-ci doivent pouvoir - s'ils en ont le potentiel - accroître leurs débouchés à l'exportation. Les pays du groupe de Cairns et les Etats-Unis leur proposent la libéralisation des échanges mondiaux pour leur permettre d'accéder aux marchés des pays industrialisés, sans pour autant leur offrir concrètement des accès privilégiés contrairement à l'offre généreuse de l'Union européenne à l'égard des pays les moins avancés.

Une telle ouverture peut permettre à des opérateurs de développer des activités commerciales à partir des pays en développement, en exportant vers des marchés solvables. Toutefois, il est vraisemblable que de telles possibilités ne se traduiront pas par le développement d'une activité globale sur le plan économique et social.

En effet, les pays en développement ne disposent pas des ressources et des moyens suffisants pour construire une politique active d'exportation. Autrefois, ils possédaient trois types d'instruments : les monopoles à l'exportation, les ententes par produit et les accords préférentiels.

Les ententes par produit ont été, pour la plupart, démantelées au cours des dernières années. Elles consistaient en l'élaboration d'une stratégie commune entre pays exportateurs pour des produits tropicaux (café, cacao, caoutchouc...).

Les exportateurs et les importateurs s'entendaient sur les volumes et les prix de vente. L'attitude expansionniste de certains pays, le désintérêt des importateurs devant une politique qu'ils jugeaient trop coûteuse et la tendance économique dominante, ont affaibli fortement ces accords. Leur disparition est en partie responsable de la baisse des cours de ces matières premières.

L'accord préférentiel non réciproque le plus représentatif était la Convention de Lomé, établie entre l'Union européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique). Il permettait l'accès, pour des produits agricoles de ces pays (sucre, banane, riz...), aux marchés rémunérateurs, car supérieurs aux prix mondiaux, de l'Union européenne. Il entretenait des filières de production capables de dégager des revenus stables assurant le développement des communautés rurales. Cet accord a évolué en 2000 et est devenu la Convention de Cotonou. Celle-ci diffère du précédent car elle abandonne la notion de non-réciprocité : en effet, les accés préférentiels doivent s'accompagner d'un véritable libre échange bilatéral, potentiellement risqué pour les productions vivrières. La même démarche a été engagée dans le partenariat euro-méditerranéen où les accords commerciaux de nouvelle génération devront consacrer, à terme, le libre-échange entre l'Union européenne et chacun des pays méditerranéens.

L'Union européenne a réformé, au cours de l'année 2001, son système de préférences généralisées (SPG). Celui-ci permet d'accorder à certains pays en développement des diminutions de tarifs douaniers sans contrepartie commerciale. L'ensemble des pays industrialisés ainsi que les PVD les plus riches devraient s'engager, au sein de l'accord agricole, à adopter un système équivalent à celui de l'Union européenne pour les produits agricoles.

L'Union européenne a proposé, en 2000, une initiative d'ouverture généralisée de son marché aux produits des pays les moins avancés (PMA), à l'exception des armes. Cette ouverture n'est pas accompagnée d'une politique d'aide au développement qui pourrait soutenir des filières de production, de transformation et de commercialisation et se traduire par des effets bénéfiques pour les populations rurales.

La politique d'exportations subventionnées sur les marchés mondiaux se situe au centre d'enjeux multiples : la position concurrentielle de l'Union européenne par rapport aux autres pays tiers ; le débouché prééminent de l'Union européenne pour l'agriculture et les industries agroalimentaires françaises ; le caractère compensatoire des restitutions à l'exportation en raison des coûts de la matière première agricole relativement plus élevés en Europe que dans les pays tiers exportateurs ; la contribution à l'activité économique et à l'emploi ; le rôle régulateur à l'égard du marché intérieur ; la satisfaction des besoins et la cohérence avec le développement de l'agriculture vivrière des PVD. C'est pourquoi, il importe d'adopter une démarche équilibrée.

Dans ce contexte, le Conseil économique et social formule les recommandations suivantes :

- *tous les pays industrialisés ont recours à des politiques d'exportation spécifiques qui peuvent avoir des effets plus importants que les soutiens européens, en rapport avec leurs objectifs nationaux. La prochaine négociation agricole de l'OMC devra donc prendre en compte l'ensemble des instruments de soutien à l'exportation (aides de marketing loan, crédits et garanties de crédit, monopoles d'exportation, aide alimentaire) en instaurant, pour chacun, une transparence et des règles contraignantes pour leur utilisation ;*

- la politique européenne de soutien aux exportations contribue à l'équilibre de l'agriculture, de l'industrie agroalimentaire et des marchés intérieurs de l'Union européenne. C'est pourquoi il convient de conserver la possibilité d'utiliser le mécanisme des restitutions ;
- les politiques d'exportation peuvent avoir des effets négatifs sur l'agriculture vivrière des pays en développement. Les négociations de l'OMC, les institutions internationales compétentes, les pays importateurs et les pays exportateurs devraient donc mettre en place un code de bonne pratique des exportations, pour prévenir les instabilités de prix et de marché et préserver le développement de l'agriculture vivrière des PVD. Les pays exportateurs devraient être contraints par l'OMC à se conformer à ce code de bonne pratique ;
- il convient également de veiller à ce que, dans la négociation future, les nouvelles modalités du système de préférences généralisées (SPG) ainsi que l'initiative « tout sauf les armes » en faveur des PMA qu'a consenties l'Union européenne se traduisent par des engagements similaires des pays industrialisés.

Au-delà de la cohérence nécessaire entre les exportations des pays industrialisés et le développement de l'agriculture des PVD, il apparaît primordial de rechercher des voies, d'une part pour mieux organiser les marchés mondiaux des produits tropicaux, d'autre part, pour améliorer les retombées des exportations au bénéfice de l'ensemble des communautés rurales et des entreprises agroalimentaires de ces pays.

VIII - LES POLITIQUES AGRICOLES ET L'OMC

1. Les différentes politiques agricoles

D'une manière générale, dans les pays industrialisés, les Etats reconnaissent les spécificités de l'agriculture et des marchés agricoles.

Selon les pays, les politiques agricoles s'appuient sur plusieurs instruments : la protection du marché intérieur, la maîtrise quantitative des productions, le soutien des prix agricoles, les aides directes et des réglementations directement ou indirectement liées (qualité, sécurité sanitaire, protection de l'environnement...). Les pays ont fait des choix différents en fonction des caractéristiques de l'agriculture et du milieu naturel, du contexte historique, économique et social, des priorités nationales, et de la capacité budgétaire.

Pour des raisons diverses, notamment par manque de moyens financiers, **les pays en développement n'ont pas instauré des politiques agricoles** suffisamment fortes pour stimuler le développement de la production intérieure, de l'économie agricole, de l'activité rurale et de l'emploi.

Dans les pays industrialisés, trois types de stratégie agricole existent :

- **une stratégie agricole basée sur l'exportation de mono-produits** : c'est le cas de l'Australie (mouton, bovins, blé), de la Nouvelle-Zélande (mouton, lait), de l'Argentine (blé, bovins) ou du Brésil (soja, sucre, volaille). Ces pays valorisent leur avantage naturel comparatif (espace, climat, coût de main-d'œuvre), se concentrent sur l'exportation, cherchent à renforcer leur position sur le principal marché solvable du monde, l'Union européenne, et ont pour objectif d'affaiblir la compétitivité et la politique agricole européennes. Ils se sont parfois dotés de mesures protectionnistes sanitaires (Australie) ;

- **une stratégie agricole basée sur un désengagement de la gestion du marché** (sauf pour les produits laitiers et le sucre) et sur un soutien renforcé aux revenus : c'est le cas des Etats-Unis. Ceux-ci ont un objectif de renforcement de la compétitivité des produits agricoles (prix bas) et d'aide aux agriculteurs selon des moyens divers, cumulés et croissants pour l'ensemble des productions ;
- **une stratégie agricole basée sur un équilibre entre une certaine régulation des marchés et un soutien partiel aux revenus** : c'est le cas du Canada et de l'Union européenne. Le Canada dispose d'un système de quotas de production et de soutien des prix pour le lait, les œufs et la volaille, d'offices de commercialisation pour les céréales et de mécanismes d'assurance-récolte et d'assurance-revenu financés par les producteurs, les provinces et l'Etat fédéral. L'Union européenne dispose d'un système de quotas et de soutien des prix pour le lait et le sucre, de jachère et d'aides directes (céréales, oléagineux), d'aides directes pour l'élevage bovin et ovin. Il existe une maîtrise de la production et une régulation du marché importantes pour le lait, le sucre, les céréales et les oléagineux et plus faible pour la viande bovine. Il n'existe pas de régulation du marché et de soutien interne pour le porc, la volaille et les fruits et légumes. Le secteur viticole est encadré par un système de droits de plantation et de limitations de rendement.

Ces différentes politiques agricoles ont chacune leur logique qui répond à des spécificités et des priorités régionales. Le rôle de l'OMC n'est donc pas de conduire à leur uniformisation.

2. L'évolution des politiques agricoles et la mise en œuvre du traité de Marrakech

Dans la perspective d'une nouvelle négociation agricole à l'OMC, il est indispensable d'examiner les évolutions des deux principales politiques agricoles (Etats-Unis et Union européenne), le respect des engagements conclus en 1999 et leurs impacts sur les marchés mondiaux.

2.1. L'attitude de l'Union européenne

L'Union européenne a réformé la PAC, a introduit des disciplines allant au-delà des accords de Marrakech et a imposé à l'agriculture et à l'industrie agroalimentaire européennes des efforts importants qui doivent être valorisés dans la négociation internationale. L'Union européenne doit donc adopter une stratégie offensive.

En effet, le Conseil européen de Berlin (25 mars 1999) a pris des décisions importantes pour la période 2000-2006 et a rapproché les producteurs agricoles des signaux du marché :

- les prix ont été ou seront, rapprochés des prix mondiaux (- 15 % pour les céréales; - 20 % pour la viande bovine ; - 15 % pour les produits laitiers) ;

- le soutien global (prix d'intervention + aides compensatoires) a été réduit en raison du caractère partiel des compensations à la baisse des prix ;
- la nature du soutien a été modifiée par un renforcement du découplage sous la forme d'une aide identique pour les céréales et les oléagineux, permettant notamment de s'affranchir des contraintes de Blair House ;
- le montant des restitutions à l'exportation a été réduit, du fait de la baisse des prix, dans les secteurs des céréales, des produits animaux (viandes bovine et porcine ; œufs et volaille) et des produits laitiers.

Par ailleurs, par la réforme et la gestion de sa politique agricole, l'Union européenne a contribué fortement à **réguler les marchés mondiaux**, c'est-à-dire à soutenir les prix mondiaux et, par conséquent, les recettes d'exportation des autres pays. Sans le retrait et la maîtrise de production dans le secteur des grandes cultures (céréales, oléagineux, betterave à sucre) et de l'élevage (secteurs bovin et laitier), l'offre mondiale aurait été bien plus importante face à un développement faible ou stable, pendant la période considérée, de la demande de produits agricoles et alimentaires.

- la montée en puissance des actions de développement rural, totalement découplées de la gestion des marchés, permet à la politique agricole commune de reposer désormais sur deux piliers ;
- le budget agricole a été plafonné (40 milliards d'euros en moyenne annuelle, décidés au Sommet de Berlin) : prolongeant la gestion de la précédente programmation budgétaire (1993-1999), « *pas un euro de plus* » ne sera dépensé pour la politique agricole commune, contrairement au soutien budgétaire américain, décidé en fonction des prix de marché et des perspectives électorales ; les prélèvements variables à l'importation ont été transformés en tarifs douaniers fixes et leurs réductions sont intervenues selon le rythme convenu ; les contingents d'importation ont été remplis, améliorant ainsi l'accès au marché européen pour les exportations des pays tiers.

2.2. L'attitude des Etats-Unis

Depuis la signature du traité de Marrakech, **les Etats-Unis** ont réformé leur politique agricole en instaurant le *Fair Act*, en 1996. Contrairement à l'orientation de cette réforme, ils ont **accru et recouplé le soutien à leur agriculture**. Par ailleurs, ils ont accentué **la dérégulation du marché** en favorisant - par l'octroi d'aides directes particulières - une baisse des prix des produits agricoles de base.

La politique agricole américaine s'est, en partie, adaptée à la nouvelle donne multilatérale. La réforme de la politique agricole américaine de 1996, le *Fair Act* (1996-2002), a modifié le système des aides aux grandes cultures en transformant des aides compensatoires par produit en aides forfaitaires aux exploitations, déterminées sur une base historique. Parallèlement, elle a adapté son système d'intervention, pour éviter de devoir stocker, avec la mise en place « *d'aides à la commercialisation* » (*loan deficiency payments*) qui permettent au producteur de vendre sa récolte à un prix de marché bas, en recevant un

complément, égal à la différence entre ce prix de marché et un prix de soutien. Cette politique n'a pas prévu de programme de maîtrise des productions, mais a pérennisé un système de jachère environnementale qui couvre environ 13 millions d'hectares (environ 13 % de la surface de grandes cultures).

En revanche, certains secteurs comme le lait, le sucre et l'arachide continuent de bénéficier de politiques très protectionnistes, soutenant fortement les prix.

Cette nouvelle politique agricole a donné des résultats satisfaisants pour le revenu des agriculteurs lors des deux premières années. Toutefois, en 1998, à cause de la crise financière qui a secoué l'Asie, les prix mondiaux ont chuté, entraînant une baisse du revenu des producteurs américains. La chute des prix mondiaux a entraîné le déclenchement du mécanisme d'aides au marché (les « *marketing loan* »). Les dépenses budgétaires liées à cet instrument (les « *loan deficiency payments* ») étaient nulles en 1996 puis se sont élevées à 2,7 milliards de dollars en 1998, 6 milliards de dollars en 1999 et 6,2 milliards de dollars en 2000 et pourraient atteindre 5,6 milliards de dollars en 2001. Ces dépenses, loin d'avoir un effet régulateur sur l'offre mondiale, ont maintenu les prix à la baisse, en particulier pour le soja. Pour enrayer la chute des revenus, le gouvernement américain a mis en place des aides exceptionnelles annuelles réparties entre des **aides contre les pertes de marché** et des **aides contre les calamités naturelles**. En 1998, première année d'application de ce système, les aides contre les pertes de marché se sont élevées à 2,8 milliards de dollars et les aides contre les calamités naturelles à 0,7 milliards de dollars. Les montants de ces aides se sont accrus d'année en année. Au total, entre 1998 et 2001, les aides exceptionnelles auront représenté 25 milliards de dollars.

En 2000, les transferts budgétaires en direction des agriculteurs ont atteint des sommets jamais atteints précédemment avec 32 milliards de dollars. Ceux-ci comprenaient notamment :

- 6 milliards de dollars d'aides exceptionnelles contre les pertes de marché ;
- 3 milliards de dollars d'aides exceptionnelles contre les calamités naturelles ;
- 6,2 milliards de dollars d'aides de *marketing loan* ;
- 5,1 milliards de dollars de paiements de flexibilité (aides du *Fair Act*).

Ce type d'évolution risque de se pérenniser à l'avenir puisque le Congrès a adopté en mai 2001 un cadre budgétaire pour les années 2001-2011 qui prévoit une moyenne annuelle des dépenses s'élevant à 18,8 milliards de dollars contre 15,3 milliards de dollars sur la période 1986-2000.

3. Les défaillances de l'accord agricole

L'examen de l'évolution des marchés mondiaux et des politiques agricoles et des engagements des Etats révèle un certain nombre de défaillances de l'accord agricole du traité de Marrakech.

Malgré les disciplines en faveur du découplage du soutien, **l'accord agricole** de Marrakech **n'a pu empêcher** un État membre d'instaurer **des aides couplées** avec la production et les prix de marché : c'est le cas des Etats-Unis qui ont « *recouplé* » l'ensemble du soutien agricole américain et ont ainsi orienté le développement de certaines productions (soja).

Un instrument ayant de forts **effets de distorsion**, comme le **marketing loan aux Etats-Unis**, peut être comptabilisé dans la boîte jaune de manière moins pénalisante qu'un instrument moins perturbateur comme le régime de l'intervention dans l'Union européenne. En effet, le *marketing loan* n'est comptabilisé que pour les volumes de production bénéficiaires (déclaration des dépenses budgétaires engagées) alors que l'intervention est comptabilisée pour l'ensemble de la production. Ainsi, la mesure globale de soutien (MGS) pour les grandes cultures représentait, en 1998, 31,4 euros/t dans l'UE, alors qu'elle était de 7,8 euros/t aux Etats-Unis.

Les mesures de **maîtrise structurelle de la production (quotas)** ainsi que les mesures conjoncturelles de **régulation des marchés** (intervention) ont des effets bénéfiques sur les marchés mondiaux mais connaissent des contraintes égales, voire supérieures, à des instruments très perturbateurs (*marketing loans*). En effet, la MGS de l'Union européenne se compose à 82,8 % de productions subissant des programmes de limitation, alors que la MGS des Etats-Unis ne contient que 3,3 % de productions astreintes à de tels programmes.

On peut se demander quelles auraient été les conséquences de la dépression des cours mondiaux de la fin des années 90 pour l'économie céréalière en Argentine et au Brésil, pour les agriculteurs du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne, si l'Union européenne avait adopté une politique de dérégulation de la production (suppression de la jachère et du régime de stockage et de recouplage du soutien, comme aux Etats-Unis).

Certaines productions possédant un prix administré sont comptabilisées dans la « *boîte jaune* », considérée comme un facteur de perturbation des échanges commerciaux, alors que **les producteurs reçoivent un prix inférieur à ce prix**. Par exemple, les fruits et légumes représentaient 15,5 % (7,2 milliards d'euros) de la MGS de l'Union européenne de 1998. Cette MGS est calculée à partir de prix de soutien bien plus élevés que les prix perçus par les producteurs. Ainsi, le prix administré de la pomme était de 588 euros/t alors que le prix à la production était de 342,3 euros/t en Italie, premier producteur, et de 484,1 euros/t en France, second producteur européen, soit respectivement 58 % et 82 % du prix administré. Pour la tomate, le prix administré était de 1 151 euros/t alors que le prix à la production était de 292,2 euros/t en Italie, premier producteur européen, et de 571,9 euros/t en Espagne, second producteur, soit respectivement 25 % et 50 % du prix administré.

La transparence du budget agricole et la prévisibilité des dépenses sont peu valorisées par l'accord agricole. Ce constat est évident quand on examine la programmation budgétaire respectée par l'Union européenne pour ses dépenses agricoles sur les périodes passées (1988-1992 ; 1993-1999) et actuelle (2000-2006, selon un plafond annuel de 40 milliards d'euros) comparée avec la fluctuation des dépenses agricoles des Etats-Unis.

La pérennisation des aides exceptionnelles qui sécurise le revenu à moyen terme « éloigne » **les décisions des producteurs** des conditions réelles du marché. Ainsi, les producteurs de grandes cultures aux Etats-Unis auraient dû modifier leurs assolements face à la chute des prix de la fin des années 90. Au contraire, ils ont développé la production dont le prix était le plus déprimé (le soja), en comptant sur les aides prévues. Ainsi, alors que le prix du soja a chuté aux Etats-Unis de 17 % entre 1990 et 2000, la superficie a progressé de 20 % régulièrement.

Les pays qui ne disposent ni de plafonds suffisants pour le soutien interne liés aux prix, ni des moyens budgétaires nécessaires pour des aides directes au revenu agricole, au premier rang desquels **les PVD, ne peuvent amortir les conséquences brutales** d'une dépression des prix mondiaux pour leur agriculture.

Les règles de l'OMC ne sont pas conçues pour évaluer la globalité des effets d'une politique agricole. Leur grille d'analyse repose sur les instruments considérés isolément les uns des autres. Or les effets des instruments d'une politique agricole ont des interactions entre eux. Ainsi, au sein de l'Union européenne, l'organisation des marchés relève-t-elle d'une politique cohérente grâce à la mise en œuvre d'instruments combinés tels que la gestion des stocks, la maîtrise de la production, l'exportation ... A contrario, aux Etats-Unis, alors que les aides du *Fair Act* étaient censées être découplées, les aides conjoncturelles, attribuées chaque année, depuis 1998, ainsi que les aides au marché (*marketing loans*), ont relié l'ensemble des soutiens aux signaux du marché.

4. Le respect des positions européennes arrêtées

Le Conseil des ministres des Quinze définira, avant la Conférence ministérielle de l'OMC à **Doha**, **le mandat** de négociation de la Commission. Celui-ci doit être impérativement conditionné par les positions précédemment arrêtées par l'Union européenne :

- **le Conseil européen de Berlin** (26 mars 1999) n'a pas seulement décidé une réforme de la politique agricole commune. Il a aussi pris une position en vue des négociations internationales : en effet, une déclaration particulière indique : « *le Conseil européen considère que les décisions adoptées en matière de réforme de la PAC, dans le cadre de l'Agenda 2000, constitueront des éléments essentiels pour la définition du mandat de négociation de la Commission en vue des futures négociations commerciales multilatérales à l'OMC* » ;
- **le Conseil des ministres de l'agriculture** (27 septembre 2000), sous la Présidence française, a souligné plusieurs aspects fondamentaux : l'avenir du modèle européen d'agriculture, basé sur son caractère multifonctionnel, en tant que secteur économique et comme fondement d'un développement durable ; les conditions du processus de libéralisation basées sur l'article 20 de l'accord agricole ; l'ampleur des efforts de maîtrise budgétaire et de rigueur dans la mise en œuvre de la PAC, contribution essentielle à la stabilisation des marchés mondiaux ; une confirmation plus explicite du principe de

précaution pour établir un niveau de protection approprié en matière de sécurité sanitaire ; les instruments nécessaires à assurer la sécurité juridique des engagements pris, à savoir notamment la « *clause de paix* » et la « *clause de sauvegarde spéciale* » ; le maintien du concept des « *boîtes bleue et verte* » ; une discipline commune pour les différents types de soutien à l'exportation.

La réforme de la PAC décidée à Berlin procure à l'Union européenne des « **marges de manœuvre** » pour négocier au niveau international. Toutefois, **deux impératifs** sont à prendre en compte :

- ces marges de manœuvre ne doivent pas être utilisées en totalité, notamment en matière d'abaissement de tarifs douaniers ; en effet, une négociation internationale produit des effets sur le long terme et ses résultats s'inscrivent dans un processus difficilement réversible. Une préférence communautaire pour les produits agricoles et agroalimentaires de l'Union européenne doit donc être préservée sur le long terme, faute de quoi le modèle européen en matière sanitaire, alimentaire, agricole et rural serait fondamentalement remis en cause ;
- ces marges de manœuvre doivent être utilisées pour obtenir des contreparties et des engagements de la part des pays tiers en matière de transparence et de programmation de leur politique agricole, de disciplines équivalentes pour leurs différents soutiens à l'agriculture, d'ouverture réelle de leurs marchés intérieurs, de reconnaissance et de protection des indications géographiques.

5. Les enjeux internes liés à l'évolution de la PAC

Premier importateur et deuxième exportateur mondial de produits agricoles et agroalimentaires, l'Union européenne peut contribuer au développement des échanges et à l'établissement de conditions de concurrence plus équitables sans réformer sa politique agricole. **La PAC ne doit être adaptée que pour des raisons et des nécessités internes**, liées à l'évolution de la demande de la société, aux exigences alimentaires et de sécurité sanitaire, à la viabilité et à la durabilité des exploitations agricoles, à l'amélioration des conditions de vie et de travail des agriculteurs, à l'équilibre des marchés et à l'élargissement de l'Union européenne.

Dans ce contexte, il est fondamental que l'Union européenne réduise sa dépendance pour son approvisionnement en **protéines végétales** et décide d'un programme de relance de cette production. Cet objectif est d'autant plus indispensable que ce secteur ne possède pas de régulation externe et est donc soumis à de fortes instabilités.

L'Union européenne a programmé son élargissement à douze pays : dix pays d'Europe centrale et orientale, Chypre et Malte. Ce processus, qui portera l'Union européenne de 15 à 27 membres et accroîtra sa population d'environ 100 millions d'habitants, représente l'une des plus profondes transformations de son histoire. Il contribuera à la paix, à la stabilité politique, au développement économique et social, et à l'équilibre régional sur le continent européen.

L'intégration économique de ces pays dans l'espace européen devrait générer une croissance soutenue qui bénéficiera nécessairement à l'ensemble de la communauté mondiale.

Sur le plan agricole et alimentaire, l'intégration sera complexe, se traduira par un quasi-doublement de la population agricole active, par une augmentation de 45 % de la surface agricole et soulève des enjeux multiples qu'il importe de réussir : la sécurité sanitaire liée aux produits agricoles et alimentaires au sein de ces nouveaux territoires ou aux nouvelles frontières externes de l'Union ; l'accompagnement de l'adaptation de structures agricoles très diverses, l'évolution de la politique régionale européenne, l'équilibre des marchés agricoles, la capacité budgétaire de l'Union européenne, l'évolution et l'application des règles de la PAC, notamment concernant les aides au revenu et au développement rural.

Vis-à-vis de l'OMC, l'élargissement se traduira par un exercice délicat :

- l'alignement de la protection extérieure tarifaire des pays candidats sur le tarif douanier commun et la détermination des contingents d'importation de l'Union élargie ;
- l'extension du soutien de la PAC aux agriculteurs des nouveaux membres, dans le respect des règles de l'accord agricole international ;
- la détermination des nouveaux plafonds d'exportation subventionnée de l'Union élargie.

Ce processus dépendra notamment des références déjà déclarées par les pays candidats à l'OMC et entraîneront des négociations avec les pays tiers pendant ou après les négociations de l'OMC. Celles-ci seront d'autant plus difficiles que de nombreux pays tiers développent des courants d'échanges, accumulant ainsi des références négociables.

Pour préparer l'élargissement du marché agricole communautaire à de nouveaux marchés nationaux, l'Union européenne a initié **le processus du « double zéro »** : celui-ci consiste à libéraliser par anticipation et progressivement les échanges agricoles entre les Quinze et les pays candidats par des échanges de concessions en matière de droits de douane et de réduction ou d'élimination des subventions aux exportations.

Lors de la négociation de l'OMC, **l'Union européenne et les pays candidats** doivent présenter des **positions communes** et obtenir des dispositions souples, au nom de l'importance de l'élargissement pour les pays candidats et de sa contribution à la stabilité économique et politique mondiale.

En résumé, la PAC ne doit pas être réformée pour des raisons externes, à savoir un accord à l'OMC.

Les concurrents agricoles de l'Union européenne (Etats-Unis et groupe de Cairns) exercent de fortes pressions pour que la PAC soit réformée. Pourtant, l'étude de la manière dont elle a honoré les engagements issus de l'accord agricole de l'OMC et de ses effets sur les marchés mondiaux montre qu'elle a parfaitement respecté l'esprit de cet accord. En revanche, il apparaît que la politique agricole des États-Unis, même si elle est restée conforme à la lettre de l'accord, en a dévoyé l'esprit.

Par ailleurs, la PAC est confrontée à des défis internes liés à sa situation particulière et à l'élargissement.

Dans ce contexte, le Conseil économique et social formule les recommandations suivantes :

- *la politique agricole européenne a respecté ses engagements internationaux et s'avère plus vertueuse que d'autres politiques. En conséquence, seules des raisons internes doivent être prises en compte pour faire évoluer la PAC ;*
- *l'élargissement de l'Union européenne pose un défi de grande ampleur. Par ailleurs, ce processus s'avérera bénéfique pour la prospérité mondiale. Il est donc indispensable d'obtenir des dispositions assouplies à l'OMC pour la politique agricole de l'Union élargie ;*
- *la réforme de la PAC de 1999 apporte des marges de manœuvre pour la négociation internationale. Toutefois, il importe d'être extrêmement prudent sur l'utilisation de ces possibilités en raison des conséquences à long terme qui peuvent en résulter, notamment pour la préférence communautaire, et du caractère irréversible d'un engagement international. Par ailleurs, ces marges de manœuvre doivent être utilisées pour obtenir des contreparties de la part des pays tiers, bénéficiant de soutien.*
- *l'accord agricole de l'OMC juge les politiques agricoles nationales en séparant les instruments qui les composent. De ce fait, les appréciations qui en résultent peuvent être erronées. Il est indispensable que l'examen des politiques agricoles prenne mieux en compte leurs effets globaux ;*
- *les mesures permettant la maîtrise de la production doivent être valorisées au sein de l'accord agricole, notamment par un assouplissement des règles de l'OMC qui s'y appliquent ;*
- *les mesures de politique agricole ayant des effets perturbateurs sur les marchés, notamment les aides au marché (marketing loans), doivent faire l'objet de disciplines plus fortes ;*
- *les mesures de soutien interne ayant des effets semblables doivent être traitées de manière équitable ;*
- *la transparence budgétaire des politiques agricoles doit être prise en compte et valorisée dans le futur accord agricole international ;*
- *les mesures de soutien par les prix constituent, pour les pays en développement disposant de faibles moyens budgétaires, une condition indispensable au soutien de leur agriculture vivrière. Il est indispensable d'assouplir fortement les règles de la « boîte jaune » pour les productions vivrières des PVD.*

RECOMMANDATIONS FINALES

1. A la veille de la Conférence ministérielle de Doha, le Conseil économique et social souligne l'importance des prochaines négociations internationales sur l'agriculture, pour l'ensemble de la société, les structures économiques et sociales, l'économie agroalimentaire, le monde rural et l'emploi. **Le Conseil économique et social dresse le constat suivant** : depuis la signature de l'accord agricole de Marrakech, en 1994, le contexte dans lequel évolue l'agriculture s'est modifié : **la société exprime des préoccupations fortes**, par rapport à la production agricole en termes de sécurité sanitaire, de traçabilité et de qualité des produits alimentaires et sur le rôle de l'agriculture quant à l'occupation du territoire, à la biodiversité et au développement rural.

Cette situation européenne se traduit par des conditions de production particulières des produits agricoles et des produits transformés, liées au mode et au niveau de vie des populations, au contexte économique et social, et à des exigences sociétales. Pour autant, les agriculteurs et les entreprises agroalimentaires européens doivent rester compétitifs pour répondre à la demande du marché intérieur et international. Dans ce contexte, les négociations internationales ne doivent pas compromettre **la viabilité et la pérennité du système agricole et alimentaire** européen, sur le plan économique, social, écologique et humain.

Cette situation n'est pas propre à l'Europe : chaque région du monde se caractérise par des exigences particulières en termes de santé publique, de diversité et de qualité des aliments, de l'avenir des populations rurales, de la contribution de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire à l'activité économique et à l'emploi.

La mondialisation des échanges de produits agricoles et agroalimentaires est **une réalité** : l'agriculture et le secteur agroalimentaire européens sont pleinement insérés dans un système mondial d'échanges, en tant que premier importateur et deuxième exportateur. Pour autant, les marchés agricoles sont, par nature, imprévisibles ; les prix mondiaux sont très volatiles, voire artificiels car ils concernent une faible part des quantités commercialisées, ne sont pas représentatifs de la réalité des coûts de production et sont soumis aux fluctuations erratiques des parités monétaires.

Face à l'instabilité des marchés mondiaux et à l'importance du marché intérieur communautaire pour la société, l'agriculture et l'industrie agroalimentaire européennes, **le Conseil économique et social se prononce en faveur d'un développement des échanges organisé** et faisant l'objet de **politiques fortes et de mécanismes de régulation** concernant la sécurité sanitaire, l'environnement, l'alimentation, l'agriculture et le secteur agroalimentaire. Ces régulations sont une condition de la modernisation de l'agriculture, notamment pour les pays en développement.

2. La prochaine négociation agricole internationale de l'OMC doit affirmer fondamentalement le droit des peuples, et notamment des **pays en développement**, à assurer leur **souveraineté et leur sécurité alimentaires**.

Il s'agit d'un droit qui doit être reconnu et acté. C'est pourquoi le Conseil économique et social recommande aux négociateurs de prendre en compte les véritables facteurs de développement économique et social des PVD (santé, éducation et formation, assouplissement des contraintes financières internationales, appui technique des pays industrialisés, outils de coopération, possibilité d'une protection extérieure, développement d'une politique agricole ; incitation au développement des productions vivrières ; facilités d'exportation) pour définir, dans le futur accord de l'OMC, les dispositions susceptibles de mieux les insérer dans un processus de progrès progressif et permanent.

Parmi les contraintes qui pèsent sur les pays en développement, figure **l'instabilité des prix des matières premières** : la négociation de l'OMC doit intégrer cette réalité et en déduire des dispositions appropriées dans le futur accord agricole, permettant notamment de stabiliser les recettes d'exportation des pays en développement.

3. Les réunions internationales, les débats publics et l'expression de la société civile ont exprimé des préoccupations globales vis-à-vis de la mondialisation. Dans ce contexte, le Conseil économique et social formule les remarques suivantes :

- **l'OMC rencontre des limites** : d'une part, son action ne peut résoudre tous les problèmes sensibles liés à la mondialisation et n'est pas adaptée à de nombreuses difficultés internes rencontrées dans les pays ; d'autre part, les solutions à rechercher pour répondre aux préoccupations de la société ne doivent pas être exclusivement d'ordre commercial. Des liens doivent donc être faits avec les institutions internationales responsables, les accords internationaux spécifiques ou les initiatives bilatérales diverses (OIT, OMS, FAO, Codex alimentarius, OIE, accord sur la biodiversité...). Les liens avec l'Organisation internationale du travail (OIT) doivent notamment être renforcés afin que les droits fondamentaux de l'homme au travail soient respectés comme les Etats membres de l'OMC s'y sont engagés lors de la première réunion ministérielle de décembre 1996 à Singapour.

- **l'OMC peut et doit jouer un rôle de régulation** : dans son champ spécifique, à savoir les échanges commerciaux, l'Organisation mondiale du commerce doit intervenir pour faire respecter et évoluer le « droit », en matière de concurrence équitable, de commerce loyal et de transparence, sans pour autant rechercher une uniformisation des politiques sanitaires, alimentaires et agricoles internes, liées aux spécificités régionales.

4. L'Union européenne est - comme d'autres membres de l'OMC - confrontée à **un triple exercice** : consolider son ensemble régional en voie d'élargissement ; contribuer activement à une négociation multilatérale pour le bien commun ; conclure des accords bilatéraux avec certaines régions mondiales. **Le Conseil économique et social** considère que **ces engagements sont compatibles** dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation et concernant leurs relations avec les différents acteurs de la société civile.

- **La contribution internationale de l'Union européenne** est déjà définie et résulte du mandat du Conseil européen de Berlin (mars 1999) et du Conseil des ministres (septembre 2000). Elle vise notamment à parvenir à une transparence des politiques agricoles et à rechercher l'établissement de conditions de concurrence équitables et loyales dans le commerce agricole et agroalimentaire international.

- **Le mandat** de la Commission qui sera défini par le Conseil avant la réunion de Doha doit se tenir à ces engagements et la future négociation agricole doit être basée sur l'article 20 de l'accord agricole de Marrakech ;

- **L'Union européenne doit développer des alliances à l'OMC** avec des partenaires régionaux, tels les pays méditerranéens, les pays ACP et le Mercosur. Par ailleurs, elle a engagé des négociations en vue de conclure de nouveaux accords bilatéraux. Dans les domaines sensibles, tels les aspects tarifaires, les conclusions ne doivent pas intervenir avant la finalisation de la négociation agricole multilatérale.

Dans ce contexte, les régions ultrapériphériques européennes (RUE) peuvent constituer un élément dynamisant et déterminant dans ce partenariat, à condition que l'Union européenne et les Etats concernés (France, Espagne, Portugal) mettent en oeuvre les politiques de sauvegarde, d'accompagnement et de réorientations qui permettront à l'économie agricole de ces régions de surmonter le contrecoup de ces accords régionaux.

Concernant la politique agricole commune, plusieurs réformes ont déjà été introduites en 1984, 1992 et 1999. De nouveaux facteurs conditionneront son adaptation jusqu'en 2006. En conséquence, seules des raisons internes peuvent justifier une évolution de la PAC. Le futur accord de l'OMC ne devra donc pas se traduire par une remise en cause des règles de la PAC, notamment de ses mécanismes fondamentaux. En effet, il ne peut être question que l'Union européenne initie un « *désarmement* » de ses instruments de politique agricole alors que les pays tiers, notamment les Etats-Unis, conservent leurs outils essentiels dans leur législation, même lorsqu'ils adoptent de nouvelles lois agricoles. Par ailleurs, ces derniers disposent d'une capacité politique de réaction rapide.

5. Dans la perspective des négociations agricoles après la Conférence ministérielle de Doha, le Conseil économique et social considère que les instances de l'OMC doivent procéder à l'établissement d'un **bilan** de la mise en oeuvre de l'accord agricole actuel, du respect des engagements, de l'évolution et des effets des politiques agricoles sur les marchés mondiaux dans le cadre de l'application de l'article 20.

6. Le Conseil économique et social met en garde les négociateurs français et européens contre **le risque**, pour l'avenir, d'une **négociation agricole précipitée**, notamment durant la Conférence ministérielle de Doha. La négociation sur l'agriculture doit suivre son cours, à son rythme, dans des conditions sereines, selon ses règles propres, et sans représenter des contreparties pour d'autres secteurs.

7. L'Union européenne qui, à terme, rassemblera près de 500 millions d'habitants, **constitue un pôle de développement équilibré et envié** : celui-ci s'efforce d'allier la performance économique, la dimension sociale, la qualité alimentaire, la préoccupation écologique, le développement agricole, agroalimentaire et rural, et une occupation harmonieuse du territoire. Ce pôle représente un facteur de stabilité pour le continent européen. Il propose un partenariat actif aux pays méditerranéens et aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). L'Union européenne doit valoriser ces équilibres et parler d'**une seule voix**, non seulement pour préserver son « modèle » spécifique, mais pour améliorer l'équilibre agricole et alimentaire mondial.

*Permettre un épanouissement des hommes, satisfaire les exigences de sécurité et de qualité alimentaires, maîtriser le développement des échanges et veiller aux équilibres économiques et ruraux, tels devraient être **les objectifs des négociations agricoles de ces prochaines années.***

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....173

Ont voté pour.....162

A voté contre.....1

Se sont abstenus.....10

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 162

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, Bastian, Pierre Bastide, de Beaumesnil, de Benoist, Jean-Pierre Boisson, Bros, Carron, Compiègne, Ducroquet, Duval, Girardi, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Pinta, Raoult, Rousseau, Sander, Schaeffer, Szydowski, Thévenot, Vasseur.

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Delmas, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, MM. Boulrier, Capp, Denizard, Mme Lasnier, MM. Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Vandeweege.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Chaffin, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguiet, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Naulin, Michel Picard, Mme Prud'homme, M. Vivier.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Mmes Bressol, Crosemarie, M. Demons, Mme Duchesne, MM. Forette, Le Duigou, Manjon, Masson, Moulin, Muller, Potavin.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bouchet, Caillat, Dossetto, Gamblin, Grandazzi, Mme Hofman, MM. Mayer, Jayez, Lesueur, Mme Monrique, M. Pinaud.

Groupe de la coopération - MM. Ducrotté, Jean Gautier, Gonnard, Grave, Philippe Mangin, Marquet, Jacques Picard, Segouin, Verdier.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Chesnaud, Michel Franck, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gorse, Joly, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pinet, Roubaud, Scherrer, Didier Simond, Sionneau, Talmier, Tardy, Trépant, Veyssset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Bailly, Mme Bouzitat, MM. Brunel, Chauvineau, Gadonneix, Martinand.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - M. Cariot.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant.

Groupe de l'outre-mer - Mlle Berthelot, Mmes Jaubert, Mélisse.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bichat, Bonnet, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Debout, Dechartre, Dondoux, Duhaucourt, Fiterman, Mme Guilhem, M. Jeantet, Mmes Le Galiot-Barrey, Lindeperg, MM. Mékachera, Motroni, Navarro, Pasty, Piazza-Alessandrini, Pompidou, Didier Robert, Schapira, Souchon, Mme Steinberg, M. Teulade, Mme Wieviorka.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Boué, Bouis, Guimet, Mme Lebatard, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Masanet.

A voté contre : 1

Groupe des personnalités qualifiées - Mme Pailler.

Se sont abstenus : 10

Groupe de l'agriculture - M. Le Fur.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de la coopération - Mme Attar.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - M. Gérard, Mme Rastoll.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Brard.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

La société civile est désormais un acteur de poids dans le débat sur la mondialisation.

Cette présence est tout à fait légitime : les traités internationaux sont certes négociés par les Etats, mais leur application conditionne la vie quotidienne et l'avenir de chacun d'entre nous.

Il est fondamental que la société civile organisée fasse part de ses préoccupations et de ses recommandations sur un sujet capital, non seulement pour notre agriculture et notre secteur agroalimentaire, mais pour toute la société française.

Car l'agriculture remplit, au-delà de sa fonction productive, de nombreuses fonctions sociales. Protection de l'environnement, occupation du territoire, entretien du paysage, qualité et sécurité des aliments : la liste des attentes de la société à l'égard des agriculteurs est longue. Notre modèle agricole, fruit d'une tradition multi-séculaire, enrichi par les efforts constants des producteurs, permet, nous le croyons, de répondre à ces demandes. Il doit donc être respecté et conforté par les règles du commerce international. Chaque pays, chaque région du monde a le droit de développer le modèle agricole et alimentaire qui correspond aux attentes de sa population.

Voilà pourquoi, nous devons défendre une mondialisation maîtrisée et régulée. Une mondialisation qui respecte la spécificité du secteur agricole et son incompatibilité avec l'ultra libéralisme. Une mondialisation qui permette aux pays en développement de progresser vers l'autosuffisance alimentaire. Bref, une mondialisation au service du plus grand nombre et non seulement des plus forts.

Voilà pourquoi nous nous interrogeons sur l'articulation des politiques agricoles et de l'OMC. Cette question, d'apparence technique, est essentielle pour l'avenir de notre modèle agricole et alimentaire. Or des échos nous parviennent des tractations qui ont lieu actuellement pour mettre au point un projet de déclaration sur l'agriculture, qui ne sont pas vraiment faits pour nous rassurer ...

Pourtant, l'agriculture européenne, au premier rang de laquelle l'agriculture française, a déjà payé un lourd tribut à la mondialisation. Deux réformes de la PAC en moins de dix ans, des baisses de prix dans tous les secteurs ou presque, une maîtrise généralisée de la production... Le respect des engagements pris à Marrakech a été souvent difficile à vivre dans nos campagnes. Nous souhaitons, qu'au moment de négocier notre avenir - à Doha ou ailleurs - les représentants de la France et de l'Union européenne n'oublient pas ces sacrifices.

Les agriculteurs français demandent d'abord aux autorités françaises et communautaires de faire preuve de la plus grande fermeté en matière d'accès au marché. Baisser les tarifs douaniers n'est pas une nécessité. L'expérience prouve que cela conduit à des baisses de prix pour les producteurs dont les

consommateurs ne bénéficient pas. Des baisses de prix qui sapent les fondements même de notre métier : vivre de notre production avant de vivre des aides publiques.

En ce qui concerne le volet « soutien interne », notre position doit être tout aussi ferme. Les aides de la PAC contribuent efficacement à la gestion de l'offre au niveau international et à la stabilisation des cours mondiaux. Il n'y a donc aucune raison de les démanteler et encore moins de supprimer la boîte qui les contient.

Dernier volet et non des moindres : la concurrence à l'exportation. Les restitutions européennes sont trop souvent sur la sellette. Nos concurrents nous demandent de les supprimer alors qu'eux-mêmes recourent à tout un arsenal plus ou moins opaque. Pour être équitable, la négociation doit prendre en compte tous les dispositifs de soutien à l'exportation, de l'aide alimentaire aux crédits à l'exportation en passant par les marketing loans et les boards.

Accès au marché - soutien interne - concurrence à l'exportation. Voilà les trois fronts que nos négociateurs devront tenir en même temps. Mais ce n'est pas tout. Car au-delà de ce triptyque commercial, la négociation agricole comporte un certain nombre de préoccupations, « non-commerciales », mais non négligeables. A l'heure où nos concitoyens se demandent si le modèle alimentaire français ne risque pas d'être victime d'une mondialisation synonyme de banalisation, le volet « non-commercial » des négociations prend tout son sens. Nos négociateurs doivent donc obtenir la reconnaissance des indications géographiques, l'institution de normes sanitaires et phytosanitaires raisonnables, la sauvegarde des savoir-faire traditionnels et la reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'agriculture.

Groupe de l'artisanat

Au-delà des conséquences sans précédent, de l'élargissement de l'Union européenne en cours et de l'entrée officielle de la Chine à l'OMC, en termes de potentiels de consommation et de production, le groupe de l'artisanat estime le moment propice de donner un avis sur le prochain cycle de négociations multilatérales prévu pour novembre 2001.

En effet, la publication récente d'une étude de l'OMC pointant le doigt sur les contradictions américaines en matière d'aides, de manque de transparence du système de crédit à l'exportation, laisse supposer que les tenants du libéralisme auront sans doute plus de difficultés à s'opposer aux mécanismes de régulation des marchés souhaités et défendus par la plupart des pays européens.

Pour le groupe de l'artisanat, cette régulation est impérative dans la mesure où tous les pays du monde sont confrontés à des problèmes d'ordre agricole et alimentaire qui s'entrechoquent, s'annulent ou s'additionnent.

Cela implique *en premier lieu* d'introduire dans le futur accord agricole l'obligation d'une souveraineté alimentaire pour assurer au moins à tous un accès physique et économique à une nourriture suffisante et permanente. Pour éviter tout risque de dépendance alimentaire, de tensions internationales sur les prix et de banalisation des produits, il faut effectivement laisser aux Etats la possibilité de disposer d'un certain niveau de protection tarifaire pour maîtriser leurs

importations et favoriser leurs productions locales, mais surtout viser à leur garantir un bon niveau de ressources grâce à un véritable encouragement à des marchés communs interrégionaux leur assurant un développement mutuel.

En second lieu, bien que la sécurité sanitaire ne soit pas du ressort direct de l'OMC, le groupe de l'artisanat estime que le renforcement des liens avec l'Organisation mondiale de la santé est insuffisant pour rendre compatible le développement des échanges commerciaux avec les impératifs de plus en plus préoccupants de sécurité sanitaire des aliments.

Dans la mesure où l'image de marque de la gastronomie française repose en grande partie sur la richesse des terroirs, la qualité et la sécurité des produits alimentaires transformés ou non, il paraît plus que légitime de voir défendu dans ces nouvelles négociations commerciales, non seulement le maintien du niveau actuel de protection sanitaire mais surtout la mise en œuvre de son amélioration. Cela implique de modifier l'accord agricole pour introduire un protocole d'interprétation du principe de précaution, de reconnaissance du droit d'imposition de normes d'étiquetage aux produits importés ressortissant de ce principe ainsi que l'application identique de règles sanitaires à la production et à l'importation.

Pour avoir de tout temps défendu la diversité des produits et participé activement au redéploiement des actions pour la reconquête du goût, il est évident que l'introduction dans le nouvel accord agricole de mesures visant à renforcer la protection des indications géographiques sera, pour les artisans, un outil supplémentaire de valorisation de leurs productions et à travers lui une autre opportunité de développement et de pérennisation de leurs entreprises.

Par ces quelques éclairages spécifiques, le groupe de l'artisanat a voulu démontrer l'intérêt d'une régulation internationale des échanges commerciaux qui devrait, à Doha, voir enfin respectées l'équité en matière de concurrence, la loyauté et la transparence en matière commerciale tout en préservant les spécificités régionales, condition *sine qua none* de l'épanouissement des hommes et de l'équilibre économique mondial.

Le groupe de l'artisanat a voté cet avis.

Groupe des associations

Notre groupe attache une importance toute particulière à l'objet de l'avis, dont le titre même est révélateur d'un dossier extrêmement sensible. Plus peut-être qu'aucun autre, il manifestera le degré d'adhésion des populations à la mondialisation, tant en ce qui concerne l'impact sur la vie quotidienne locale que l'élan de solidarité internationale qu'il peut manifester. Dans cet esprit, nous exprimons notre accord avec la conception d'une mondialisation régulée refusant l'uniformisation en respectant les spécificités économiques, sociales et culturelles, locales et régionales, et assise sur un partage des compétences et des responsabilités entre les différents niveaux.

L'expérience de ces dernières années a mis en évidence l'impératif pour l'Union européenne de ne pas se laisser isoler face aux vives offensives des Etats-Unis et des Etats du groupe de Cairns, auxquelles on pourra s'attendre à nouveau lors des prochaines négociations internationales. C'est pourquoi notre

groupe est sensible à l'appel de l'avis visant à développer des alliances à l'OMC, avec des partenaires régionaux tels les pays méditerranéens, les pays ACP et le Mercosur... De même, nous rappelons l'intérêt d'approfondir le dialogue avec les PED sur la base d'objectifs communs en matière d'indépendance alimentaire, de sécurité d'approvisionnement et de régulation des marchés agricoles mondiaux, ainsi que sur l'utilisation des ressources agricoles rares plus respectueuse de l'environnement et la préoccupation de préserver la biodiversité. Les intérêts européens se trouveront d'autant mieux défendus qu'ils correspondront aux principes permettant la sauvegarde et la promotion des intérêts des autres.

Nous estimons que l'avis pourrait ouvrir largement le débat nécessaire à cette fin, car il contient de nombreux éléments clés et des orientations équilibrant le rôle du marché, de la régulation politique et de la responsabilité des agriculteurs et de leurs organisations où pourraient se reconnaître les Etats qui doivent répondre à la nécessité de mettre en cohérence leurs options internes de soutien à leurs productions et à leurs exportations agricoles et leur volonté de s'inscrire dans une libéralisation mondiale démocratique des échanges, organisée et régulée, transparente et efficace.

Cependant, la lecture de l'avis nous laisse l'impression d'une prise de position relativement défensive par rapport à l'OMC elle-même et par rapport aux partenaires commerciaux. Certes, il est aujourd'hui opportun de démontrer que la PAC n'est pas plus nuisible à l'équité internationale que la politique américaine, par exemple, et il ne peut y avoir d'ouverture de négociations sans un examen approfondi de la manière dont l'ensemble des partenaires s'acquittent de leurs obligations et de l'impact des accords précédemment passés sur la croissance économique, l'emploi et la situation sociale de chacun. L'avis expose donc une logique de négociations conflictuelles, où les grands pays agricoles ont tous plus ou moins des politiques protectionnistes, ce qui est la réalité, et selon laquelle l'Europe va tenter de conserver le plus d'éléments possibles de la PAC en démontrant les distorsions issues des instruments américains ou de ceux des pays du groupe de Cairns. Mais nous pensons que, au-delà, le Conseil économique et social doit pouvoir envisager une vision plus coopérative de la négociation inspirant des modalités de réforme plus universelles et plus à même de rendre les agricultures durables, en prenant en charge les problèmes radicalement différents posés dans les pays développés et ceux en développement. Et nous estimons que le contenu de l'avis est suffisamment riche pour permettre d'explicitier une démarche volontariste de création d'un débat international proposant des réformes différentes qui satisfassent le plus grand nombre d'Etats et la majorité des citoyens de chaque Etat.

Par ailleurs, l'avis déclare que « la PAC ne doit pas être réformée pour des raisons externes, à savoir un accord à l'OMC », et il ajoute que la PAC ne doit être adaptée que pour des raisons et des nécessités internes. Toutefois, on pourrait admettre que les négociations internationales puissent aussi avoir une influence positive sur les législations nationales et communautaires. Les négociations sur l'accord agricole peuvent ou non participer à rendre les aides de la PAC plus équitables. Ainsi, on pourrait réfléchir aux instruments économiques permettant de soutenir les activités agricoles socialement importantes sans pour

autant transgresser les règles de loyauté du commerce. Si nous comprenons la justification d'une prudence actuelle relative à la PAC, celle-ci ne peut être considérée comme immuable et devra, pour son renforcement et son devenir même, s'enrichir des adaptations nécessitées demain par les évolutions du contexte international économique et social.

Groupe de la CFDT

La CFDT souligne l'ambiguïté qui consiste à traiter isolément les domaines agricole et alimentaire, car un traitement séparé du dossier agricole peut conduire à ignorer les enjeux plus globaux des négociations commerciales multilatérales.

L'agriculture, au sens très large, la pêche et l'ensemble des activités de filières qui concourent à nourrir la population sont porteuses de valeurs universelles :

- le droit fondamental pour chaque être humain d'accéder à une nourriture abondante, saine et de qualité ;
- le droit des peuples à produire localement la plus grande partie possible de cette nourriture pour assurer l'autonomie vivrière ;
- la volonté de transmettre des valeurs culturelles portées par l'aliment ;
- un rôle irremplaçable dans l'occupation et l'aménagement des territoires ruraux et dans l'environnement.

L'avis décrit bien l'ensemble de cette problématique :

- en affirmant l'impérative nécessité d'une négociation multilatérale qui, malgré ses défauts, évite le déséquilibre du rapport bilatéral ;
- en posant les conditions acceptables, pour ne pas dire indispensables, d'un accord équilibré qui prenne en compte l'ensemble des considérations non commerciales comme la sécurité sanitaire des aliments, les notions culturelles de qualité et d'origine des produits, de respect des droits fondamentaux des travailleurs, de l'environnement, de la biodiversité, de l'aménagement du territoire.

Il préconise pour cela que des liens soient établis entre l'OMC et les institutions et accords spécifiques internationaux.

Dans tous les pays développés existent des mécanismes de soutien à l'agriculture dont les pays en développement, faute de moyens, sont exclus. L'avis est très éclairant sur la question car il décrit avec précision les différents mécanismes officiels ou occultes existants.

Par rapport aux autres pays, en particulier les Etats-Unis, l'Union européenne développe une plus grande transparence. L'un des enjeux de la négociation est de mettre à plat l'ensemble des dispositifs de soutien.

Une des caractéristiques distinguant la PAC des politiques agricoles concurrentes est d'accompagner ces dispositifs de soutien de mécanismes de maîtrise des volumes produits (quotas, gel des terres, organisations communes de marché,...). Une proposition essentielle de l'avis est justement que l'OMC

n'examine pas chaque outil de soutien séparément (pour le juger conforme ou non) mais prenne en compte la globalité de chaque politique agricole.

L'avis prenant en compte l'essentiel de ses préoccupations, la CFDT a voté favorablement.

Groupe de la CFE-CGC

Si la mondialisation est une réalité, les marchés agricoles sont des marchés spécifiques qu'il est vital de réguler. Tout alignement sur les prix mondiaux remettrait en cause les systèmes de production et aurait pour conséquence de diminuer le nombre des agriculteurs, mais aussi d'empêcher tout développement des productions vivrières des pays en développement. C'est pourquoi un certain niveau de protection des marchés reste nécessaire.

Les Etats-Unis et le groupe de Cairns sont attachés à un cycle de négociation cantonné à l'amélioration de l'accès aux marchés. Le retour à une plus grande logique de marché implique une remise à plat des différentes aides agricoles et une transparence accrue des procédures.

Cependant, le groupe de la CFE-CGC estime qu'un modèle unique d'agriculture ne doit pas être imposé. Pour le groupe de la CFE-CGC, il s'agit bien au contraire de faire reconnaître la spécificité des identités et des modèles régionaux.

L'enjeu des négociations agricoles n'est pas seulement économique. C'est pourquoi l'Europe doit défendre une négociation large, qui n'isole aucun secteur, ne se limite pas au seul aspect commercial et considère dans son ensemble le développement des économies et des sociétés.

L'actualité de ces dernières années a mis l'accent dans le domaine agricole sur la sécurité alimentaire. C'est une question importante et l'avis mentionne des recommandations que le groupe de la CFE-CGC partage. Ainsi, le principe de précaution doit faire partie intégrante des prochaines négociations. Sa définition est actuellement différente, pour ne pas dire contradictoire, selon l'OMC ou l'Union européenne.

La question des OGM reste primordiale. Elle pose les questions fondamentales que suscitent les biotechnologies dans l'agriculture : quels sont les risques réels pour la santé et le développement pérenne ? Cette problématique sur les OGM doit être prise en compte dans les négociations de l'OMC.

Il faut y ajouter les légitimes préoccupations des producteurs et des consommateurs en termes de protection de l'environnement et de qualité des productions admises à l'échange international. Le groupe de la CFE-CGC soutient à cet égard toutes les recommandations formulées dans le projet d'avis concernant les enjeux environnementaux.

Par ailleurs, dans un contexte marqué par une défiance de plus en plus grande des consommateurs envers la qualité des produits alimentaires, une réflexion approfondie sur la rigueur, la lisibilité, la clarté et la simplicité des signes de reconnaissance de la qualité et de l'origine des produits est plus que nécessaire.

Enfin, les pays en développement doivent pouvoir développer une production intérieure en parfaite cohérence avec leurs besoins et compatible avec leurs échanges extérieurs. Les négociations de Doha devront veiller à cet impératif.

Le groupe de la CFE-CGC considère que la meilleure manière pour l'Europe d'entrer dans ces négociations est de se rassembler autour d'un projet. En défendant un modèle européen, modèle culturel, social, agricole et alimentaire, elle doit montrer que celui-ci répond à un véritable choix de société qui ne saurait dépendre du bon vouloir des marchés. Le modèle agricole et alimentaire européen reflète un choix de société pour une agriculture multifonctionnelle et exportatrice, capable de participer à l'équilibre alimentaire mondial tout en contribuant à celui de la société.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif sur l'avis.

Groupe de la CFTC

A la veille de la conférence ministérielle, qui se tiendra à Doha du 8 au 13 novembre 2001, le Conseil économique et social souhaite contribuer à l'établissement de la position française en vue de cette conférence.

Le texte de l'avant-projet de déclaration ministérielle de Doha contient des points positifs ; le groupe de la CFTC apprécie qu'il fasse référence aux travaux en cours à l'OIT sur les dimensions sociales de la mondialisation. Mais le programme de travail relatif à l'agriculture n'est pas complètement élaboré.

L'avis contribuera certainement à définir la position de la France en matière agricole et alimentaire et aidera à parvenir à une position commune de l'Union européenne.

Les Etats doivent se voir reconnaître le droit de définir et d'appliquer une politique agricole. La concurrence dans le commerce international peut être améliorée de façon équitable tout en préservant les spécificités des différentes régions du monde. Les règlements de l'OMC ne doivent pas conduire à l'uniformisation qui pourrait accroître les écarts de développement entre les pays.

La CFTC partage la recommandation de l'avis selon laquelle les Etats doivent pouvoir conserver un certain niveau de protection tarifaire et les pays en développement obtenir le droit de relever le niveau de cette protection pour maîtriser leurs importations et favoriser leurs productions essentielles.

L'avis affirme très justement que la sécurité sanitaire liée à l'agriculture et à l'alimentation constitue une préoccupation majeure des consommateurs, ce qui amène les Etats à mettre en œuvre des politiques de prévention. C'est vrai dans l'Union européenne qui, souvent, fixe des normes sanitaires plus contraignantes que dans bon nombre d'autres pays. Il convient donc de concilier les dispositions de l'accord SPS (sanitaire et phytosanitaire) de l'OMC avec des règles sanitaires aussi strictes à l'importation qu'à la production.

Le secteur agricole est concerné par le maintien d'une relation harmonieuse entre l'activité économique et son environnement, fondement du développement durable. Les régulations environnementales internationales sont élaborées en

dehors de l'OMC au moyen de conventions souvent issues du sommet de Rio en 1992. Or, l'OMC interfère dans les questions environnementales, notamment à l'occasion du contentieux porté devant l'organe de règlement des différends. Il convient de clarifier cette situation pour limiter le champ de l'OMC au commerce et améliorer l'application des accords environnementaux. Dans ce domaine, la CFTC souscrit aux recommandations tendant à la protection des semences traditionnelles favorable à l'agriculture des pays en voie de développement.

Le groupe de la CFTC mesure l'importance des exportations agricoles et alimentaires dans l'économie française et souligne le nombre important d'emplois salariés que ces activités génèrent. Nous convenons que seules des raisons internes à l'Union européenne justifieraient une évolution de la politique agricole commune. En effet, tous les pays industrialisés recourent à des politiques de soutien à l'exportation, souvent moins transparentes que celles de l'Union. Nous ne saurions abandonner nos instruments de politique agricole alors que nos concurrents conservent les outils essentiels de leur législation.

La CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

L'avis dénote des avancées réelles dans les réflexions de la section agriculture et alimentation. L'aperçu et le descriptif des différents types d'agriculture dans le monde n'est pas fait avec des « lunettes hexagonales ».

De nombreux produits agricoles ont une durée de conservation très courte, limitant les échanges à l'échelon local et régional, il n'existe pas de réels marchés mondiaux pour le lait.

Les marchés sont souvent des marchés d'excédents, entraînant une forte volatilité des cours.

Les marchés mondiaux dépendent de facteurs multiples, monétaire, budgétaire, commercial, technique, ou stratégique.

Plusieurs principes sont énoncés :

- La loi du marché ne peut permettre de satisfaire la demande globale de la société...
- Un accord spécifique reconnaissant la nécessité de l'organisation des marchés agricoles doit être maintenu à l'OMC pour permettre les régulations.
- Le droit des Etats à appliquer une politique agricole reconnu.
- La prise en compte de l'importance des populations agricoles dans les pays.
- Une autonomie de choix pour les pays et les régions du monde.

Il y a là des principes qui, pour le moins, se démarquent des idéologies du libéralisme économique triomphant et inéluctable et, pour notre pays, du productivisme effréné pour l'agriculture.

Le monde a changé et les événements qui se déroulent, nous interpellent à tous les niveaux sur la marche du monde et le droit des peuples et des nations à un avenir.

Nous soutenons l'exigence de la sécurité alimentaire et le droit à la souveraineté alimentaire. Ce combat est le nôtre depuis longtemps.

L'approche proposée par l'avis, sur les OGM, la biosécurité et l'environnement, la qualité et les précisions nécessaires à apporter sur la propriété du vivant et la protection des semences traditionnelles nous convient.

Cependant, l'avis, comme beaucoup de textes actuels, ne reconnaît pas suffisamment aux salariés la place qui est la leur ainsi que celle de leurs organisations syndicales.

Faire en partie l'impasse sur les questions des inégalités sociales, du travail des enfants, des normes internationales et de la place et du rôle de l'OIT, situe les limites de l'avis.

Cet avis confirme à quel point il est important que le Conseil économique et social traite des questions sociales et de leur place avec les organisations syndicales de consommateurs dans les négociations internationales.

Notre groupe a voté le projet d'avis.

Groupe de la CGT-FO

La décision du Conseil économique et social de constituer un Comité de suivi de la préparation des négociations internationales de l'OMC depuis la conférence ministérielle de Seattle, en décembre 1999, s'est avérée judicieuse.

Elle a permis au rapporteur, de diligenter trois auditions avant la saisine sur le « *volet agricole et alimentaire des négociations commerciales multilatérales de l'OMC* », décidée par le Bureau du 3 avril 2001.

La gageure était, dans un laps de temps aussi court, de faire un projet d'avis sur un sujet brûlant, en prenant en compte toutes les approches et en faisant le plus court possible.

Si le premier point est tenu, le second s'est avéré beaucoup plus difficile. Mais, pouvait-il en être autrement sans rapport préalable ? Nous pensons que non.

Les non-initiés sauront maintenant ce dont il s'agit lorsqu'on leur parlera du « *volet agricole et alimentaire de l'OMC* ».

Ce projet d'avis est compréhensible, précis et surtout pédagogique, ce qui, pour un sujet d'une telle actualité, qui soulève et soulèvera encore beaucoup de passions, relève presque de l'exploit.

Le projet d'avis a pour ambition, je cite, de « *soulever les enjeux, de proposer des orientations et de rapprocher davantage les décisions des instances internationales des préoccupations des milieux économiques et sociaux et par conséquent des citoyens* ».

Monsieur le rapporteur, c'était un pari, vous l'avez tenu, nous vous en félicitons.

D'autant que les attentes de la société envers l'agriculture sont non seulement diverses, mais croissantes.

Nourrir est la première fonction de l'agriculture. On veut maintenant lui confier des fonctions de protection de l'espace rural, de l'environnement, tout en préservant les spécificités régionales.

Oui, il y a nécessité de préserver les différentes identités régionales. Pour cela, il y a obligation d'harmonisation, ce qui ne veut pas dire uniformisation. Aussi, et vous avez raison, Monsieur le rapporteur, ce n'est pas la seule loi du marché, avec tous les dégâts qu'elle génère, qui permettra de satisfaire ce qu'on appelle maintenant la multifonctionnalité.

La prudence est donc de mise, puisque nous savons - mais nous nous en doutions - que certains pays, et non des moindres, je veux parler entre autres des Etats Unis, avancent masqués.

Comme si cela ne suffisait pas, ils voudraient en plus nous opposer leur approche hygiéniste avec, par exemple sur les volailles, un traitement chimique en bout de chaîne, alors que chez nous la surveillance intervient tout au long de la filière.

Notre méthode est donc plus coûteuse, mais elle répond certainement mieux à la préoccupation majeure des consommateurs et des citoyens en termes de sécurité sanitaire.

D'où, et vous le soulignez, Monsieur le rapporteur, les nécessités d'une « *mention claire du principe de précaution* ».

Mais, avant d'accéder à ce concept, il y a bien nécessité d'une sécurité alimentaire avant le passage à la souveraineté alimentaire. Avec, là aussi, l'obligation, comme le dit le projet d'avis, de repousser les solutions fragiles, telles je cite, « *celles qui affirment que la libéralisation des échanges et des politiques assurera la sécurité alimentaire* ».

Les pays en voie de développement, et notamment les plus pauvres, devront donc bénéficier de toute notre solidarité et ce sans arrière pensée, sinon ce serait une fois de plus faire œuvre de charité.

Il ne faudrait donc pas qu'une lecture extensive de la notion de « *considérations non commerciales* » puisse faire le lit d'un nouveau protectionnisme. Sans oublier aussi que la technique ne cesse de bouleverser et de redistribuer les cartes, ce qui indéniablement donne des avantages compétitifs aux agricultures des pays développés.

Nous sommes donc confrontés à des enjeux fondamentaux.

Alors, n'y a-t-il pas nécessité de vérifier si les engagements pris à Marrakech ont été respectés ? Allons-nous succomber au modèle anglo-saxon ? Nous ne le souhaitons pas.

C'est pourquoi nous sommes, à Force ouvrière, plus que jamais convaincus que si l'OMC veut jouer un rôle de régulation, elle doit intervenir, comme vous le soulignez, Monsieur le rapporteur, « *pour faire respecter et évoluer «le droit», en matière de concurrence équitable, de commerce loyal et de transparence* ».

Il est donc impératif de soutenir l'initiative du Bureau international du travail (BIT) visant à établir une relation constante des organismes internationaux, notamment entre l'OMC et l'OIT, pour le respect des normes internationales du travail.

Comme nous le souhaitons, le projet d'avis souligne l'importance du renforcement des liens avec l'Organisation internationale du travail afin que les droits fondamentaux de l'homme au travail soient respectés.

Nous rappelons que les Etats membres de l'OMC s'y étaient engagés lors de la première réunion ministérielle de décembre 1996, à Singapour.

Il ne peut, en effet, y avoir de progrès économique sans progrès social. Cela implique, pour peser sur les futures négociations, la nécessité pour l'Europe de parler d'une seule voix.

Vous aurez compris, Monsieur le rapporteur, à moins que des amendements ne viennent altérer son contenu, que nous voterons le projet d'avis.

Groupe de la coopération

Les attentats du 11 septembre 2001 montrent la nécessité d'instaurer un nouvel ordre économique mondial et d'intensifier la coopération au niveau global. Peut-être trouverons-nous maintenant la volonté politique suffisante pour bâtir une coopération Nord-Sud plus juste ? Il faut espérer qu'on prendra enfin conscience de la nécessité d'une régulation globale, y compris dans le domaine financier ; au-delà de l'Europe, qu'une réelle gouvernance puisse enfin s'imposer, à commencer via les négociations commerciales multilatérales de l'OMC. Le groupe de la coopération rappelle quelques principes directeurs :

- la transparence : la clarification sur la réalité des aides agricoles américaines est indispensable et il faut également souligner les efforts engagés par les producteurs agricoles de l'Union européenne depuis plusieurs années ;
- l'équilibre : lors de la conférence de Seattle, un nouveau rapport de forces a émergé, avec la montée en puissance des pays en voie de développement. Les négociations sont désormais véritablement multilatérales. Il est temps de reconnaître à ces pays leur droit à se développer, peut-être à se protéger face aux effets destructurants de la libéralisation des échanges sur leur agriculture vivrière ;
- la régulation : la mondialisation est porteuse de nouvelles opportunités mais elle génère aussi des risques et la dérégulation constitue un risque majeur. Les pouvoirs publics, tant au niveau français que communautaire dans le cadre de la PAC, ne peuvent se contenter de gérer les conséquences sociales de la mondialisation en se dégageant de l'action économique. Sans cet engagement des pouvoirs publics comment les agriculteurs pourraient-ils rester compétitifs tout en répondant aux attentes des consommateurs ?
- globalité : les enjeux non commerciaux des négociations sont essentiels : multifonctionnalité, environnement, sécurité sanitaire, et qualité. Les signes de la qualité et de l'origine contribuent

significativement à la création de richesses, au partage de la valeur ajoutée et à l'aménagement du territoire. Au niveau international, ils sont quelques fois copiés, ce qui est préjudiciable. Il est indispensable de défendre ce système tant dans les négociations internationales commerciales que dans le cadre de l'accord international sur la propriété intellectuelle. Globalité également concernant les différents volets de négociations. Le groupe croit tant à la vocation exportatrice de la France et de l'Union européenne dans le domaine agricole que dans les services. Les questions de propriété intellectuelle et de normes sociales sont sensibles dans ces deux domaines. Il est vain d'opposer les deux volets de la négociation. L'Union européenne et, la France, doit rechercher les synergies pour peser dans les négociations, tout en respectant les spécificités de ces productions.

Alors que les critiques anti-mondialisation se font de plus en plus acerbes, alors que les agriculteurs doivent répondre aux exigences des citoyens dans un contexte de questionnement sur l'avenir de la politique agricole commune, il convient d'organiser enfin la mondialisation en favorisant au plus vite l'émergence d'une réelle gouvernance.

Groupe des entreprises privées

Le groupe félicite le rapporteur pour l'équilibre offensif de ses propositions qui sont à la mesure de nos ambitions et de notre vocation exportatrice en matière agricole et alimentaire.

Les négociations agricoles de l'OMC ont en effet un impact direct sur les exportations françaises et européennes, tout comme sur le marché intérieur européen. Rappelons que les 4 200 entreprises exportatrices sont créatrices de valeur, aussi bien en matière d'emploi, direct et indirect, 1/5 des salariés de l'industrie alimentaire travaille pour l'exportation, qu'en matière économique. L'exportation est aussi devenue, de façon durable et rémunératrice, la locomotive de la filière agricole : le montant des exportations de l'industrie alimentaire est de 180 milliards de francs ; le solde alimentaire a représenté 60 % de la balance commerciale du pays en 2000.

Tous les exportateurs, de matières premières ou de produits transformés, ont la même priorité : assurer la continuité de leur présence sur les marchés. Dans ce contexte, le présent avis constitue un tout cohérent et équilibré entre les exigences spécifiques du consommateur européen, les politiques de l'Union européenne et l'ouverture aux autres pays membres de l'OMC.

D'une part, la société européenne exprime des préoccupations fortes par rapport à son alimentation, en termes de sécurité sanitaire, de traçabilité et de qualité des produits alimentaires. D'autre part, l'Europe s'est dotée d'un cadre politique complexe et contraignant, révisé par les accords de Berlin sur l'Agenda 2000. Dès lors, les négociations internationales ne doivent pas compromettre la pérennité du système agricole et alimentaire européen.

A l'occasion de la prochaine conférence ministérielle de l'OMC, prévue à Doha, l'Europe continuera à affirmer à ses partenaires que les produits agroalimentaires doivent faire l'objet de règles et disciplines spécifiques et que

l'objectif d'élimination des restitutions aux exportations est « tabou », de même que tout ce qui va au-delà du mandat de négociation que constitue l'article 20 de l'accord agricole de Marrakech.

Selon nous, il faudra à Doha éviter la négociation des résultats d'un round : la conférence ministérielle a pour objet de lancer une concertation entre les pays membres, et non pas de définir le résultat de ce round. Il conviendra également d'éviter une négociation précipitée. Nous ne sommes pas rassurés par le projet actuel de déclaration ministérielle, tel qu'il a été présenté par le secrétariat de l'OMC, et qui est pour le moins elliptique sur le chapitre agricole, faisant notamment appel « à de plus amples consultations »...

L'échec de Seattle est dû en grande partie à une réaction des PVD réclamant la possibilité de protéger leur marché, comme l'Europe l'a fait pour assurer un certain niveau de sécurité alimentaire. La France est le premier exportateur mondial de produits alimentaires, mais l'Europe est le 1er importateur agroalimentaire : l'Union européenne est bien le marché le plus ouvert de la planète, il faut le rappeler aux pays du groupe de Cairns qui nous accusent de protectionnisme.

L'OMC doit encore construire son rôle de régulation, mais de manière équilibrée. L'Europe commence à gagner des panels (gluten de blé, « *foreign sales corporations* »). C'est la preuve que nous avons avantage à construire des règles du jeu pour les échanges internationaux.

L'avis précise à juste titre que les agriculteurs et les industriels alimentaires européens ont l'obligation d'être concurrentiels pour répondre à la demande du marché intérieur et international. L'industrie alimentaire veut pouvoir pérenniser sa compétitivité avec des prix européens de matières premières plus élevés. Elle a besoin du mécanisme des restitutions à l'exportation. Ce mécanisme appartient à une politique d'ensemble qui doit maintenir la cohérence, nécessaire, entre les choix de politique agricole et les engagements internationaux. L'avis est explicite à ce sujet.

Nous demandons solennellement au commissaire européen Pascal Lamy de rejeter, lors de la prochaine conférence ministérielle, toute déclaration sur l'agriculture qui anticiperait sur le résultat des négociations futures.

La négociation agricole elle-même doit rester un tout cohérent entre les trois volets suivants : accès aux marchés, soutien interne et concurrence à l'exportation. C'est dans la négociation agricole qu'il faut équilibrer les préoccupations commerciales et non commerciales.

A cet effet, nous exigeons des négociateurs européens, et des représentants français, de coller au mandat européen au plus près. Rejeter toute pré-négociation, c'est à ce stade la meilleure garantie de pouvoir faire valoir ultérieurement les intérêts, offensifs comme défensifs, de l'Union européenne dans la négociation agricole.

Le groupe des entreprises privées a voté favorablement cet avis qui balise utilement la voie pour les négociateurs européens.

Groupe de la mutualité

Le groupe de la mutualité a apprécié la concision de l'analyse de la situation, en matière d'organisation mondiale du commerce, que fait l'avis sur le secteur agricole. Il approuve particulièrement, comme le fait le groupe de la coopération, la position prise par l'avis de recommander dans les négociations une prise en compte globale de tous les instruments de soutien à l'exportation, en imposant une transparence et des règles universelles.

L'avis fait appel au concept de régulation et en conclut à la nécessité d'un accord spécifique en matière d'organisation des marchés agricoles. Le groupe de la mutualité considère que cette notion de régulation, qui est depuis quelques temps reprise en compte, sous la pression des événements, doit conduire à une analyse sur le fond de l'idéologie du libéralisme, en distinguant clairement deux types de situation : celle des pays développés et celle des pays à l'économie fragile ou en faible développement. Ceci conduit à une réflexion sur la création et la consolidation de marchés communs préservés, formés de partenaires aux poids économiques comparables. Une telle réflexion devrait prévoir une réforme de la PAC et s'appuyer sur les principes de solidarité et de coopération, prééminents à ceux du profit et de l'efficacité des plus forts. Le groupe de la mutualité, comme le groupe des associations, se félicite de voir posés, dans ce projet, les éléments d'une démarche volontariste et solidaire qui conduise à *un approfondissement du dialogue avec les pays en développement, sur la base d'objectifs communs en matière d'indépendance alimentaire, de sécurité d'approvisionnement et de régulation des marchés agricoles.*

En matière de sécurité sanitaire, le groupe de la mutualité rejoint les analyses de l'avis : la sécurité sanitaire doit être garantie par les pouvoirs publics ; la situation sanitaire mondiale est très hétérogène car elle dépend des cultures et des modes de vie, ainsi que du niveau de développement de chaque pays et de sa politique sanitaire.

Partant de l'analyse de l'accord sanitaire et phytosanitaire du traité de Marrakech, l'avis développe différents types de régulation que le groupe de la mutualité approuve et notamment :

- soumettre les produits importés aux mêmes règles que la production intérieure ;
- rédiger un protocole d'interprétation qui mentionne spécifiquement le principe de précaution comme fondement des interventions des Etats ;
- assurer une information réelle du consommateur par le développement des procédures d'étiquetage ;
- favoriser une coopération sanitaire mondiale par l'élévation des normes sanitaires et assurer l'assistance technique nécessaire à ceux des pays en développement qui sont en retard sur ce front ;
- renforcer les coopérations entre scientifiques et agences sanitaires.

Le groupe de la mutualité a voté favorablement.

Groupe de l'Outre-mer

Les négociations multilatérales qui vont s'engager sur le volet agricole et alimentaire, dans le cadre de l'OMC, constituent un enjeu lourd, pour l'Union européenne mais aussi pour l'Outre-mer.

Le secteur agricole et agroalimentaire représente dans l'économie de l'Outre-mer un poids significatif et fournit l'emploi de plus de 8 % de la population active.

Les grandes monocultures d'exportation de produits tropicaux, banane, canne à sucre, ananas tiennent une place toute particulière dans l'histoire et l'économie de nos régions :

- la banane représente respectivement 28 % et 54 % de la production agricole finale guadeloupéenne et martiniquaise ;
- la canne à sucre représente pour sa part 31 % de la production agricole finale et couvre 60 % de la surface agricole utile à la Réunion ;
- le riz, en Guyane, d'implantation pourtant beaucoup plus récente, y est cependant le premier produit d'exportation.

Parallèlement, le développement de ces cultures d'export s'est fait au détriment des productions destinées au marché domestique ce qui explique les faibles taux de couverture de la demande endogène par les productions locales, même si les réalités régionales sont fort disparates.

Si les cultures d'export bénéficient des protections des mesures de la PAC et notamment des OCM - OCM sucre - OCM banane - ananas ou riz, voire de mesures spécifiques tel le programme d'option spécifique à l'éloignement et à l'insularité, nombre de ces mécanismes sont remis en cause périodiquement et battus en brèche par des accords bilatéraux ou multilatéraux, et ce d'autant plus facilement que ces productions n'entrent pas dans le cadre des grandes productions européennes à caractère continental - céréales - lait - viande bovine - etc.

Entre soutien nécessaire au développement des PVD et PMA, coopération interrégionale et ultralibéralisme, chacun sait que les marges de manœuvre sont étroites pour sauvegarder les intérêts de l'agriculture de l'Outre-mer.

Les populations, les professionnels et les politiques ultramarins sont à la fois préoccupés des négociations en cours et conscients que celles-ci auront des retombées lourdes sur des pans entiers d'économies déjà fragiles.

Les recommandations du rapport sont largement partagées par le groupe de l'Outre-mer. Les populations ultramarines sont tout autant sensibles que les populations européennes continentales à la dimension de multifonctionnalité de l'agriculture, fonction économique, fonction sociale, fonction d'aménagement, de défense de l'environnement, de façonnage des paysages, fonction de sauvegarde de la biodiversité... et de la diversité des pratiques, des produits, des terroirs et des façons de vivre.

Le poids de l'histoire, les particularismes culturels et identitaires, la fragilité ressentie du tissu social et économique impulsent plus encore l'attachement aux principes de sécurité et de souveraineté alimentaire, de sécurité sanitaire.

De tout ceci, il nous semble devoir ressortir que l'Union européenne et la France auront à accompagner fortement les populations agricoles ultramarines, françaises, d'une part, mais aussi espagnoles et portugaises, dans l'effort de mutation qui devra être accompli pour réorienter progressivement nos agricultures sur la voie d'un développement agricole durable et global.

Parce que la situation de nos agricultures, et plus largement de nos économies ne le supporteraient pas, nous appuyons sans réserve la recommandation proposée du Conseil économique et social dans le rapport de la section de l'agriculture et de l'alimentation sur la nécessité de ne réformer la PAC que pour des raisons internes et non pas sous la pression de l'ultralibéralisme et de l'OMC.

Le groupe de l'Outre-mer a voté le projet d'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Pasty : « Après l'échec de la Conférence de Seattle, la question qui se pose aujourd'hui est de savoir si les gouvernements qui seront représentés à Doha, au Qatar, en ont bien tiré toutes les conséquences. Il serait sans doute exagérément optimiste de répondre par l'affirmative à cette question. Depuis deux ans, des manifestations de rues de plus en plus violentes ont pris pour cible la mondialisation. Dans le même temps, les institutions internationales, les gouvernements, les parlements et les organes de la société civile ont intensifié leurs réflexions sur ce thème. Enfin, la tragédie du 11 septembre 2001, qui a endeuillé New York et Washington, a fait prendre conscience de la nécessité de renforcer la solidarité internationale. C'est dans ce contexte nouveau que va s'ouvrir la conférence de Doha dont nous devons ardemment souhaiter qu'elle contribue à faire progresser de façon significative cette indispensable solidarité.

Les recommandations formulées par notre assemblée, dans son avis de 1999 sur les enjeux des négociations commerciales multilatérales, que j'ai eu l'honneur de rapporter, gardent toute leur pertinence, notamment l'exigence que soient respectées, dans la future organisation du commerce international, les normes sociales et environnementales, et que le développement des échanges commerciaux et financiers soit effectivement mis au service d'une croissance mieux répartie. C'est dans cette perspective que s'inscrit, pour le volet agricole et alimentaire de la future négociation, l'avis présenté (aujourd'hui).

Ce qui fait la force de cet excellent avis, c'est qu'il se fonde sur le concept de souveraineté alimentaire, qui fait aujourd'hui l'objet d'un très large consensus, en France, en Europe, au Japon, mais aussi dans un très grand nombre de pays en voie de développement. La reconnaissance du droit de chaque peuple à la sécurité ou à la souveraineté alimentaire implique la reconnaissance du droit à définir et à conduire une politique agricole. Or ce droit fondamental peut être remis en cause si les produits agricoles et alimentaires ne font pas l'objet d'un

traitement spécifique au sein de l'OMC. Cette exception agricole, reconnue lors de la Conférence de Marrakech en 1994, doit être réaffirmée.

La reconnaissance du concept de souveraineté alimentaire est tout aussi fondamentale pour les pays en voie de développement, qui doivent impérativement développer leur agriculture. Cette question est amplement développée dans l'avis. La gestion des soutiens à l'exportation et de l'aide alimentaire dispensée par les pays développés doit s'inscrire dans la perspective d'un codéveloppement agricole concerté. Les simples concessions commerciales accordées unilatéralement sont largement inopérantes si elles ne s'inscrivent pas dans des politiques concertées sur la base d'un réel partenariat. L'accès aux marchés doit être accompagné par des transferts de technologie, avec pour objectif d'accroître la valeur ajoutée des productions agricoles des pays en voie de développement.

Il est donc clair que la conférence de Doha ne pourra avoir une conclusion positive que si la libéralisation des échanges, dans le cadre de règles garantissant leur équité, est mise en cohérence avec des politiques de développement concertées, apportant aux pays en voie de développement la perspective d'une intégration dans l'économie globalisée, qui permette une réduction des inégalités de revenus, qui constituent aujourd'hui leur principal handicap. L'objectif peut paraître ambitieux, mais il est incontournable.

La réponse aux craintes légitimes suscitées par la mondialisation passe par la mise en œuvre de règles de gouvernance à l'échelle planétaire, ce qui suppose le renforcement, et non l'affaiblissement, des institutions multilatérales existantes. Mais les institutions multilatérales sont aujourd'hui beaucoup trop fragmentées verticalement pour être efficaces. A l'évidence, l'Organisation mondiale du commerce, qui a en charge la libéralisation des échanges, ne peut résoudre à elle seule les problèmes de la mondialisation.

Une gouvernance mondiale implique plus d'horizontalité, c'est-à-dire de coordination et de cohérence entre toutes les organisations internationales multilatérales, qu'il s'agisse de l'OMC, de l'OIT, de l'OMS, de la FAO, d'une future organisation mondiale de l'environnement et, bien entendu, des institutions économiques et financières, FMI et Banque mondiale. Si cette mise en perspective de toute nouvelle avancée dans la libéralisation des échanges n'est pas clairement exprimée dans la déclaration finale de Doha, nous devons malheureusement nous attendre, pour la suite, à de sérieuses déconvenues.

J'ai voté l'avis ».

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur pour l'approche humaniste de son avis qui place l'Homme au centre des débats sur *les prochaines négociations multilatérales*, concernant plus particulièrement *le volet agricole et alimentaire*. En effet, les négociations engagées par l'Organisation mondiale du commerce doivent intégrer la dimension de solidarité dans les règles du commerce.

Sur le plan de la santé, le groupe de l'UNAF approuve la nécessité de renforcer une compatibilité entre les préoccupations sanitaires, les échanges commerciaux et une garantie contre les risques alimentaires.

Les références aux indications géographiques doivent être clairement précisées et renforcées, ces informations étant d'une grande utilité pour les consommateurs et les producteurs. Elles valorisent les économies locales et permettent ainsi d'éviter un exode rural qui s'accompagne souvent d'une paupérisation.

Le groupe de l'UNAF souhaite que soit inscrite dans les négociations une réelle prise de conscience des *enjeux environnementaux pour l'avenir des générations futures*. Les pays de l'Union européenne ont une grande responsabilité dans l'application des mesures prises lors des conférences mondiales sur l'environnement. Il est important que les Etats conservent des marges de manœuvre pour répondre aux attentes de leur population, tant au niveau du développement d'une agriculture durable, du maintien des revenus agricoles, que du développement d'une agriculture spécifique à chaque région, ou encore du développement de la commercialisation des produits transformés sur place.

L'UNAF insiste sur la nécessité de donner une information complète et objective, d'autant que se développent les achats via Internet. Elle tient à la reconnaissance d'une **représentation des consommateurs dans les différentes négociations nationales ou internationales**, afin de permettre l'expression des clients, au premier plan desquels se situent les familles qui, par définition, sont « pluriconsommatrices ». Leurs avis, propositions et engagements doivent être pris en compte dans une Organisation mondiale du commerce qui se veut équitable, harmonieuse et respectueuse des différents équilibres économiques, sociaux, culturels, mais aussi ruraux, de la planète.

Enfin, le groupe de l'UNAF appuie les recommandations de l'avis visant à permettre **la satisfaction de la demande globale de la société** « en termes de sécurité et de qualité des produits, de préservation de l'environnement, d'aménagement du territoire, de viabilité des exploitations agricoles et des filières agroalimentaires ». L'OMC doit œuvrer dans ce sens.

Le groupe de l'UNAF s'est prononcé favorablement sur cet avis.

Groupe de l'UNSA

L'UNSA partage les grandes orientations de l'avis avec quelques nuances.

Dans le domaine de l'agriculture, il faut arriver à conjuguer politique économique, sociale et environnementale. Cette préoccupation vaut pour les pays en voie de développement comme pour les pays développés.

Nul doute que, lors de ces négociations, si elles ont lieu, l'Europe sera attaquée, une fois de plus, par le groupe de Cairns et les Etats-Unis, partisans de la libéralisation totale des échanges. Mais de récentes dérives, les controverses sur les OGM et la crise de l'ESB..., ont montré les limites d'un système productiviste de plus en plus contesté, qui a permis de passer d'un objectif d'autosuffisance, légitime, à la défense d'une vocation exportatrice.

N'oublions pas que les Etats-Unis, eux-mêmes, subventionnent leur agriculture sans contrainte de limitation de production autre qu'environnementale. Ils ne participent pas à l'effort d'ajustement général de l'offre et de la demande, si ce n'est à leur avantage. Seule l'Union européenne assume sa part de l'équilibre des marchés. Le projet de loi américain d'orientation agricole, pour 2002, prévoit même une aide au revenu chaque fois que le produit brut d'un type de culture tombe au-dessous d'un niveau prédéterminé. Il risque donc d'accroître le déséquilibre entre les agriculteurs européens et leurs homologues américains. L'OMC l'affirme dans une étude relative à la politique commerciale américaine publiée en septembre.

L'avis a une position défensive face à l'OMC elle-même et aux partenaires commerciaux. Il semble démontrer pourquoi la PAC ne nuit pas à l'équité internationale.

La France et l'Europe ont une place primordiale tant dans les exportations que dans les importations de produits agricoles et agroalimentaires. Les futures négociations ne doivent, en aucun cas, remettre en cause la viabilité et la pérennité du système agricole et alimentaire européen. La PAC devra néanmoins être améliorée et tenir compte de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, ce qui suppose de dégager des ressources dans le budget de l'Union afin de financer les aides dont ils vont bénéficier au titre des fonds communautaires distribués aux régions en retard de développement.

L'UNSA approuve l'idée d'intégrer les préoccupations environnementales, sanitaires, de sécurité alimentaire... de la société dans les futures décisions. Mais elle regrette que l'avis parle peu des effets des pratiques agricoles sur l'environnement (pollution...).

Elle partage l'idée de rapprochement de l'OMC avec les organisations internationales (OIT - OMS - FAO), mais réclame également l'élargissement des discussions de l'OMC à d'autres organismes pourquoi pas syndicaux (TUAC, CISL...). Un organisme mondial de l'environnement pourrait être envisagé.

La prise en compte de l'environnement ne doit pas rester un vœu pieux dans les négociations commerciales, qui doivent s'inscrire dans le cadre du développement durable. Il faut faire progresser l'idée au sein de l'Europe. C'est une des attentes de la société.

L'UNSA a voté l'avis.

DOCUMENTS ANNEXES

Annexe 1 : Le groupe de Cairns

On peut distinguer trois catégories de pays appartenant au Groupe de Cairns. La première est constituée des pays membres de l'OCDE (Canada, Australie et Nouvelle-Zélande), avec 53,4 millions d'habitants, et regroupe 1 % des agriculteurs du Groupe de Cairns tout en réalisant 7 % de son PIB agricole. L'agriculture y représente 3,3 % de l'activité économique et 3,6 % des emplois. Elle constitue un secteur performant et bien intégré au reste de l'économie, générant plus de sept fois plus de richesse que la moyenne du Groupe de Cairns et 90 % de la richesse que produit un actif de ces trois pays.

La deuxième catégorie se compose de huit pays émergents principalement latino-américains, (Chili, Argentine, Uruguay, Brésil, Costa Rica, Colombie, Malaisie, Afrique du Sud), avec 330 millions d'habitants, regroupant 21 % des agriculteurs et 49 % du PIB agricole du Groupe de Cairns. L'agriculture compte pour 11,4 % de l'activité économique et emploie 16,2 % des actifs. Un actif agricole y produit deux fois plus de richesses que la moyenne du Groupe et 70 % de la richesse moyenne produite par un actif de ces pays.

La troisième catégorie comprend six pays en développement ou émergents d'Amérique latine et d'Asie du Sud-Est (Bolivie, Guatemala, Paraguay, Indonésie, Philippines, Thaïlande) qui comptent 369 millions d'habitants. Cet ensemble, d'un poids démographique comparable au précédent, regroupe 78 % des agriculteurs du Groupe de Cairns mais ne produit que 44 % de son produit intérieur brut (PIB) agricole. L'agriculture y représente 18,3 % de l'activité économique et emploie 49 % des actifs. Un agriculteur y produit 1,8 fois moins de richesse que la moyenne du Groupe de Cairns et 38 % de celle que produit un actif de ces pays avec, toutefois, une forte différence entre le Paraguay, proche des niveaux de ses partenaires du Mercosur, et la Thaïlande avec 21 %.

Tableau 8 : Indicateurs économiques du groupe de Cairns en 1999

	Groupe de Cairns	1^{er} groupe	2^{ème} groupe	3^{ème} groupe
Nombre de pays	17	3	8	6
Population totale (en millions)	753	53,4	330	369
Nbre d'agriculteurs (en millions)	111	1	23,5	86,6
PIB (en mds de dollars)	5 008	1 202	2 433	1 373
PIBh (en dollars)	6 654	22 521	7 371	3 718
PIB agricole (en mds de dollars)	571	39	280	252
PIB agri/actif agri (en dollars)	5 138	38 414	11 897	2 908
Part du PIB agricole (en %)	11,4	3,3	11,5	18,3
Part de l'emploi agricole (en %)	31,7	3,6	16,2	48,7

Source : FAO

Annexe 2 : Les accords internationaux concernant la biodiversité

1 - La Convention sur la biodiversité (CBD)

La Convention sur la biodiversité (CBD) marque une nouvelle étape après les accords de protection de la nature élaborés dans les années 1970. Ratifiée par 175 États, en 1992, à la suite du Sommet de Rio, cette convention s'est donnée un triple but :

- la conservation de la biodiversité ;
- l'utilisation raisonnée des éléments de cette biodiversité ;
- la répartition équitable des bénéfices économiques de l'utilisation des ressources génétiques.

Cette convention a établi le principe de **la souveraineté des pays** sur leurs ressources génétiques. Celles-ci ne sont donc pas considérées comme un bien collectif mondial mais comme un capital national. Les modalités de préservation des ressources génétiques découlent d'un rapport conflictuel entre **pays industrialisés** et **pays en développement**. En effet, ces derniers s'engagent à mettre en œuvre des mesures de protection de la biodiversité à condition que les pays industrialisés prennent en charge le coût de ces mesures, à travers des transferts financiers, un accès aux technologies ou aux bénéfices des biotechnologies.

2 - L'Engagement sur les ressources phytogénétiques de la FAO

La **FAO** a organisé la préparation d'un autre accord international sur la biodiversité : **l'Engagement sur les ressources phytogénétiques**. Cet accord regroupant 160 pays a été conclu en juillet 2001, au terme de sept années de négociation. Il converge fortement avec la CBD puisqu'il considère les ressources phytogénétiques comme des biens nationaux. Toutefois, cet accord porte seulement sur les ressources phytogénétiques agricoles, contrairement à la CBD. L'Engagement établi sous l'égide de la FAO prévoit :

- la création d'un système facilitant l'accès à « une liste de cultures essentielles pour la sécurité alimentaire » ;
- l'échange d'informations et de technologies entre les pays ;
- le partage équitable des avantages financiers résultant de l'utilisation des ressources phytogénétiques couvertes par le système. Toutefois, ces transferts financiers seront facultatifs dans le cas où le résultat des recherches basées sur ce matériel génétique serait accessible à tous les pays (cas de la sélection classique protégée par un certificat d'obtention végétale).

3 - L'accord sur la propriété intellectuelle (ADPIC) de l'OMC

L'accord ADPIC de l'OMC définit, à travers son article 27 et, plus particulièrement le paragraphe 27-3-b les règles internationales applicables à la protection des organismes vivants. Il distingue des règles différentes pour les semences (et plants) traditionnels et pour les biotechnologies.

3.1. La protection des semences et plants « traditionnels »

L'article 27.3 b oblige les Etats à mettre en place un système de protection des variétés végétales classiques. Pour cela, il laisse le choix aux Etats d'appliquer **un système de brevet** ou d'adopter un système particulier (*sui generis*) qui peut être, entre autres, celui de la convention de l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV) qui reconnaît les **certificats d'obtention végétale** (COV).

Les deux types de protection des obtentions végétales se distinguent sur les critères pré-requis pour leur attribution mais leur principale différence repose sur l'intensité et le champ de la protection accordée par l'un et l'autre système. En effet, le COV protège l'exploitation commerciale d'une variété végétale et autorise son utilisation dans le processus de sélection de nouvelles variétés alors que le brevet protège, et l'exploitation commerciale, et l'utilisation dans la sélection. L'Union européenne utilise exclusivement le système des COV alors que les États-Unis autorisent de façon équivalente la protection des variétés végétales par brevet ou par un système équivalent au COV (le Plant variety protection). Le système de la Convention UPOV de 1991, contrairement aux brevets, laisse les variétés végétales à la disposition de tout nouveau processus de sélection. Il est un garant de la libre concurrence et de la poursuite du progrès génétique pour l'ensemble des entreprises semencières.

3.2. La protection des innovations issues des biotechnologies

L'article 27-3b ne prévoit qu'un système de protection par les brevets pour les organismes vivants obtenus par des procédés « autres que biologiques » (OGM). Toutefois, pour être éligibles à un brevet, ces OGM doivent répondre aux principes classiques de la brevetabilité : nouveauté absolue, invention, application industrielle, possibilité de reproduction.

Les brevets ne peuvent donc protéger un gène que si celui-ci possède une application industrielle et non s'il est simplement identifié. Le brevet protège l'invention et non la découverte.

4 - Le protocole de biosécurité

Le protocole sur la biosécurité, appelé aussi Protocole de Carthagène (même s'il a été conclu à Montréal) a achevé, en janvier 2000, une négociation entamée en 1996, sous l'égide de la convention sur la biodiversité.

L'objet de ce protocole est de protéger la biodiversité et la santé humaine des dangers que pourraient entraîner le transport, le commerce et la dissémination des **organismes vivants génétiquement modifiés** (OVM). Malgré la non-signature des Etats-Unis (et de l'Australie), en juin 2001, ce protocole a été signé par 105 Etats et ratifié par cinq. Il distingue deux types d'OVM : d'une part, ceux qui sont destinés à la consommation humaine ou animale ou à la transformation, d'autre part les semences ou les plants :

- **pour les produits destinés à la consommation humaine ou animale**, le protocole oblige les pays autorisant des OVM sur son territoire national à communiquer des informations sur ceux-ci à un centre d'échange, créé par le Protocole. Les pays importateurs potentiels doivent alors réagir et, pour les pays industrialisés, communiquer les choix de leur politique nationale quant à

d'éventuelles importations de ces OVM. Par ailleurs, le Protocole ne prévoit pas d'étiquetage obligatoire des OVM mais simplement la mention « peut contenir des OVM », accompagnée des coordonnées de l'exportateur. Cette disposition sera éclaircie dans les prochaines années ;

Pour les semences et les plants, les premiers mouvements transfrontaliers s'accompagnent d'un échange de notifications et d'informations entre pays importateur et exportateur. En cas d'autorisation d'importation, ces OVM doivent être accompagnés de documents d'identification et d'information précis.

L'apport important du protocole sur la biosécurité est sa reconnaissance, forte, de **l'approche de précaution** qui constitue un objectif dans l'article 1. Ainsi, chaque décision d'un pays importateur peut se baser sur une approche de précaution qui prend en compte les effets potentiellement défavorables des OVM sur la santé humaine, sur la conservation et sur l'utilisation durable de la diversité biologique. En outre, l'article 26 autorise les parties à prendre en compte, dans leurs décisions, les considérations socio-économiques, notamment la valeur de la biodiversité pour les populations.

Annexe 3 : Personnalités rencontrées par le rapporteur

- M. Hubert Bocquelet, chef du service affaires économiques de l'ANIA (Association nationale des industries alimentaires) ;
- Mme Isabelle Chmitelin, chef de la mission de coordination sanitaire internationale à la direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture et de la pêche ;
- M. François Delaisse, chef du service entreprises, territoires et échanges internationaux au CNJA (Centre national des jeunes agriculteurs) ;
- Mme Susan George, vice-présidente de l'Association pour la taxation des transactions financières pour l'aide au citoyen (ATTAC) ;
- M. Yannick Jadot, Solagral (Solidarité agricole et alimentaire) ;
- M. Hervé Jouanjean, directeur de l'OMC à la direction générale du commerce de la Commission européenne ;
- M. Marc Maindrault, directeur adjoint des affaires internationales au Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;
- Mme Marie-Josée Niccoli, Présidente de l'UFC-Que choisir ;
- M. Joao Pacheco, chef de division OMC à la direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne ;
- M. Jean-Luc Pelletier, délégué général de l'Union des syndicats des industries des produits amylacés et de leurs dérivés ;
- M. Jean-François Roubaud, vice-président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) ;
- M. Rémi Toussain, directeur des politiques économique et internationale au ministère de l'agriculture et de la pêche ;
- M. Jean-François Troglic, secrétaire national à la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;
- M. Jean-Claude Trunel, directeur des produits et matériels agroalimentaires au Centre français du commerce extérieur (CFCE) ;
- M. René Valadon, secrétaire confédéral à la Confédération générale du travail Force ouvrière (CGT-FO) ;
- M. Hervé Ochsenschein, chef du bureau de la politique agricole extérieure à la direction des relations économiques extérieures au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

LISTE DES SIGLES

ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique ;
ADPIC	Accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce ;
AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments ;
AOP	Appellation d'origine protégée ;
CAIRNS (groupe de)	A été constitué en 1986 dans la ville australienne du même nom. Il comprend 15 pays ;
CBD	Convention sur la biodiversité ;
CEI	Communauté d'Etats indépendants (regroupait les républiques de l'ex-URSS, à l'exception des pays Baltes) ;
CFCE	Centre français du commerce extérieur ;
CIPV	Convention internationale de la protection des végétaux ;
COV	Certificat d'obtention végétale ;
EPA	Ministère de l'environnement des Etats-Unis ;
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine ;
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture ;
FDA	Food and drug administration ;
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole ;
GATT	General agreement on tariff and trade ;
HACCP	Hazard analysis critical control point ;
IGP	Indication géographique protégée ;
MGS	Mesure globale de soutien ;
OIE	Office international des épizooties ;
OIT	Organisation internationale du travail ;
OMC	Organisation mondiale du commerce ;
OGM	Organismes génétiquement modifiés ;
OMS	Organisation mondiale de la santé ;
ORD	Organe de règlement des différends ;
OTC	Accord sur les obstacles techniques au commerce ;
OVM	Organismes vivants génétiquement modifiés ;
PAC	Politique agricole commune ;
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale ;
PMA	Pays les moins avancés ;
PVD	Pays en voie de développement ;
SPG	Système de préférences généralisées ;
SPS	Accord sanitaire et phytosanitaire ;
UE	Union européenne ;
UPOV	Union internationale pour la protection des obtentions végétales ;
USDA	Ministère de l'agriculture des Etats-Unis.